

1.12.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: lausuntopyyntö asiassa VN/21366/2020

Hallituksen esitysluonnos postilain muuttamisesta ja valtioneuvoston asetusluonnos sanomalehtien määräaikaisesta jakelutuesta

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa postilain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta sekä asetusluonnoksesta (ml. perustelumustio), joka koskee valtionavustuksena myönnettävää sanomalehtien määräaikaista jakelutukea.

Postilain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Samaan aikaan kolmipäiväiseen jakeluun siirryttäessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön määrä- aikainen sanomalehtijakelun valtionavustus (jakelutuki) niille alueille, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Hallituksen esityksessä postilakiin ehdotetaan lisättäväksi sanomalehtien jakelutukeen liittyvät säännökset. Jakelutukea koskevaan asetusluonnokseen sisältyy puolestaan tarkemmat säännökset jakelutuen ehdoista ja sen kilpailuttamisesta.

Yhteenveto KKV:n keskeisistä näkemyksistä

Fyysisen postin merkitys on vähentynyt viime vuosina digitalisaation myötä varsin nopeasti ja tästä syystä pyrkimykset sääntelyn keventämiseen ovat ymmärrettäviä. KKV kuitenkin katsoo, että edelleen on syytä kiinnittää huomiota etenkin niiden kansalaisten asemaan, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä tai lukea digitaalisia lehtiä. Tästä syystä KKV pitää tärkeänä, että yleispalveluun sisältyvien palveluiden säännöllisyys ja sanomalehtijakelun viisipäiväisyys pyritään säilyttämään.

Hallituksen esitysluonnoksessa sanomalehtijakelun viisipäiväisyys pyritään varmistamaan jakelutuen avulla. KKV pitää esitysluonnoksen mukaista jakelutukea yhtenä mahdollisena keinona varmistaa viisipäiväinen sanomalehtijakelu. Nyt lausunnoilla olevan jakelutukea koskevan ehdotuksen yksityiskohdat ovat kuitenkin monessa suhteessa niin ongelmallisia, että ehdotusta ei voida nyky muodossaan pitää toimivana keinona turvata sanomalehtien viisipäiväisen jakelu. Ensinnäkin on olemassa merkittävä riski siitä, ettei kilpailutuksessa synny lainkaan kilpailua, joka on omiaan nostamaan julkisen tuen tarvetta. Toiseksi KKV katsoo, että asetusluonnokseen sisältyvä enimmäishintasääntely voi aiheuttaa epävarmuutta kilpailutuksiin osallistumista harkitseville jakeluyrityksille ja nostaa tarpeettomasti julkisen tuen tarvetta. KKV pitää myös ongelmallisena sitä, että sanomalehtijakelua pyritään viime kädessä varmistamaan asettamalla Postille yleispalveluvelvoite sellaisilla alueilla, johon ei kilpailutetun jakelutuen avullakaan saatu viisipäiväistä sanomalehtijakelua tarjoavaa yritystä. KKV:n arvion mukaan yleispalveluvelvoite, joka ei

1.12.2021

koske sanomalehtien jakelua, ei ole paras tapa varmistaa viisipäiväinen sanomalehtijakelu.

Muiden asioiden osalta KKV kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti yleispalvelun hankintamenettelystä luopumiseen ja yleispalvelutuotteiden kustannusten laskentaan. Yleispalvelun hankintamenettelystä luopumisen sijaan olisi ollut hyvä selvittää, mistä hankintamenettelyn ongelmat johtuvat ja pohtia, miten niitä voitaisiin ratkaista. Yleispalvelutuotteiden kustannuslaskennan osalta KKV katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa olisi syytä tarkentaa, mitä kustannuksia yleispalvelutuotteille voidaan allokoita ja mitä kustannussuureita hyödynnetään arvioinnissa. KKV kannattaa sitä, että yleispalvelutuotteiden suurin sallittu kate määritettäisiin tuotekohtaisesti. Lisäksi KKV suhtautuu myönteisesti esityksiin siitä, että yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista, ja että toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisuvelvoite koskisi jatkossa ainoastaan yleispalveluja.

