

13.9.2016

Dnro:
969/04/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 1.8.2016 LVM 1024/03/2015

Arviomuistio postilain muuttamisesta

Viestintävirasto pitää tärkeänä postilain kokonaisuudistusta

Viestintävirasto pitää tärkeänä, että postilakia uudistetaan kokonaisuudessaan. Lainsäädännön tulisi nykyistä paremmin vastata muuttuneisiin markkinaolosuhteisiin ja markkinoilla käynnissä oleviin muutoksiin. Yleispalvelun modernisointia tulisi harkita, jotta sen sisältö ottaisi nykyistä paremmin huomioon postipalvelujen käyttäjien tarpeet, muuttuvan palvelutarjonnan ja toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Nyky-yhteiskunnassa tarpeeton tai muutoin liian raskas sääntely tulisi purkaa. Yleispalvelusääntelyn uudistuksen tulisi myös ottaa huomioon yleispalveluvollisen postiyrityksen tasapuoliset toimintamahdollisuudet postipalvelujen markkinoilla, jossa toimii myös useita kilpailevia palveluntarjoajia.

Postilain tänä vuonna voimaan tullut uudistus on poistanut kirjepalvelujen toimiluvanvaraisuuden ja siten helpottanut uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Uudistuksen tavoitteena on ollut mahdollistaa kilpailu myös kirjepalveluiden tarjonnassa. Jotta kirjepalveluiden markkinoille saadaan uusia palveluja ja toimintamalleja, lainsäädännön tulisi varmistaa uusien toimijoiden tosiasiallinen markkinoille pääsy. Tehokas kilpailu ja toimivat postimarkkinat edellyttävät, että kilpailijoiden pääsy postitoiminnan harjoittamisen kannalta välttämättömään infrastruktuuriin on varmistettu.

Postipalveluiden tehokas valvonta edellyttää lisäksi joitakin tarkennuksia Viestintäviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Yleispalveluvuorituksen modernisointi

Kirjeiden viisipäiväinen jakelu

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo arviomuistiossa esiin kaksi vaihtoehtoista mallia yleispalveluun sisältyvään jakelu- ja keräilytiheyteen. Ensimmäisen mallin mukaan lainsäädännön edellyttämät jakelupäiviä vähennettäisiin nykyisestä viidestä kolmeen ja mahdollistettaisiin sähköisten jakelukanavien käyttö nykyistä

laajemmin. Toinen vaihtoehtoinen malli säilyttäisi nykyisen viisipäiväistä jakelua koskevan sääntelyn ennallaan.

Voimassa olevan lain mukaan velvoite viisipäiväiseen jakeluun koskee ainoastaan yleispalvelukirjeitä. Lain mukaan yleispalvelukirjeitä ovat käteismaksulliset kirjelähetykset, jotka voidaan jättää keräilypisteeseen, eli käytännössä postimerkkikirjeet. Yleispalvelukirjeiden osuus Postin verkossa kulkevista kirjelähetyksistä on erittäin pieni, alle 5 %. Käytännössä yleispalvelukirjeitä ei riitä jaettavaksi jokaiseen Suomen kotitalouteen edes yhtenä päivänä joka viikko. Muiden kirjetuotteiden, samoin kuin sanoma- ja aikakauslehtien jakelutiheys ja muu palvelun laatu määräytyvät yksinomaan kaupallisten sopimusten perusteella.

Yleispalvelukirjeiden pienen määrän vuoksi posti voi jäädä useinakin päivinä viikossa jakamatta kotitalouksiin ilman, että postiyritys rikkoo yleispalveluvelvoitetta. Nykyinen sääntely ei kattavasti varmista tosiasiallista viisipäiväistä jakelua. Tämä on käytännössä postinsaajille vaikeasti ymmärrettävää ja tuo myös merkittäviä haasteita velvoitteen toteutumisen valvonnalle.

Viestintävirasto katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista tai tehokasta pitää voimassa lainsäädäntöä, joka velvoittaa yleispalveluyrityksen jakamaan yleispalvelulähetykset viitenä päivänä viikossa, vaikka jaettavia yleispalvelukirjeitä ei riitä suurimmalle osalle päivistä. Mikäli viisipäiväisen jakeluvelvoitteen tavoitteena on käytännössä turvata sanomalehtien tai yrityskirjeiden viisipäiväinen jakelu, tulisi arvioida tarvetta ulottaa sääntely koskemaan myös näitä tuotteita.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan sanomalehtien jakeluun liittyvät haasteet tulisi kuitenkin ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan muutoin kuin yleispalveluvelvoitetta laajentamalla. Sanomalehtien jakelupalveluita tarjoavat useat jakeluyhtiöt, jotka ovat juuri aloittaneet myös kirjepalvelujen tarjoamisen. Yleispalveluvelvoitteen laajentaminen vaikuttaa suoraan näiden yritysten toimintaedellytyksiin ja saattaa vaikuttaa kielteisesti palvelujen tarjonnan kehittymiseen. Yleispalveluvelvolliselle postiyritykselle velvoitteiden laajentaminen saattaa aiheuttaa kohuttoman taloudellisen taakan, mikä saattaa johtaa tarpeeseen korvata yleispalvelun kustannuksia valtion varoista.

