



Liikenne- ja viestintäministeriö
Tomi Lindholm
tomi.lindholm@lvm.fi

Viitteenne LVM/1024/03/2015

Sanomalehtien Liiton lausunto postilain uudistamisen arviomuistiosta

Sanomalehtien Liitto kiittää mahdollisuudesta lausua liikenne- ja viestintäministeriön laatimasta postilain uudistamista koskevasta arviomuistiosta.

Yhteenveto

- Sanomalehtien Liitto pitää tärkeänä, että postilainsäädäntöä uudistettaessa tavoitteeksi otetaan kansalaisten tiedollisten peruspalveluiden ja sananvapauden turvaaminen. Yleispalvelun laajuus on erittäin tärkeä kysymys sanomalehtien tilaajille ja sitä kautta koko sanomalehtiliiketoiminnan edellytyksille.
- Sanomalehtien Liitto katsoo, että tässä vaiheessa ei ole perusteita luopua viisipäiväisestä jakelusta. Laskevista volyymeista johtuva tehostamistarve voidaan toteuttaa muilla keinoilla, kuten yhdistämällä perus- ja varhaisjakelut taajama-alueilla. Postilain muutoksen tulisi mahdollistaa jakeluyhtiöiden välinen yhteistyö ja jakelustandardia tulee lieventää siten, että kirjejakelu voidaan toteuttaa varhaisjakelun yhteydessä.
- Haja-asutusalueilla, jossa viisipäiväinen perusjakelu on asukkaiden ainoa arkipäivien jakelupalvelu, on rohkeasti uudistettava palvelun tuottamisen tapaa hyödyntämällä paikallisia yrittäjiä sekä yhdistämisiä muihin kuljetuksiin sekä yksityisiin ja julkisiin palveluihin.
- Laajempien muutosten valmisteluun tulee varata aikaa. Jatkovalmistelua puoltaa myös se, että postilain ensimmäisen vaiheen uudistuksen markkinavaikutukset eivät ole vielä näkyvillä. Jatkovalmistelussa tulee selvittää niitä keinoja, joiden avulla kuluttajien peruspalvelut ja valinnanvapaus voidaan tehokkaimmin turvata myös tulevaisuudessa.
- Lokerojakelun salliminen perusjakelussa on toteutettava mahdollisimman suuren valinnanvapauden pohjalta.
- Postiverkkoon pääsy kohtuullisin ehdoin tulee turvata, ja aito kilpailu on mahdollistettava myös postinumeroita ja osoiterekisterijärjestelmiä koskevilla ratkaisulla.

#10679053v2



Yleispalvelusääntelyllä on turvattava kansalaisten oikeudet

Liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistio on kirjoitettu pitkälti vain yhden markkinoilla toimivan postiyhtiön eli Posti Oy:n liiketoiminnan näkökulmasta. Lain mukaan yleispalveluvelvoite voidaan asettaa myös muulle postiyhtiöille kuin Posti Oy:lle. Tästäkin syystä postilakia säädettäessä tulisi valtionyhtiön kannattavuuden sijasta arvioida, miten kansalaisten peruspalvelut kyetään muuttuvassa toimintaympäristössä parhaiten turvaamaan.

Vaikka digitaalisuus etenee tiedonvälityksessä ja tarjoaa siihen uusia mahdollisuuksia, on päivittäinen postinjakelu edelleen olennainen kansalaisten tasapuolisen tiedonsaannin turvaava peruspalvelu. Kun asiakaslähtöisyyttä liiketoiminnassa ja palveluissa yleisesti korostetaan, olisi kuluttajien valinnan oltava mahdollinen myös postipalveluissa. Digitaalisuuteen ei pidä pakottaa kansalaisia asuinpaikan mukaan eriarvoistavalla tavalla. Myös eri asiakasryhmien, kuten vanhusten, vammaisten ja viranomaisten tarpeet tulisi ottaa huomioon.

