

Asia: VN/21366/2020

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Jakeluyhtiö Suomi Oy ("JYS") kiittää mahdollisuudesta saada lausua otsikkoasiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Aluksi

JYS pitää hyvänä, että postilain uudistustarpeita arvioidaan säännöllisesti, koska kirje- ja muun postin väheneminen ja digitalisaation lisääntyminen vaikuttavat laajasti jakelumarkkinaan ja sillä toimiviin yrityksiin.

JYS tulkitsee hallituksen esitysluonnoksen perusteella, että postilain tämänkertaiset muutosesitykset perustuvat keskeisesti tarpeeseen tukea Posti Oy:n toimintaedellytyksiä yleispalvelun tarjoajana muuttuvassa toimintaympäristössä. JYS pitää tärkeänä, että arvioitaessa mitä tahansa postilain muutostarpeita huomiota kiinnitetään Posti Oy:n intressien ohella postilain keskeisenä tavoitteena olevaan pyrkimykseen edesauttaa kilpailun syntymistä ja kustannustehokkaiden jakelupalveluiden kehittymistä postinsaajien ja -lähettäjiä hyväksi. Tavoite ilmenee osaltaan hallituksen esityksessäkin viitatussa Sanna Marinin hallitusohjelmassa, johon on kirjattu postipalveluiden oikeudenmukainen saatavuus koko maassa. Postilakia kulloinkin muutettaessa tulee JYS:n näkemyksen mukaan kiinnittää sekä itse säädösmuutoksissa että niiden vaikutusarvioinneissa huomiota edellä mainittuun kilpailuedellytysten turvaamiseen postinjakelumarkkinoilla. Kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta keskeistä on muun ohella, millaisia veloitteita ja niiden huojennuksia yleispalvelun tarjoajalle säädetään, mitä vaikutuksia mahdollisilla huojennuksilla on muihin postiyrietyksiin sekä miten turvataan postinjakelun kannalta tarpeellisten, yleispalvelun tarjoajan hallussa olevien tuotantotekijöiden saattaminen kohtuullisin ehdoin muille markkinatoimijoille.

Yleispalveluvelvoitteen muuttaminen kolmipäiväiseksi

JYS pitää monikanavaisen ja -puolisen tiedonvälityksen turvaamisen näkökulmasta kannatettavana, että rajattaessa yleispalveluvelvoite kolmipäiväiseksi, niillä haja-asutusalueilla, joilla ei ole toteutettu tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua kaupallisin ehdoin, otettaisiin käyttöön hallituksen esityksessä mainittu määräaikainen valtionavustus. JYS pitää tärkeänä huolehtia siitä, että avustus on sille säädettyjen kriteereiden täytyessä Posti Oy:n ohella tasapuolisesti myös muiden jakeluyritysten käytettävissä.

JYS pitää hyvänä, että Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäiväinen yleispalveluvelvoite tietyille alueille, jos kyseisillä alueilla ei saada tarjouksia tuettujen jakelupäivien kilpailutuksessa tai alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana.

Yleispalveluvelvoitetta kevennettäessä on tärkeää turvata, että Posti Oy ei käytä sille koituvia kustannussäästöjä epäasiallisesti hyväkseen kilpailluilla markkinoilla, kuten yrityspostin ja aikakauslehtien jakelussa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että Posti Oy allokoii eri jakelupalveluihinsa liittyvät kustannukset asianmukaisesti eri tuotteidensa välille reilun kilpailun mahdollistamiseksi. JYS pitää tärkeänä, että asia noteerattaisiin myös hallituksen esityksessä.

Hankintamenettelystä luopuminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan postilain nykyinen velvoite, jonka perusteella Posti Oy:n tulee kilpailuttaa yleispalvelun piiriin kuuluva jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ehdotetaan poistettavaksi. Poistamisen syynä on esitysluonnoksen mukaan se, että hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle, kilpailutukseen osallistuneille postiyrityksille ja Liikenne- ja viestintävirastolle ilman merkittäviä hyötyjä jakelumarkkinoiden näkökulmasta. Hankintamenettelyn tavoitteista ja vuosittaisesta toteuttamisesta huolimatta haja-asutusalueelle ei ole esitysluonnoksen mukaan syntynyt uusia toimijoita tai liiketoimintamalleja jakelumarkkinoille. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton jälkeen.

Esitetty muutos keventäisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan kilpailutuksen järjestäjä Posti Oy:n, kilpailutukseen osallistuvien jakeluyritysten ja Liikenne- ja viestintäviraston hallinnollisia velvollisuuksia sekä lisäisi mainittujen toimijoiden kustannussäästöjä.

