

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi
tomi.lindholm@lvm.fi
LVM/1024/03/2015

7.12.2016

LAUSUNTO

Viite: LVM lausuntopyyntö 3.11.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamiseksi

Kiitämme ministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamiseksi. Ministeriö on SSM:n mielestä onnistunut melko hyvin kuuntelemaan ja tulkitsemaan arviomuistiosta annettuja lausuntoja sekä nopeasti muuttuvaa toimintaympäristöä postitoimialalla. Lakiin ollaan kuitenkin jättämässä merkittävää väljyyttä ja tulkinnan varaa. Tämä mielestämme antaa mahdollisuuden lain monimuotoiselle tulkinnalle kunkin toimijan omista lähtökohdista. Tästä johtuen valvovalle viranomaiselle tulisi antaa riittävät valtuudet linjata tarvittaessa yksityiskohtaisesti kuinka lakia tulee noudattaa.

SSM haluaa tuoda esiin muutamia seikkoja, joilla on merkittävä vaikutus kotitalouksien, pienten- ja keskisuurten yritysten, lehtikustantajien sekä yleisesti kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta postitoimialalla.

Yhteenvedo SSM:n lausunnosta

1. Viisi (5) päiväinen jakelu- ja keräysvelvoite tulee säilyttää koko maassa. Tämä on mahdollista ilman verorahoitusta tehokkaan kilpailutusmallin kautta. Kilpailutuksen tavoitteena tulee olla lähes kaiken jakeluvolyymien yhdistäminen haja-asutusalueilla, jolloin kuluttajille laadukas palvelutaso voidaan turvata kustannustehokkaasti. Kilpailutusvelvoitetta ei tule sijoittaa varhaisjakeluverkon maantieteelliseen peittävyteen vaan jakelun kustannustekijöihin.
2. Yleispalvelun rahoitusta koskeva kohta postilaista tulee poistaa ja korvata YPV:n (jatkossa lyhenteellä tarkoitetaan yleispalveluvelvoitteen haltijaa yleisellä tasolla) haltijan velvollisuudella kilpailuttaa sille mahdollisesti tappiollisten alueiden jakelu (last mile delivery) valvovan viranomaisen antaman ohjeistuksen mukaisesti. Kilpailutusta tulee ehdottomasti ohjata ja valvoa. Nykyinen erityisalojen hankintalaki ei täysin sovellu tähän tarkoitukseen korkeiden kynnsarvojen vuoksi. Suositeltavaa olisi antaa viestintävirastolle valtuudet määritellä tarkemmin kilpailutuksen alaiset alueet sekä muodostaa niistä riittävän suria kokonaisuuksia, jotka ovat luonnollisesti kilpailutettavia **eikä niiden tarvitsisi täyttää kynnsarvoja**.
3. Postinumerojärjestelmän ylläpito ja kehittäminen tulee siirtää pois YPV haltijalta viranomaiselle tai erikseen perustetulle yhteenliittymälle. Lisäksi postinumerojärjestelmän tulee olla avoin paikkatietoon perustuva aineisto kaikille sitä liiketoiminnassaan tarvitseville, ei pelkästään postitoimintaa harjoittaville operaattoreille. Osoiterekisterin tiedot tulee avata huoneistokohtaisten osoitetietojen osalta kaikille posti-, jakelu-, ja logistiikkaoperaattoreille, ei pelkästään postitoimintaa harjoittaville operaattoreille. Osoiterekisterin tulee sisältää myös osoitteiden paikkatiedot sillä tarkkuudella kuin ne ovat nykyisellä YPV operaattorilla käytettävissä.
4. Viestintäviraston velvollisuuksia ja toimivaltuuksia tulee lisätä, jotta postilain noudattamista ja YPV operaattorin kustannusten todellista valvontaa olisi mahdollista suorittaa. Vain vahva viranomaisen mahdollistaa sekä yleispalvelun että kilpailun tasapuolisesti kaikille.

SSM:n näkemys luonnoksen kohdista tarkemmin eriteltynä ohessa.

2.1 Keräily ja jakelu, lain 17 §:n 1. momentti

SSM ei kannata luonnoksen ehdotusta. SSM kannattaa nykyisen 5 arkipäivän velvoitteen ylläpitämistä postilaissa koko maassa. YPV operaattorin taakkaa voidaan kuitenkin keventää huomattavasti antamalla sille mahdollisuus kilpailuttaa kannattamaton "last mile" jakelu ja keräily paikallisilla operaattoreilla määrääjain. Tästä hyötyisivät niin YPV operaattori, kuluttajat, kustantajat kuin paikalliset jakeluyhtiötkin. Suurin hyöty kaikille saadaan haja-asutusalueilla.