Viisipäiväisen jakelun sääntelyä tulisi tarkastella myös vaikeakulkuisten alueiden osalta uudelleen. Saariston postinjakelua koskevien velvoitteiden määrittelyssä tulisi nykyistä selkeämmin ottaa huomioon saaristoalueiden liikennöintiä koskevat järjestelyt.

Kirjeiden laatustandardi

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää kirjeiden kulkunopeutta koskevien säännösten keventämistä. Viestintävirasto pitää ehdotusta kannatettavana.

Voimassa oleva laki edellyttää, että kirjepalveluista on pidettävä tarjolla jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi

tarkoitettu kirjetuote, joka voidaan maksaa tavanomaisilla käteismaksutavoilla. Yleispalvelukirjeelle on laissa asetettu laatustandardi, jonka mukaan vähintään 95 % lähetyksistä on jaettava jättöpäivästä viimeistään toisena arkipäivänä ja 98 % viimeistään kolmantena arkipäivänä. Laatustandardi on asetettu erittäin korkealle ja on edellyttänyt käytännössä Postilta huomattavia panostuksia. Toisen luokan kirjettä ei kuitenkaan juurikaan käytetä lähetyksiin, joiden kulkunopeus olisi lähettäjälle keskeisen tärkeää. Toisen luokan kirjeiden kulkunopeudesta ei myöskään ole tullut Viestintävirastoon yhteydenottoja. Laatustandardin keventäminen mahdollistaa myös jakelupäivien vähentämisen, mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään.

Yleispalveluun ei kuulu pitää tarjolla 1. luokan kirjeitä koskevaa palvelua. Palvelulle laissa asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun palvelua käytännössä tarjotaan.

Toimipaikkaverkko

Liikenne- ja viestintäministeriö ei esitä muutoksia toimipaikkaverkkoa koskevaan sääntelyyn. Viestintäviraston näkemyksen mukaan myös toimipaikkoja koskevaa sääntelyä tulisi kuitenkin tarkastella osana yleispalveluvelvoitteen modernisointia.

Nyt voimassa oleva toimipaikkaverkkoa koskeva sääntely on varsin kaavamaisista ja perustuu monilta osin palvelujen käyttötapoihin, jotka ovat muuttuneet tai muuttumassa. Nykyisellä kuntarakenteella ja kun otetaan huomioon se, että laki edellyttää mahdollisuutta asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä, ei velvollisuus ylläpitää toimipistettä joka kunnassa tuo käytännössä mitään lisäarvoa palvelujen tarjontaan ja säännös tulisikin tarpeettomana kumota.

Nykyisin tärkein henkilökohtaista käyntiä edellyttävä palvelu on paketin nouto tai lähetys. Pakettilähetyspalveluja tarjoaa tällä hetkellä usea yritys Suomessa ja pakettipalveluja tarjoava toimipisteverkko kasvaa nopeasti markkinaehtoisesti ilman sääntelyä.

Toimipisteverkkoa koskevan sääntelyn tulisi keskittyä niihin palveluihin, joita kansalaiset ja yritykset keskeisesti käyttävät. Sääntelyn tulisi varmistaa palveluiden käytön turvaverkko, mutta mahdollistaa myös yleispalvelun tarjoajalle toimipisteverkon kehittäminen vastaamaan markkinoiden kysyntää. Ns. täyden palvelun toimipisteverkkoa tulisi voida nykyisestä tehostaa, koska esimerkiksi kirjaamis- ja vakuuttamispalveluja käytetään erittäin vähän.

Postimarkkinat

Postiverkkoon pääsy

Liikenne- ja viestintäministeriö ei arviomuistiossaan esitä postiverkkoon pääsyn sääntelyn muuttamista nykyisestäään. Viestintävirasto katsoo, että kilpailun mahdollistaminen edellyttäisi muutoksia verkkoon pääsyn sääntelyssä. Ainakin postilokeroihin pääsyn sääntelyä tulisi nykyisestäään kehittää.

Postilokeroihin pääsyä koskevan sääntelyn tulisi mahdollistaa kilpaileville postiyrityksille kannattava toiminta myös alueilla, joilla postilokeroita on runsaasti. Postilaissa tulisi edellyttää, että postiyritys järjestää fyysisen pääsyn toisen postiyrityksen hallinnassa olevaan postilokeroon, tai käyttää hinnoittelumallia, joka mahdollistaa kannattavan toiminnan myös toiselle postiyritykselle. Sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että kysymyksessä on selkeästi postiverkkoon pääsyn varmistava tukkuotuote. Velvoite tulisi asettaa kaikille postiyrityksille.

Nykyinen sääntely on johtanut siihen, että fyysistä pääsyä postilokeroihin ei käytännössä järjestetä, vaan postilokeroosoitteella varustetut kirjeet toimitetaan Postin verkkoon, jossa ne joutuvat usein kiertämään lähes koko Postin prosessin ja kantavat osaltaan koko tämän prosessin kustannukset. Tämä saattaa johtaa kustannustasoon, jolla on mahdotonta harjoittaa kilpailevaa toimintaa alueilla, joilla postilokeroita on paljon, kuten pääkaupunkiseudulla.

