

Asia: VN/21366/2020

## **Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Posti Group Oyj:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

Posti Group Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto postilain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Posti esittää lausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset viestit:

\* Yleispalvelun jakelupäivien keventäminen kolmeen päivään ja sanomalehtijakelun tukeminen valtionavustuksella ovat välttämättömiä toimia jakelun turvaamiseksi asiakkaille lähivuosina paperipostin vähentyessä voimakkaasti. Postin jakamien kirjeiden määrä on vähentynyt 2000-luvulla nopean digitalisaatiokehityksen myötä 67 prosenttia ja jaettavaa postia ei riitä enää viidelle päivälle.

\* Yleispalvelua on uudistettava, jotta sitä kyetään ylläpitämään myös jatkossa ilman valtion tukea. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan suoraan, ettei viisipäiväiselle jakelulle ole enää kannattavuusedellytyksiä. Postin odotetaan toimivan markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa ja yhtä tehokkaasti kuin yksityiset yhtiöt. Kilpailuneutraliteetti edellyttää, että myös Postin sääntelytaakkaa kevennetään. Esitysluonnos sisältää kuitenkin useita sääntelyä kiristäviä ja Postin veloitteita lisääviä ehdotuksia, jotka sopivat erittäin huonosti tavoitteeseen turvata postipalvelut asiakkaille voimakkaasti laskevissa postivolyymeissa.

\*Yleispalvelun jakelupäivien vähentämisellä sekä jakelun tehostamisella voidaan myös vähentää jakelusta syntyviä hiilidioksidipäästöjä. Päästöjä on jo kyetty vähentämään 19 %, kun viiden päivän jakelussa on siirrytty kahteen kevennettyyn jakelupäivään.

\* Yleispalvelun sääntelyä ei tule kiristää sitomalla jakelupäiviä tiettyihin viikonpäiviin. Vastaanottajalle ei olisi lisäarvoa yleispalvelukirjeiden kiinteistä jakelupäivistä, koska yleispalvelukirje jaetaan kotitalouteen keskimäärin kerran kolmessa viikossa. Lisäksi jakelun sitominen kiinteisiin jakelupäiviin johtaisi henkilöstön osa-aikaistuksiin ja rajoittaisi kokoaikaisen työn tarjoamista.

\* Vaatimus ilmoittaa jakelupäivät varhaisjakelualueilla ennen jakelun aloittamista johtaisi lisääntyvään jäykkyyteen ja hallinnolliseen taakkaan postitoiminnassa, kun tarve on päinvastainen, joustavoittaa jakelua voimakkaasti laskevissa volyymeissa. Postilaissa ei tule määrittää kaupallisten lähetysten jakelupäiviä. Jos muiden lähetysten jakelupäiviä säänneltäisiin, sääntelyn pitäisi koskea kaikkia postiyrityksiä. Postinsaajat ja lähettäjäasiakkaat informoidaan parhaiten asiakasviestinnällä.

\* Postin volyymistä 97 % on markkinaehtoista sopimusjakelua, jota tehdään lähettäjäasiakkaiden kanssa sovittujen palvelulupausten eli asiakastarpeiden mukaisesti. Mikäli markkinassa tapahtuu muutoksia niin yleispalvelun kuin kaupallisten tuotteiden osalta, Postin on kyettävä huomioimaan nämä muutokset jakelutyössään. Kaikki muut postiyritykset voivat jakaa kirjepostia milloin haluavat.

\* Postilaatikoiden sijaintitietojen keräily, päivittäminen ja ylläpito aiheuttavat Postille vuosittain noin miljoonan euron kustannuksen. Postin tulee saada periä kustannusperusteinen maksu postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamisesta. Vaatimus ilmaiseen tietojen luovuttamiseen olisi kilpailuoikeudellisesti syrjivää, sillä markkina on kilpailtu ja toimii markkinaehtoisesti. Ehdotus loukkaisi myös perustuslain turvaamaa omaisuuden suoja.

\* Sanomalehtijakelu on toteutettava tukialueilla kustannustehokkaasti ilman, että sitä sidotaan tiettyyn kellonaikaan tapahtuvaksi. Kaikki jakeluun kohdistetut aikarajoitukset lisäävät jakelukustannuksia ja tuetun lehtijakelun toteuttaminen varhaisjakeluna olisi erittäin kallista ja aikataulusyistä käytännössä jopa mahdotonta. Varhaisjakelu tarkoittaisi erillisen jakeluverkon perustamista vain sanomalehtien jakelua varten sekä erikseen hankittavia lehtikuljetuksia painotaloista jakelun lähtöpisteisiin. Ennen kuin sanomalehdet edes olisivat varhaisjakelussa, muodostuisi edeltävästä uudesta kuljetusprosessista pakollisine postilentoineen tukialueilla yhteensä noin 16–17 miljoonan euron lisäkustannukset vuodessa.

\* Ehdotus viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen määrittämisestä tietyille alueille ei sinällään turvaa sanomalehtien viisipäiväistä jakelua. Volyymien laskusta johtuen muilla tuotteilla ei ole tarvetta viisipäiväiseen jakeluun. Sanomalehdet joutuisivat yksin kantamaan jakelukustannukset kahden päivän osalta. Alueellinen viisipäiväinen yleispalveluvelvoite johtaisi vääjäämättä sanomalehtien jakelun alueelliseen hinnoitteluun.

\* Jakelu vaikeakulkuisilla saaristoalueilla turvataan parhaiten sillä, että valtio ylläpitää saaristossa riittävän tiheän yhteysalus- ja lossiliikenteen.

Markkinakehitys - postialan murros jatkuu rajuna lähivuosina

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt näkemykset posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, kannattavuudesta ja tulevasta kehityksestä vastaavat pitkälti Postin arvioita.

Paperipostin määrä on supistunut merkittävästi kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon viestinnän digitalisoituessa. Postin jakamien osoitteellisten kirjeiden määrä on asiakastarpeen muuttuessa vähentynyt liki 70 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Postin kirjemäärän laskua ovat kiihdyttäneet myös koronapandemia maaliskuusta 2020 lähtien sekä jo pidemmän aikaa jatkuvasti kiristynyt kilpailu kirjejakelussa.

Heinä-syyskuussa 2021 kirjeiden määrä väheni viime vuoden vastaavasta ajasta 8 miljoonaa kappaletta.

Vastaava laskeva volyymikehitys on tapahtunut myös muissa Pohjoismaissa. Naapurimaat ovat reagoineet volyymilaskuun keventämällä postisääntelyä. Tanskassa jakelu kotitalouksiin on tapahtunut jo vuodesta 2017 lähtien vain kerran viikossa. Norja siirtyi joka toinen päivä tapahtuvaan jakeluun 1.7.2020 ja Ruotsissa puolet postinsaajista ovat tällä hetkellä joka toisen päivän jakelun piirissä ja koko maassa siihen siirrytään kesään 2022 mennessä.

Postisääntelyn uudistaminen on myös EU:n asialistalla. Euroopan komissio julkaisi postidirektiivin ajantasaisuutta koskevan arvioreporttinsa 8.11.2021. Raportin johtopäätökset olivat, että postipalvelujen yleispalvelu on edelleen tarpeellinen, mutta siihen kohdistuu uudistustarpeita mm. kasvavien kustannusten ja laskevien kirjemäärien vuoksi. Raportti korosti myös tarvetta kansalliseen joustoon jäsenmaissa yleispalvelua koskevissa päätöksissä.

Laskevien volyymien takia Posti on siirtynyt koko maassa jakelumalliin, jossa tiistain ja perjantain jakelupäivät ovat ns. kevennettyjä jakelupäiviä. Näinä päivinä jaetaan vain osa jakelutuotteista. Huhtikuusta 2022 lähtien kevennettyjä jakelupäiviä ovat tiistai ja torstai, jolloin maanantaisin, keskiviikkoisin ja perjantaisin jaetaan kaikkia tuotteita. Yleispalvelukirjeet jaetaan postilain mukaisesti.

