

Asia: VN/21366/2020

Arviomuistio postilain muutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 15.1.2021: Arviomuistio postilain muutoksista

KKV:n lausunto postilain muuttamista koskevaan arviomuistioon

Liikenne- ja viestintäministeriö ("LVM") on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta ("KKV") lausuntoa arviomuistiosta, jossa käsitellään postilain muutostarpeita. Arviomuistoissa keskiössä ovat yleispalveluvelvoitteen keventämiseen liittyvät toimet, joilla pyritään vähentämään velvoitteesta Posti Group Oyj:lle ("Posti") aiheutuvia kustannuksia ja siten turvaamaan Postin kyky kehittää toimintaansa ja huolehtia postin peruspalvelujen tuottamisesta.

Vaikka arviomuistion keskiössä on postin yleispalvelujen sääntelyyn liittyvät kysymykset, on asiaa syytä tarkastella laajemmin posti- ja jakelumarkkinoiden näkökulmasta. Lausunnossaan KKV kiinnittääkin muun ohella huomiota siihen, millaisia vaikutuksia arviomuistiossa kuvatuilla toimenpiteillä voisi olla postitoiminnan eri alamarkkinoihin ja millaisia muita toimenpiteitä voisi olla syytä tehdä, jotta kilpailun toimivuutta eri alamarkkinoilla voitaisiin edistää.

Postimarkkinat ja toimialan kilpailutilanne

Postipalvelujen tuotannolle ominaista on, että jaettavien lähetysten määrän kasvu tietyn jakelureitin sisällä laskee jaettavien lähetysten yksikkökustannuksia, sillä jakelun kustannukset eivät kasva samassa suhteessa jakelumäärän kasvun kanssa. Lisäksi eri postipalvelujen tuotantoon liittyy merkittäviä synergiaetuja, eli eri tuotteiden yhteistuotannolla saavutettavia kustannussäästöjä. Erilaisia lähetyksiä voidaan käsitellä samoilla laitteilla ja niitä voidaan kuljettaa samoissa

kuljetuksissa, jolloin jakelumäärän kasvusta ei seuraa merkittäviä lisäkustannuksia. Näistä postipalvelujen tuotannon ominaispiirteistä johtuen jakelun yksikkökustannukset ovat merkittävästi korkeammat siellä, missä jaettavaa on vähän, eli esimerkiksi haja-asutusalueilla. Nämä ominaisuudet vaikuttavat myös postiyritysten väliseen kilpailuun.

Postitoiminta voidaan jakaa eri alamarkkinoihin, kuten yleispalvelutuotteiden jakeluun, yrityskirjeiden ja osoitteellisen suoramainonnan jakeluun, sanomalehtien jakeluun, aikakauslehtien jakeluun, osoitteettomaan jakeluun, pakettipalveluihin, logistiikkapalveluihin sekä tulostus-, kuoritus- ja postituspalveluihin. 1 Lausunnoilla oleva arviomuistio keskittyy näistä erityisesti yleispalvelutuotteiden2 jakeluun ja siihen liittyvään sääntelyyn. Postipalvelujen tuotannon ominaisuuksista johtuen valituilla yleispalvelun tuottamiseen liittyvillä sääntelyratkaisuilla voi kuitenkin olla vaikutuksia myös muihin postitoiminnan alamarkkinoihin, jotka ovat kilpailtuja, ja myös nämä vaikutukset on tarpeen huomioida yleispalveluun liittyvää sääntelyä muutettaessa tai kehitettäessä.

Postimarkkinoilla voidaan katsoa olevan kilpailua tällä hetkellä erityisesti paketti- ja logistiikkapalveluissa sekä osoitteettomassa suoramainonnassa. Lehtijakelussa 3 sekä yritys- ja yhteisöasiakkaiden kirjejakelussa kilpailu on viime aikoina hiljalleen lisääntynyt, mutta on kuitenkin käytännössä keskittynyt taajama-alueille. Harvaan asutuilla alueilla jakelun yksikkökustannukset kasvavat voimakkaasti taajama-alueisiin verrattuna, mistä johtuen uusilla tulijoilla ei välttämättä ole mahdollisuutta laajentua kannattavasti näille alueille etenkin tilanteessa, jossa jakeluvolyymit koko ajan laskevat ja väestön määrä vähenee.4

Posti on usealla alamarkkinalla käytännössä lähes ainoa haja-asutusalueilla toimiva postiyritys, vaikka kilpailevia jakeluyrityksiä ilmeisesti jossain määrin toimii myös haja-asutusalueilla. Se, että Postin kannattaa tarjota eri jakelupalveluja myös haja-asutusalueilla, selittyy puolestaan pitkälti Postille asetetulla yleispalveluvelvoitteella, jota muilla postitoimintaa harjoittavilla yrityksillä ei ole. Yleispalveluvelvoitteesta johtuen Postin on joka tapauksessa toimittava näillä alueilla, eikä muiden tuotteiden jakelun yhdistäminen yleispalvelutuotteiden jakeluun lisää samassa suhteessa jakelun kokonaiskustannuksia.