JYS katsoo, että hankintamenettelyn säilyttäminen postilaissa olisi perusteltua. Säännöksen tavoitteena olevien hyötyjen saavuttamisen kannalta keskeistä on, miten ja missä laajuudessa Posti Oy toteuttaisi kilpailutusvelvoitteensa – esimerkiksi saman päivän jakelua koskeva vaatimus karsii potentiaalisia kumppaneita pois kilpailutuksen piiristä. Kilpailuttamisen tehokkuutta lisäisi myös kilpailutettavien alueiden maantieteellisen laajuuden määrittäminen kulloinkin tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi.

Jotta kilpailutus johtaisi tehokkaimmin sillä tavoiteltaviin lopputuloksiin, hankintamenettelyjä järjestäessään yleispalvelun tarjoajan tulisi sisällyttää kilpailutuksen piiriin jakelutuotteita siinä laajuudessa, että sekä tuotteet että niiden volyymit mahdollistavat kannattavan jakelutoiminnan ja siten aidon kilpailun syntymisen. Pelkästään lukumäärältään verrattain vähäisten yleispalvelutuotteiden kilpailuttaminen ei oletettavasti motivoi tehokkaimmin uusien palvelukonseptien kehittämiseen. Laajemman lähetyskokonaisuuden kilpailuttaminen mahdollistaisi sen sijaan paremmin kirjejakelun liittäminen osaksi muiden tavaroiden ja palvelujen muodostamaa logistista verkostoa. Tämä olisi JYS:n näkemyksen mukaan mahdollinen kehityssuunta huomioiden postipakettien ja muiden kotiinkuljetusten volyyymien kasvaminen.

JYS katsoo, että hallituksen esityksessä olisi syytä arvioida myös edellä tarkoitetun, laajemman hankintamenettelyn mahdollisuutta ja sen mukanaan tuomia hyötyjä. Hallituksen esitysluonnoksessa tällainen arviointi puuttuu täysin, ja johtopäätökset nykyisen hankintamenettelyn toimimattomuudesta perustuvat siten tarpeettoman kapeaan näkemykseen.

Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräilyn ja jakelun aloittamista kyseisinä päivinä. JYS huomauttaa, että Posti Oy:n markkina-aseman johdosta useat markkinatoimijat, kuten aikakauslehdet ja muut jakeluyritykset, joutuvat ottamaan Posti Oy:n mahdolliset jakelupäivämuutokset annettuna ja mukauttamaan omaa toimintaansa niiden johdosta. JYS pitää tärkeänä, että Posti Oy:n mahdollisten jakelupäivämuutosten vaikutuksia seurataan ja niihin puututaan tarvittaessa, mikäli Posti Oy:n havaittaisiin käyttävän muutosmahdollisuuttaan heikentääkseen kilpailuedellytysten kehittymistä jakelumarkkinoilla.

Yleispalvelun hinnoittelu

JYS pitää kannatettavana pyrkimystä selventää yleispalvelutuotteiden hinnoittelua siten, että kohtuullisuus- yms. vaatimukset koskevat kutakin tuotelajia. Hinnoittelun tason ohella olennaista on JYS:n näkemyksen mukaan se, että Posti Oy allokoii eri tuotteidensa kustannukset asianomaisille tuotteille läpinäkyvästi, oikeudenmukaisesti ja oikein. Tämä ehkäisisi epäasiallista ja kilpailua eliminoivaa ristiinsubventiota Posti Oy:n eri toimintojen välillä.

Postinumerojärjestelmä

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään postinumerojärjestelmää koskevaan postilain 37 §:n 2 momenttiin teknisluonteista täsmennystä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan aiemmin on arvioitu koko postinumerojärjestelmän siirtoa Posti Oy:n vastuulta viranomaiselle. Esitysluonnoksen mukaan järjestelmän hoitaminen viranomaistoimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi, minkä lisäksi siirto ja järjestelmän ylläpito aiheuttaisivat uusia kustannuksia. Tämän johdosta esitysluonnoksessa katsotaan, että postinumerojärjestelmän ylläpito on tarkoituksenmukaisinta osoittaa (jatkossakin) Posti Oy:n hoidettavaksi.

JYS toteaa, että postinumerojärjestelmän ylläpito ja hallinnointi Posti Oy:n toimesta on omiaan estämään kilpailun syntymistä jakelumarkkinoilla. Posti Oy:n määrittämät yksittäiset postinumeroalueet saattavat sisältää taajaman lisäksi verrattain laajoja alueita harvemmin asutuilta alueilta. Ainoastaan Posti Oy:llä itsellään on jakeluverkko, joka kattaa laajasti sekä taajamat että harvaan astutut alueet. Myydessään jakelupalveluita tarvitseville asiakkailleen jakelua postinumeroalueittain asiakkaiden on useissa tilanteissa pakko hankkia palvelunsa kokonaisuudessaan Posti Oy:ltä, koska vain se kykenee jakamaan tuotteet koko postinumeroalueelle. Tämä eliminoi kilpailua taajama-alueiden jakelupalveluissa.