Alan murroksesta huolimatta Postin jakelun laatu on pysynyt tilastojen mukaan kokonaisuutena hyvällä tasolla. Heinä-syyskuussa 2021 yleispalvelun kulkunopeus (J+4) oli ulkopuolisen tutkimuslaitoksen tekemän puolueettoman tutkimuksen mukaan 97,8 %, kun postilaissa asetettu J+4 kulkunopeusvaade oli 50 %. Kesästä 2021 lähtien työvoimapula on haitannut Postin toimintaa. Erityisesti pääkaupunkiseudun varhaisjakeluun on ollut vaikea saada riittävästi työvoimaa. Työvoiman saatavuusongelma koskee laajemminkin palvelualoja, koska kesästä lähtien tarjolla on ollut runsaasti eri työvaihtoehtoja.

Paperipostin laskeva trendi ei ole pysähtymässä. Nykyisellä laskuvauhdilla kirjemäärän arvioidaan jopa puolittuvan nykyisestä tasostaan seuraavan kolmen vuoden aikana ja ennusteen mukaan vuonna 2023 kotitalouksiin jaetaan enää keskimäärin kaksi osoitteellista lähetystä viikossa. Tällä hetkellä osoitteellisia lähetyksiä jaetaan kotitalouteen keskimäärin 3,5 lähetystä viikossa, yleispalvelulähetyksiä sitäkin harvemmin, keskimäärin yksi lähetys noin joka kolmas viikko.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, paperipostin määrän laskua nopeuttavat osaltaan valtion ja julkisen sektorin omat toimet paperikirjeiden vähentämiseksi. Hallitusohjelman mukaisen digitaalisen edistämisen ohjelman tavoitteena on, että julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Nopean digitalisaatiokehityksen vuoksi on hyvin todennäköistä, että postilain uudistamista joudutaan jatkamaan vuosien 2024–2025 aikana.

Myös paperisten sanomalehtien jakelumäärien lasku jatkuu voimakkaana seuraavina vuosina. Sanomalehtien jakelumarkkinaa vuosikymmeniä selvittänyt tutkija Heikki Nikali on tehnyt sanomalehtien kysyntämallin pohjalta ennusteen, jonka mukaan sanomalehtien markkinakoko tulee seuraavien 10 vuoden aikana puolittumaan nykyisestä. Nikali puhuu jopa lehtien ”olemassaolotaistelusta”. Vähentämisen vauhti alkaneella vuosikymmenellä on keskimäärin -7 prosenttia vuodessa ja Nikali ennustaa, että jakelun ulottaminen koko maahan uhkaa loppua kalliiden jakelukustannusten vuoksi. Nikalin mukaan sanomalehtien jakelut ovat noidankehässä, jossa hintoja on jatkuvasti korotettava volyymin laskusta johtuvien yksikkökustannusten peittämiseksi. Samalla volyymi laskee sitä enemmän, mitä enemmän hintoja korotetaan.

Nikali toteaa omassa lausunnossaan, että sanomalehtien kysyntään vaikuttaa kaksi keskeistä tekijää. Keskeisin tekijä on uuden sähköisen teknologian käyttäminen uutisten seurantaan. Sanomalehtien kysynnän vähentämisestä korvautuvuus selittää 60 %. Loput 40 % on tilaushintojen korotusten vaikutusta. Sanomalehtien kysyntä on hyvin hintaherkkää.

Lehtien kokonaisvolyymin haja-asutusalueilla päiväjakelussa jaetaan Postin arvion mukaan noin 10 % sanomalehdistä. Nikalin arvion mukaan suuri osa nykyisten varhaisjakelun reuna-alueiden volyymin uhkaa siirtyä kustantajien päätöksellä päiväjakeluun lähivuosina. Tämä kasvattaisi merkittävästi tuetun lehtijakelun piirissä olevia lehtikappaleita ja luo myös paineita tuen kasvattamiselle.

Postin tilaston mukaan arvioituilla tukialueilla jaetaan tällä hetkellä lehtiä noin 27 miljoonaa kappaletta vuodessa. Näistä 3-7 kertaa viikossa ilmestyvien lehtien määrä tukialueilla on noin 17 miljoonaa kappaletta vuodessa.

Haja-asutusalueilla jakelun kustannukset ovat huomattavasti korkeammat taajamiin verrattuna alhaisen asukastiheyden ja pitkien etäisyyksien vuoksi. Heikki Nikali arvioi, että jakelun yksikkökustannus haja-asutusalueiden päiväkannossa on tällä hetkellä +44 prosenttia kalliimpi kuin taajamien varhaisjakelussa. Nikali ennustaa kustannuseron nykyisillä jakelurakenteilla kasvavan +75 prosenttiin vuosikymmenen lopulla.

Volyymilaskun myötä postinjakelun tulevaisuus on tienhaarassa, jossa jakelumallit eriytyvät sen mukaan, onko kyse varhaisjakelualueista tai haja-asutusalueista.

Varhaisjakelualueilla jakelua voidaan tehostaa jakeluiden asteittaisella yhdistämisellä sekä ns. vuoropäiväjakelulla. Haja-asutusalueilla kustannustehokkain ratkaisumalli perustuisi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettavaan kolmipäiväiseen jakeluun ja kahden päivän kilpailutettuun jakelutukeen.

Alueellisessa vuoropäiväjakelussa postia jaetaan postinumeropareittain vuoropäivinä. Varhain aamulla jaettavien sanomalehtien mukana voidaan jakaa myös päiväpostia. Lähetykset jaetaan lähettävän yrityksen ja Postin välisen palvelusopimuksen mukaisesti sovittuina jakeluaikoina. Yleispalvelukirjeiden jakelu tehdään postilain mukaisesti. Vuoropäiväjakelun malli käynnistyi lokakuussa 2021 Espoon ja Kauniaisen alueella. Vuoropäivämalli on käytössä jo ainakin Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa.

#### Yleispalvelun kolmepäiväinen jakelu

Hallituksen esitysluonnoksessa postilain muuttamiseksi esitetään, että yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten jakelussa siirrytään koko maassa kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Tämä esitys on sama kuin valtiosihteerien työryhmän linjaus. Posti kannattaa 17 §:n muutosehdotusta, koska voimakkaan volyymilaskun takia viisipäiväiselle yleispalvelun jakelulle ei enää ole asiakaskysyntää, tarvetta eikä kannattavuusedellytyksiä.

Esitysluonnoksen mukaan postilain uudistuksen tärkein tavoite on turvata kustannustehokas postinjakelu muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa postilähetysten määrät vähenevät jatkuvasti. Esityksen mukaan yleispalveluvelvoitetta pitää uudistaa, jotta peruspalveluja voidaan ylläpitää ilman valtion tukea. Yleispalvelun tukeminen ei olisi kansantaloudellisesti järkevää, koska yleispalvelu koski

vuonna 2020 vain noin kolmea prosenttia Postin kaikista jakeluista. Tammi-syyskuussa 2021 yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus oli laskenut 2,5 prosenttiin. Yleispalvelu tarkoittaa käytännössä jakelua, joka pitää sisällään postimerkillä varustetut kirjelähetykset. Yleispalvelusta noin kolmasosa on joulukortteja. Ylivoimaisesti suurin osa, noin 97 prosenttia Postin palveluista on täysin kaupallista toimintaa kilpaillussa markkinassa.

Esityksellä pyritään keventämään ja joustavoittamaan sääntelyä, jotta postipalveluja voitaisiin toteuttaa aikaisempaa tehokkaammin kuluttajien tarpeet huomioiden. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteudu käytännössä, sillä lausunnolla oleva esitysluonnos pitää sisällään myös sääntelyä kiristäviä ja postijakelun toteuttamista jäykistäviä elementtejä. Esimerkiksi vaatimus ilmoittaa yleispalvelun jakelupäivät 6 kuukautta ennen jakelun aloittamista johtaisi lisääntyvään jäykkyyteen ja hallinnolliseen taakkaan, kun tarve on päinvastainen, joustavoittaa jakelun järjestämistä, kun volyymit jatkavat nopeaa vähenemistään. Vaatimus voisi tarkoittaa käytännössä, että 2-3 prosentin volyymin liiketoiminta ohjaisi pitkälti sitä, miten Posti järjestää markkinaehtoisen jakeluliiketoimintansa.