Postin vahva asema sen ydinliiketoiminnassa ja erityisesti haja-asutusalueilla vaikuttaa markkinatilanteeseen myös voimakkaammin kilpailuilla liiketoiminta-alueilla. Tämä näkyy myös KKV:lle tehdyissä toimenpidepyynnöissä. Muun muassa Postin hinnoittelukäytännöt ovat johtaneet kiistoihin postialan eri toimijoiden välillä. Vuosina 2007–2020 virastossa on ollut vireillä toistakymmentä Postia koskevaa kilpailunrajoitusasiaa.

Kilpailunrajoitusepäilyt ovat koskeneet useimmiten Postin hinnoittelukäytäntöjä yrityskirjeiden, aikakauslehtien tai osoitteettoman jakelun markkinoilla. Toimenpidepyyntöjä tekevät erityisesti Postin kanssa kilpailevat yritykset, jotka väittävät Postin pyrkivän poissulkemaan kilpailijoitaan markkinoilta muun muassa erilaisten hinnoittelu- ja alennuskäytäntöjen avulla.

Toimenpidepyynnöissä esitettyjen väitteiden mukaan Posti yhtäältä suojelee omaa ydinliiketoimintaansa ja toisaalta pyrkii vahvistamaan asemaansa lähimarkkinoilla. Useista toimenpidepyynnöistä ja viraston oma-aloitteisista selvityksistä huolimatta Postin kilpailua rajoittavista menettelyistä ei toistaiseksi ole löydetty riittävää näyttöä.

Läpinäkyvyys Postin toiminnassa

Edellä todettu huomioon ottaen Postin eri toimintojen läpinäkyvyyden turvaamiseen tulee KKV:n näkemyksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota postilakia muutettaessa. Postin eri toimintojen kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyys on välttämätöntä turvata paitsi ristisubvention ehkäisemiseksi ja kilpailtuun toimintaan liittyvien alihinnoitteluväitteiden selvittämiseksi, myös yleispalveluvelvoitteen kustannusten ja kohtuullisen tuoton arvioimiseksi.

KKV toteaa, että kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraaliteettisäännökset ml. kilpailulain 30 d § lähtökohtaisesti koskevat valtion määräysvallassa olevan Postin toimintaa. Kilpailulain uusi 30 d § velvoittaa julkisyhteisöjä tai niiden määräysvallassa olevia yksiköitä eriyttämään kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa taloudellisen toiminnan kirjanpidollisesti muusta toiminnastaan, laatimaan siitä erillisen tuloslaskelman ja esittämään sen tilinpäätöksensä liitetietona. Eriytmissäännöksen voidaan siten odottaa parantavan myös Postin kilpailullisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja helpottavan hinnoittelun valvontaa.

KKV korostaa, että tästä huolimatta on tärkeä kiinnittää huomiota myös postilaissa säädetyn yleispalveluvelvoitteen kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyyden turvaamiseen ja raportointivelvoitteisiin. Huolestuttavaa onkin, että postilainsäädäntöä on aiemmin muutettu Postin toiminnan läpinäkyvyyttä heikentävään suuntaan, kun yleispalvelun laskennallista erillään pitämistä muista palveluista ei enää vaadita.⁵

Läpinäkyvyyden parantuminen ja eri toimintojen tuottojen ja kulujen pitäminen toisistaan erillään Postin toiminnassa olisivat omiaan vähentämään ristisubvention ja alihinnoittelun riskiä, mikä saattaisi osaltaan madaltaa myös yksityisten toimijoiden alalle tulon kynnyistä ja vaikuttaa myönteisesti kilpailuun postimarkkinoilla.

Yleispalveluvelvoitteen keventäminen

Vaikutukset kilpailun kannalta

Lausunnoilla olevassa arviomuistiossa esitetään, että yleispalveluvelvoitetta kevennettäisiin tavalla tai toisella siten, että se mahdollistaisi kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn siirtymisen koko Suomessa. Tällä tavoitellaan ennen kaikkea yleispalvelusta aiheutuvien kustannusten vähentämistä

ja pyritään turvaamaan se, että Posti pystyy huolehtimaan yleispalveluvelvoitteestaan myös jatkossa ilman valtion tukea.⁶

KKV:n näkemyksen mukaan vaikuttaa selvältä, ettei yleispalvelutuotteiden viisipäiväiselle jakelulle ole enää nykyisin esimerkiksi kuluttajien tarpeisiin liittyviä perusteita ja tästä syystä kolmipäiväiseen jakeluun siirtymistä voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana. KKV haluaa kuitenkin tuoda esiin, että kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisellä voi olla vaikutuksia myös muiden jakelupalvelujen tarjontaan, mikä on syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Yleispalveluvelvoitteesta johtuen Postilla on koko maan kattava jakeluverkko ja sen on lähtökohtaisesti jaeltava postia viitenä päivänä viikossa.⁷