Yleispalveluvelvoitteen keventäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteeseen siirtymistä. Esitysluonnoksessa yleispalveluvelvoitteen keventämistä perustellaan muun muassa vähenevillä jakelumäärillä ja pyrkimyksellä turvata yleispalvelujakelun kannattavuus. Lisäksi esitetään, että yleispalvelun tarjoajan tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle keräily- ja jakelupäivänsä sekä niissä tapahtuvat muutokset vähintään kuusi kuukautta ennen keräilyä ja jakelun aloittamista. Alueilla, joille myönnetään sanomalehtien jakelutukia, tulisi jakelupäivien olla kiinteät tukikauden ajan.

Ehdotettu yleispalveluvelvoitteen keventäminen hidastaisi jossain tapauksissa kirjepostin kulkunopeutta, mutta suurelle osalle kansalaisista vaikutus olisi pieni, sillä kotitaloudet saavat kuluttajan lähettämän postimerkillisen kirjeen keskimäärin vain joka kolmas viikko. Suurin vaikutus kohdistuisi sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolella asuviin henkilöihin, jotka käyttävät Posti Oy:n (Posti) kirjepostipalveluja päivittäin tai lähes päivittäin.

Lausunnossaan LVM:n arviomuistioon KKV kiinnitti huomiota yleispalvelun tarjoajan velvollisuuteen ilmoittaa jakelupäivänsä hyvissä ajoin ennakolta, mikäli jakelupäivät jätetään yleispalvelun tarjoajan päätettäväksi.¹ Jakelupäivien ja niiden muutosten tulee olla postinsaajien ja muiden toimijoiden kannalta ennakoitavia, jotta myös sanomalehtien jakelutuki olisi helpompi järjestää. Täältä osin hallituksen esitysluonnos vaikuttaa olevan linjassa KKV:n esittämien huomioiden kanssa.

Kirjepostin rooli tiedonvälityksessä, viranomaisasioinnissa ja yritysten toiminnassa on vähentynyt digitalisaation myötä varsin nopeasti. Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää myös niiden kansalaisten asemaan, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja viranomaisten sähköisiä asiointikanavia. Tästä syystä yleispalveluun

¹ [KKV:n lausunto LVM:n arviomuistioon 15.2.2021.](#)

1.12.2021

sisältyvien palveluiden säännöllisyyden säilyttäminen on edelleen tärkeää. KKV pitää myös tärkeänä, että jakelu- ja keräilypäivien vähentymisestä huolimatta postin kulkunopeus säilyy kaikilla postinsaajilla vähintään postilain 19 §:n laatustandardin mukaisella tasolla.

Yleispalvelun hankintamenettelystä luopuminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely. Perustelujen mukaan menettelyllä ei ole saavutettu sen tavoitteita, koska uusia toimijoita ei ole tullut markkinoille ja Posti on käytännössä voittanut kaikki kilpailutukset. Hankintamenettelystä luopumista perustellaan myös Postille, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille sekä kilpailutukseen osallistuneille toimijoille aiheutuvilla kustannuksilla.

KKV yhtyy näkemykseen, ettei nykyistä hankintamenettelyä voi pitää täysin onnistuneena. KKV kuitenkin toteaa, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ole arvioitu hankintamenettelyn kehittämistä. KKV toistaa LVM:n postilain muuttamista koskevaan arviomuistioon antamassaan lausunnossa esitetyn näkemyksen siitä, että hankintamenettelystä luopumisen sijaan olisi ollut hyvä selvittää, mistä hankintamenettelyn ongelmat johtuvat ja pohtia, miten niitä voitaisiin ratkaista.

Muiden toimijoiden vähäistä kiinnostusta voi selittää esim. se, millaisilla ehdoilla Posti palveluja hankkii. Kilpailutettua jakelua on esimerkiksi ollut hankala yhdistää muiden toimijoiden muuhun jakeluun.