YPV tuotteiden määrä on sen verran alhainen, että varsinkin haja-asutusalueilla tulee Posti velvoittaa kilpailuttamaan nimenomaan päiväjakelun loppupää eli "last mile delivery". Tällä taataan, että kaikki Postin volyymit siirtyvät kilpailutuksen voittaneen jakeluoperaattorin hoidettavaksi, eikä pelkästään vähäinen YPV volyyymi.

Kilpailun kannalta parhaiten toimii kilpailutus, joka yhdistää eri jakelutuotteita, tavaravirtoja, kotiovelle vietäviä olemassa olevia ja uusia palveluita sekä alentaa yksikkökustannuksia niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla.

Kilpailutuksen alaisen alueen tulisi perustua viranomaisen määrittelemään alueeseen, jossa on huomioitu jakelukustannukset ja väestötiheys. Alueet tulisi koota riittävän laajoiksi kokonaisuuksiksi, jotta kilpailua syntyisi. Kilpailutettavaan alueeseen tulisi kuulua myös taajama-alueita osana kokonaisuutta. Oleellista on kuitenkin se, että kilpailutettavalla alueella jakelu on pääsääntöisesti tappiollista YPV operaattorille ja kilpailutuksen avulla pyritään yhdistämään eri jakelukanavien volyymejä sekä varmistamaan kuluttajille laadukas ja kustannustehokas jakelu ilman veronmaksajien rahoitusta.

SSM ei kannata varhaisjakeluverkon käyttämistä kilpailutettavan haja-asutusalueen määrittelemiseen. Lakiluonnoksessa käytetty varhaisjakeluverkko on kaupallisesti määritelty alue, ja se voi muuttua hyvinkin nopeasti kuten on viime vuosina nähty. Postilla on edelleen hallussaan n. 40% varhaisjakeluverkossa jaettavasta volyyymistä. Varhaisjakeluverkon toiminta on hyvinkin samanlaista kuin Postin jakeluverkon toiminta. Haja-asutusalueiden jakelua tuetaan taajamien tuotoilla. Lakiluonnos tukisi Postin päiväjakelun kanssa päällekkäisen varhaisjakeluverkon alasajoa varsinkin haja-asutusalueilla, koska Postin intresseissä on kustannustehokas toiminta. Tällöin kustannustehokkaampaa olisi ajaa oma varhaisjakeluverkko alas ja siirtää molempien verkkojen kustannukset kilpailutuksen voittaneen tahon kannettavaksi.

Kotitalouksia eli kansalaisia ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Postin ja muunkin jakelun volyymit ovat kaupungeissa edelleen niin korkealla tasolla, että ei ole perusteltua heikentää kansalaisten palvelutasoa. Toisaalta haja-asutusalueilla eri tuotevolyyymien yhdistämisellä varmistetaan laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut kuluttajille. Tätä tulee uudistetulla lainsäädännöllä ensisijaisesti tavoitella. Ehdotettu uusi kevennetty laatustandardi lain 19§:n 1. momentissa takaa jo riittävän kustannustehokkuuden saavuttamisen yhdessä kaupunki- ja taajama-alueiden väestötiheyden ja lyhyiden kuljetusetäisyyksien kanssa.

Sähköinen jakelukanava ei korvaa kuluttajien tarvitsemaa fyysistä jakelua ja palvelee hyvin vain julkisia tahoja kuten valtiota, kuntia ja muita viranomaisia. Yksityisillä tahoilla kuten sanomalehdillä ja mainostajilla on jo omat heitä paremmat palvelut sähköiset palvelunsa kuluttajille, joissa he voivat yhdistää vapaasti eri palveluitansa kuluttajille. Sanomalehden tilaaja on valinnut ja maksaa nimenomaan fyysisestä jakelusta kotiin eikä sitä voi korvata sähköisellä jakelulla.

2.2 Poikkeukset jakelu- ja keräystiheydessä, lain 18 §:n 1. momentti

SSM pitää uutta ehdotusta parempana kuin aiempi lakiin kirjattu 300 taloutta. SSM:n näkemyksen mukaan parempi olisi, jos poikkeustalouksien määrää voitaisiin muuttaa joustavammin Viestintäviraston toimesta ilman lakimuutosta. Tätä kautta jakeluoperaattorilla olisi paremmat mahdollisuudet sopeutua muutoksiin, kuten maaseudun kiihtyvään autoitumiseen, sekä vältettäisiin turhien kustannuspaineiden syntymistä jo ennalta.

