



21.12.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö LVM/1042/03/2015

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI POSTILAIN MUUTTAMISESTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi postilain muuttamiseksi. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen mukaan yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakelua. Harvaanasuttujen alueiden jakelu ehdotetaan toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta. Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun EU:n postidirektiivin tarjoamien 19 §:ssä kuvatun yleispalvelun joustomahdollisuuksien puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoajan olisi tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voisivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa.

Poikkeustalouksien osalta sääntelyä on tarkoitus hieman keventää.

Näkövammaisille suunnattujen lähetysten sääntelyä uudistettaisiin siten, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetyt olisi maksuton.

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi jakelun osalta siten, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin.

Sääntelyn muutoksia perustellaan ennen kaikkea kirjeiden ja lehtien jakelun volyymin trendinomaisella vähenemisellä. Sähköinen viestintä on vähentänyt jaettavaa postin määrää, joten viisipäiväisen jakelun ei arvioida olevan



pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaa. Sähköisen postilaatikon käyttöönotto viranomaisasioissa vuodesta 2018 alkaen on edelleen arvioitu vähentävän kirjepostia. Näin ollen eteen saattaa nousta kysymys Posti Oy:n yleispalvelusta aiheutuvien kohtuuttomien kustannusten korvaaminen valtion talousarvion kautta.

Toisaalta sääntely edellyttää yleispalveluvelvoitteen alaisen yrityksen tarjoamaan palveluja säädetyllä laatu- ja palvelutasolla sekä hankkimaan kapasiteettia ja voimavaroja, jotta se voi täyttää säädöksissä vaaditun palvelu- ja laatutason myös odotettavissa olevien kysyntähuippujen aikana. Mainitut resurssit ovat palvelun tuottajalle yhteinen kiinteä kustannus, joita ei voida kohdentaa rasittamaan tiettyjä yksittäisiä palveluja.

Hallituksen esityksestä ei selviä, miten sääntelymuutosten on selvitetty tai arvioitu vaikuttavan erityisesti yhteisiin uponneisiin kustannuksiin, muttei myöskään vaikutuksia lisäkustannuksiin. Sääntelyn merkittävin kustannustaakka kohdistuu yhteisiin uponneisiin kustannuksiin, jotka yleispalveluvelvoitteen ulkopuolella olevat yritykset pystyvät välttämään. Sääntelymuutokset, jotka eivät anna postiyritykselle mahdollisuuksia merkittävästi alentaa yhteisiä uponneita kustannuksia, eivät olennaisesti muuttaisi nykyisen sääntelyn kustannustaakkaa.

Esityksessä arvioidaan yleispalvelun uudistamisen mahdollistavan toiminnan tehostamisen yleispalvelun tarjoajalle ja samalla vähentävän jakelusta koituvia kustannuksia, jolloin ei jouduttaisi turvautumaan julkiseen tukeen. Myös kilpailun lisääntyminen postipalveluiden tarjonnassa arvioidaan laskevan osaltaan kustannuksia samoin kuin hankintamenettelyyn perustuva postin keräily ja jakelun järjestäjän valinta haja-asutusalueilla. Menettely voisi osaltaan lisätä myös julkisesti tuettujen kuljetusten yhdistelyä ko. alueilla. Väestön ikääntyessä ja kotona asumisen lisääntyessä julkisesti tuettujen kuljetusten kustannuksiin kohdistuu merkittäviä korotuspaineita ellei kuljetusten yhdistelyä kyetä hoitamaan nykyistä tehokkaammin.

Harvaanasuttujen alueiden jakelu ehdotetaan toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta. Esityksen mukaan hankintamenettelyä käyttämällä yleispalvelun tarjoajan kustannukset pysyvät joko nykyisellä tasollaan tai laskevat kolmannen osapuolen järjestäessä keräily ja jakelun. Menettely myös avaa mahdollisuuden jakelukilpailun aidolle syntymiselle ja kuljetusten yhdistämiselle etenkin haja-asutusalueilla.