Kuten KKV on edellä mainitussa lausunnossaan LVM:n arviomuistioon todennut, yleispalvelukirjeiden ja postilain ulkopuolella olevien sanomalehtien varhaisjakelujen erilaiset jakeluajankohdat ovat voineet vaikeuttaa jakelujen yhteensovittamista ja siten mahdollisesti rajoittaa varhaisjakeluyhtiöiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin. KKV:n näkemyksen mukaan tulisikin selvittää, voitaisiinko jakelupalveluja kehittää siten, että kirjeiden jakelu sanomalehtien varhaisjakelun yhteydessä tulisi mahdolliseksi nykyistä joustavammin ehdoin, jotta eri toimijoilla olisi tasapuoliset mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin. Luontevaa myös olisi, että hankintamenettelystä vastaisi Postin sijaan postitoimintaa valvova viranomainen eli Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Sanomalehtijakelun turvaamisen kannalta hankintamenettelyn jatkamista puoltaisi sekin, että kilpailutuksen voittanut jakeluyritys todennäköisesti jakaisi jatkossakin lehtiä ilman valtion tukea niinä päivinä, jolloin se hoitaa yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua.

KKV katsoo, että eri menettelyjen kustannuksesta tulisi tehdä tarkempaa arviointia, jotta haluttu lopputulos (viisipäiväisen sanomalehtijakelun varmistaminen) voitaisiin toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti.

1.12.2021

Sanomalehtijakelun viisipäiväisyyden varmistaminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan paperisilla sanomalehdillä on tutkimusten mukaan kuitenkin edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa. Paperimuotoisille, 5–7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.² Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta näyttäisi siten edelleen olevan perusteltua varmistaa, että henkilö saa jatkossakin halutessaan sanomalehtiä paperisina versioina, silloin kuin tätä ei markkinaehtoisesti tapahtuisi. Postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisen vaikutukset olisivat konkreettisimpia erityisesti sellaisille haja-asutusalueilla asuville, joiden henkilökohtaiset edellytykset voivat olla esteenä paperista viestintää korvaavien sähköisten palvelujen käytölle.

Hallituksen esitysluonnoksessa sanomalehtijakelun viisipäiväisyys pyritään varmistamaan jakelutuen avulla. KKV suhtautuu yleisesti ottaen positiivisesti sanomalehtien viisipäiväisen jakelun edellytyksien turvaamiseen. KKV pitää jakelutukea yhtenä mahdollisena keinona varmistaa viisipäiväinen sanomalehtijakelu. Nyt lausunnoilla olevan jakelutukea koskevan ehdotuksen yksityiskohdat ovat kuitenkin monessa suhteessa niin ongelmallisia, että ehdotusta ei voida nyky muodossaan pitää toimivana keinona turvata sanomalehtien viisipäiväisen jakelun. Ongelmia sisältyy erityisesti kilpailutusmalliin, tuen (avustuksen) enimmäismäärään ja ehdotettavaan enimmäishintasääntelyyn.

Vaihtoehdot jakelutuelle

KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaihtoehtoisia malleja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi. Kuten KKV on edellä mainitussa lausunnossaan todennut, viisipäiväisen jakelun turvaaminen myös niillä alueilla, joissa se ei tapahdu markkinaehtoisesti, on mahdollista usein eri tavoin ja näitä eri tapoja ja niiden kustannuksia/vaikutuksia olisi ollut hyvä selvittää ja tämän jälkeen valita niistä tarkoituksenmukaisin. Tuki voitaisiin nimittäin vaihtoehtoisesti suunnata lehtikustantajille tai jopa lehden tilaajille alueilla, joihin markkinaehtoinen jakelu ei ulotu. Lisäksi sanomalehtien viisipäiväinen jakelu olisi mahdollista turvata asettamalla sanomalehtien jakelua koskeva yleispalveluvelvoite niille alueille, joilla ei ole markkinaehtoista jakelua.

