

19.6.2018

Julkinen - Public

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Viite: Dnro LVM/147/03/2018

Liikenteen palveluista annetun lain ja postilain muuttamista koskeva hallituksen esitys

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Posti Oy:ltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin liikenteen palveluista annettua lakia ja postilakia. Posti suhtautuu luonnokseen kriittisesti ja esittää näkemyksinään seuraavaa.

Postin keskeiset kannanotot

- Postisääntelyn uudistamisen tärkeimpänä tavoitteena pitää olla kustannusten nousun hillitseminen ja siten kohtuuhintaisten postipalvelujen mahdollistaminen ottaen huomioon volyymien jatkuva ja voimakas lasku. Tämä ehdotus kiristää sääntelyä, mikä on erittäin riskialtista kirjajakelun laskevassa liiketoiminnassa.
- Ehdotetut lainmuutokset edellyttäisivät niin laajasti jakelutoiminnan tietojen luovuttamista, että se heikentäisi postinsaajien tietosuojaa ja loisi turvallisuusuhkia postiyrityksille. **Vaikutukset tietosuojaan ja turvallisuuteen on selvitettävä ennen hankkeen eteenpäin viemistä.**
- Kilpailukyvyn kannalta postiyritykset pitävät reittisuunnittelua ja sen lopputuloksia liikesalaisuutena. Lakiluonnos tarkoittaisi velvoitetta liikesalaisuuksien luovuttamiseen muille, mikä vähentäisi Postin omistajarvoa ja hyödyttäisi eniten Suomeen pyrkiviä kansainvälisiä suuryrityksiä. Tietojen jakaminen lähes ilmaiseksi johtaa investointihalukkuuden vähenemiseen, heikentää digitalisaatiokehitystä ja Postin kilpailukykyä. **Posti ei kannata ehdotusta postipalveluja koskevien tietojen luovuttamisesta.**
- Posti suhtautuu hyvin myönteisesti digitalisaation tarjoamiin mahdollisuuksiin. Posti hyödyntää laajasti uutta teknologiaa ja älyliikenteen dataa jo nyt yhteistyössä ja kaupalliselta pohjalta muiden toimijoiden kanssa. Postin kaikissa ajoneuvoissa on jo nykyisin paikkaseuranta. Palvelujen kehittäminen vaatii investointeja. Ehdotus tieliikenteen paikannustietojen reaaliaikaisesta keräämisestä sisältää kuitenkin erittäin ongelmallisia rajoituksia tietojen käyttötarkoitukselle, jotka rajoittaisivat tietojen käyttämistä yrityksen omien palveluiden ja liiketoiminnan kehittämiseen. Velvollisuuden asettamiselle ei ole esitetty selkeitä perusteita. **Posti ei kannata ehdotusta tieliikenteen ajoneuvojen paikannamisvelvollisuuden asettamisesta.**

19.6.2018

Julkinen - Public

Yleistä

Posti toteaa, että erityisesti liikenteen palveluita koskeva lainsäädäntö on toteutettu niin monen lakimuutoksen kautta, että muodostuvaa kokonaisuutta on vaikea hallita. Laki liikenteen palveluista tulee pääosin voimaan vasta 1.7.2018, mutta eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan jo viisi sitä koskevaa muutosta. Nyt lausunnolla olevien muutosehdotusten yhteys jo eduskunnassa käsiteltäviin lakiesityksiin pitäisi selkeämmin tuoda esille lain perusteluissa.

Myös postilainsäädäntöä on muutettu useasti viime vuosina. Eduskunta hyväksyi vuonna 2016 ja 2017 postilain muutokset, joiden myötä Suomen postimarkkinalla kirjekeluo vapautettiin kilpailun piiriin. Postilain muutokset mahdollistivat sen, että muut toimijat voivat vapaasti jakaa postia missä ja milloin tahansa. Posti veloitettiin myös luovuttamaan muille toimijoille osoitetietojen postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa irrottamiskustannuksia vastaan eli lähes ilmaiseksi. Posti joutuu kantamaan osoiterekisterin tietojen ylläpidon kustannukset, mutta luovuttamaan ne kilpailijoilleen irrotuskustannuksilla. Kevennetyn sääntelyn myötä uusia kilpailijoita – myös ulkomaisia jakeluyhtiöitä – on tullut markkinoille.

