

6.5.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 15.4.2021: Arviomuistio lehtien jakelutuesta – alustavia kilpailutusmalleja

KKV:n lausunto liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistioon

Liikenne- ja viestintäministeriö ("LVM") on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta ("KKV") lausuntoa arviomuistiosta, joka koskee sanomalehtien jakelutukea ja alustavia vaihtoehtoja tuen myöntämiseksi. Lehtien jakelutuen tarkoituksena on varmistaa viisipäiväinen sanomalehtien jakelu myös siinä tilanteessa, jos postilain mukaisten yleispalvelutuotteiden jakelussa siirrytään kolmipäiväiseen jakeluun.

Yleisiä näkökohtia

KKV toteaa, että Posti Oy:n (Posti) jakelumäärien lasku aiheuttaa kannattavuushaasteita ja jossain vaiheessa voidaan olla siinä tilanteessa, että toiminta muuttuu tappiolliseksi. Valtiosihteereistä koostuva työryhmä pohti ratkaisuja ongelmiin. Työryhmä esitti [loppuraportissaan](#) kannattavuusongelman ratkaisuksi mm. sitä, että postilaissa säädettyyn yleispalveluun kuuluvassa jakelussa siirrytään viisipäiväisestä jakelusta kolmipäiväiseen.¹

Lehtijakelua ei tällä hetkellä tueta julkisella rahoituksella, vaan lehtijakeluista sovitaan lehtikustantajien ja jakelijoiden välisillä kaupallisilla sopimuksilla. Sanomalehdet jaetaan nykyisin joko varhaisjakelussa tai Postin perusjakelun mukana myöhemmin päivästä. Varhaisjakelua tehdään tyypillisesti tiheämmin asutuilla seuduilla ja varhaisjakelumarkkinalla on kilpailua. Muilla alueilla Posti on käytännössä lähes ainoa jakelija. Yleispalveluvelvoitteesta johtuen Posti jakelee muutoinkin kaikilla alueilla (lähes) päivittäin, eikä muun jakelun yhteydessä jaettavat lehdet KKV:n käsityksen mukaan aiheuttane merkittävää lisäkustannusta, mikä selittää sitä, että lehtien jakelu ilmeisesti on toistaiseksi Postille kannattavaa myös harvaan asutuilla alueilla. Tilanne kuitenkin muuttuu, jos ja kun yleispalveluvelvoite muutetaan kolmipäiväiseksi. Posti ei enää kahtena päivänä viikossa jakelisi muita lähettyksiä, jolloin lehtijakelun marginaalikustannus kasvanee näinä päivinä merkittävästi, eikä lehtijakelu näinä päivinä olisi välttämättä enää kannattavaa.

Poliittisesti on haluttu turvata sanomalehtien viisipäiväinen jakelu ja tästä syystä valtiosihteerityöryhmä esitti sanomalehtijakelun tukemista. Esityksen taustalla on Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmän [ehdotus](#),² että sanomalehtijakelua tuetaan niinä kahtena päivänä, jolloin ei ole postin yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua. Tukea myönnettäisiin vain niille alueille,

¹ Uudistuva postitoiminta - Valtiosihteerityöryhmän raportti (valtioneuvoston julkaisu 2020:18)

² Viisipäiväinen jakelu – taloustieteen näkökulma päätöksenteon tueksi. Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä 26.4.2020.

6.5.2021

joilla ei ole varhaisjakeluverkkoa. Ehdotuksen mukaisessa mallissa tuki kilpailutettaisiin ja tuen enimmäismääräksi asetettaisiin Postin nykyisen kustannustason perusteella.

Jakelutuen suhde hankintalainsäädäntöön

Arviomuistion mukaan jakelutuessa näyttäisi olevan ensi sijassa kyse avustuksesta eikä julkisesta hankinnasta, sillä rahoituksen tavoitteen kannalta on ensisijaisesti kyse sellaisesta tuenluonteisesta rahoituksesta, jolla avustetaan tiettyä toisen toimijan toteuttamaa toimintaa. Hankintalainsäädännön kannalta arviomuistiossa on kiinnitetty huomiota siihen, että kyseessä ei vaikuttaisi olevan sellainen vastikkeellinen tai vastavuoroinen sopimus, jonka perusteella rahoittava julkisyhteisö saisi suoraan itselleen palveluita, jolloin hankintalaki tulisi suoraan sovellettavaksi. Arviomuistiossa on lisäksi todettu, että jakelutuki voidaan ministeriön arvion mukaan katsoa SGEI-palveluksi. Kilpailutuksessa noudatettaisiin kuitenkin soveltuvin osin hankintalakia. Lisäksi arviomuistion mukaan on huomioitava, että avustuksen saajan pitää huomioida voimassa olevasta hankintasäätelystä aiheutuvat velvoitteet.