KKV katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi käsitellä kattavammin näiden eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia ja perustella, miksi valittu tapa on niistä tarkoituksenmukaisin. Joka tapauksessa jakelutukimalli olisi suunniteltava nykyistä toimivammaksi.

² Hallituksen esitysluonnos postilain muuttamisesta, s. 34.

1.12.2021

Jakelutuen määrä

Asetusehdotuksen mukaan jakelutukeen on varattu enintään 11 miljoonaa euroa kalenterivuodessa. Esityksen perusteluista ei kuitenkaan tarkemmin ilmene, mihin edellä mainittu tuen määrä perustuu, miten sen arvioidaan riittävän ja miten esityksen tavoitteet sanomalehtijakelun turvaamisesta sitä kautta toteutuvat.

Asetusehdotuksen perustelumuiiston mukaan tuen enimmäismäärää on arvioitu Postin päiväjakelun kustannustason perusteella. Perustelumuiistiossa mainittuun yksikkökustannukseen (0,53 eur) on ilmeisesti päädytty jakamalla edellä mainittu tuen enimmäismäärä varhaisjakelun ulkopuolella kahtena päivänä viikossa jaettujen lehtien vuosivolyymilla (20,8 miljoonaa kappaletta v. 2020). Vertailuna on käytetty Postin päiväjakelun hinnaston mukaista yksikkökustannusta tietyllä eräkoolla ja painolla. KKV toteaa, että arvioinnissa ei ole huomioitu jakelukustannuksiin vaikuttavien tekijöiden (kuten lehtien eräko, paino, käsiteltävyys) vaihteluja tai jakelualueiden mahdollisesti erilaisia kustannuksia. Lisäksi arviointi perustuu Postin päiväjakelun hinnastoa, vaikka lähtökohtaisesti tuensaajalla olisi velvoite jakaa lehdet varhaisjakelussa.

Lisäksi tuen kustannusta voi nostaa se, että jakelutuen mekanismilla ei saada aikaiseksi todellista kilpailua. Jakelutuen kilpailuttamiseen nykymuodossaan liittyy erittäin merkittävä riski siitä, ettei kilpailutuksessa synny lainkaan kilpailua. Postilla on yleispalveluvelvoitteestaan johtuen oltava joka tapauksessa kattava jakeluverkko koko Suomessa, ja tämä saattaa tuoda Postille merkittävän edun kilpailutuksissa. Jos jakelutuen kilpailutuksissa Posti on ainoa tarjoaja, tai kilpailu on muuten vähäistä, tuen tarve voi nousta huomattavastikin.

Myös asetusluonnokseen sisältyvä enimmäishintamekanismi voi olla omiaan nostamaan tarvittavan tuen määrää.

Edellä mainitut seikat voivat johtaa siihen, että tuen kustannus on arvioitu mahdollisesti olennaisestikin liian pieneksi.

Tuen kohdentaminen

Asetusehdotukseen sisältyy tuen kohdentamisesta koskeva mekanismi. Perustelumuiiston mukaan, jos valtion talousarviossa osoitettu määräraha ei riitä asetuksessa määritellyn julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseen kaikilla kilpailutusalueilla, kohdennetaan määräraha sellaisille kilpailutusalueille, joissa arvioidaan olevan määrällisesti eniten sanomalehtien varhaisjakelutilauksia. Vastaavasti tukea karsittaisiin niiltä alueilta, joissa olisi määrällisesti vähiten sanomalehtien varhaisjakelutilauksia.

KKV toteaa, että ehdotettu kohdentamismekanismi saattaa johtaa siihen, että tuen maksatuksen keskeytyessä osa alueista jäisi kokonaan ilman asetuksessa säädettyä julkista palvelua. Tämä olisi ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa, jonka mukaan jakelutuella on tarkoitus turvata viisipäiväisen lehdistijakelun edellytykset myös varhaisjakelualueiden ulkopuolisilla alueilla.