Hankintamenettelyn seurauksena postiyritys voi poistaa kyseistä jakelua tai keräilyä koskevat lisäkustannukset. Tämä vaikuttaa kuitenkin vain kyseisen jakelun ja keräilyn kustannuksiin. Muutos ei ilmeisesti vaikuta siihen, kuinka laajaa muuta infrastruktuuria yleispalveluvelvoite ja muu vastaava sääntely velvoittaa postiyritystä hankkimaan. Ennalta ei myöskään ole selvää, miten hankintamenettelyssä kolmannet osapuolet pystyvät järjestämään kapasiteettinsa postiyrityksestä merkittävästi alemmaksi ja edullisemmaksi, jos joka tapauksessa on varauduttavat täyttämään jakelun laatuvaatimukset myös kysynnän huippukausina.

Hankintamenettelyyn perustuvan keräilyn ja jakelun on arvioitu lisäävän Viestintäviraston tehtäviä ja mahdollisesti markkinaoikeuksien työmäärää

jonkin verran. Toisaalta uudistus sisältää myös valvontatehtävien yksinkertaistamista, joten viraston tulee hoitaa esitetyt muutokset vahvistetun julkisen talouden suunnitelmaan esitetyn rahoituksen puitteissa ilman määrärahan lisäyksiä.

Postilain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat ovat kohtuulliset, kustannussuuntautuneet sekä noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Lisäksi hintojen tulee olla sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta.

Esityksessä lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, hinnat sisältävät kohtuullisen liikevoiton. Esityksen mukaan yleispalveluille voisi kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Lisäksi yleispalvelutuotteissa jatkossa sallittaisiin kohtuullinen kate, joten ehdotettu muutos periaatteessa luo kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Esityksen mukaan ehdotus mahdollistaa yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

Esityksestä ei selviä, miten yleispalveluille aiotaan kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa.

Lokerikkojakelu puolestaan siirtää postipalvelun kiinteitä kustannuksia jakelun asiakkaille. Esityksestä ei selviä muutoksen mahdolliset tehokkuusvaikutukset.

Osoiterekisteri synnyttää ennen kaikkea tietojärjestelmän kiinteitä kustannuksia, mutta mm. myös päivityskustannuksia osoitetietojen muuttuessa. Rekisteri on luonnollinen monopoli tai lähellä sitä: useampi kilpaileva rekisteri monistaa kiinteät kustannukset ilman, että lopputuotteiden tarjonnassa syntyisi paljon uutta arvoa.

Osoiterekisterin hintasääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että hinta ei olisi kustannussuuntautunut, vaan hinnoittelu perustuisi irrottamiskustannuksiin, jotka muodostuvat osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Irrottamiskustannuksiin perustuva hinta pitää sisällään vain sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä, kun kustannussuuntautunut hinta pitää sisällään myös rekisterin kiinteitä kustannuksia.

Tietojen tällainen lähes marginaalikustannushinnoittelu on tehokkaampi tapa järjestää jo olemassa olevan tiedon hyödyntäminen mutta toisaalta Posti Oy:lle on aiheutunut siitä vuosittain kustannuksia, vuonna 2015 n. 2,4 milj. euroa, jotka ovat rasittaneet sen tulosta. Viranomaisten hallussa olevien rekisteritietojen avaaminen em. periaatteella on perusteltua, koska rekisterien perustaminen ja ylläpito hoidetaan julkisin verovaroin.

Myös osoitetietojen luovuttamisen on oltava ehdottoman yksiselitteistä sen suhteen kenelle, millä edellytyksillä ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Tietojen luovutusta koskevaa 38 §:n sääntelyä käsitellään lausunnossa myöhemmin.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin muutoksia yleispalvelun järjestämiseen ja postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmien käyttöön.

Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan postilaissa (415/2011) tarkoitettu yleispalvelu on vapautettu verosta. Veroa on kuitenkin suoritettava sellaisesta palvelusta, jonka ehdot on neuvoteltu yksilöllisesti. Arvonlisäverolain verovapaus perustuu arvonlisäverodirektiiviin (2006/112/EY). Arvonlisäverotuksessa noudatettava neutraalisuuden periaate toteutuu parhaiten veropohjan ollessa laaja. Tämän vuoksi arvonlisäverodirektiivissä säädettyjä vapautuksia on tulkittava suppeasti.