KKV toteaa, että vaikka katsottaisiin, että kyseessä on SGEI-palvelu (yleistä taloudellista etua koskevat palvelut)³, tulee palveluntuottajan valinnassa noudattaa lähtökohtaisesti hankintalain (1397/2016) säännöksiä, mikäli järjestely täyttää hankintalain hankintasopimuksen määritelmän.⁴ KKV toteaa, että arviomuistiossa ei ole tarkemmin arvioitu tai perusteltu sitä, täyttääkö järjestely hankintasopimuksen tunnusmerkistön. KKV:n näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin hankintalainsäädännön soveltuminen tuen antamiseen.

Hankintasopimus on määritelty hankintalain 4 §:ssä. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu useita määritelmää täsmentäviä hankintasopimuksen tunnusmerkkejä, jotka ovat syntyneet pääasiassa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä. Hankintasopimuksen tunnusmerkkeihin kuuluu muun muassa taloudellinen arvo ja sopimuksen vastikkeellisuus sekä sen arviointiin liittyvä välittömän taloudellisen intressin käsite, jota voi osoittaa muun muassa hankintayksikön hankinnan kohteelle asettamat lukuisat tai yksityiskohtaiset vaatimukset ja muut ehdot. Lisäksi hankintasopimuksen tunnusmerkistöön kuuluu hankintayksikön määräysvalta sopimuskumppanin valinnassa ja sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus tuomioistuimessa.⁵

³ Hankintalain säännökset eivät vaikuta viranomaisten hankintavaltaan sen osalta, mikä palvelu määritellään yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi (HE 108/2016 vp, s. 78.).

⁴ Hankintalain esitöiden mukaan muille tahoille kuin hankintayksikölle, valtion liikelaitokselle tai julkisoikeudelliselle laitokselle tai tällaisten yhteenliittymälle myönnettyyn yksinoikeuteen perustuva palvelutuotanto tai siihen liittyvä palveluvelvoite ei oikeuta poikkeamaan lain kilpailuttamissäännöksistä (HE 108/2016 vp, s. 106).

⁵ HE 108/2016 vp, s. 75.

6.5.2021

KKV toteaa, että palveluvelvoitteessa voi olla kyse hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä avustuksesta palveluvelvoitteen saajalle. Tällöin avustuksen saaja ei suorita avustukseen kytkettyä palvelua hankintayksikölle eikä hankintayksiköllä ole välitöntä taloudellista intressiä palveluun.⁶

KKV toteaa, että arvioinnissa tulisi kiinnittää kuitenkin huomiota muun muassa siihen, että hankintalain esitöiden mukaan välitöntä taloudellista intressiä voivat osoittaa myös hankintayksikön hankinnan kohteelle asettamat lukuisat tai yksityiskohtaiset vaatimukset ja muut ehdot, jolla hankintayksikkö käyttää vaikutusvaltaa hankinnan toteuttamisessa. Lisäksi on huomioitava se, että Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että sopimus on katsottava rahallista vastiketta vastaan tehdyksi sopimukseksi, vaikka sopimuksesta maksettava vastike rajoittuisi ainoastaan sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.⁷

Jakelutuen tarve

Kuten arviomuistiossa todetaan, lehtien jakelu ei kuulu postilain soveltamisalaan, eikä yleispalveluvelvollisuuden kuulu lehtien jakaminen. Lehtien jakelua ei näin ollen voida tukea postilain (415/2101) 6 luvun mukaisella rahoitusmallilla. KKV huomauttaa, että lehtien jakelut on Suomessa toteutettu markkinaehtoisesti eikä niitä katsottu tarpeelliseksi säännellä postilaissa, vaikka KKV:n käsityksen mukaan EU:n postidirektiivi mahdollistaisi yleispalvelusääntelyn myös lehtien jakeluille. Postidirektiivin mukaan postilähettykset voivat kirjelahetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteluita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja.⁸

Arviomuistion mukaan tuki on tarkoitettu myöntää SGEI- tukena yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen. KKV toteaa yleisesti, että viraston toimivaltaan ei kuulu valtiontukien myöntämisen valvonta eikä esimerkiksi SGEI-palveluiden perustamisen valvominen. Kilpailulain 4 a luvun esitöiden mukaan virasto voisi osoittaa lakiesityksessä tarkoitetun kilpailun estymisen tai vääristymisen ilmenemisen markkinoilla ja vaatia korjaustoimenpiteitä, jollaisena saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi SGEI-palvelusta maksettavan ylikompensaation korjaaminen tai muun taloudellisen edun myöntämisen lopettaminen kunnan tai valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa.⁹

Komission SGEI -tiedonannon periaatteiden mukaan tukea voidaan myöntää yleisölle tai yhteiskunnalle merkittävään palveluun, jota olemassa olevat

⁶ HE 108/2016 vp, s. 78.