Postin velvoitteiden keventäminen on välttämätöntä myös siksi, että Postin odotetaan toimivan markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa ja vielä yhtä tehokkaasti kuin yksityiset yhtiöt. Lisäksi Posti toimii täysin ilman julkista tukea – toisin kuin muut pohjoismaiset ja eurooppalaiset postit.

Jakelupäivien vähentäminen on myös myönteinen päätös energiatehokkuuden ja ilmaston kannalta. Jakelukertojen vähentämisellä ja tehostamisella voidaan myös alentaa merkittävästi ympäristön kuormitusta. Päästöjä on jo kyetty vähentämään 19 %, kun viiden päivän jakelusta on siirrytty kahteen kevennettyyn jakelupäivään. Lisäksi harvemmat ajot mahdollistavat sen, että suurempi osuus jakelusta voidaan ajaa uudemmalla energia- ja ilmastotehokkaammalla kalustolla.

Posti katsoo, että postilaissa yleispalvelun jakelua ei tule sijoittaa kiinteisiin viikonpäiviin tai kellonaikoihin. Yleispalvelun kolmen päivän jakelu on ollut mahdollista nykyisen postilain mukaan varhaisjakelualueilla jo vuodesta 2017 lähtien eikä näitä jakelupäiviä ole määritelty postilaissa. Jakelun lukitseminen viikonpäiviin tai kellonaikoihin olisi käytännössä nykyisen sääntelyn kiristämistä, mikä olisi erikoista tilanteessa, jossa valtio itse ajaa digitalisaation nopeuttamista ja paperiposti vähenee voimakkaasti.

Valtiosihteeriöryhmän raportissa korostettiin, että henkilöstövoimavarojen muutokset Postissa tulee tehdä hallitusti ja osaavan henkilöstön riittävyys sekä työssäjaksaminen turvaten. Posti toteaa, että kiinteät jakelupäivät ja kellonaikaan sidotut jakeluvaatimukset estäisivät kokoaikaisen jakelutyön tarjoamista henkilöstölle ja johtaisivat merkittävässä määrin henkilöstön osa-aikaistuksiin jakelutyössä. Ulkotyön jakelupäiviä vähennettäessä kokoaikaisia työkokonaisuuksia henkilöstölle voidaan järjestää vain ns. vuoropäivämallilla tai jakeluiden yhdistämisellä. Haja-asutusalueilla kokoaikaista työtä on mahdollista tarjota mallilla, jossa on kolme yleispalvelun jakelupäivää ja kaksi tuettua jakelupäivää päiväjakeluna. Postin kyky tarjota muuta täydentävää työtä jakelun lisäksi

rajoittuu muutama suureen kaupunkiin. Henkilöstön osa-aikaistaminen olisi vastoin niin valtiosihteerien raportin kuin Postinkin tahtotilaa. Posti haluaa hoitaa muutokset vastuullisesti myös henkilöstön näkökulmasta

Yleispalvelukirjeiden jakelu toteutettaisiin jatkossakin kulkunopeutta koskevan laatustandardin mukaisesti aina, kun niitä on jaettavana. Varhaisjakelussa Postilla on mahdollisuus jakaa kirjepostia useamminkin kuin kolme kertaa viikossa. Jakeluvaikeus ei voi kuitenkaan tarkoittaa, että jakelua pitäisi tehdä sellaisina päivinä, jolloin ei ole lähetyksiä jaettava. Jakelutuen vuoksi haja-asutusalueilla jakelupäivät olisivat kuitenkin käytännössä kiinteitä yleispalvelun tarjoajan ilmoituksella. Tuetun lehtijakelun jakelupäivät määriteltäisiin kilpailutuksen ehdoissa jakelutuen voimassaolon ajaksi. Jakelutuen piirissä olisi noin 1 700 postinumeroaaluetta, joten kiinteät jakelupäivät koskisivat noin 54 prosenttia koko maan postinumeroaalueista.

Posti toteaa, että siirtyminen kolmepäiväiseen jakeluun ja keräilyyn ei vaikuta yleispalvelukirjeiden kulkunopeuteen. Esitysluonnoksessa arvioidaan virheellisesti, että jakelu- ja keräilypäivien vähentäminen hidastaisi yleispalvelukirjeiden kulkua päivällä tai kahdella. Posti arvioi, että ainoastaan kansainvälisten kirjelähetysten jakelun kulkunopeus saattaa hidastua muutoksen seurauksena. Viranomaiskirjeet kuuluvat kaupallisen sopimusjakelun piiriin ja Posti jakaa nämä tuotteet täysin asiakkaiden kanssa sovitun palvelulupauksen mukaisesti. Tällä hetkellä Economy-kirjeen palvelulupaus on 4 työpäivää ja Priority-kirjeen on 2 työpäivää.

Posti lähtee siitä, että jatkossakin yleispalvelukirjeet jaetaan postilain 19 §:ssä säädetyn yleispalvelun laatustandardin mukaisesti. Kirjelaatikoihin jätettäessä lähetyksen jättöpäiväksi katsottaisiin keräilypäivä, ja näitä arkipäiviä on vähintään kolme viikossa. Postin palvelupisteistä lähetykset keräiltäisiin jatkossakin viitenä arkipäivänä viikossa eli enemmän kuin laki velvoittaisi. Keräilypäivät ja tyhjennysajat ilmoitetaan niin kirjelaatikoissa, palvelupisteissä kuin Postin verkkosivuilla, minkä vuoksi keräilypäivät ovat yleisesti tiedossa ja asiakkaille tiedotettuja.

Posti kannattaa myös nykyisen yleispalvelujakelua koskevan hankintamenettelyn kumoamista (17 § 2 momentti) tarpeettomana.

#### Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Lakiluonnoksen 17 a §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi jatkossa ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräilyn ja jakelun aloittamista.

Posti ei kannata yleispalvelun jakelupäivien ennakoilmoitusvelvollisuutta sanomalehtien varhaisjakelualueilla. Posti pitää tätä vaatimusta sääntelyn kiristyksenä, koska jo nykyinen postilaki mahdollistaa yleispalvelun kolmepäiväisenä ilman viikonpäivien määrittelyä. Tämä velvoite vaikeuttaisi päivittäistä operatiivista postitoimintaa ja heikentäisi Postin mahdollisuuksia tarjota asiakkailleen laadukkaita ja joustavia jakelupalveluja. Sääntelyn kiristämisen sijaan kustannustehokkaan ja asiakaslähtöisen palvelun edellytykset ovat päinvastaiset, joustavoittaa jakelua voimakkaasti laskevissa volyymeissa ja siirtyä varhaisjakelualueilla malliin, jossa yhdistetään asteittain jakeluita ja päiväjakelussa hyödynnetään vuoropäiväjakelua.

Varhaisjakelualueiden kotitalouksille yleispalvelun jakelupäivän tunnistaminen olisi käytännössä mahdotonta, koska Posti jakaa muut lähetykset asiakkaiden kanssa sovitun palvelulupauksen mukaisesti ja kaikki muut toimijat jakavat kirjepostia milloin haluavat. Kirjejakelu on täysin kilpailtua, kirjeitä jakaa varhaisjakelualueilla 17 jakeluyhtiötä eikä viranomainen määrittele muidenkaan kirjeitä jakavien jakeluyhtiöiden jakelupäiviä eivätkä ne ole julkisesti saatavilla. Lisäksi Postin jakamista lähetyksistä vain 2–3 lähetystä sadasta on yleispalvelukirjeitä eli jakaja toimittaa kotitalouteen yleispalvelukirjeen noin kerran kolmessa viikossa. Yleispalvelun jakelupäivien sitominen kiinteisiin viikonpäiviin rajoittaisi Postin kaiken muun markkinaehtoisen jakelutoiminnan joustavaa toteuttamista asiakaslähtöisesti.