Sanomalehtien jakelumäärät ovat laskeneet digitalisaation myötä mutta vähemmän kuin muun postin määrä. Levikkitilastot osoittavat, että jaettavien sanomalehtien kappalemäärät ovat pienentyneet viime vuosina kuuden prosentin vuosivauhtia. Sanomalehdistä 80 prosenttia jaetaan sanomalehtiyhtiöiden yhteistyönä järjestämässä varhaisjakelussa. Postin perusjakelussa jaetaan noin 20 prosenttia sanomalehdistä. Neljä-seitsemän kertaa viikossa ilmestyviä päivälehtiä jaetaan päiväpostissa noin 250 000 kappaletta päivässä. Lisäksi postin perusjakelu on tärkeä monille 1-3 kertaa viikossa ilmestyville sanomalehdille. Paikallislehtien etälevikille se on ainoa vaihtoehto.

Jakeluyhtiö Suomen toimialue kattaa vain noin 50 prosenttia Suomen talouksista. Sen toiminta perustuu sanomalehtikustantajien varhaisjakeluun eikä se siten kykene korvaamaan Postia koko maan kattavasti. Arviomuistion laskelma siitä, että postilain muutos ei juurikaan koskisi 75 prosenttia Suomen sanomalehtinimikkeistä, ei kuvaa vaikutuksia oikein. Ne 25 prosenttia sanomalehdistä, jotka tarvitsevat useamman kuin kolme jakelukertaa viikossa, ovat suurimpia ja muodostavat noin 70 prosenttia sanomalehtien kokonaisjakelusta. Lisäksi ilmestyminen tilaajalle ilmestymispäivänä on tärkeää harvemminkin ilmestyville sanomalehdille.

Kansalaiset pitävät tärkeänä, että viisipäiväinen postinjakelu säilyy lain takaamana peruspalveluna koko maassa. Tätä mieltä oli kevään 2016 tutkimuksessa 86 prosenttia kansalaisista. Yhtä vahva kannatus oli sanomalehtien jakamisella vähintään viitenä päivänä viikossa. (IRO Research Oy)

Kun postilain muutoksia harkittaessa puhutaan yleispalvelukirjeiden jakelun harventamisesta ja nopeuden hidastamisesta, viedään tosiasiaa pohja pois myös lehtijakelun peruspalvelulta. Sanoma- ja aikakauslehtiä ei ole ollut tähän mennessä tarve liittää yleispalvelun piiriin, koska kustantajat ovat voineet luottaa, että Posti jakaa niitäkin kirjeiden yleispalvelun takaamassa verkossa viitenä



päivänä viikossa. Tältä osin tilanne voi ratkaisevasti muuttua, jos ministeriön ehdotus kolmipäiväisestä jakelusta hyväksytään. Mikäli sanomalehtien tilaajien tarpeita palvelevaa jakeluverkkoa ei kyetä enää turvaamaan kirjeiden yleispalvelun kautta, on sanomalehdet tarvittaessa liitettävä yleispalvelutuotteeksi, jolle määritellään kansalaisten minimipalvelutason takaava peruspalvelustandardi.

EU:n postidirektiivin 2 artiklan 6 kohdan mukaan yleispalvelun piiriin kuuluvia postilähetyksiä ovat kirjelähetysten lisäksi muun muassa kirjat, luettelot, sanomalehdet ja aikakausjulkaisut. Direktiiviä tulkittaessa tulee huomata, että suomenkielinen versio on määritelmän osalta epätarkka.

Sanomalehdet kuuluvat yleispalveluun useimmissa EU-maissa, esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Toisin kuin arviomuistiossa todetaan, myös Ruotsissa yleispalvelu kattaa kirjeiden lisäksi muutkin postilähetykset (Postlag 2010:1045, 1 Kap. 2 § ja 3 Kap. 1 § sekä Tillståndsvillkor för Post-Nord Group AB 556128-6559). Tämä todetaan nimenomaisesti Ruotsin postilain esitöissä (Trafikutskottets betänkande 2009/10:TU19):

Med postförsändelse avses en adresserad försändelse som väger högst 20 kg. Posttjänst definieras som en tjänst som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av posttjänster mot betalning. Definitionen tydliggör, enligt regeringen, skillnaden mellan den tillståndspliktiga postverksamheten som omfattar brev upp till 2 kg och den samhällsomfattande posttjänsten som omfattar postförsändelser upp till 20 kg. Skillnaden mellan brev och de postförsändelser som väger högst 2 kg är att begreppet postförsändelse är vidare och förutom brev även innefattar sådana tidningar och kataloger m.m. som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

Vaikka postilain yleispalveluvelvoite koskee tällä hetkellä vain pientä osaa jakelutuotteista, on perusjakelulla erittäin iso merkitys myös kaikille muille jakelutuotteille. Jos yleispalvelun jakeluvelvoitetta leikataan, ei viisipäiväistä jakelua todennäköisesti ole jatkossa tarjolla myöskään muille jakelutuotteille.