Digitalisaatio etenee peruuttamattomasti suomalaisessa yhteiskunnassa ja vähentää jaettava postin määrää. Alkuvuonna osoitteellisten lähetysten määrä väheni 10 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Volyymilasku yhdistettynä kustannusten nousuun nostaa jaettavien tuotteiden yksikkökustannusta, mikä uhkaa vaarantaa taloudellisesti postin yleispalvelun ylläpitämisen tulevaisuudessa. Sääntelyä keventämällä on kuitenkin mahdollista hillitä kustannusten nousua ja siten pidentää perinteisen kirje- ja lehtijakelun elinkaarta. Sääntelyn tavoitteena pitäisi olla kustannusten hillitseminen ja uusien kustannusten tuominen laskevaan liiketoimintaan nyt ehdotetulla tavalla ei ole viisasta.

Lainmuutosten vaikutusarvioinnit ovat Postin näkemyksen mukaan puutteelliset erityisesti yritysvaikutusten ja tietosuojan kannalta. Ennen lainvalmistelun etenemistä muutosten vaikutukset markkinoihin ja yritysten kustannuksiin tulisi tarkasti selvittää. Postilain muutosehdotuksen perustuslainmukaisuus tulisi myös selvittää.

Laki postilain muuttamisesta

Yleistä

Postilakiin ehdotettu uusi säännös postipalvelua koskevien olennaisten tietojen luovuttamisesta on erittäin ongelmallinen toimialan kilpailun, kansalaisten henkilötietojen suojan sekä turvallisuuden (rikosten ehkäisemisen) kannalta. Ehdotettu lainmuutos ei lisää kilpailua, vaan käytännössä vähentäisi sitä. Reittisuunnitteluoptimointi on jakelutoiminnassa yksi tärkeä kilpailutekijä, jolla kukin postiyritys pyrkii parantamaan kilpailukykyään ja taloudellista kannattavuuttaan. Tietojen avaamisveloitteen myötä kilpailu vähenee, kun olennainen kilpailutekijä poistuu. Kilpailukyvyn näkökulmasta Posti pitää reittisuunnittelua ja sen lopputuloksia yhtiön liikesalaisuutena. Sama koskee muita postiyrityk-

19.6.2018

Julkinen - Public

siä. On suuri riski, että postiyrityksellä ei ole jatkossa enää kiinnostusta investoida reittisuunnittelun kehittämiseen, mukaan lukien sen digitalisoiminen ja digitalisointiin ja sen mukaiseen lisätehokkuuteen investoimisen, jos tiedot joudutaan luovuttamaan kilpailijoille säännellyllä hinnalla.

Posti katsoo, että postisääntelyn uudistamisen tärkeimpänä tavoitteena tulevina vuosina pitää olla jakelukustannusten nousun hillitseminen ja siten kohtuuhintaisten postipalvelujen mahdollistaminen ottaen huomioon volyymien jatkuva ja voimakas lasku. Tämä on välttämätöntä, koska postilähetysten määrä ei kasva, vaan päinvastoin vähenee digitalisaation myötä. Lisäsääntelyn sijaan tavoitteena tulisi jatkossakin edelleen olla sääntelyn keventäminen ja sitä kautta kustannusten nousun hillitseminen.

Ehdotettu lakiesitys ei Postin arvion mukaan vähentäisi lainkaan yleispalveluntarjoajan jakelukustannuksia, vaan päinvastoin lisäisi kustannuksia sille muun muassa vaadittavien tietojen saattamisessa koneluettavaan muotoon. Lisäksi ehdotetussa 2 momentissa postiyrityksille asetettava velvollisuus huolehtia tieto-turvasta ja tietosuojasta rajapintoja avattaessa lisäisi osaltaan postiyrityksen kustannuksia.

Lakiesityksessä jakelureittien suunnittelusta, kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ovat jäämässä pääosin Postin kannettaviksi muiden markkinatoimijoiden eduksi. Perustelutekstien mukaan yhden tiedon tarvitsisi olla saatavilla vain kerran, eli jos tieto on saatavilla toisen postiyrityksen rajapinnan kautta, ei postiyrityksen enää tarvitsisi huolehtia rajapinnan avaamisesta omaan palveluunsa. Esityksen vaikutusarvioinneissa onkin todettu, että tavoitteena on "tasoittaa Postin pitkäaikaisen hallitsevan markkina-aseman takia syntynyttä tiedollista epäsuhtaa postimarkkinoilla". Ehdotuksen perustelut rajoittaisivat erikoisella tavalla lakitekstissä kaikkiin postiyrityksiin kohdistuvan velvoitteen toteuttamista. Posti korostaa, että postimarkkinoiden kehittämiseen ei pidä pyrkiä keinotekoisesti lainsäädännön velvoitteiden kautta ja yhden toimijan eli Postin kustannuksella. **Posti katsoo, että ehdotuksen mukaisten säännösten kohtuullisuus pitäisi selvittää perustuslain turvaaman omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta.**