Säännösehdotus ja sen perustelut jättävät myös epäselväksi, mitä jakelua ja keräilyä velvollisuus koskisi. Ilmoitusvelvollisuus ei voi koskea yleispalvelun tarjoajan markkinaehtoisten lähetysten jakelupäiviä. Postin mielestä ehdotettu ilmoitusvelvollisuus varhaisjakelualueilla on tarpeeton velvoite myös kirjeiden yleispalvelulle, jonka osuus on vain 2-3 % kaikesta postista. Postilaissa ei tule määrittää pakettilähetysten tai muiden kaupallisten lähetysten jakelupäiviä. Jos kuitenkin myös markkinaehtoisten lähetysten jakelupäiviä säänneltäisiin, sen pitäisi yhdenvertaisuuden vuoksi koskea kaikkia postiyrityksiä.

Varhaisjakelualueiden ulkopuolella yleispalvelukirjeiden jakelupäivien ilmoittaminen Traficomille ennakkoon on perusteltua kilpailutuksen järjestämisen vuoksi. Säännöstä tulisi siten täsmentää koskemaan vain sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisia alueita ja ainoastaan yleispalveluun kuuluvien kirjepalvelujen jakelupäiviä. Ehdotettu kuuden kuukauden ennakoilmoitusaika on liian pitkä ja sitä tulisi lyhentää 3-4 kuukauteen. Näistä ilmoitetuista jakelupäivistä tulee voida poiketa ylivoimaisen esteen perusteella postilain 17.2 §:n mukaisesti.

Ehdotus sisältää Liikenne- ja viestintävirastolle oikeuden olla hyväksymättä muutoksia jakelupäiviin, mutta tämän ehdotuksen tarpeellisuutta ei ole lainkaan perusteltu. Perusteluissa ei ole myöskään määritelty kriteereitä, joilla Traficom voisi olla hyväksymättä Postin ilmoittamat jakelupäivät. Posti vastustaa tätä Traficomille ehdotettua oikeutta. Jakelupäivät pitää voida määritellä ensisijaisesti asiakastarpeiden pohjalta. Posti katsoo, että ehdotus rajoittaa Postin elinkeinovapautta, eikä ehdotettu säännös täytä perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Laissa olevan sääntelyn pitää olla niin täsmällistä, että se takaa



riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Viranomaiselle voidaan delegoida vain tekniluonteisia tehtäviä, minkä oikeus olla hyväksymättä muutoksia jakelu- ja keräilypäivissä selvästi ylittää.

Posti on vakiintuneesti tiedottanut jakelupäiviä koskevista muutoksista kyseessä olevan alueen postinsaajille. Parhaillaan Posti valmistelee verkkopalvelua, jossa postinsaajat voivat helposti tarkastaa oman postinumeroalueensa jakelupäivät. Ehdotus Traficomien oikeudesta antaa määräyksiä siitä, kuinka yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava keräily- ja jakelupäiviä koskevista muutoksista alueen kotitalouksille, ei ole siksi tarpeen.

Sanomalehtijakelun tukeminen varhaisjakeluverkon ulkopuolella

Posti kannattaa esitystä ottaa käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelun valtionavustus haja-asutusalueilla, joissa ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua. Posti korostaa, että sanomalehtijakelu tukialueilla on toteutettava kustannustehokkaimmalla tavalla. Varhaisjakeluna tai ajallisena tiettyyn kellonaikaan rajattuna sen toteuttaminen olisi erittäin kallista, kustannustehotonta ja käytännössä jopa mahdotonta.

Asetusluonnoksessa esitetään tuetun lehtijakelun toteuttamista varhaisjakeluna. Asetusmuistiossa ei kuitenkaan esitetä tämän jakelumallin vaikutusarviointia. Asetusmuistion viittaukset lehtien jakelun yksikkökustannuksiin ja Postin hinnastoon koskevat lehtien päiväjakelua, jonka jakelukustannukset ja hinnoittelu ovat täysin eri asia kuin varhaisjakelun kustannukset ja jakeluhinta. Lisäksi sanomalehtien päiväjakelun hinnoittelu perustuu valtakunnalliseen tasahintaan, joka on sama niin taajamissa kuin haja-asutusalueellakin.

Tuetun sanomalehtien jakelun toteuttamista varhaisjakeluna on perusteltu kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, jotta maalla asuvat postinsaajat olisivat tasa-arvoisessa asemassa kaupungeissa asuvien kanssa. On kuitenkin huomioitava, että nykyiset varhaisjakelualueet ovat syntyneet ja ylläpidetty lehtikustantajien kaupallisilla päätöksillä, ei Postin päätöksillä. Postin ylläpitämä päiväjakelu toteutuu sanomalehtikustantajien ja tilaajien kannalta yhdenvertaisesti tasahinnoittelulla koko maassa riippumatta siitä, onko kyse kaupungista tai haja-asutusalueesta.

Lehtijakelun toteuttaminen varhaisjakeluna tukialueilla on mahdotonta, koska

1.

Lehtien varhaisjakelu haja-asutusalueilla olisi useimmissa tapauksissa täysin mahdotonta lehtien paino- ja kuljetusaikataulujen vuoksi. Valtaosassa haja-asutusaluetta ei ole koskaan ollut varhaisjakelua, koska siihen ei ole löytynyt kaupallista kysyntää korkean kustannustason ja aikatauluongelmien vuoksi. Nykyisin noin 80 prosenttia Suomen pinta-alasta on sanomalehtien päiväjakelun piirissä. Lisäksi vallitsevana kehityksenä on, että varhaisjakelualueiden määrä pienenee, kun lehtitalot siirtävät varhaisjakelujen reuna-alueiden lehtitilauksia päiväjakelussa jaettaviksi.

2.

Tuetun lehtijakelun toteutus varhaisjakeluna olisi erittäin kallista. Se edellyttäisi nykyisen yhdistetyn jakeluverkon jakamista kahteen erilliseen verkkoon ja erikseen hankittavien lehtikuljetusten järjestämistä painotaloista jakelun lähtöpisteisiin kahtena päivänä viikossa. Muut jakelutuotteet eivät ehtisi samoihin kuljetuksiin.

Erilliset maantiekuljetukset painotaloista terminaaleihin tai lentokentille aiheuttaisivat Postin alustavan laskelman mukaan noin miljoonan euron vuotuisen lisäkustannuksen. Lisäksi tarvitaan erilliset postilennot ja maantiekuljetukset tukialueiden terminaaleihin, mikä aiheuttaisi vähintään noin 10 miljoonan euron vuosittaisen lisäkustannuksen.

Kustannuksia syntyisi myös aluekuljetuksista eli terminaaleista esityön toimipaikkoihin tehtävistä kuljetuksista, joita uusi varhaisjakeluverkko edellyttäisi. Tämä lisäkustannus olisi Postin arvion mukaan noin 5,5 miljoonaa euroa vuositasolla. Lisäksi olisi järjestettävä kuljetukset esityön toimipaikoista jakelun lähtöpisteisiin.

Ennen kuin sanomalehdet edes olisivat varhaisjakelun lähtöpaikoilla, muodostuisi näistä jakelua edeltävistä kuljetus- ja jakeluprosesseista kahtena päivänä viikossa arvion mukaan 16–17 miljoonan euron lisäkustannukset vuositasolla. Epäselvää on, kuuluisivatko nämä kustannukset ehdotetun valtiontuen piiriin. Näitä kustannuksia ei ole kuitenkaan huomioitu asetusluonnoksen vaikutusarvioinnissa. Nykyisissä lehtien varhaisjakeluissa jakelua edeltävät kuljetukset eivät kuulu jakelun hintaan, vaan ne sovitaan erikseen.

Tutkija Heikki Nikali arvioi, että ehdotettu varhaisjakelumalli aiheuttaisi 10 vuodessa yhteensä reilun 100 milj. euron lisäkustannukset sanomalehtien jakeluun haja-asutusalueilla verrattuna siihen, että sanomalehtien jakelu haja-asutusalueilla säilyisi päiväkantona viitenä päivänä viikossa.

3.

Varhaisjakelun ulottaminen haja-asutusalueille edellyttäisi kalliita postilentoja kahdelle päivälle viikossa. Esimerkiksi Rovaniemi-Oulu-Helsinki-Oulu-Rovaniemi tilauslennon hinta yhdeltä yöltä on

noin 11 000 euroa eli 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Postilentojen uudelleen aloittaminen olisi myös ilmastonäkökulmasta negatiivinen asia ja päästövähennystavoitteiden vastaista.