Peruspalveluiden saatavuus on turvattava laissa. Sääntelytarvetta ei pidä arvioida sen perusteella, mitä palveluita Posti Oy tai sen kilpailijat tällä hetkellä tarjoavat kaupallisesti, koska näiden palveluiden ehdot voivat muuttua tai niiden tarjonta voi kokonaan lakata.

Viisipäiväinen jakelu

EU:n postidirektiivi säättää yksiselitteisesti, että postia on kerättävä ja jaettava vähintään viitenä päivänä viikossa. Tämä käy ilmi muun muassa kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY) johdanto-osasta, jonka mukaan:



Yleispalvelu turvaa periaatteessa yhden keräilyn ja yhden jakelun kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden talouksiin tai toimitiloihin jokaisena arkipäivänä myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla.

Viisipäiväinen jakelu on direktiivin vähimmäisvaatimus. Vain poikkeukselliset olosuhteet oikeuttavat tinkimään tästä kansalaisten perusoikeudet takaavasta minimistä. Arviomuistiossa käydään läpi EU-sääntelyä, mutta ei lainkaan arvioida täyttäisikö ehdotettu siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun koko maassa direktiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset. Sanomalehtien Liiton näkemyksen mukaan esitys on tältä osin direktiivin vastainen. Direktiivin vastainen lainsäädäntö voi johtaa pitkiin ja resursseja vieviin oikeudenkäynteihin.

Joissakin EU-maissa, kuten Italiassa, yleispalveluvelvoitetta on harvaan asutuilla alueilla supistettu. Vastaavaa mallia ei voida suoraan kopioida Suomeen. Suomen markkinaolosuhteet ja kuluttajatarpeet eroavat merkittävästi esimerkiksi Italian tilanteesta. Ero on erityisen selvä sanomalehtien kohdalla, sillä Suomessa sanomalehtien tilauskanta on moniin muihin maihin verrattuna erittäin suuri. Suomessa sanomalehdet tilataan pääsääntöisesti kotiin. Irtonumeroina myydään lähinnä vain ilta-päivälehtiä. Vain kolme prosenttia sanomalehtien tilaajista on valinnut pelkästään digitaalisen lehden.

Sanomalehtien Liitto katsoo, että direktiivin vähimmäispalvelutason turvaaminen on otettava postilain uudistuksen lähtökohdaksi. Postilain kokonaisuudistuksella ei saa vaarantaa kansalaisten peruspalveluiden saatavuutta. Jakelupäivien leikkaaminen heikentäisi kansalaisten asuinpaikasta riippumatonta tasaveroista tiedonsaantimahdollisuutta. Haja-asutusalueilla viisipäiväinen jakelu on tärkeä myös muiden palveluiden säilyttämisen kannalta. Päivittäinen jakeluverkko tukee maaseudun elinvoimaisuuden säilymistä ja erityisesti ikääntyvän väestön tarvitsemien palveluiden tuottamista. Elinvoimaisen maakuntalehdistön demokraattinen merkitys korostuu, kun paikallista ja alueellista päätösvaltaa on keskittymässä sote-uudistuksen myötä maakuntatasolle.

Volyymien pienentyessä viisipäiväinen jakelu on mahdollista turvata erilaisia jakeluita tehostamalla ja yhdistämällä. Postilainsäädännön tulisi tukea tätä kehitystä sallimalla erilaiset yhteistyömuodot jakeluyritysten välillä. Taajamissa olisi kilpailun lisäämisen ohella edistettävä perusjakelun ja sanomalehtien varhaisjakelun yhdistämistä yhdeksi jakokierrokseksi.