Nykyisen postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluvat enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen. Yleispalvelun tarjoajan on pidettävä tarjolla ainakin laissa tarkemmin määrittelyn laatustandardin täyttävää kirjelähetystä. Postilain valmisteluaineiston mukaan yleispalvelun on tarkoitus vastata erityisesti kuluttajien sekä sellaisten pienten ja keskisuuren yritysten tarpeita, joille käteismaksullinen lähetys on tärkeä lähetystapa. Koska yleispalvelutuotteita ovat vain yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla maksettavat lähetykset, yleispalvelun ulkopuolelle jäävät kaikki sellaiset lähetykset, jotka laskutetaan asiakkaalta sopimuksen mukaisesti. Yleispalvelu ei siten sisällä esimerkiksi massapostitettavia lähetyksiä. Postilaissa säädetään lisäksi, että yleispalveluvelvoitteen määrääminen ei ole lainkaan tarpeen, jos markkinoilla on riittävästi yleispalvelua vastaavaa tarjontaa.

Lausuntopyynnön kohteena olevan lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin mukaan ” Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja *sähköisten palvelujen hyödyntäminen*. ” Esityksen perusteluissa todetaan, että tarkoituksena on mahdollistaa erilaisten sähköisten jakelukanavien käyttöönotto yleispalvelukirjeiden jake- lussa. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, mitä yleispalvelukirjeiden sähköinen jakelu käytännössä tarkoittaisi. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, kuuluisiko sähköinen jakelu yleispalveluun.

Nykyisin arvonlisäverotuksen neutraalisuusperiaate tulee huomioon otettua yleispalvelun määritelmässä, johon kuuluvat vain fyysisesti toimitettavat käteismaksulliset kirjelähetykset. Neutraalisuuden kannalta on tärkeää, että yleispalveluun kuuluvien kirjeiden sähköinen jakelu ei johda siihen, että yleispalvelun ala tosiasiaa laajenee nykyisestä. Arvonlisäverotuksen neutraalisuus toteutuu parhaiten järjestelmässä, jossa yrityksille myytävät postipalvelut ovat verollisia. Näin ollen on tärkeää, että asiakkaalta sopimuksen mukaan laskutettavat lähetykset jäävät postilain muutoksesta huolimatta selkeästi edelleen yleispalvelun määritelmän ulkopuolelle.

Arvonlisäverotuksen neutraalisuusperiaate on otettava lähtökohtaisesti huomioon myös kuluttajille suunnatun yleispalvelun verottomuuden osalta. Ehdotetun sähköisen jakelun ei tulisi olla verotonta, jos sen seurauksena on

yleispalvelun verottomuudesta aiheutuva kilpailuvääristymä postitoimintamarkkinoilla. Ehdotuksen 17 §:n 1 momentissa mainittua ”sähköisten palvelujen hyödyntämistä” tulisikin vielä tarkastella ottaen huomioon mahdollinen tarve, ja postilain sääntelyn antamat mahdollisuudet ja asettamat rajoitukset, sähköisen jakelun jättämiselle yleispalvelun määritelmän, tai markkinoiden arvioinnin perusteella yleispalveluvelvoitteen, ulkopuolelle.

Joka tapauksessa sähköisten palvelujen hyödyntämistä koskevaa ehdotusta tulisi tarkentaa ottaen huomioon postilain yleispalvelun määritelmä. Lakiehdotuksesta tulisi ilmetä, onko sähköinen jakelu osa yleispalvelua vai ei. Tässä tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös postilain postipalvelua ja sen määrittelyä koskeva sääntely kokonaisuudessaan. Jos sähköinen jakelu luettaisiin osaksi yleispalvelua, lakiehdotuksesta jää vielä epäselväksi muun muassa, miten käteismaksullisuuden edellytys toteutuisi sähköisesti jaettavien yleispalvelukirjeiden osalta.

Lakiluonnoksen 24 b §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntäen eri toimijat voisivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa siirtymäaikana esimerkiksi sanomalehdille sähköinen jakelualusta. Määräajan jälkeen yleispalvelun tarjoaja voisi jatkaa tietojärjestelmän tarjoamista jakelupalvelujen tarjoajille niin halutessaan markkinaehtoisesti.