Postilokeroihin pääsy on kilpailevan postitoiminnan kannalta keskeisen tärkeää erityisesti taajama-alueilla. Kun toimilupäsääntelystä ollaan luopumassa, uusien toimijoiden tulo markkinoille myös pääkaupunkiseudulla on jossain vaiheessa todennäköistä. Pääkaupunkiseudulla on kuitenkin merkittävä määrä postinsaajia, joiden osoitepaikka on postilokero. Kilpaileva toiminta tällaisilla alueilla edellyttää, että postilokeroihin on pääsy ilman merkittäviä lisäkustannuksia tai viivästyksiä lähetysten toimittamiselle.

Osoiterekisterijärjestelmä

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että Posti velvoitetaan jatkossa luovuttamaan osoiterekisteritiedot avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Luovutuksesta saisi periä enintään ns. irrottamiskustannukset. Nyt voimassa olevan lain mukaan hinnan tulee olla kustannussuuntautunut. Viestintävirasto pitää esitystä tältä osin kannatettavana.

Kustannussuuntautunut hinta pitää sisällään osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Hinnoittelumalli johtaa alalle tulevien toimijoiden kannalta korkeisiin hintoihin, mitä ei voida pitää kilpailun avaamisen kannalta toivottavana. Korkeat hinnat saattavat käytännössä johtaa siihen, etteivät uudet toimijat osta osoiterekisteritietoja Postilta vaan toimivat omien rekistereidensä pohjalta, mikä saattaa johtaa postinjakelun virheisiin ja sen kautta kirjesalaisuuden vaarantumiseen. Tiedot osoit-

teenmuutoksista tai jakelun keskeytyksistä eivät myöskään välity kaikille postiyrityksille. Lisäksi velvoite kustannussuuntautuneeseen hintaan on hallinnollisesti raskas eikä hintaerimielisyyksiin ole saatavissa markkinoille pääsyn kannalta riittävän nopeita ratkaisuja. Tämä saattaa nousta alalle tulon esteeksi.

Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ehdota muutoksia osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalveluita koskevaan sääntelyyn. Viestintävirasto esittää kuitenkin edelleen harkittavaksi, tulisiko lainsäädäntötyön yhteydessä selvittää toteuttamiskelpoinen ratkaisu tarjota postinsaajille osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelut yhden luukun kautta.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan osoitteenmuutos- ja jakelun keskeyttämistietojen välittyminen kaikille postiyrityksille on keskeisen tärkeää kirjesalaisuuden toteutumisen kannalta. Kaikkien postiyritysten tulisi toiminnassaan varmistaa, ettei lähetystä jaeta väärin osoitteisiin väärin tai puutteellisten osoitetietojen takia tai siksi, ettei jakelun keskeyttämistä tai lähetysten edelleen lähetystä koskevien sopimusten tiedot ole helposti kaikkien postiyritysten saatavilla.

Kirjeitä jakaa jo nyt useampi postiyritys. Postin saajien kannalta olisi kohtuullista, että osoitteenmuutos- ja jakelun keskeytyspalvelut olisivat saatavilla "yhdelta luukulta". Postilaki mahdollistaa tällä hetkellä kohtuullisen maksun perimisen jakelunkeskeytyksestä, ja Posti Oy:n tarjoamana palvelu on jo pitkään ollut postinsaajille maksullinen. Maksuvelvollisuus useammalle postiyritykselle saattaisi kuitenkin käytännössä johtaa postin saajien kannalta kohtuuttomiin kustannuksiin jakelun keskeytyksestä.

Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää muutoksia Viestintäviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Viestintävirastolla olisi jatkossa mahdollisuus asettaa valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen Valitusten käsittelyaikaa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, että neljän kuukauden käsittelyaika voisi ylittyä poikkeuksellisen laajojen valitusasioiden käsittelyssä. Lisäksi valitustie yleispalvelupäätöksistä ja yritysten välisistä riita-asioista olisi suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viestintävirasto kannattaa ehdotuksia näiltä osin. Ehdotettu sääntely varmistaisi sen, että Viestintävirasto pystyy tehokkaasti kohdistamaan valvontatoimintaansa palveluiden saatavuuden turvaamisen ja markkinoiden toimivuuden kannalta keskeisiin asioihin. Sääntely saatettaisiin samalla vastaamaan tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä.

Lisäksi Viestintävirasto esittää, että postilain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi vielä arvioida, tulisiko perille saamattomien lähetysten käsittelyä koskeviin säännöksiin tehdä muutoksia. Lainsäädäntötyön yhteydessä olisi perusteltua selvittää, missä

laajuudessa perille saamattomien lähetysten käsittely olisi edelleen tarpeen hoitaa viranomaistehtävänä ja miltä osin tehtävien hoitamisesta viranomaistoimintana olisi mahdollista luopua.

Pääjohtaja



Kirsi Karlamaa

Johtaja



Johanna Juusela