Posti lopetti postilennot Pohjois-Suomeen vuonna 2019 Priority-kirjeiden vähentyneen kysynnän vuoksi. Maantiekuljetuksiin siirtymisellä haluttiin myös vähentää jakelukustannuksia ja päästöjä.

4.

Varhaisjakelu edellyttäisi sanomalehtien sisällöllisen toimitustyön ja painojen aikataulujen merkittävää aikaistamista useilla tunneilla, mikä heikentäisi lehtien sisältöä ja ajankohtaisuutta. Nykyisillä aikatauluilla sanomalehtien saaminen jaettavaksi koko maahan niin, että jakelu olisi valmis aamulla, on mahdotonta.

5.

Jakelun järjestäminen nykyistä lyhyemmässä aikaikkunassa (esimerkiksi yöllä ja aamupäivän aikana) verrattuna päiväjakeluun edellyttäisi huomattavaa lisäpanostusta jakeluautojen ja jakajien määrään, mikä nostaisi jakelukustannuksia. Yötyöhön paikallisia työntekijöitä tai kuljetusyrittäjiä olisi vaikea löytää. Päiväjakelussa kuljetusyrittäjä voi yötyötä helpommin yhdistää jakeluun muita kuljetuksia. Lyhyiden reittien lisääntyminen toisivat myös lisää päästöjä.

6.

Varhaisjakelua tehdään Suomessa pääsääntöisesti eri työehtosopimuksen mukaisilla työehdoilla kuin päiväjakelua. Kahden päivän varhaisjakelumalli estäisi kokoaikaisen työn, sillä työehdot rajoittaisivat yötyön tekemistä. Haja-asutusalueiden päiväjakelussa tehdään usein neljän päivän työkokonaisuuksia, minkä vuoksi kahta varhaisjakelun yövuoroa ei olisi mitenkään mahdollista yhdistää samoille kokoaikatyötä tekeville jakajille. Varhaisjakelu yöaikaan haja-asutusalueella ei ole tarkoituksenmukaista myöskään työturvallisuuskulmasta.

Yhdelläkään kustantajalla ei ole tällä hetkellä halukkuutta varhaisjakelun järjestämiseksi haja-asutusalueilla, koska se nostaisi tilaajahinnat kestävämmiksi. Jotta suunniteltu 10 miljoonan euron määräraha riittäisi kaikille kilpailutusalueille, tuettu lehtijakelu tulee tehdä kustannustehokkaasti. Tämä on toteutettavissa parhaiten päiväjakeluna. Tuettua jakelua ei pidä sitoa lainkaan tiettyyn kellonaikaan tapahtuvaksi, jotta sanomalehtien jakelu voitaisiin haja-asutusalueilla tehdä mahdollisimman laajasti kustannustehokkaimmalla jakelumallilla. Jakelun sitominen tiettyyn kellonaikaan merkitsisi kustannusten kasvattamista nykytilaan verrattuna. Jakelu haja-asutusalueilla on jo nykyisin tappiollista ja jakelukustannukset ovat moninkertaiset kaupunkijakeluun verrattuna. Haja-asutusalueiden kustannusta tasataan valtakunnallisella tasahinnoittelulla.

Lehtien jakaminen päiväjakelussa ei tarkoittaisi heikennystä nykytilaan. Nykyisin maaseudulla on yhdistetty jakeluverkko eli samassa jakelussa jaetaan niin kirjeet, mainokset, lehdet kuin paketit, mikä vähentäisi osaltaan suunniteltua valtiontuen tarvetta. Lisäksi sanomalehtien tilaajien kannalta tilanne olisi erittäin sekava, jos lehdet tulisivat kolmena arkipäivä päiväjakelussa ja kahtena päivänä yöaikaan.

Tämän johdosta Posti ehdottaa, että valtioneuvoston asetusluonnoksen 5 §:n neljäs momentti poistetaan.

#### Alueelliset kustannukset ja enimmäishinta

Asetusluonnoksen 6 §:ssä Traficomille ehdotetaan oikeutta asettaa aluekohtainen enimmäishinta, jonka jakaja saa periä sanomalehtikustantajalta. Posti katsoo, että enimmäishinnan asettaminen on hyvin hankala kysymys, koska kyse on markkinaehtoisesta kaupallisesta tuotteesta, jonka jakelussa on suuret alueelliset kustannuserot. Säännöstä tulisi täsmentää siten, että enimmäishinta voi koskea vain tuettuina päivinä tapahtuvaa jakelua niiltä sanomalehtikustantajilta, jotka ovat tuen piirissä.

Toisin kuin perusteluissa todetaan, enimmäishinnan asettamisen vertailukohtana ei tulisi pitää markkinaehtoisilla alueilla toteutuvaa hintatasoa. Jakelutuen pitää perustua kilpailutettavilla alueilla todellisiin kustannuksiin, sillä kustannukset vaihtelevat merkittävästi alueittain. Esimerkiksi Lapissa etäisyydet ovat hyvin pitkiä ja jakelua ei voi suorittaa Uudenmaan kustannustasolla.

Enimmäishinnan asettaminen liian alhaiseksi voisi johtaa siihen, että jakelutukeen varattu määräraha ei riitä kattamaan haja-asutusalueiden korkeita jakelukustannuksia. Se saattaisi johtaa myös lehtien ilmestymispäivien optimointiin siten, että jakelua siirretään tuen piirissä oleville päiville. Tämän mahdollisuutta lisäisi se, jos tuen piiriin hyväksyttäisiin kolmena arkipäivänä ilmestyvät sanomalehdet. Tämä lisäisi jakelutuen tarvetta ja uhkaisi määrärahan riittävyyttä.

#### Tukikauden pituus

Esitysluonnoksen 18 a §:n mukaan tukikausi voitaisiin kilpailuttaa enintään kahdeksi vuodeksi. Traficomilla olisi kuitenkin valtuudet määritellä tukikauden kesto tätä lyhyemmäksi. Posti katsoo edelleen kuten lausunnossaan jakelutuen arviomuistiosta, että lehtien jakelutuen kilpailutus pitäisi

toteuttaa vähintään kolmeksi vuodeksi jatkuvuuden takaamiseksi henkilöstölle ja lehtitaloille, kapasiteettikustannusten hallitsemiseksi sekä laadun varmistamiseksi asiakkaille, niin sanomalehtien kustantajille kuin kuluttaja-asiakkaillekin.

Tuen tarve jatkuu koko vuosikymmenen ajan, sillä paperilehtien volyymien arvioidaan vähenevän merkittävästi, mutta pysyvän kuitenkin tasolla, jolla tarve jakelun jatkumiselle säilyy. Posti katsoo, että asetuksen tulisi olla voimassa koko vuosikymmenen eli 31.12.2029 saakka. Tukipäätös tulisi antaa hyvissä ajoin (vähintään 6 kk) ennen kunkin tukikauden alkamista, jotta kilpailutukseen osallistuneet jakeluyritykset voivat varautua päätöksen vaikutuksiin omassa toiminnassaan, esimerkiksi henkilöstön ja kaluston tarpeeseen.

### Kilpailutusalueiden koko

Viime kevään lausunnossa Posti esitti, että kilpailutuksen tulisi tapahtua alueellisesti riittävän suurissa kokonaisuuksissa työvoiman ja kapasiteetin turvaamiseksi. Asetusluonnoksessa kilpailutettavien alueiden määrittely on jätetty Traficomien harkintaan, mutta perusteluissa oletuksena esitetään, että suurimmassa osassa maata alueet määriteltäisiin maakuntien suuruiseksi, mitä voidaan pitää käytännöllisenä toteutustapana kilpailutuksen onnistumiseksi. Kilpailutusalueen koolla on vaikutusta myös kuljetuskustannusten pitämiseksi tehokkaina. Tästä syystä kilpailutusta ei tule toteuttaa kunta- tai postinumerotasolla, poikkeuksena Lapin kunnat.

### Jakelupäivät tukialueilla

Tuettu lehtijakelu on tarkoitus toteuttaa kahtena päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole kaupallista varhaisjakeluverkkoa ja niinä arkipäivinä, jolloin ei ole postilaissa säädettyä yleispalvelujakelua. Yleispalvelun kolme jakelupäivää olisivat tukialueilla yleispalvelutarjoajan ennakkoon ilmoittamat.