Edellä mainittujen postitoiminnan yleisten kehityspiirteiden yhteisvaikutuksesta erityisesti haja-asutusalueiden jakelua on erittäin vaikea toteuttaa taloudellisesti kannattavasti.⁸ Posti on voinut yhdistää yleispalvelukirjeiden, muiden jakelutuotteiden ja osin myös pakettien käsittelyn samaan prosessiin ja siten alentaa jakelukustannuksia. Myös muut jakeluyhtiöt voivat harjoittamassaan postitoiminnassa yhdistää postinjakelun muiden jakamiensa tuotteiden, kuten lehtien jakeluun ja saavuttaa siten kustannussäästöjä. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Postin ja muiden postialan toimijoiden viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista.⁹

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtyminen, erityisesti jakelumäärien vähentyessä voi kuitenkin johtaa siihen, ettei muitakaan jakelupalveluja, kuten esimerkiksi sanomalehtien jakelua, ole jatkossa kannattavaa tarjota haja-asutusalueilla viitenä päivänä viikossa. Yleispalveluvelvoitteen keventäminen saattaa siis vaikuttaa myös siihen, miten muita kuin yleispalvelutuotteita jatkossa jaellaan, ja tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia kuluttajille ja esimerkiksi lehtikustantajille.

Yleispalvelutuotteiden viisipäiväisen jakelun velvoitteella on myös pyritty osaltaan varmistamaan postilain soveltamisalan ja siten myös laissa säädetyn yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jäävien sanomalehtien jakelun viisipäiväisyys harvaan asutuilla alueilla¹⁰. LVM:ssä sanomalehdille valmistellaan samanaikaisesti jakelutukea, jonka tarkoituksena on varmistaa viisipäiväinen sanomalehtien jakelu myös tilanteessa, jossa yleispalvelutuotteiden jakelussa siirrytään kolmipäiväiseen jakeluun.

Kolmipäiväiseen jakeluun siirtymisen vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea kattavasti arvioida, koska jakelutuen yksityiskohtia ei arviomuistiossa käsitellä. Riippuen jakelutuen yksityiskohdista, se saattaa olla yleispalvelutuotteiden viisipäiväisen jakelun velvoitetta parempi tapa varmistaa sanomalehtijakelun viisipäiväisyys koko maassa, koska se on läpinäkyvä tapa kattaa jakelusta aiheutuvia kustannuksia, eikä perustu eri jakelupalvelujen väliseen ristisubventioon. Lisäksi sanomalehtijakelun viisipäiväisyyttä saattaa olla mahdollista ylläpitää alhaisemmilla kustannuksilla kuin viisipäiväistä yleispalvelutuotteiden jakelua.

Muiden jakelutuotteiden kuin sanomalehtien jakelu on todennäköisesti mahdollista toteuttaa samoina päivinä kuin yleispalvelutuotteiden jakelu, sillä niiden kohdalla vastaanottajalla ei ole vastaavalla tavalla tarvetta saada lähetystä tietyinä päivinä. Yleispalveluvelvoitteeseen tehtävillä muutoksilla voi kuitenkin olla palvelujen yhteistuotannosta johtuen vaikutusta myös Postin muiden jakelutuotteiden hintoihin ja sitä kautta postiyritysten väliseen kilpailutilanteeseen.

KKV suhtautuu kustannussäästöihin sinänsä myönteisesti, mutta yhteistuotannosta johtuen yleispalvelutuotteiden jakelussa aikaansaavat kustannussäästöt saattavat johtaa myös muiden tuotteiden jakelukustannusten alenemiseen tai ainakin lisätä ristisubvention riskiä, jos eri toimintojen tuottoja ja kustannuksia ei ole tarkasti eriytetty toisistaan. Tämän seurauksena Postin voi olla mahdollista tarjota muiden tuotteiden jakelua entistä alhaisemmilla hinnoilla, jolloin Postin kilpailijoiden voi olla jatkossa entistä vaikeampi toimia kannattavasti markkinoilla. Kuten edellä todettiin, Postin toiminnan läpinäkyvyyden parantuminen ja eri toimintojen tuottojen ja kulujen pitäminen toisistaan erillään Postin toiminnassa ovat omiaan vähentämään ristisubvention ja alihinnoittelun riskiä.

Vaikutukset postinsaajien kannalta

Arviomuistiossa ehdotetaan valtiosihteeriryhmän esityksen mukaisesti siirtymistä kolmipäiväiseen jakeluun, mikä edellyttää postilain 17 §:n 1momentin muuttamista. Säännöksen sanamuotoa koskevista vaihtoehdoista asetetaan arviomuistiossa ensisijaiseksi tämä:

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

KKV katsoo, että tämä sanamuoto, jossa jakelupäivien määrä on kirjattu lakiin, on postiasiakkaiden kannalta selkeämpi ja se asettaa yhtäläiset raamit postinjakelulle koko maassa. Toinen vaihtoehto, jossa viitattaisiin ainoastaan jakelua koskeviin laatustandardeihin, olisi epäselvempi ja postinsaajien kannalta hankalasti hahmotettava ja se saattaisi myös johtaa liian harvaan postinjakeluun.