Jos lakiesitys aiotaan toteuttaa, vaatimus jakelureittien avaamisesta pitäisi ulottaa myös muihin tavarakuljetuksia tarjoaviin jakeluyhtiöihin. Posti ei ole tavarakuljetuksissa määräävässä markkina-asemassa eikä siten yksin hallitse myöskään logistiikan tietokokonaisuutta. Syrjimättömyyden varmistamiseksi myös muiden jakeluyritysten ajantasaisten tietojen olisi oltava julkisia.

Posti vastustaa ehdotettua postilain muutosta, joka tarkoittaisi sääntelyn kiristämistä postialalla. Lakimuutos olisi vastoin hallituksen tavoitteeksi asettamaa normien purkua. Posti uskoo, että uusia liikennepalveluja ja liiketoimintamalleja voidaan luoda tehokkaammin ja kestäväällä tavalla vain yhteistyössä eri toimijoiden kanssa ilman pakottavaa sääntelyä ja hallintobyrokratiaa, kun hankkeet perustuvat yhteisiin synergioihin, todellisiin asiakastarpeisiin ja kaupallisiin ehdoin rakennettavien uusien innovatiivisten palvelumallien kokemuksiin ja oppeihin. Sääntelyä olisikin kevennettävä, ei lisättävä.

19.6.2018

Julkinen - Public

Yksityiskohtaiset kommentit

Ehdotetun 38 a §:n mukaan postiyrityksen on luovutettava postipalveluja koskevat olennaiset tiedot posti- ja jakelutoiminnan tarjoajille sekä kehittämis- ja innovaatiotoimintaa varten yleisesti käytetyssä muodossa koneluettavan rajapinnan kautta.

Olennaisiksi tiedoiksi määritellään tiedot jakelureiteistä, postilokeroiden, postilaatikoiden ja rakennusten sijainnista, pihateistä sekä postinumeroalueiden rajoista. Ehdotuksen perustelujen mukaan tällainen tieto voi olla esimerkiksi karttapohjaista tietoa jakelureiteistä ja reitin varrella olevista rakennuksista, esimerkiksi rappujen kirjaintietoja tai rakennusten pääasiallisesta käyttötarkoituksesta sekä liike- ja asuinhuoneistojen määrästä.

Posti korostaa, että reittitiedot ovat luonteeltaan liikesalaisuuksia. Sen lisäksi Posti toteaa, että yksityiskohtaiset tiedot kiinteistöistä ja rakennuksista, muun muassa niiden sijainnista (koordinaatit), käyttötarkoituksesta ja käytössä olotilanteesta, rakenteista ja ominaisuuksista, on väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista annetun lain nojalla talletettu väestötietojärjestelmään. Myös Maanmittauslaitos tarjoaa ajantasaisia kartta- ja paikkatietoja mm. osoitteista, kiinteistöistä ja liikenneverkoista avoimen rajapintapalvelun kautta. Tieaineistoja on tarjolla kaupallisten ja avoimien palveluntarjoajien kautta, kuten Open StreetMap. Tilastokeskuksen kautta on saatavilla rakennusten käyttötarkoituksesta tietoa. Näitä ei lakiluonnoksen perusteluissa ole käsitelty lainkaan.

Postia ei voi velvoittaa luovuttamaan karttamuotoista tietoa, sillä Posti ei itse tuota kartta-aineistoja. Postinumeroalueista on erilaisia kartta-aineistoja kaupallisesti tarjolla esimerkiksi Karttakeskuksen kautta.

Voidaankin todeta, ettei ole tarkoituksenmukaista eikä perusteltua lailla velvoittaa yksityisiä toimijoita rakentamaan rajapintoja ja luovuttamaan tietoja, joita viranomaisilla on oikeus tuottaa ja luovuttaa taikka joista jo on kaupallisia palveluja tarjolla. **Ehdotuksen vaikutukset markkinoihin ja olemassa oleviin viranomaistietoihin sekä kaupallisiin palveluihin pitäisi perusteellisesti selvittää.**

Luovutettavia tietoja olisivat luonnoksen perustelujen mukaan myös tiedot laustaus- ja purkupaikoista sekä aikatauluista ja kellonajoista. Posti toteaa, että mainittuja tietoja ei voi velvoittaa luovuttamaan, sillä tällaisen tiedon leviäminen on turvallisuusriski sekä työntekijöiden että omaisuuden suojan kannalta.