⁷ Asia C-159/11, kohdat 26 ja 29 ja Asia C-386/11, kohdat 29 ja 31.

⁸ [Direktiivi 97/67/EY EU:n postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä](#), 2 artiklan 6.kohta siten muutettuna kuin direktiivissä 2008/6/EY on säädetty.

⁹ HE 40/2013 vp, s. 25.

6.5.2021

markkinat eivät pysty tyydyttävästi tuottamaan.¹⁰ Tiedonannon mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityisiä piirteitä.¹¹

Ministeriön arvion mukaan lehtien jakelu voitaisiin katsoa SGEI-palveluksi, koska lehtijakelussa on kyse kansalaisille tärkeästä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävästä palvelusta, josta on markkinapuute¹². Arviomuistiossa ei kuitenkaan tarkemmin perustella sitä, miksi kyseessä olisi markkinapuute.

On hyvin mahdollista, että yleispalveluvelvoitteen keventäminen aiheuttaa sen, ettei mikään tahon jatkossa hoitaisi jakelua ilman julkista tukea. Tämä riippuu toisaalta siitä, kuinka paljon lehtien kustantajilla (viime kädessä lehtien tilaajilla) on halukkuutta maksaa jakelusta ja toisaalta siitä, millaiseksi jakelun kustannustaso muodostuu. Lehtien tilausmäärien ja yleinen postilähetysten määrän lasku sekä yleispalveluvelvoitteen keventämistä seuraava lehtijakelun marginaalikustannusten kasvu voivat johtaa siihen, ettei Posti enää jakelisi lehtiä ilman julkista tukea. KKV kuitenkin katsoo, ettei ole perusteita olettaa, että lehtien viisipäiväinen jakelu automaattisesti loppuisi varhaisjakeluverkon ulkopuolisilla alueilla yleispalveluvelvoitteen keventämisen jälkeen. Jakeluyritykset harjoittavat muutakin kuin lehtijakelua ja on hyvin mahdollista, että lehtien jakelu voisi olla vähintäänkin joillain varhaisjakeluverkon ulkopuolisilla alueilla kannattavaa muun jakelun yhteydessä toteutettuna. KKV katsoo, että tukitarvetta voisi olla vielä hyvä selvittää arviomalla lehtijakelun tuloja ja kustannuksia eri alueilla.

Suunniteltu tuki on tarkoitus kohdistaa tilattaville lehdille ja tuen tarvetta on arvioitu pitkälti viisipäiväisten lehtien näkökulmasta. Tällaisten lehtien lisäksi on muitakin lehtituotteita, kuten harvemmin kuin viisi päivää viikossa ilmestyviä tilattavia lehtiä ja ilmaisjakelulehtiä. KKV:n käsityksen mukaan lehdillä voi olla erilaisia tarpeita jakelupalveluissa riippuen esimerkiksi lehtien ilmestymiskerroista, säännöllisyydestä, jakelualueesta ja siitä onko kyseessä tilattava lehti vai ilmaisjakelulehti. Näihin erilaisiin tarpeisiin mahdollisesti voitaisiin vastata markkinaehtoisilla jakeluratkaisuilla myös siinä tapauksessa, että yleispalveluvelvoite muuttuisi kolmipäiväiseksi.

KKV:n näkemyksen mukaan lehtien jakeluilla ei lähtökohtaisesti myöskään näyttäisi olevan komission SGEI- tiedonannossa todettuja muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityisiä piirteitä, vaan lehtien jakelut Suomessa on toteutettu tavanomaisilla kaupallisilla sopimuksilla.

¹⁰ Komission tiedonanto ("SGEI- tiedonanto") Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02), kohta 3.2.

¹¹ Komission SGEI- tiedonanto, kohta 3.2, alakohta 45.

¹² Arviomuistio, s. 7–8.

6.5.2021

Riskiä siitä, että jakelutuella tuettaisiin tarpeettomasti sellaista toimintaa, jossa ei ole aitoa markkinapuutetta, vähentää kuitenkin se, että tuki on tarkoitus kilpailuttaa. Jos markkina on kilpailullinen, pitäisi kilpailutuksen johdtaa siihen, ettei tukea makseta, jos jokin yritys pystyy hoitamaan jakelun kannattavasti.