Kolmipäiväisen jakelun osalta olisi lisäksi ratkaistava se, miten jakelupäivät määritetään ja vaihtoehtoina ovat jakelupäivien kirjaaminen lakiin tai jakelupäivien jättäminen laissa avoimeksi. Arviomuistiossa ehdotetaan jälkimmäisen vaihtoehdon selvittämistä tarkemmin ja tätä perustellaan muun muassa sillä, että vaihtoehto jättäisi yleispalvelun tarjoajalle enemmän liikkumavaraa toteuttaa jakelu kustannustehokkaasti.

KKV katsoo, että jos jakelupäivät jätetään laissa avoimiksi, on tärkeää, että yleispalvelun tarjoajalle asetetaan tällöin arviomuistiossa esitetyt tarkat reunaehdot, kuten se, että jakelupäivät tulee ilmoittaa postinsaajille hyvissä ajoin ennakolta ja että jakelupäivien tulee pysyä ennustettavina siten, ettei jakelupäiviä ole mahdollista toistuvasti muuttaa. Traficomilla tulisi myös olla selkeä toimivalta seurata ja valvoa asetettujen reunaehtojen toteutumista.

Jakelupäivien pysyvyys ja ennakolta ilmoittaminen on tärkeää myös, jotta sanomalehtien viisipäiväinen jakelu voidaan käytännössä varmistaa ilman, että yleispalvelun tarjoajan jakelupäivät muuttuvat ennakoimattomasti.

Postinsaajien erityistarpeiden huomioiminen jakelussa

Postin jakelua koskevassa postilain 43 §:ssä on kiinnitetty huomiota myös postinsaajien erityistarpeisiin ja säännöksessä mainitaan tältä osin erikseen postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä. Traficom in antamassa määräyksessä todetaan erityisryhmien jakelun osalta lisäksi, että "Postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon postin jakelussa siten, että liikuntaesteisellä tai 75 vuotta täyttäneellä postin saajalla on pyynnöstään oikeus saada postinsa jaetuksi..." siten, kuin määräyksessä on tarkemmin kerrottu.

Arviomuistiossa todetaan, että Suomen väestö vanhenee nopeasti ja yli 75-vuotiaiden osuus kasvaa varsin nopeasti. Myös erityisjakelun piirissä olevien talouksien määrä on kasvanut ja vuonna 2019 oikeuttaan erityisjakeluun käytti lähes 27 000 taloutta. On kuitenkin huomattava – kuten arviomuistiossakin todetaan – että valtaosa yli 75-vuotiaista ei tarvitse tai erikseen pyydä erityisjakelua ja on ilmeistä, että näin tulee tapahtumaan myös jatkossa.

KKV pitää tärkeänä, että ikääntyneiden ja liikuntarajoitteisten erityistarpeista postin jakelussa voidaan jatkossakin huolehtia ja että asiasta säädetään postilaissa ja Traficom in antamassa määräyksessä. Vaikka määräys ei koskekaan sanomalehtien jakelua, vaikuttaa se käytännössä kuitenkin myös lehtijakeluun, koska sanomalehdet jaetaan usein päiväpostin yhteydessä, jolloin ne toimitetaan samaan aikaan ja samaan paikkaan kuin maksuton päiväpostikin. Ikääntyneiden postinsaajien osalta on lisäksi huomattava, että he käyttävät muuta väestöä vähemmän lehtien digitaalisia palveluita, jolloin paperisen lehden saamisen tarkeys heidän osaltaan korostuu.

Arviomuistiossa on esitetty postilaissa olevan erityisryhmien postinjakelua koskevan säännöksen osalta kolme säätelyvaihtoehtoa eli A) säännöksen pitäminen ennallaan, B) ikärajan nostaminen esimerkiksi 80 tai 85 vuoteen tai C) koko ikärajan poistaminen.

KKV ei pidä ikärajan poistamista tarkoituksenmukaisena, koska sen voidaan olettaa lisäävän säännöksen soveltamista koskevaa tulkinnanvaraisuutta, mihin seikkaan myös arviomuistiossa on viitattu. Postin saajien kannalta tilanne saattaisi myös tarpeettomasti hankaloitua, jos liikuntaesteisyyttä tai muuta erityistarvetta koskevien todistusten vaatiminen lisääntyisi. KKV ei pidä myöskään ikärajan nostamista tässä vaiheessa perusteltuna vaan pitää vaihtoehto A:ta ensisijaisena säätelyvaihtoehtona. Ainakin toistaiseksi tulisi siten seurata, miten väestön ikääntyminen ja yli 75-vuotiaiden määrän kasvu vaikuttaa postinsaajien tarpeisiin saada erityisjakelua. Postille aiheutuvien kulujen kannalta arvioituna voidaan myös todeta, että erityisjakelun piirissä olevien talouksien määrä on edelleen melko pieni suhteessa kaikkiin postinsaajatalouksiin.