2.3 Yleispalvelun laatustandardi, lain 19 §:n 1. momentti

SSM yhtyy ministeriön arvioon kulkunopeuteen liittyvien lievennysten tarpeellisuudesta. Tämä ei silti saa perustua tavoitteeseen vähentää jakelu- ja keräilypäiviä. Kulkunopeuden keventäminen auttaa oleellisesti YPV operaattoria kilpailuttamaan sille kannattamattomia alueita paikallisilla operaattoreilla ilman riskiä laadun heikentymisestä. Lisäksi tämä takaa paikallisille operaattoreille liikkumatilaa eri jakeluvolyymien ja tuotteiden jakelun yhdistämisessä. Muutos tukee kilpailun syntymistä varsinkin haja-asutusalueilla ja alentaa Postin kustannuksia sekä on lopulta myös kuluttajien etu päällekkäisten jakelukanavien yhdistyessä.

2.4 Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille, lain 24 b §

Yksityinen sektori ei SSM:n näkemyksen mukaan tarvitse erillistä sähköistä jakelukanavaa kuluttajia varten. Yksityisillä tahoilla kuten sanomalehdillä ja mainostajilla on jo omat heitä paremmat palvelut sähköiset palvelunsa kuluttajille, joissa he voivat yhdistää vapaasti eri palveluitansa kuluttajille. Huomiota tulisi enemmänkin kiinnittää siihen, että ei rakennettaisi julkiselle puolelle uusia sähköisiä jakelukanavia jo olemassa olevien lisäksi. YPV operaattorin velvoittaminen sähköisen sisällön jakelukanavan tietojärjestelmän luomiselle on mielestämme turhaa Postin kulujen kasvattamista.

2.5 Hinnoittelu, lain 26 §:n 1. momentti

Ehdotettu muutos edellyttää Viestintäviraston roolin tarkentamista ja toimivaltuuksien lisäämistä siten, että virasto voi tarkistaa kuinka YPV operaattori allokoii YPV tuotetta varten ylläpidettävän infrastruktuurinsa kuluja eri jakelutuotteiden kesken. Ei saa syntyä tilannetta, että YPV operaattori voi siirrellä infrakuluja eri palveluidensa välillä tapauskohtaisesti siten kuin se heille sopii. Virastolla tulee olla aito mahdollisuus todentaa kulujen avoin, syrjimätön ja läpinäkyvä allokointi YPV tuotteelle.

YPV tuotteen maksaa loppujen lopuksi aina kuluttaja tavalla tai toisella. Siksi on tärkeää, että kuluttaja ei joudu maksamaan tuotteen hinnassa muiden palveluiden ja tuotteiden kustannuksia siltä osin kuin ne ovat käyttäneet hyväksi YPV tuotetta varten ylläpidettävää infrastruktuuria.

2.6 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä, lain 37 §:n 3. ja 4. momentti

SSM ei kannata postinumerojärjestelmän täydellistä ylläpitoa Postin toimesta vaan ehdottaa Ruotsin mallin mukaista järjestelmää, jossa Posti ylläpitää ja eri alan toimijoiden ja viranomaisten yhteenliittymä kehittää ja sopii muutoksista postinumerojärjestelmään. Yhteenliittymään kuuluisivat Posti sekä muut postitoimijat, viranomaiset ja yksityiset jakelu- ja logistiikka-alojen toimijat. Päätökset tehdään yksimielisesti ja jäsenet maksavat yhteenliittymän toiminnasta aiheutuneet kulut yhdessä. Tällä tavalla voidaan varmistaa, että postinumerojärjestelmä kehittyy ja vastaa eri alojen tarpeita yhteisesti sekä takaa kaikille samat kilpailuedellytykset.

Postinumerojärjestelmän tulee olla avoin **paikkatietoon** perustuva aineisto kaikille sitä liiketoiminnassaan tarvitseville, ei pelkästään postitoimintaa harjoittaville operaattoreille. Paikkatiedon rooli tämän päivän jakelussa ja logistiikassa on erittäin tärkeä. Paikkatieto on avain kustannustehokkaaseen toimintaan ja postinumerot ohjaavat käytännössä isoa osaa prosesseista tavalla tai toisella.

Ehdotus on linjassa julkisesti tuotettujen aineistojen avaamispyrkimysten sekä hallitusohjelman digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöön liittyvien kirjausten kanssa.