Jakelutuen ehdot ja kilpailutusmalli

Arviomuistio sisältää pohdintaa siitä, mitä ehtoja tuen saamiseksi asetetaan ja millaisella mallilla tuki kilpailutetaan. Mahdolliset ehdot voisivat liittyä esimerkiksi siihen, mitä lehtiä tuensaajan on jaettava (viitenä päivänä ilmestyvät sanomalehdet vai kaikki sanomalehdet) ja milloin ne on jaettava (edellytetäänkö varhaisjakelua). Kilpailutusmallin osalta pohdittavana on, millaisia alueita kilpailutetaan ja että kilpailutetaanko kahden vai viiden päivän jakelu.

KKV:n näkökulmasta merkityksellisiä ovat erityisesti kilpailutusmalliin liittyvät asiat. Kilpailutusmallin valinta vaikuttaa siihen, miten kilpailulliseksi kilpailutus muodostuu ja toisaalta siihen, miten tuki vaikuttaa jakelumarkkinoiden toimintaan.

Jakelupäivien osalta harkinnassa on, koskisiko kilpailutus niiden kahden päivän lehtijakelua, jolloin Posti ei jaa yleispalveluvelvoitteen mukaisia tuotteita, vai kaikkia arkipäiviä. Ensimmäisessä tapauksessa kilpailutuksen voittanut yhtiö olisi velvoitettu jakamaan lehdet kahtena päivänä, mutta kolmena muuna arkipäivänä jakeluyhtiö valikoituisi sen mukaan, kenen kanssa lehtikustantajat pääsevät sopimukseen¹³. Jälkimmäisessä mallissa kilpailutuksen voittanut yhtiö jakaisi lehdet kaikkina viitenä arkipäivänä.

KKV:n arvion mukaan viiden jakelupäivän mallissa kilpailutus voisi muodostua kilpailullisemmaksi. Postilla on valtakunnallinen jakeluverkko ja yleispalveluvelvoitteen myötä sillä on joka tapauksessa oltava kalustoa ja henkilökuntaa hoitamaan valtakunnallista jakelua vähintään kolmena päivänä viikossa. Postin ei siis todennäköisesti tarvitsisi palkata ainakaan merkittävästi lisää henkilöstöä tai hankkia lisää kalustoa hoitaakseen lehtijakelun kahtena muuna päivänä. Sen sijaan sellaisen yrityksen, jolla ei ole muuta jakelua kyseisellä alueella, olisi todennäköisesti palkattava lisää henkilöstöä ja hankittava lisää kalustoa. Tämä ei ole välttämättä kannattavaa vain kahden jakelupäivän vuoksi. Potentiaalisia kilpailutukseen osallistuvia jakeluyhtiöitä voisi siten olla enemmän, jos kilpailutus koskee viisipäiväistä jakelua. Toisaalta viisipäiväisen jakelun tukemiselle ei välttämättä löydy SGEI-edellytysten mukaisia perusteluja, sillä Posti todennäköisesti jakelisi jatkosakin lehtiä ilman valtion tukea niinä päivinä, jolloin se hoitaa yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua.

¹³ Todennäköisesti muina päivinä jakelija olisi Posti, kuten nytkin.

6.5.2021

Myös kilpailutettavien alueiden koko voi vaikuttaa siihen, kuinka kilpailullinen kilpailutuksesta muodostuu. Jos kilpailutusalueeseen sisältyy paljon sellaisia alueita, jonne vain Postin jakeluverkko tällä hetkellä ulottuu, voi se vähentää muiden jakeluyhtiöiden kiinnostusta osallistua kyseiseen kilpailutukseen. Postilla on todennäköisesti etulyöntiasema niillä alueilla, jossa sillä on muutakin jakelua. Jos hankinta pilkotaan pienempiin osiin, on todennäköisempää, että ainakin osassa kilpailutuksia syntyy aitoa kilpailua. Aluekoon määrittämisessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että kuljetukset lehden painosta jakelualueelle tulisi voida hoitaa lehden tuotantoprosessin kannalta riittävän tehokkaasti.

Arviomuistiossa on myös pohdittu, pitäisikö tukiehdoilla rajata sitä, mitä tuetussa jakelussa ylipäättään saa jakaa. LVM:n huolena on, että jos tuettuun jakeluun saa yhdistää myös muiden tuotteiden jakelua, on tässä vaarana se, että tuella tosiasiaa subventoidaan myös muiden tuotteiden jakelua, jolla voi puolestaan olla kilpailunvastaisia vaikutuksia muiden tuotteiden jakelun markkinoille. LVM:n alustava arvio on kuitenkin se, että jakelun tehokkuuden turvaamiseksi eri jakelutuotteiden yhteisjakelun pitäisi olla sallittua.¹⁴ KKV pitää LVM:n esiin nostamaa huolta ristisubventiosta relevanttina, mutta yhtyy myös näkemykseen siitä, että yhteisjakelun kieltäminen voisi johtaa tarpeettomaan jakelukustannusten kasvuun.