Yleispalvelun hinnoittelu

Arviomuistiossa nostetaan yleispalvelutuotteiden hinnoittelun osalta esiin, että nykyinen hintasääntely sallii kohtuullisen pääoman tuoton lisäksi erillisen katteen perimisen. Sääntelymalli poikkeaa useiden muiden hintasäänneltyjen toimialojen sääntelystä. KKV kiinnittää huomiota siihen, että kilpailuja markkinoita korkeammat tuotot jollain liiketoiminnan osa-alueella voivat mahdollistaa sellaisen hetkellisesti/tilapäisesti kannattamattoman toiminnan muilla liiketoiminnan osa-alueilla, jolla tähdätään kilpailijoiden sulkemiseen markkinalta. Yleispalvelutuotteiden jakeluvolyymien laskiessa jakelun kannattavuuden ylläpito voi kuitenkin olla haastavaa, eikä edellä kuvatun kaltainen ristisubventio siten välttämättä ole tulevaisuudessa mahdollista. Lisäksi arviomuistiossa postilakiin ehdotettu täsmennys yleispalvelun hinnoittelun arvioimisesta tuotekohtaisesti voi pienentää ristisubvention riskiä, koska minkään yksittäisen tuotteen kate ei voisi ylittää säänneltyä enimmäiskatetta.

Yleispalvelutuotteiden sallittujen tuottojen ja katteiden ohella merkitystä voi olla myös sillä, mitä kustannuksia yleispalvelutuotteiden jakeluun kohdennetaan. Eri tuotteiden yhteistuotannon takia Postin yleispalvelun ja kilpaillun toiminnan kustannukset ovat osin yhteisiä. Muun muassa yhteisistä kustannuksista ja hinnoittelun läpinäkyvyysongelmista johtuen kilpailunrajoitusasioiden selvittämisessä kohdataan jatkuvasti hankaluuksia hinnoittelun kustannusvastaavuuden selvittämisessä. KKV:n näkemyksen mukaan voisi olla perusteltua, että Postin kustannuslaskennan periaatteilta edellytettäisiin nykyistä suurempaa läpinäkyvyyttä. Tämä voisi helpottaa sekä hinnoittelun kohtuullisuuden arviointia että kilpailunrajoitusasioiden selvittämistä.

Yleispalvelutuotteiden hinnoittelun kohtuullisuuden ohella arviomuistiossa nostetaan esiin mahdollisuus, että postiyrityksen olisi jatkossa julkaistava internetissä vain yleispalvelutuotteiden hinnastot, eikä yrityshinnastoja kuten nykyisin. KKV huomauttaa, että myös yrityshinnastojen julkaisemisen edellyttämiselle voi olla erityisiä perusteita tilanteessa, jossa Postin asema eri markkinoilla on hyvin vahva. Hinnastojen julkisuus voi vähentää esimerkiksi hintasyrjinnän riskiä. Toisaalta Postin hinnoittelu on KKV:n käsityksen mukaan nykyisinkin osin asiakaskohtaista, eivätkä julkaistut hinnastot välttämättä vastaa todellisia hintoja, jolloin niiden tosiasiallinen vaikutus voi olla vähäinen.

Kilpailuttamisvelvollisuuden poistaminen

Muistiossa esitetään, että postilain 17.2 §:n velvoitteesta, jonka mukaan Postin on kilpailutettava yleispalvelutuotteiden jakelu niillä alueilla, joilla ei ole varhaisjakeluverkkoa, voitaisiin luopua. Kilpailutusvelvollisuuden tavoitteena on ollut kilpailun lisääminen haja-asutusalueen jakelupalveluissa. Käytännössä Posti on kuitenkin itse voittanut lähes kaikki tähän liittyvät kilpailutukset, joten velvoitteella ei ole ollut merkittävää vaikutusta haja-asutusalueiden jakelupalvelujen kilpailutilanteeseen. Vaikka tavoitetta kilpailun lisäämisestä voidaan pitää kannatettavana, on edellä kuvatuista postipalvelujen tuotannon ominaispiirteistä johtuen epätodennäköistä, että nykyisenkaltaisella kilpailutusvelvoitteella voitaisiin aidosti lisätä kilpailua haja-asutusalueilla.

KKV toteaa, ettei kilpailutusvelvollisuutta ole kuitenkaan syytä poistaa ennen kuin kilpailutusten epäonnistumisen syyt on selvitetty.