Mikäli markkinassa tapahtuu asiakastarpeista johtuvia muutoksia, esimerkiksi lehtien ilmestymispäivien tai mainosten jakelupäivien muutoksia, Postin on kyettävä huomioimaan nämä muutokset yleispalvelun jakelupäivissä ylläpitääkseen kustannustehokasta jakelua. Myös Traficomien tulisi tarvittaessa huomioida nämä muutokset postilain 18 a §:n mukaisessa vuosittaisessa tarkastelussa.

Ehdotettuja säännöksiä sekä postilaissa että valtioneuvoston asetuksessa tulisi täsmentää niin, että kyse on arkipäivinä, ei kaikkina viikonpäivinä tapahtuvasta jakelusta. Tämä huomautus koskee ainakin lakiluonnoksen 18 a §:n 1 ja 2 momenttia, 18 b §:n 4 momenttia sekä asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin 1) ja 2) kohtia.

#### Viisipäiväinen yleispalveluvelvoite

Postilakiluonnoksessa esitetään Traficomille mahdollisuutta asettaa yleispalveluntarjoajalle eli Postille yleispalvelun viisipäiväinen jakeluvelvoite niille alueille, jonne ei kilpailutuksessa saada tarjouksia tai alue putoaa pois varhaisjakelun piiristä tukikauden aikana.

Esityksen mukaan tällaisilla alueilla ei asu suurta määrää postinsaajia, jotka olisivat riippuvaisia sanomalehden viisipäiväisestä jakelusta. Tutkija Heikki Nikali muistuttaa lausunnossaan, että taajamien reuna-alueiden varhaisjakelussa jaetaan merkittävä määrä sanomalehtiä. Hän arvioi, että jakelukustannusten noustessa tämä volyymi tulee viidessä vuodessa siirtymään päiväjakeluun ja siten jakelutukiasetuksen piiriin, jolloin tarvittavan tuen tarve kasvaa. Päätöksen tekevät kustantajat kaupalliselta pohjalta.

Lakiehdotus on ristiriidassa hallituksen esitysluonnoksen tavoitteiden kanssa, koska esitysluonnoksessa todetaan, että jo nykyisellään ”viisipäiväiselle keräilylle ja jakelulle ei enää ole välttämätöntä tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä”. Kuitenkin lakiehdotus sisältää mahdollisuuden, että osassa Suomea säilyisi yleispalvelun viisipäiväinen jakeluvelvoite.

Asetusluonnoksen 8 §:n mukaan Traficomilla olisi oikeus joko karsia tukea joltain alueelta tai keskeyttää tuen maksatus kokonaan, jos tukikauden aikana tarkoitukseen osoitettu määräraha uhkaisi loppua kesken. Epäselvää on, miten Traficom pystyisi seuraamaan määrärahan riittävyyttä, kun avustuksen saajan tulee esittää selvitys tuen käytöstä ja tukikelpoisista kustannuksista vasta tukikauden päätyttyä.

Asetusmuistion mukaan tuki voidaan kohdentaa niille alueille, joilla on eniten sanomalehtien varhaisjakelutilauksia. Määritelmän mukaan tukialueilla ei voi olla tällaisia tilauksia, koska tukialueet ovat alueita, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoja. Lisäksi tilaaja ei määrittele lehden jakeluaikaa, vaan lehtikustantaja päättää, jaetaanko lehti varhaisjakelussa vai päiväkantona. Tilaajan kannalta ei ole olemassa erikseen varhaisjakelutilauksia.

Yleispalvelun viisipäiväisen jakeluvelvoitteen säilyminen tulisi kalliiksi kuluttajille, jotka joutuisivat maksamaan kireän velvoitteen takia nousevat sanomalehtien tilaushinnat. Se lisäisi myös jakelun

tehottomuutta, sillä sanomalehtiä lukuun ottamatta jaettavaa ei yksinkertaisesti riitä enää viidelle päivälle. Muilla tuotteilla kuin sanomalehdillä ei ole tarvetta viiden päivän jakeluun. Viisipäiväisessä yleispalvelussa sanomalehdet joutuisivat käytännössä yksin kantamaan jakelukustannukset kahden päivän osalta kustannusperusteisesti, mikä tarkoittaisi jakeluhintojen merkittävää kallistumista. Alueellinen viisipäiväinen yleispalveluvelvoite johtaisi käytännössä sanomalehtien jakelun alueelliseen hinnoitteluun.

Posti katsoo, että lausunnolla olevat ehdotukset jättävät Traficommin harkintavaltaan erittäin paljon kilpailutukseen liittyviä yksityiskohtia. Päätökset ovat valituskelpoisia ja avoimen tulkinnanvaraiset asiat (esimerkiksi tukikauden pituus ja kilpailutusalueiden määrittely) voivat johtaa valitukseen, mikä puolestaan voi merkittävästi viivästyttää jakelutuen käyttöönottoa. Kilpailutusmenettelyn keskeiset reunaehdot tulisi määritellä säädösten avulla.

### Postilaatikoiden sijaintitietojen maksullisuus

Esitysluonnoksessa esitetään, että Postin olisi annettava toisille postiyrityksille ilmaiseksi kaikki tiedot postilaatikoiden sijainneista. Nykyisen postilain 39 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelutarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainneista. Tällä hetkellä tiedot annetaan, mutta niistä saa periä kustannusperusteisen maksun.

Maksuttomuutta perustellaan esityksessä sillä, että postilain 44 § mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle yksinoikeuden päättää postilaatikoiden sijainnista. Mahdollisuutta periä maksu sijaintitietojen luovuttamisesta ei katsota tarkoituksenmukaiseksi tasapuolisen kilpailun toteutumisen kannalta. Toisin kuin esityksessä todetaan, Posti katsoo, että vaatimus ilmaiseen tietojen luovuttamiseen olisi nimenomaan kilpailuoikeudellisesti syrjivää avoimessa kilpaillussa ja markkinaehtoisessa liiketoiminnassa. Sääntelyn ehtojen tulee olla tasapuolisia ja kohtuullisia kaikille toimijoille. Postinjakelussa kilpailu on avattu jo vuonna 1994 ja se on tällä hetkellä vapaata ja alalle tulokynnykset on poistettu postilain aiempien muutosten myötä.

Lakiluonnoksen perusteluissa on todettu, että ehdotus maksuttomasta luovutusvelvollisuudesta on perustuslain mukainen, koska velvoite perustuisi täsmälliseen lainsäädännökseen ja olisi omistajan kannalta kohtuullinen. Tämän arvioinnin yhteydessä viitataan useisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa omaisuudensuojan näkökulmaa on arvioitu perustuslain näkökulmasta. Posti huomauttaa, että mainituissa lausunnoissa on ollut kysymys lainmuutoksista, joissa on asetettu yritykselle velvoitteita vuokrata omaisuutta, luovuttaa käyttöoikeuksia tai rajoitettu yrityksen oikeutta periä maksuja vapaasti kaupallisin perustein. Vain yhdessä tapauksessa on ollut kysymys velvollisuudesta tarjota palvelua korvauksetta. Tällöin kyse oli ohjelman siirtovelvollisuudesta kaapelitelevisioverkossa, mikä katsottiin toisaalta perustelluksi sananvapauden turvaamisen kannalta eli painavasta syytä ja toisaalta kohtuulliseksi velvoitteen kohteena olevalle

kaapelitelevisioyritykselle, sillä sen arvioitiin myös hyötyvän itse laajemmasta ohjelmien jakelusta. Yleisesti datan luovutusvelvollisuuksien yhteydessä on Suomessa katsottu, että luovuttajalla on oikeus asettaa ehtoja ja periä maksuja, kunhan ne ovat oikeudenmukaisia, syrjimättömiä ja kohtuullisia.