Luonnoksessa todetaan, ettei tietoja olisi velvollisuutta luovuttaa ”kenelle tahansa”, ja mainitaan tiedon tarpeen perustuvan ”hyväksyttävään käyttötarkoitukseen”. Säännösehdotuksen mukaan tiedot olisi kuitenkin velvollisuus luovuttaa postipalveluiden ja jakelutoiminnan lisäksi mitä tahansa kehittämis- ja innovaatiotoimintaa varten. Tämän ehdotuksen perusteella tiedon saajien joukkoa ei tosiasiaassa olisi lainkaan rajoitettu, vaan käytännössä kuka tahansa voisi vaatia postiyrityksen keskeiset tuotannolliset tiedot ja liikesalaisuudet itselleen.

Postiyrityksellä olisi velvollisuus huolehtia siitä, ettei kenenkään yksityisyyden suoja vaarannu. Asuinkiinteistön huoneistotasaisen tiedon on katsottu olevan henkilötieto, joten tällaisella tasolla tietoja ei tällä hetkellä luovuteta Postin ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Esimerkiksi postinumerotiedot ovat tietosuojasysteemistä saatavilla vain osoiteväleittäin. Velvollisuus tietojen avaamiseen ja samalla tietosuojasta huolehtimiseen olisivatkin osittain keskenään ristiriitaisia. **Ehdotuksen vaikutukset turvallisuuteen ja tietosuojaan pitäisi perusteellisesti selvittää.**

Posti toteaa, että luovutettavat tiedot olisi täsmällisesti määriteltävä lakitekstissä eikä velvoitetta voi laajentaa lain perusteluissa siten kuin lakiluonnoksessa on tehty. Lakiluonnoksessa ehdotetaan myös valtioneuvostolle valtuutta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä luovutettavista olennaisista tiedoista, niitä koskevista ajantasaisuusvaatimuksista sekä teknisestä yhteentoimivuudesta. Posti katsoo, että luovutettavien tietojen määrittely on niin olennainen seikka postiyrityksen velvollisuuksien ja oikeuksien kannalta, että velvollisuuden sisällöstä olisi säädettävä laissa eikä asiaa voi siirtää alemman asteisen sääntelyn varaan. Ehdotettu delegointisäännös ei myöskään täytä tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Liikenteen palveluista annetun lain muutosehdotus

Paikantamisvelvollisuus tieliikenteessä

Digitalisaation aiheuttamasta volyymilaskusta huolimatta Posti suhtautuu hyvin myönteisesti digitalisaation tarjoamiin mahdollisuuksiin. Päivitetyssä strategiassaan Posti pyrkii uuden teknologian ja automaation avulla optimoimaan jakelukustannuksia, ylläpitämään korkeaa laatua ja ottamaan käyttöön uusia digitaalisia palveluita ja liiketoimintamalleja. Postin kaikissa autoissa on jo nyt paikkaseuranta ja muita antureita, joita hyödynnetään palveluiden tuottamisessa. Postin maanlaajuinen verkosto tarjoaa lisäksi mahdollisuuksia erilaisen reaaliaikaisen, paikkaan sidotun datan keräämiseen ja hyödyntämiseen omassa liiketoiminnassamme.

Posti on ollut mukana rakentamassa ekosysteemejä ja uusia palveluita älyliikenteen saralla yhdessä lukuisten suomalaisten yritysten kanssa. Tulevina vuosina Posti on investoimassa digitaalisiin palveluihin sekä taustajärjestelmiin. Nämä investoinnit mahdollistavat avoimet rajapinnat muun muassa sadoille alihankkijoille, kaupan ja teollisuuden asiakkaille, pk-yrityksille sekä yhteistyökumppaneille. Investoinnit edellyttävät kuitenkin ennustettavaa toimintaympäristöä ja riittävää ymmärrystä investointien takaisinmaksusta. Posti voi mielellään, yhdessä eri toimijoiden kanssa, lähteä kärkejoukoissa pilotoimaan mallia, jossa investoidaan tulevaisuuden palvelualustaan.