Haja-asutusalueilla on haettava uusia asiakaslähtöisiä ratkaisuja. Postin jakamisen kustannustehokkuutta voidaan lisätä synergiaeduilla maaseudun muiden kuljetuspalvelujen kanssa. LVM:n valmisteleva liikennekaari avaa toteutuessaan tähän uusia mahdollisuuksia paikallisille yrittäjille.

Laajempien muutosten valmisteluun tulee varata enemmän aikaa. Jatkovalmistelua puoltaa myös se, että postilain 1-vaiheen uudistuksen markkinavaikutukset eivät ole vielä näkyvillä. Jatkovalmistelussa tulee selvittää niitä keinoja, joiden avulla kuluttajien peruspalvelut voidaan tehokkaimmin turvata myös tulevaisuudessa. Yksi vaihtoehto voisi olla alueellisesti kattavien jakelupalveluiden turvaaminen viranomaisten (kuten kunta, maakunta, ELY tai AVI) järjestämän kilpailutuksen avulla.



Käytännön jakelutyöstä voisi hyvin vastata myös paikallinen yrittäjä, kuten esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on tehty haja-asutusalueilla.

Lisäksi olisi selvittävää, voisiko valtionyhtiö Postin jakaminen markkinaehtoista kilpailua käyvään yhtiöön ja julkista palvelua hoitavaan yhtiöön mahdollistaa näiden molempien intressien hoitamisen nykyistä tehokkaammin ja tasapuolisemmin.

Yleispalvelun rahoitus

Sanomalehtien Liitto kannattaa arviomuistiossa esitettyä näkemystä, jonka mukaan ei ole tarvetta uudistaa yleispalvelun rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä. Tarvittaessa valtion on varauduttava osoittamaan budjettirahoitusta haja-asutusalueiden jakelun turvaamiseksi esimerkiksi suoraan tilaajille kohdistettavana tukena.

Kirjeiden kulkunopeus

Arviomuistiossa ehdotetaan merkittävää heikennystä kirjeiden kulkunopeutta koskevaan standardiin. Ehdotettu uusi kulkunopeussäntely edellyttää, että 50 % kirjeistä olisi jaettu kolmantena päivänä ja 97 % viidentenä päivänä jättöpäivästä lukien. Arviomuistiossa kulkunopeusvaatimusten keventämistä perustellaan sillä, että jakeluyritykselle jäisi enemmän aikaa harjoittaa jakelun yhteydessä muuta liiketoimintaa, kuten henkilö- ja tavarakuljetuksia.

Muistiossa ei ole tarkemmin arvioitu, miten kulkunopeusstandardin näin radikaali heikentäminen käytännössä vaikuttaisi postipalveluiden saatavuuteen ja laatuun. Kulkunopeuden merkittävä heikentäminen yhdistettynä ehdotettuun kolmipäiväiseen jakeluun voi johtaa tilanteeseen, jossa keräilyn ja jakelun saatavuus käytännössä romahtaa ja postin peruspalvelut ovat saatavilla vain satunnaisesti. Näin voi käydä erityisesti silloin, jos yleispalveluyritykselle jäisi täysi vapaus määritellä viikoittaiset keräily- ja jakelupäivät siten, että ne voisivat vaihdella sekä alueellisesti että ajallisesti esimerkiksi kulloistenkin volyymien mukaan.

Pahimmillaan ehdotettu kirjeiden kulkunopeussäntelyn radikaali keventäminen saattaisi johtaa siihen, että yleispalvelukirjeet jaettaisiin Etelä-Suomen taajama-alueilla kolme kertaa viikossa, mutta muualla maassa vai kerran viikossa tai jopa harvemmin. Posti Oy on jo nyt ilmoittanut siirtyvänsä 2017 alkaen käytäntöön, jossa tiistaisin ei jaeta aikakauslehtiä, mainoksia, kirjeitä tai ilmaislehtiä. Postin mukaan uudistus täyttää nykyisen postilain edellytykset, koska yhtiö edelleen noudattaisi laissa säädettyä jakelustandardia.

Sanomalehtien Liitto katsoo, että kirjeiden kulkunopeusstandardia tulee lieventää siten, että jakeluiden yhdistäminen esimerkiksi varhaisjakelun kanssa olisi jatkossa mahdollista. Kulkunopeuden lieventäminen ei kuitenkaan saa johtaa palvelutason romahdukseen.