LVM:n 2.2.2021 järjestämässä kuulemistilaisuudessa esitettiin eriäviä näkemyksiä siitä, miksi kilpailutukset ovat epäonnistuneet. Eräiden väitteiden mukaan epäonnistuminen johtui siitä, että kilpailutukseen oli käytännössä mahdotonta osallistua, koska Postin määrittelemät ehdot olivat esim. varhaisjakeluyhtiöille mahdottomat (kirjeitä sai jakaa vain klo 10-24, mutta ei klo 00-10) ja kilpailutuksen osoitedata oli virheellistä. Lisäksi moitittiin sitä, että Posti kilpailutti vain lain määräämän minimin eli pelkät yleispalvelukirjeet, joiden erillisjakelu yksinään ei ole järkevää. Postin edustajan mukaan kilpailutuksia on pyritty järjestämään useilla erilaisilla tavoilla, jotta osallistujia löytyisi, ja myös laajempaa kuin pelkän yleispalvelun kilpailutusta on kokeiltu. Aluetietoihin liittyvät ongelmat johtuivat Postin mukaan siitä, että Traficom muutti alueiden määrittelyperusteen, mutta jäi tarkemmin täsmentämättä se, minkä vuoksi eri jakeluyrityksiltä kerätyt aluetiedot eivät olleen suoraan yhdistettävissä.

Kuulemistilaisuudessa kerrottujen syiden lisäksi Postin asettamiin ehtoihin kilpailutuksissa saattavat vaikuttaa myös postilain vaatimukset. Sanomalehdet jaetaan tyypillisesti hyvin aikaisin aamulla, kun taas yleispalvelukirjeet ovat lajitteluprosesseista johtuen jaettavissa vasta aamupäivällä. Posti onkin perustellut asettamia ehtoja postilakiin perustuvalla kulkunopeusvaatimuksella. 11

Yleispalvelukirjeiden ja postilain ulkopuolella olevien sanomalehtien varhaisjakelujen erilaiset jakeluaikajankohdat ja sääntely voivat vaikeuttaa jakelujen yhteensovittamista ja siten mahdollisesti rajoittaa varhaisjakeluyhtiöiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin. KKV:n näkemyksen mukaan tulisikin selvittää, voitaisiinko sääntelyä kehittää siten, että kirjeiden jakelu sanomalehtien varhaisjakelun yhteydessä tulisi mahdolliseksi nykyistä joustavammin ehdoin. Postialalle ominaisen kustannusrakenteen vuoksi myös Postin jakeluverkon jonkinasteista avaamista voi olla kilpailun lisäämiseksi

välttämätöntä selvittää.

Postin jakeluverkon avaaminen

Postirahoituksen eri vaihtoehtoja tarkastellut työryhmä totesi loppuraportissaan (LVM 9/2012), että myös yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että postimarkkinat toimivat tehokkaasti. Edesauttamalla laajemmin postimarkkinoille pääsyä tuettaisiin tehokkaammin tasapuolisten kilpailuolosuhteiden syntymistä ja otollisten kilpailuolosuhteiden syntymisen kautta taas yleispalvelun tehokasta toteutumista tuolloin suunnitellussa ja sittemmin postilakiin kirjatussa rahoitusmallissa. KKV yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että postilakiin voi olla tarpeen lisätä säännös, jolla yleispalvelun tarjoaja veloitetaan tietyissä tilanteissa tarjoamaan käyttöoikeutta jakeluverkkoonsa. Säännöksellä pyrittäisiin alentamaan uusien alalle tulijoiden kynnystä postitoiminnan aloittamiseen. Postiverkkoon pääsy ei kuitenkaan saa muodostua vapaamatkustamisen välineeksi. Onkin huomattava, että väärin toteutettuna postiverkkoon pääsy

voi heikentää kannusteita innovointiin ja investoimiseen. Jotta verkon avaamisella voitaisiin saada lisättyä kilpailua ja luotua oikeanlaisia kannustimia alalle, erityisesti sen hinnoittelun sääntely olisi suunniteltava huolellisesti.¹²

Myös aikaisempien postilain muutosten yhteydessä esillä olleisiin postinumerojärjestelmään, postilokerokäytäntöihin tai osoiterekistereihin saattaa edelleen liittyä joitakin kehittämistarpeita, mutta ratkaisevaa roolia alan kilpailun edistämisessä niillä ei viraston arvion mukaan ole. KKV haluaa kuitenkin tuoda esiin, että postilokerojen sijaintitietojen saatavuudella ja postilokeroihin pääsillä voi olla merkitystä yritys kirjepalvelun kilpailutilanteelle. KKV:n käsityksen mukaan Posti ei luovuta yritysasiakkaidensa postilokerotietoja tai yritysten virtuaalisten postilokeroiden takana olevia fyysisiä jakeluosoitteita, minkä vuoksi Postin kilpailijat eivät pysty jakelemaan lähetyksiä tehokkaasti niiden vastaanottajille. KKV:n käsityksen mukaan Postin kilpailijat voivat toimittaa lähetyksiä postilokeroihin vain toimittamalla lähetykset Postin jakelukeskukseen, josta Posti jakelee ne postilokeroihin.