1.12.2021

Yleispalveluvelvoitteen asettaminen ei välttämättä riitä paikkaamaan tätä ongelmaa, koska velvoite ei ehdotuksen mukaan koskisi sanomalehtiä.

Enimmäishintasäätely

Asetusehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficom voisi asettaa enimmäishinnan sille, mitä jakelija voi periä kustantajilta. Asetuksen perustelumuistion mukaan aluekohtainen enimmäishinta voisi vastata markkinaehtoisilla alueilla toteutuvaa hintatasoa.

KKV katsoo, että jos esitetyn kaltaiseen jakelutukeen päädytään, se väistämättä edellyttää jonkinlaista enimmäishintaa kustantajilta perittäville maksuille. KKV kuitenkin tunnistaa, että enimmäishinnan asettamiseen liittyy merkittäviä haasteita. Jos enimmäishintaa kustantajalta perittäväälle korvaukselle ei olisi, jakelija pääsisi kilpailutuksen voittaessaan monopoliasemaan suhteessa kustantajaan ja voisi periä kustantajalta korkeaa hintaa saamansa tuen lisäksi. Enimmäishintaa ei kuitenkaan voi KKV:n näkemyksen mukaan määrittää markkinaehtoisen hintatason mukaan, koska alueet ovat keskenään erilaisia. Jos enimmäishinnasta päätetään ennen kilpailutusta ja se määrittyy markkinaehtoisen hintatason mukaan, enimmäishinta saattaa olla liian matala ja näin valtion maksaman tuen tarve voi lisääntyä tarpeettomasti. Toisaalta enimmäishinnan tulisi olla tuetun jakelun kilpailutuksissa potentiaalisten tarjoajien tiedossa, jotta toimijoiden olisi mahdollista ottaa se huomioon tarjousta tehtäessä. Jos enimmäishinta olisi tarjoajan tiedossa vasta jälkikäteen, se voisi johtaa tarpeettoman korkeisiin tarjouksiin enimmäishinnan tasoon liittyvän epävarmuuden vuoksi, vähentää potentiaalisten tarjoajien kiinnostusta kilpailutukseen tai vaihtoehtoisesti tuettu jakelu voi muodostua kannattamattomaksi jakelijalle, jos enimmäishinta sen ennakoimaa alhaisempi.

Sanomalehtien jakelun turvaaminen yleispalveluvelvoitteella

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sanomalehtien jakelu pyritään viime kädessä turvaamaan postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen asettamisella. Hallituksen esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficom voisi asettaa viisipäiväisen yleispalveluvelvoitteen, jos tukimekanismilakaan ei saada toteutettua viisipäiväistä sanomalehtijakelua jollain alueilla.

KKV toteaa, että yleispalveluvelvoitteen asettaminen ei automaattisesti varmistais sanomalehtijakelun toteutumista, koska yleispalveluvelvoite ei tällä hetkellä koske sanomalehtien jakelua eikä sanomalehtien jakelu ole postilain soveltamisalan piirissä. Toiseksi yleispalvelutuotteiden verkko ja sanomalehtijakelun turvaava verkko eivät välttämättä ole ominaisuuksiltaan ja kustannuksiltaan samanlaisia. Sanomalehtien jakelun turvaaminen muita tuotteita koskevalla yleispalveluvelvoitteella voi aiheuttaa tarpeettomiin kustannuksiin verrattuna malliin, jossa sanomalehtien jakelu turvattaisiin vain niitä koskevalla jakeluvelvoitteella. Esimerkiksi yleispalvelutuotteiden keräilystä saattaa aiheutua tarpeettomia kustannuksia, jos tavoitteena on turvata ensisijaisesti sanomalehtijakelun viisipäiväisyyden säilymistä.