JYS esittää, että hallituksen esityksessä arvioitaisiin vielä mahdollisuutta siirtyä muussa kuin Posti Oy:n hallinnassa olevaan postinumerojärjestelmään, tai ainakin huomioimaan nykyiseen järjestelmään liittyvät epäkohdat ja huolehtimaan siitä, että valvontaviranomaisella on riittävät oikeudet puuttua mahdollisiin kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin ohjaamalla postinumeroalueiden määrittämisestä.

Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

JYS pitää erittäin hyvänä, että Posti Oy:llä olisi hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti jatkossa velvollisuus antaa toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Tähän saakka Posti Oy on suostunut toimittamaan esimerkiksi JYS:lle postilaatikon sijaintikoordinaattien asemesta vain laatikon osoitetiedon, joka ei läheskään aina vastaa täsmällisesti laatikon tosiasiallista sijaintia. Tämä epäkohta on ollut omiaan heikentämään Posti Oy:n kanssa kilpailevien jakeluyritysten toiminnan laatutasoa ja tehokkuutta.

JYS toteaa, että postilaatikon sijaintitietojen ohella muunkin datan avoimuus on keskeinen tekijä postin jakelumarkkinoiden kilpailuedellytysten turvaamisessa ja sen myötä postinsaajien ja -lähettäjiä palvelutasojen ja oikeuksien edistämässä. Datan avoimuutta olisi tarpeen parantaa esimerkiksi siten, että Posti Oy:n tulisi postilaatikon sijaintitietojen ohella toimittaa muille postiyrityksille maksutta hallussaan olevat, jakelupalveluiden tarjoamisen kannalta olennaiset tiedot iäkkäistä ja muita erityistarpeita omaavista postinsaajista. Postilaatikoiden sijaintitietojen ja erityistarpeita omaavien postinsaajien tietojen ohella muut jakeluyritykset tarvitsevat toimintaansa varten Posti Oy:ltä riittävän täsmälliset tiedot siitä, mihin postinsaaja haluaa postinsa jaettavan. Esimerkiksi yrityksillä voi olla sopimus Posti Oy:n kanssa siitä, että katuosoitteella tuleva posti ohjataan postilokeroon. Samoin esimerkiksi ns. virtuaalipostilokeroiden jakelupisteiden sijaintitiedot ovat vain Posti Oy:n hallussa. Näiden jakeluun merkittävästi vaikuttavien tietojen pitäminen pelkästään Posti Oy:n hallinnassa estää omalta osaltaan kilpailun syntymistä. Koska Posti Oy ei ole ollut valmis sopimaan tietojen toimittamisesta muille jakeluyrityksille kohtuullisin ehdoin, JYS pitää tarpeellisena asiasta säättämistä postilaissa. JYS toivoo, että hallituksen esitykseen lisättäisiin postilaatikon sijaintitietojen ohella myös muut datan avoimuuteen liittyvät elementit ja että postilaissa säädettäisiin kattavasti Posti Oy:n velvollisuudesta luovuttaa jakelun kannalta tarpeelliset tiedot muille jakeluyrityksille.

Toimitusehdot

JYS pitää tarkoituksenmukaisena hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä täsmennystä, jonka mukaan postiyrityksen toimitusehtojen ja hinnaston julkaisemisvelvollisuus koskisi vain yleispalvelutuotteita. JYS kuitenkin huomauttaa, että Posti Oy:llä on JYS:n käsityksen mukaan määräävä markkina-asema muun ohella yrityskirjeiden, osoitteellisen suoramainonnan ja aikakauslehtien jakelussa, minkä johdosta sen hinnaston, hinnoittelun ja toimitusehtojen tulee olla läpinäkyviä ja syrjimättömiä myös muiden kuin yleispalveluvelvoitteen alaisten tuotteiden osalta. Asiasta on syytä mainita hallituksen esityksen perusteluissa, jottei postilakiin ehdotettu muutos ole tulkittavissa poikkeamiseksi Posti Oy:n toimintaa sääntelevistä kilpailuoikeudellisista reunaehdoista.

Lokerikkojakelu

JYS noteeraa, että postilain muutoshankkeen yhteydessä käydystä keskustelusta huolimatta hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty lokerikkojakelun edistämistä. JYS pitäisi lokerikkojakelun edistämistä kannatettavana, koska se johtaisi luukkujakelua pienempiin jakelukustannuksiin ja edesauttaisi siten jakelutoiminnan säilymistä ja jakeluhintojen pysymistä kohtuullisina. Lokerikkojakelu mahdollistaisi myös kookkaampien jakelutuotteiden turvallisemman jättämisen postinsaajan ulottuville tilanteissa, jossa hän ei ole vastaanottamassa lähetystä sitä toimitettaessa.

JYS antaa mielellään lisätietoja asiassa.

Toivari Marko
Jakeluyhtiö Suomi Oy