Tavaraliikenteen ajoneuvojen paikannustietojen mahdollinen jakaminen avoimen rajapinnan kautta luo ilmiselviä turvallisuusriskejä. Ennen sääntelyhankkeen eteenpäinviemistä olisi ensin tarkasti selvitettävä sen vaikutukset yritysten ja työntekijöiden turvallisuuteen ja tietosuojaan.

Yksityiskohtaiset kommentit

Liikenteen palveluista annetun lain II osan 2 lukuun ehdotetaan uutta 17 §:ää, jossa asetettaisiin ajoneuvojen reaaliaikainen paikantamisvelvollisuus tieliikenteessä. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että raskaassa ammattiliikenteessä ajoneuvojen paikantaminen on jo yleistä toimijan omia tarpeita varten. Kuitenkin luonnostellussa 2 ja 3 momentissa kerättyjen paikantamistietojen käytölle asetetaan rajoituksia: tietoja saisi käsitellä liikenteen turvallisuutta ja sujuvuutta varten sekä liikennejärjestelmän suunnittelua ja kehittämistä varten. Tietoja olisi käsiteltävä reaaliaikaisesti eikä niitä saisi säilyttää pidempään kuin tiedon kerääminen ja luovuttaminen vaativat.

Sääntelyehdotus siis näyttäisi jatkossa rajoittavan paikantamistiedon keräämisen ja käsittelyn mahdollisesti yksinomaan viranomaistarkoituksia varten. Lainmuutoksella tuskin kuitenkaan on tarkoitettu, etteivät yritykset enää jatkossa saisi käsitellä kalustonsa paikantamistietoja esimerkiksi palveluiden kehittämistä tai toiminnan tehostamista varten. Tiukasti tulkittuna ehdotus kuitenkin johtaisi siihen, että jos tiedolla ei olisi enää arvoa liikenteen turvallisuuden tai sujuvuuden kannalta, yritys ei saisi sitä enää käsitellä.

Ehdotetun säännöksen mukaan velvollisuudesta luovuttaa tietoja säädetään erikseen. Tällä viitattaneen liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajien tiedonsaantioikeuksiin, joita koskeva liikennepalvelulain muutosehdotus on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä (HE 34/2018). Posti pitää ongelmallisena liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle ehdotettua oikeutta saada liikesalaisuuksien estämättä yksityisiltä toimijoilta tietoja ja luovuttaa niitä avoimen rajapinnan kautta edelleen. Erytisen ongelmallista on ehdotuksen mukainen palveluntarjoajan oikeus käyttää saatuja tietoja laissa säädettyjen tehtävien lisäksi lisäarvopalveluiden tarjontaan – varsinkin, jos tietojen laajempi käyttö estettäisiin alkuperäiseltä tiedon tuottajalta. Nyt lausunnolla olevassa lakiehdotuksessa ei riittävän selkeästi ole

Ehdotetusta tieliikenteen ajoneuvojen paikantamisvelvollisuudesta tulee luopua, kunnes on perusteellisesti selvitetty tietojen tulevat käyttötarkoitukset ja veloitteen asettamiselle on olemassa riittävät ja hyväksyttävät perusteet.

Lopuksi

Suomen edelläkävijäaseman vauhdittaminen vaatii kaupan, teollisuuden ja logistiikan investointeja toimintamalliin, joka mahdollistaa eri toimijoiden tehokkaan yhdistelemisen asiakastarpeen täyttämiseen. Jo nyt suuret logistiikkayhtiöt kuten Posti optimoivat resurssitehokkuutta yhdistelemällä lähetyksiä hyödyntäen satoja kuljetusyhtiöitä Suomessa.

Sääntelyllä määrättävä datan jakaminen johtaa pirstaloituneeseen palveluketjuun sekä epävarmuuden kautta mahdolliseen suurten yritysten investointihalukkuuden pienenemiseen. Hyötyjen realisoituminen tätä kautta on

19.6.2018

Julkinen - Public

hitaampaa ja voi antaa kansainvälisille markkinaehdoin toimiville suurille toimijoille etumatkaa. Jos Posti pakotetaan jakamaan arvokkaat ja salassapidetävät tiedot lähes ilmaiseksi toisille yrityksille, ei Postin kannata enää investoida tiedon keruuseen ja älyliikenteen kehittämiseen.

Kunnioitavasti

Posti Oy

Kaj Kulp
johtaja, kirjepalvelut