Postilain 39 §:n mukaan postiyritys on velvollinen järjestämään toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postinsaajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, kunhan se ei muodosta estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Säännöksen taustalla on tavoite kilpailun edistämisestä ja postipalvelujen laadun turvaamisesta tilanteessa, jossa markkinalla toimii useita postiyrityksiä.¹³

KKV ei ole toimivaltainen arvioimaan sitä, onko Postin toiminta postilain mukaista, mutta huomauttaa, että nykytilanne saattaa vähentää kilpailua kirjepalvelun markkinalla. KKV:n näkemyksen mukaan voisi olla syytä tarkastella, toteuttaako nykyinen säännös sille asetettua tavoitetta kilpailunedistämisestä.

Yhteenveto

Postimarkkinat ja toimialan kilpailutilanne

- Postin jakelu on tyypillisesti yhteistuotantoa, jossa esimerkiksi yleispalvelukirjeitä käsitellään samassa prosessissa muiden kirjeiden ja pakettien kanssa. Tästä seuraa, että yleispalvelun sääntelyyn tehtävillä muutoksilla on vaikutuksia myös muille postitoiminnan alamarkkinoille. Nämä vaikutukset on syytä huomioida sääntelymuutoksia valmisteltaessa.

Läpinäkyvyys Postin toiminnassa

- Postilakiin nyt ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta myös kilpailijoiden jakelupalveluiden tarjontaan ja hinnoitteluun, mikä korostaa Postin eri toimintojen läpinäkyvyyden tarvetta entisestään.

- Kilpailulain 30 d §:n eriyttämissäännös lähtökohtaisesti koskee Postin toimintaa ja sen voidaan odottaa parantavan Postin kilpailullisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja helpottavan hinnoittelun valvontaa.

- Tästä huolimatta on tärkeä kiinnittää huomiota myös postilaissa säädetyn yleispalveluvelvoitteen kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyyteen ja raportointivelvoitteisiin. Tältäkin osin läpinäkyvyyttä voi olla tarpeen parantaa.

Yleispalveluvelvoitteen keventämisen vaikutukset kilpailun ja postinsaajien kannalta

- Yleispalveluvelvoitteen keventäminen alentaa Postin jakelun kustannuksia ja mahdollistaa hintojen alentamisen yleispalvelutuotteiden jakelun ohella myös muissa jakelupalveluissa. Tällä voi olla vaikutuksia eri jakelumarkkinoiden kilpailutilanteeseen. Terveen kilpailun ylläpitämiseksi on tärkeää, että eri palvelut hinnoitellaan markkinaperusteisesti. Yleispalvelusta aiheutuvien tulojen ja kustannusten läpinäkyvyys pienentää riskiä eri jakelupalvelujen välisestä ristisubventiosta.

- Vaihtoehto, jossa jakelupäivien määrä on kirjattu postilakiin, on asiakkaiden kannalta selkeämpi. Jos jakelupäivät jätetään laissa avoimiksi, on yleispalvelun tarjoajalle asetettava tarkat reunaehdot, joilla taataan, että jakelupäivät ilmoitetaan postinsaajille hyvissä ajoin ennakolta ja että jakelupäivät pysyvät ennustettavina.

- KKV pitää tärkeänä, että ikääntyneiden ja liikuntarajoitteisten erityistarpeista postin jakelussa voidaan jatkossakin huolehtia. Erityisryhmien jakelua koskevista vaihtoehdoista KKV pitää ensisijaisena vaihtoehto A:ta. Ainakin toistaiseksi tulisi seurata, miten väestön ikääntyminen ja yli 75-vuotiaiden määrän kasvu vaikuttaa postinsaajien tarpeisiin saada erityisjakelua.

Yleispalvelun hinnoittelu

- Tuotelajikohtainen enimmäiskate vaikuttaa direktiivin mukaiselta sääntelymallilta.

- Nykyinen yleispalvelutuotteiden kohtuullisen tuoton arviointi vaikuttaa poikkeavan siitä, miten muilla toimialoilla kohtuullista tuottoa arvioidaan.

- Tuottojen arvioinnin ohella olennaista kiinnittää huomiota myös siihen, mitkä kustannukset huomioidaan yleispalvelujakelun kannattavuuden arvioinnissa. Kustannusten kohdennusperusteilta voisi olla syytä edellyttää nykyistä suurempaa läpinäkyvyyttä.

Kilpailuttamisvelvollisuuden poistaminen

- Nykyisen kilpailutusmallin ongelmat syytä arvioida ennen kilpailutusvelvoitteen poistoa. Olisi syytä pohtia, voisiko sääntelyä kehittää jotenkin niin, että se nykyistä paremmin tukisi kilpailun syntymistä haja-asutusalueilla.