Osoiterekisterin osalta SSM yhtyy ministeriön ehdotukseen yhden luukun periaatteesta kuluttajien tarpeita (perusjakelu, muutos- ja keskeytyspalvelu) parhaiten palvelevana ja tällöin YPV operaattori on luonnollisin vaihtoehto ylläpitäjäksi. SSM yhtyy myös ministeriön ehdotukseen tietojen luovuttamisesta irrottamiskuluihin. Käytännön tasolla tietojen luovuttaminen tulisi taata rajapinnan kautta, jotta tietojen siirto olisi saumatonta, viivytyksetöntä ja kustannustehokasta. Osoitetietojen tulee luonnollisesti olla riittävän tarkkoja jakelun virheettömyyden varmistamiseksi. Osoiterekisterin tulee sisältää osoitteiden ja postilaatikoiden paikkatiedot sillä tarkkuudella kuin ne ovat nykyisellä YPV operaattorilla käytettävissä.

Osoiterekisterin tiedot tulee avata huoneistokohtaisten osoitetietojen osalta kaikille posti-, jakelu-, ja logistiikkaoperaattoreille, ei pelkästään postitoimintaa harjoittaville operaattoreille.

Ehdotus on linjassa julkisesti tuotettujen aineistojen avaamispyrkimysten sekä hallitusohjelman digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöön liittyvien kirjausten kanssa.

2.7 Näkövammaisten lähetykset, lain 40 a §

SSM kannattaa ministeriön lain muutosehdotusta.

2.8 Jakelu, lain 43 §:n 1. momentti

SSM kannattaa ministeriön lain muutosehdotusta.

2.9 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

SSM on tuonut esiin useita asioita, joiden osalta tulisi antaa viestintävirastolle riittävät valtuudet ja myös velvollisuudet, jotta kilpailun edellytykset postitoimialalla voisivat kehittyä. Ilman vahvaa regulaattoria ei postitoimialalla tulla näkemään kunnollista avointa kilpailua muutoin kuin rajoitetuilla alueilla.

Viestintäviraston tulee voida ohjata ja valvoa mahdollisesti välttämättömiltään jätettävän lain toteutumista. Sillä tulee olla toimivaltuuden tähän tehtävään. Esimerkkejä tästä ovat kilpailutettavan alueen ja kilpailutuksen erityisehtojen määrittäminen ja valvominen. Tarpeeton kilpailutettavien alueiden ja palveluiden ketjuttaminen tulisi myös ennalta huomioida, jotta myös pienet paikalliset yritykset voivat tarjota palveluitaan Postille. Tältä osin myös erityisalojen hankintalain kynnsarvot ovat jo lähtökohtaisesti aivan liian korkeat ja niiden alittavia hankintoja pitää saada tehdä jos kilpailutettava alue on YPV operaattorille tappiollinen.

Viraston tulee varmistaa, että YPV operaattori toteuttaa lain mukaiset toimet postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin suhteen ja avaa ne tarkimmalla mahdollisella tasolla. eikä jätä oleellisia tekijöitä pois. Lakiehdotuksesta puuttuu maininta postinumero- ja osoiterekisterien paikkatiedoista, jotka ovat erittäin tärkeä osa kyseisiä rekistereitä ja oleellisesti vaikuttavat yritysten kykyyn arvioida alueellisia tuotantokustannuksia tulevilla kilpailutuksissa.

YPV operaattori tulee lakiehdotuksen mukaisesti saamaan oikeuden lisätä YPV tuotteisiin kohtuullisen katteen. Viraston tulee kyetä valvomaan YPV tuotteita varten ylläpidettävän infrastruktuurin ylläpito- ja käyttökustannusten oikeaa kohdentamista tuotteittain. Vaarana on, että jos tuotekohtaista valvontaa ei ole niin kuluttajat ja muut YPV tuotteita käyttävät tulevat maksamaan myös muiden kuin YPV tuotteiden kustannuksia perusteettomasti. Hinnoittelun tulee olla aidosti syrjimätöntä ja läpinäkyvää.

Viraston tulee voida valvoa YPV tuotteiden kulkunopeutta myös niissä tapauksissa, että jakelun loppupää on YPV operaattorin toimesta kilpailutettu. Jakelulogistiikan kannalta on oleellista varmistaa, että loppujakelijalla on käytettävissään riittävästi resursseja jakelun toteuttamiseen lain edellyttämällä kulkunopeudella.

Viraston tulisi voida määritellä vuosittain poikkeustalouksien määrän sen sijaan, että se on kiinteästi määritelty laissa.

Annan lisätietoja SSM:n ehdotuksista ja mielipiteistä mielelläni.

Suomen Suoramainonta Oy



Jyrki Nygård
hankintajohtaja
jyrki.nygard@suoramainonta.fi