KKV:n näkemyksen mukaan riskiä ristisubventiosta voidaan vähentää sillä, että tuettua jakelua hoitavaa yritystä edellytetään pitämään erillistä kirjanpitoa tuetusta jakelusta. Erilliskirjanpitovelvollisuudesta säädetään myös avoimuuslaissa.¹⁵ Avoimuuslain 2 §:n 5)-kohdan mukaan erilliskirjanpitovelvollisuus koskee yrityksiä, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen eli SGEI-palvelujen tuottaminen ja jotka saavat sitä varten jossain muodossa julkista rahoitusta tai joilla on myös muita toimintoja kuin SGEI-palveluiden tuottaminen.¹⁶

Avoimuuslain 6 §:n mukaan erilliskirjanpitovelvollinen yritys on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista ja sen on esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat, joista käyvät ilmi kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Kustannuslaskennassa käytetyt periaatteet on kuvattava selkeästi, niiden on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja niitä on sovellettava johdonmukaisesti.

Arviomuistiossa on myös esitetty, että tuen enimmäismäärä asetettaisiin ennen kilpailutusta.¹⁷ KKV katsoo, että tämä voi olla perusteltua ottaen huomioon sen, ettei kilpailutus välttämättä ole kilpailullinen. Jos jakelusta ei käydä aitoa kilpailua, on monopolihinnoittelun vaara ilmeinen. Oikean

¹⁴ Arviomuistio, s. 8.

¹⁵ Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (24.1.2003/19)

¹⁶ HE 40/2013 vp., s.14.

¹⁷ Arviomuistio, s. 6.

6.5.2021

enimmäistukitason mitoitukseen liittyy kuitenkin selkeitä haasteita. Jos enimmäistaso asetetaan liian alas, ei kilpailutukseen osallistu yhtään tarjoajaa. Jos taas enimmäistaso asetetaan liian korkealle, on vähäisen kilpailun tilanteessa vaarana se, että valtio päätyy maksamaan tarpeettoman suurta tukea. KKV katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi huolella pohtia kriteerit, joiden perusteella tuen enimmäistaso määrätään.

Tukikauden pituus

Tukikauden pituuden arvioinnissa tulisi KKV:n näkemyksen mukaan ottaa huomioon, että tuen tulisi olla vain toimintaympäristön murrostilanteeseen liittyvä siirtymävaiheen väline. Tuen tarvetta tulisi siten tarkastella siirtymävaiheen päättyessä eikä tuen tulisi muodostua pitkäkestoiseksi.

Muut tukimallit

KKV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi myös selvittää suunnitellulle jakelutuelle vaihtoehtoisia tukimalleja. Tavoitteen saavuttaminen (viisipäiväisen jakelun turvaaminen myös niillä alueilla, joissa se ei tapahdu markkinaehtoisesti) on nimittäin mahdollista usein eri tavoin ja näitä eri tapoja ja niiden kustannuksia/vaikutuksia olisi syytä selvittää ja tämän jälkeen valita niistä tarkoituksenmukaisin. Tuki voitaisiin nimittäin vaihtoehtoisesti suunnata lehtikustantajille tai jopa lehden tilaajille alueilla, joihin ei markkinaehtoista jakelua ulotu.

Koska jakelutuen tarkoituksena on varmistaa viisipäiväisen lehtijakelun toteutuminen, KKV kiinnittää huomiota siihen, että tuki käytännössä kohdistuu olemassa oleviin rakenteisiin eli paperilehden jakelun turvaamiseen. KKV toteaa, että paperimuotoinen sanomalehti on edelleen pääasiallinen ajantasaisen tiedon saantikanava esimerkiksi ikääntyville, minkä vuoksi voi olla perusteltua varmistaa, että henkilö voi jatkossakin halutessaan vastaanottaa sanomalehtiä paperisina versioina.

KKV:n näkemyksen mukaan tukea tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä suuntaamaan rakenteiden uudistuksiin. Koska paperisten sanomalehtien jakelun arvioidaan jatkossakin vähenevän, tulisi arvioida voitaisiinko tuella myös edistää ja edesauttaa siirtymistä digitaalisuutta enemmän hyödyntäviin vaihtoehtoihin.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Peter Karlsson
johtava asiantuntija