Ehdotettu postilaatikoiden sijaintitietojen maksuton luovutusvelvollisuus ei siten olisi perustuslain mukainen, vaan loukkaisi perustuslain turvaamaa omaisuuden suojaa.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Postilaatikoiden sijaintitiedon luovuttamista maksutta ei ole perusteltu painavilla yhteiskunnallisilla syillä. Postin kanssa kilpailevien yritysten mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa Postin kustannuksella ei voida pitää painavana yhteiskunnallisena tavoitteena erityisesti ottaen huomioon, että jo nykyinen postilaki turvaa muille postiyrityksille oikeuden saada postitoiminnan harjoittamiseksi tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainneista. Maksuttoman luovutusvelvollisuuden kohtuullisuutta Postin kannalta ei myöskään ole perusteltu. Postilaatikoiden sijaintitiedot ei ole staattinen tiedosto, joka olisi luotu historiassa Postin toimiessa "monopolimarkkinoilla", toisin kuin esitysluonnoksessa annetaan ymmärtää. Postilaatikoiden sijaintitietojen keräily, päivittäminen ja ylläpito (esimerkkinä laatikoiden ryhmittelyt ja uustuotanto) aiheuttavat Postille – myös jatkossa – vuosittain noin miljoonan euron kustannuksen, mikä rahoitetaan täysin liiketoiminnalla saaduista tuloista.

Posti katsoo, että sen tulee voida periä kustannusperusteinen maksu postilaatikoiden sijaintitiedoista. Posti toimii markkinaehtoisesti, sen toiminta rahoitetaan täysin liiketoiminnalla saaduilla tuloilla, eikä sen toimintaa tueta verovaroin.

Posti ehdottaa, että vaihtoehtoisesti velvollisuus määrittellä postilaatikoiden sijainti voitaisiin postilaissa antaa Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille. Jos ongelmana pidetään sitä, että kirjepalveluiden yleispalvelun tarjoaja yksin vastaa sijainnin määrittelystä, niin tämä vältetään sillä, että Traficom neutraalina toimijana päättäisi sijainneista. Traficom voisi tarvittaessa ostaa tietojen keräämisen, päivittämisen ja ylläpidon yleispalvelun operatiiviselta tarjoajalta tai muilta postiyrityksiltä.

Posti katsoo, että niin jakelutoiminnassa kuin logistiikassa tiedon hyödyntäminen pitää toteuttaa markkinaehtoisesti. Yritysten tietojen vastikkeettomat luovutusvelvollisuudet johtavat investointihalukkuuden vähenemiseen, mikä osaltaan hidastaisi digitalisaatiokehitystä.

Saaristoalueiden vaikeakulkuisuuden määrittely



Posti kannatti postilain arviomuistiossa ollutta ehdotusta siitä, että poikkeuksia keräily- ja jakelutiheyteen oikeuttavan vaikeakulkuisuuden määrittelyä täsmennetään. Esitysluonnoksen ehdotus vaikeakulkuisen erämaa-alueen käsitteen poistamisesta lain 18 §:n 1 momentista onkin kannatettava, koska poikkeusmahdollisuus on jäänyt käytännössä sisällöltään tyhjäksi. Tällaisilla erämaa-alueilla ei ole asutusta, joten luonnollisesti siellä ei ole jaettu postiakaan.

Olennaista olisi tarkentaa vaikeakulkuisuuden määritelmää saaristoalueilla. Postin mielestä vaikeakulkuisuus voitaisiin määrittää sen mukaan, kuinka monen lautta- ja yhteysaluksen takana kotitaloudet saarilla sijaitsevat. Lisäksi vaikeakulkuisuutta on käytännössä arvioitu maantielautojen ja yhteysalusten liikennöintitiheyden mukaan. Vaikeakulkuisuus muodostuu postinjakelussa siitä, että poikkeusalueilla postinjakeluun kuluva kokonaistyöpanos eli kustannukset suhteessa kotitalouksien määrään muodostuvat huomattavan suuriksi verrattuna koko maan tai haja-asutusalueiden keskiarvoon. Lisäksi joillakin alueilla jakelu saattaa edellyttää lisäjärjestelyjä, joista aiheutuu poikkeavia ylimääräisiä kuluja, esimerkiksi kulkuvälineisiin liittyen.

Jakeluun käytetty aika aiheuttaa suoraan työvoimakustannuksia Postille. Jake-luun kuluva aika on siten keskeinen kysymys vaikeakulkuisuuden määrittelyssä. Erityisesti saaristossa ei ole mielekäästä tehdä tarkastelua kotitalouskohtaisesti, vaan aluekohtaisesti niin että koko alue joko on tai ei ole vaikeakulkuinen. Harvaan asutuilla alueilla kustannus jakelupistettä kohden on luonnollisesti muuta maata korkeampi, mikä on myös otettava huomioon. Vaikeakulkuisuus voi koostua eri elementeistä ja niiden yhdistelmistä:

- kulkumuodoltaan rajoitteelliset alueet, kuten saarilla ja saaristoalueilla olevat kotitaloudet ja alueet,
- kulkemisen kannalta vaikeasti tavoitettavat alueet, kuten pitkien ja/tai huonokuntoisten hiekka- ja sorateiden varrella ja takana olevat kotitaloudet ja alueet, sekä
- syys-, talvi- ja kevätkaudella huonosti ylläpidettävien kulkuväylien varrella ja takana olevat kotitaloudet ja alueet.

Traficom on tulkinut nykyistä postilain säännöstä niin, että vaikeakulkuisiksi voidaan määritellä vain sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä. Tämä määrittely on sinänsä selkeä ja mahdollistaa aluekohtaisen tarkastelun. Posti pitää asetettua vaikeakulkuisuuden kriteeriä kuitenkin liian joustamattomana.

Lauttayhteys kahdesti päivässä voi myös muodostua vaikeakulkuiseksi postinjakelun kannalta. Saareen voisi arkipäivisin olla esimerkiksi kaksi yhteyttä, mutta toinen aikaisin aamulla ja toinen myöhään illalla, jolloin postinjakaja joutuisi odottamaan saarelta paluuta useita tunteja.

Vaihtoehtoisesti kaksi yhteyttä voisi olla liian lähellä toisiaan, jolloin postinjakelua ei ehtisi suorittaa ennen kuin saarelta paluun mahdollistava lautta lähtee.

Postilakiin vuonna 2017 hyväksytyin muutoksen tavoitteena oli nimenomaisesti lisätä joustoa vaikeakulkuisien alueiden yleispalvelukirjeiden keräilyyn ja jakeluun. Traficomien tekemä linjaus on käytännössä niin tiukka, että lakiin säädetyn poikkeusmahdollisuuden tulkinta-ala on jäänyt hyvin vähäiseksi eikä lainmuutos muuttanut tilannetta käytännössä lainkaan.

Vaikeakulkuisilla alueilla, kuten saaristossa ja hyvin syrjäisillä haja-asutusalueilla, jakelun haasteeksi muodostuu myös nykyinen Traficomien määräys postilaatikon sijoittamisesta. Määräyksen mukaan postilaatikko ei voi haja-asutusalueellakaan koskaan sijaita kauempana kuin enintään yhden kilometrin päässä postinsaajan asunnosta. Saaristossa tämä kilometrin maksimietäisyys saattaa sijaita keskellä merta. Haja-asutusalueilla kilometrin etäisyys asunnosta voi sijaita esimerkiksi usean poroaidan takana. Traficomien määräys postilaatikoiden sijoittelusta ei myöskään tunnista ylivoimaisen esteen tilanteita, vaikka Postin mielestä näin pitäisi olla.

Postinjakelua vaikeakulkuisilla saaristoalueilla vaikeuttaa myös se, että Varsinais-Suomen ELY-keskus, joka vastaa saariston yhteysalusliikenteen kilpailuttamisesta, on todennut, että saaristolaki ei aseta ELY-keskukselle velvollisuutta turvata yhteysalusliikenteen järjestämisen avulla postin yleispalvelun jakelua saaristolaisissa tarkoitettuna kuljetuspalveluna tai peruspalveluna. Posti katsoo, että jos yhteiskunnan tuottama infrastruktuuri puuttuu, Postin palveluvelvollisuuden on tällöin myös oltava rajoitetumpi ja on voitava noudattaa postilain poikkeussäännöksiä harvennetusta jakelusta.