Lakiehdotuksen 24 b §:ssä tarkoitettu palvelu on suunnattu erityisesti yrityksille. Arvonlisäverotuksen neutraalisuuden kannalta on tärkeää, että yleispalvelun verottomuudesta ei aiheudu kilpailun vääristymää. Kyseinen toiminta eroaa ehdotuksen perusteella laadultaan ja kohderyhmältään nykyisin verosta vapautetusta postin yleispalvelusta. Hallituksen esityksessä tulisi selkeyttää, että edellä mainitun palvelun tarjoamisessa ei ole kyse verottomasta postin yleispalvelusta.

Edellä mainittujen verotuksen neutraalisuusnäkökohtien lisäksi on otettava huomioon, että hallinnollisen tehokkuuden ja verovelvollisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että yleispalvelu on selkeästi määritelty.

Esityksessä ehdotetaan postilain 38 §:n muuttamista muun muassa niin, että yhteisöjen osoitetietojen luovuttamisesta säädettäisiin erikseen ja osoitetietojen luovuttamisen maksullisuutta ja tapoja täsmennettäisiin. Ehdotetut muutokset ja niiden perustelut ovat osittain epäselviä. Lain 38 §:ssä säädetään osoiterekisteristä, jota ylläpitävät postiyrietykset (muutkin kuin yleispalvelua hoitava tai hoitavat tahot). Perusteluissa viitataan kuitenkin nimenomaisesti Posti Oy:n oikeuteen luovuttaa tietoja, vaikka säännöksellä sanamuotonsa mukaan tarkoitetaan myös muita postiyrietyksiä tai yleispalvelua mahdollisesti tulevaisuudessa hoitavia muita tahoja.

Valtiovarainministeriö katsoo, että postilain 38 §:ssä säädetään yksilön kannalta merkittävästä tietojenluovutuksesta (mukaan lukien henkilötunnuksen luovuttaminen), mistä syystä säännösten ja niiden perustelujen on oltava ehdottoman yksiselitteisiä sen suhteen kenelle, millä edellytyksillä ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Näin ollen on oltava myös ehdottoman selvää, mille taholle väestötietojärjestelmästä voidaan tietoja luovuttaa ja tässä

sääntelyssä on otettava huomioon erityisesti henkilötietolain (523/1999) säännökset henkilötietojen käsittelystä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vaikka esityksellä ei sinänsä puututa voimassa olevaan järjestelyyn nykyisen yleispalvelua tarjoavan tahon (Posti Oy) ja maistraattien sekä Väestörekisterikeskuksen välillä muuttoilmoitusten vastaanottamisessa, tulisi esityksessä paremmin selvittää sitä, mikä vaikutus muutoksilla pidemmällä aikavälillä saattaa tähän toimintaan olla. Mikäli suuntaus on yhä enenevässä määrin postipalveluiden markkinaehtoiseen toimintaan ja esimerkiksi yleispalvelun laajentamiseen myös muille tahoille kuin nykyiselle toimijalle, voi tällä tosiasiallisesti olla merkitystä väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen luotettavuudelle edellä mainitun järjestelmän muuttumisen myötä. Lain tasolla ei ole säädetty siitä, miten muuttoilmoitukset postipalveluiden osalta tulee hoitaa. Mikäli ei yksiselitteisen selvästi säädetä siitä, mistä osoiterekistereihin muuttuvat tiedot päivitetään, on vaarana, että vähitellen tietojen luotettavuus ja vastaavuus sekä väestötietojärjestelmässä että postiyriyten erillisissä osoiterekistereissä vähenee.

Ehdotuksen tavoite on edistää toimivaa kilpailua alalla ja sitä kautta lisätä kustannustehokkuutta, synnyttää uusia palveluja ja edistää osaltaan julkisesti tuettujen henkilökuljetusten uudistamista. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana esitettyjä uudistuslinjauksia.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi: Kansantalousosasto  
Kunta- ja aluehallinto-osasto  
Vero-osasto