Postin jakeluverkon avaaminen

- KKV:n näkemyksen mukaan ainoaksi keinoksi yrittää luoda merkittävästi uutta alan kilpailua myös keskustaajamien ulkopuolelle voikin jäädä postiverkkoon pääsyn mahdollistaminen avoimin, julkisin ja syrjimättömin ehdoin, sillä uusien alalle tulijoiden näkökulmasta volyymit varsinkin syrjäisimmillä seuduilla ovat liian pieniä kannattavan liiketoiminnan käynnistämiseksi.

- Postilokerojen sijaintitietojen saatavuudella ja postilokeroihin pääsillä voi olla merkitystä yrityskirjekelun kilpailutilanteelle. KKV:n käsityksen mukaan Postin kilpailijat eivät voi jaella kirjeitä suoraan Postin hallussa oleviin postilokeroihin, vaan joutuvat hankkimaan jakelun Postilta. Nykytila saattaa vähentää kilpailua erityisesti yrityskirjeiden jakelun markkinalla.

Kirsi Leivo

Peter Karlsson

pääjohtaja

johtava asiantuntija

Alaviitteet

1 Postilain (415/2011) soveltamisala on määritelty lain 1 §:ssä. Lain soveltamisalaan eivät kuulu esimerkiksi

sanoma- ja aikakauslehtien jakelu, osoitteeton jakelu, yleispalveluun kuulumattomat pakettipalvelut.

logistiikkapalvelut sekä tulostus-, kuoritus- ja postituspalvelut.

2 Yleispalveluun sisältyvät nykyisin postimerkillä maksetut kirjeet ja postimerkillä maksetut, enintään 10 kg painoiset ulkomaille lähetettävät paketit sekä näiden lähetyksien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Yleispalvelun osuus on noin 4 % kaikista Postin jakamista lähetyksistä. Suuri osa yleispalvelukirjeistä – yli 20 milj. kpl – on joulukortteja (Uudistuva postitoiminta, Valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s.18).

3 Lehtien jakelu ei kuulu postilain soveltamisalaan, eikä Postin yleispalveluvelvollisuuteen kuulu lehtien jakaminen varhaisjakelussa tai perusjakelussa. Sanomalehdistä noin 80 % jaetaan varhaisjakelussa, josta noin puolet lehtien omien jakeluyhtiöiden toimesta (Valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s.22.)

4 Digitaalisten palveluiden yleistymisestä on aiheutunut pitkäaikainen ja voimakas volyymien lasku sekä kirjeiden että lehtien jakelussa.

5 Postilakia edeltäneen postipalvelulain 27 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan oli sisäisessä laskennassaan pidettävä erillään vähintään yleispalveluun kuuluvat sekä muut palvelut. Yleispalveluun kuuluvissa palveluissa kustannukset oli laskettava lähetyksilajeittain. Vastaavaa säännöstä ei ole sisällytetty nykyiseen postilakiin.

6 KKV on lausunnossaan valtiosihteerien työryhmälle pitänyt ongelmallisena, että Posti joutuu rahoittamaan yleispalvelua kilpailullisen toiminnan tuotoilla. KKV:n näkemyksen mukaan tämä voisi ainakin teoriassa joillakin markkinoilla asettaa Postin kilpailijoihinsa nähden epäedullisempaan asemaan. Lisäksi tällainen rahoitustapa on omiaan vähentämään eri toimintojen tuottojen ja

kustannusten läpinäkyvyyttä ja vaikeuttamaan esimerkiksi alihinnoitteluepäilyjen selvittämistä (KKV:n lausunto 26.3.2020, s.9).

7 Postilaissa säädetty kirjeiden laatustandardi mahdollistaa poikkeamisen viisipäiväisestä jakelusta ja salli vähintään kolmipäiväisen jakelun niillä alueilla, joissa on järjestetty sanomalehtien varhaisjakelu. Näillä alueilla Posti on käytännössä siirtynyt nelipäiväiseen jakeluun siten, että kirjeitä ei jaeta tiistaisin.

8 Harvaanasutuilla alueilla jakelun todelliset kustannukset saattavat olla jopa kymmenkertaiset taajamiin verrattuna. (Valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s. 23).

9 Valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s.56.

10 Ks. HE 272/2016 vp, s. 1, jossa todetaan: ”Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tämä mahdollistaa sanomalehtien viisipäiväisen jakelun nykyiseen tapaan myös haja-asutusalueilla”.

11 Valtiosihteerien työryhmän raportti 2020:18, s. 50.

12 Postiverkkoon pääsyyn liittyvistä velvoitteista tarkemmin ks. esim. Geradin, D: Is mandatory access to the postal network desirable and if so at what terms? European Competition Journal 2015, vol. 11 (2–3), s. 520–556. <http://dx.doi.org/10.1080/17441056.2016.1152836>

13 Ks. direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY johdanto-osan 34 kohta. Ks. myös mainitun direktiivin 11 a artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa käyttäjien edun suojelemiseksi tai tehokkaan kilpailun edistämiseksi varmistettava avoin ja syrjimätön pääsy postialan infrastruktuurin osiin, kuten postilokeroihin.

Karlsson Peter
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