Posti toteaa, että myös saaristossa yleispalvelun jakelu tapahtuu jatkossa pääsääntöisesti kolmena päivänä viikossa postilain mukaisesti. Posti ehdottaa lisäksi, että postilain 18 §:ään tehdään seuraavat tarkistukset:

- mahdollisuus poiketa yleispalvelun jakelutiheydestä vaikeakulkuisilla alueilla määritellään koskemaan tilanteita, joissa postinjakelun jakelutyön kustannus on merkittävästi korkeampi haja-asutusalueen jakelutyön keskimääräisiin kustannuksiin verrattuna
- postilaatikon sijoittamista koskeva säännös tarkistetaan niin, että saaristossa postilaatikko voidaan sijoittaa tarvittaessa mantereen puolelle rantaan ja sijoittelussa voidaan poiketa enimmäisetäisyyksistä esimerkiksi ylivoimaisen esteen tilanteissa tai jos sijoittaminen määriteltyjen etäisyyksien mukaisesti ei ole mahdollista postinsaajasta johtuvista syistä.

Kolmepäiväisen jakelun turvaaminen saaristossa edellyttää myös, että valtion toimenpiteillä parannetaan jakelumahdollisuuksia saaristolain mukaisesti huolehtimalla toimivasta yhteysalus- ja lauttaliikenteestä. Sujuvan postinjakelun ylläpito saaristoalueilla edellyttää vähintään neljän päivittäisen lauttayhteyden ja riittävän lyhyellä vuorovälillä toimivan yhteysvuoron olemassaoloa.

## Yleispalvelun hinnoittelu

Hinnoittelua koskevaa postilain 26 §:ää muutettiin vuonna 2017 niin, että yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hinnat saavat sisältää kohtuullisen liikevoiton. Kohtuullisena pidetään noin 10 prosentin liikevoittoa. Säännös vastaa muissa EU-maissa noudatettua käytäntöä, joissa yleisesti on sallittu joko kiinteä liikevoittoprosentti tai kohtuulliseen katteeseen perustuva mekanismi yleispalvelutuotteille. Kohtuullisen liikevoiton arviointi on kuitenkin lainmuutoksen jälkeen jäänyt epäselväksi keskenään ristiriitaisten perustelulausumien vuoksi ja aiheuttanut tulkintaerimielisyyttä valvovan viranomaisen kanssa.

Posti ehdottaa, että postilaissa todettaisiin johdonmukaisesti kohtuullisen liikevoiton tarkastelun tapahtuvan yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelua kokonaisuutena tarkasteltuna eikä tuotekohtaisesti. Kokonaistarkastelun salliminen ei ole ristiriidassa kustannussuuntautuneisuuden, kohtuullisuuden ja tehokkuuden vaatimuksen kanssa. Yleispalvelun kustannuslaskennan säännöillä on olennainen vaikutus yleispalvelun rahoitustarpeeseen.

## Julkisten hallintotehtävien määrittäminen

### Tiedoksiantomenettely

Posti toteaa, että ministeriö on hallituksen esitysluonnoksessa käsitellyt kattavasti postilain 21 §:ssä säädettyä tiedoksiantomenettelyä koskevaa tilannetta ja siihen liittyviä tulkintaongelmia. Posti pitää esitettyä juridista arviota oikeaan osuneena ja ehdotettua lainmuutosta tarpeellisena.

Posti kannattaa postilain 21 §:n muuttamisesta siten, että tiedoksiantomenettelyyn liittyvä virkavastuu täsmennettäisiin koskemaan vain viranomaisen tiedoksiantomenettelyyn liittyvää saantitodistuskirjeen luovuttamista.

## Postinumerojärjestelmän ylläpito

Lakiluonnoksessa katsotaan, että postinumerojärjestelmän ylläpitoa voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä. Sen vuoksi postilain 37 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan postinumerojärjestelmän ylläpitoon liittyviä tehtäviä suoritaviin henkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.” Postin näkemyksen mukaan postinumerojärjestelmän ylläpitämisessä ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta tehtävästä.

Postinumerojärjestelmä on 1970-luvun alussa kehitetty järjestelmä postilähetysten ohjausta varten. Postilakiin lisättiin vuonna 2011 postinumerojärjestelmää koskeva sääntely sen varmistamiseksi, että muut postiyrietykset saavat järjestelmästä tarvitsemansa tiedot. Tämän taustalla oli EU:n kolmas postipalveludirektiivi. Postinumeroiden määrittelyä ei lainmuutoksen jälkeenkään ole tehty viranomaisen ohjauksessa eikä se liity mihinkään viranomaisprosessiin. Posti ei tee asiassa hallintopäätöksiä. Postinumerojärjestelmän ylläpitoon ei liity velvoittavien määräyksien antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on linjannut (EOAK/5410/2017), että yleispalvelun tarjoamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, vaan lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin palvelusta. Postinnumero on Postille keskeinen lajittelu-, ohjaus- ja jakelutieto kirjeiden, pakettien ja lehtien lajittelussa sekä kuljetusten ohjauksessa. Koko päiväjakelu perustuu osoiterekisterin ja postinumerorekisterin yhdistelmään, sillä osoitteet on aina kytketty postinumeroon. Postin päiväjakelun kaikki tuotannon prosessit ja tietojärjestelmät perustuvat tällä hetkellä täysin postinumeroihin ja toiminta liittyy sitä kautta yleispalvelun tarjoamiseen. Postinumerojärjestelmän muutoksia valmistellaankin laaja-alaisesti Postin organisaation sisällä eri yksiköissä.

Posti määrittelee postinumeroalueita ensisijaisesti postinjakelun kannalta ja osana tuotannon prosessien suunnittelua. Postinumerojärjestelmän ylläpitämisessä on siten kyse infrastruktuuriin liittyvän peruspalvelun käytännön toteuttamisesta eivätkä julkisen hallintotehtävän kriteerit näin ollen täyty.

Lakiehdotus jättää myös epäselväksi, mitkä olisivat sellaisia postinumerojärjestelmän ylläpitotehtäviä, joihin rikosoikeudellinen virkavastuu liittyisi. Tämän pitäisi olla yksiselitteisen selvää Postin työntekijöiden oikeusturvan kannalta.

Postiyrietyksen oikeus avata suljettu lähetys

Postilain 55 §:n 2 momentissa on säädetty postiyrietyksen oikeudesta avata postipaketti. Avaamisesta on tarkkaan säädetty, esimerkiksi paketin saa avata vain Traficommin valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa. Tähän tehtävään on liitetty jo pitkään rikosoikeudellinen virkavastuu.

Lakiluonnoksessa säännökseen tehtäisiin vähäisiä teknisiä selvennyksiä. Posti ei vastusta muutosehdotusta.

Pienemmät tekniset korjausehdotukset lakiin

Posti kannattaa esitettyjä teknisiä korjausehdotuksia.

Lopuksi

Postialan raju murros jatkuu seuraavina vuosina. On hyvä tunnistaa, että postilain muutoksilla ja jakelutuella ei pysäytetä rakennemuutosta paperiviestinnästä digitaaliseen aikakauteen. Kirjeiden ja paperilehtien määrä tulee vähenemään voimakkaasti asiakaskäyttämisen muutoksen, digitaalisen viestinnän lisääntymisen ja myös valtion omien digitalisaatiotoimien myötä.

Säätelyn riittävällä joustavoittamisella ja kustannustehokkaalla jakelulla voidaan kuitenkin turvata kirjeiden ja lehtien jakelupalvelut asiakkaille lähivuosien ajaksi ja näin sopeutua vääjäämättömiin markkinamuutoksiin hallitummin. Säätelyä kiristävät ehdotukset veisivät tässä tilanteessa väärään suuntaan, koska nykyisen laskevan volyymikehityksen perusteella seuraavalla vaalikaudella (2023–2027) edessä on jälleen yleispalvelun jakelupäivien harventaminen, esimerkiksi kaksi kertaa viikossa tapahtuvaan jakeluun.

Posti haluaa hoitaa muutokset vastuullisesti ja asiakaslähtöisesti.

Kunnioittaen,

Posti Group Oyj

Yrjö Eskola

Johtaja

Postipalvelut -liiketoimintaryhmä

Rokkanen Päivi  
Posti Oy