Tällä hetkellä postilaissa tai sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä ei ole määritelty mitään aikarajaa, mihin mennessä postilähetykset tulisi jakaa. Sanomalehtien kannalta jakelun ajankohdalla on erittäin tärkeä merkitys: päivälehti menettää elinkelpoisuutensa jos tilaaja saa sen vasta illalla. Tämän vuoksi perusjakelun takaraja on palautettava klo 18:sta takaisin klo 16:een.

Toimipaikkoja koskevat säännökset

Arviomuistiossa ei ehdoteta muutoksia nykyiseen sääntelyyn. Muutoksia ei pidetä tarkoituksenmukaisena muun muassa sen vuoksi, että arviomuistiossa on ehdotettu lievennyksiä jakelupäiviin ja kulkunopeuteen.

Sanomalehtien Liitto katsoo, että yleispalveluyrityksen toiminnan tehostamiseen tulee ensi sijassa etsiä muita keinoja kuin viisipäiväisestä jakelusta luopuminen. Yksi tehostamiskeino voisi olla toimipaikkasääntelyn lieventäminen Viestintäviraston ehdottamalla tavalla. Postidirektiivi ei edellytä nykyisenkaltaista toimipaikkasääntelyä, vaan direktiivissä on tältä osin laajaa kansallista liikkumavaraa.

Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä

Sanomalehtien Liitto kannattaa arviomuistiossa ehdotettua postinumerojärjestelmää koskevaa muutosehdotusta ja osoiterekisteriä koskevia muutosehdotuksia 1.1, 1.2 ja 1.3. Postinumerojärjestelmää ja osoiterekisteriä koskevien säännösten valmistelua tulee edelleen jatkaa työryhmäehdotusten (LVM 3/2013 ja LVM 18/2013) mukaisesti.

Lokerojakelu

Sanomalehtien Liitto kannattaa valinnanvapautta korostavaa ehdotusta 3, jossa kiinteistöjä ei velvoiteta hankkimaan lokerikkoja. Postilaissa ei pidä velvoittaa kiinteistöjä tekemään investointeja, jotka voivat heikentää palvelun laatua. Myöskään jakeluyrityksiä ei pidä velvoittaa siirtymään kerrostaloissa lokerikkojakeluun. On tärkeää, että sanomalehdet saa edelleen jakaa sopimusjakelussa perille asti oviluukkuihin. Kotiinkannon merkitys korostuu varhaisjakelussa.

Postiverkkoon pääsy

Postiverkkoon pääsy kohtuullisin ehdoin tulee turvata, jotta kilpailu kirjejakelun markkinoilla saadaan käytännön tasolla avattua ja jo esiin tulleet ongelmakohdat ratkaistua (esimerkiksi pääsy postilokeroihin). Verkkoön pääsyn sääntely edellyttää riittävää erityislainsäädäntöä. Kuten arviomuistiossakin todetaan (s. 20), Posti Oy:llä on kirjelähetysten markkinoilla määräävä markkina-asema, mikä antaa sille vahvan neuvotteluaseman kaupallisissa neuvotteluissa. Tämä heikentää postiyritysten mahdollisuutta päästä toimivaan ratkaisuun puhtaasti kaupallisten neuvotteluiden pohjalta. Kilpailulakiin perustuva jälkikäteinen valvonta ei avautuvilla markkinoilla riittävästi turvaa uusien alalle tulijoiden asemaa.



Arviomuistiossa viitataan Ison-Britannian verkkoon pääsyä koskevaan sääntelyyn 2000-luvun alussa, jonka katsotaan epäonnistuneen. Epäonnistumisen syytä ei ole muistiossa tarkemmin analysoitu. Ison-Britannian sääntelyn yksityiskohtia on sittemmin muutettu esiin nousseiden ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkkejä onnistuneesta verkkoon pääsyn sääntelystä on löydettävissä sekä muista EU-maista että EU:n ulkopuolelta. Esimerkiksi Uudessa Seelannissa yleispalveluyritykselle on asetettu velvoite tarjota muille postiyrityksille verkkoon pääsyä (Deed of Understanding, amendment and restatement 2013).

Kunnioittavasti

Petteri Putkiranta
Hallituksen puheenjohtaja