1.12.2021

Jos sanomalehden jakelutukeen varattu 11 miljoonan enimmäisbudjetti ei riitä, on vaarana, että palveluja tullaan karsimaan. Sanomalehtien viisipäiväisen jakelun turvaaminen jäisi tällöin Traficomien asettaman yleispalveluvelvoitteen varaan, joka ei siis kuitenkaan ehdotetussa muodossaan takaa sanomalehtien viisipäiväistä jakelua. KKV:n näkemyksen mukaan yleispalveluvelvoitteen asettaminen tilanteissa, joissa tukimekanismi ei toimi, pitäisi laajentaa ja rajata koskemaan vain sanomalehtien jakelua, joiden viisipäiväinen jakelu ehdotetulla muutoksella nimenomaan pyritään turvaamaan. KKV:n käsityksen mukaan EU:n postidirektiivi mahdollistaisi yleispalvelusääntelyn myös sanomalehtien jakeluille. Postidirektiivin mukaan postilähettykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja.³ Koska postitoiminta on nykyisin ilmoituksenvaraista, KKV:n käsityksen mukaan myöskään sananvapauskysymykset eivät muodostane esteitä säätää sanomalehtien jakeluista postilaissa.

Kahden jakelupäivän kilpailuttaminen

Jakelutukeen liittyvässä LVM:n arviomuistiossa jakelutuen osalta esitettiin kaksi alustavaa vaihtoehtoa. Ensimmäisessä mallissa kilpailutuksen voittanut yhtiö olisi velvoitettu jakamaan lehdet kahtena päivänä, mutta kolmena muuna arkipäivänä jakeluyhtiö valikoituisi sen mukaan, kenen kanssa lehtikustantajat pääsevät sopimukseen⁴. Jälkimmäisessä mallissa kilpailutuksen voittanut yhtiö jakaisi lehdet kaikkina viitenä arkipäivänä.

KKV totesi lausunnossaan LVM:n arviomuistioon, että viiden jakelupäivän mallissa kilpailutus voisi muodostua kilpailullisemmaksi. Postilla on valtakunnallinen jakeluverkko ja yleispalveluvelvoitteen myötä sillä on joka tapauksessa oltava kalustoa ja henkilökuntaa hoitamaan valtakunnallista jakelua vähintään kolmena päivänä viikossa. Postin ei siis todennäköisesti tarvitsisi palkata ainakaan merkittävästi lisää henkilöstöä tai hankkia lisää kalustoa hoitaakseen lehtijakelun kahtena muuna päivänä. Sen sijaan sellaisen yrityksen, jolla ei ole muuta jakelua kyseisellä alueella, olisi todennäköisesti palkattava lisää henkilöstöä ja hankittava lisää kalustoa. Tämä ei ole välttämättä kannattavaa vain kahden jakelupäivän vuoksi. Potentiaalisia kilpailutukseen osallistuvia jakeluyhtiöitä voisi siten olla enemmän, jos kilpailutus koskee viisipäiväistä jakelua.

Kahden jakelupäivän malliin todennäköisesti päädyttiin, koska viisipäiväisen jakelun tukemiselle ei välttämättä olisi löytynyt SGEI-edellytysten mukaisia perusteluita ja viisipäiväinen jakelu olisi voinut johtaa joillain alueilla päällekkäisiin jakeluverkkoihin. Kahden jakelupäivän malli johtanee kuitenkin siihen, että tuetussa jakelussa ei kilpailua merkittävästi synny Postin edellä sanotusta etulyöntiasemasta johtuen. Kuten myös perustelumuiustossa todetaan, valtakunnallisen jakeluinfraktuurinsa perusteella Posti menestyisi todennäköisesti myös jakelutuen tulevissa kilpailutuksissa hyvin.

³ [Direktiivi 97/67/EY EU:n postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä](#), 2 artiklan 6.kohta siten muutettuna kuin direktiivissä 2008/6/EY on säädetty.

⁴ Todennäköisesti muina päivinä jakelija olisi Posti, kuten nytkin.

1.12.2021

Tuetun jakelun luonne SGEI-palveluna

Asetuksen perustelumuioluonnoksen mukaan tuetussa jakelussa olisi kysymys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta (SGEI)⁵. Ehdotuksen mukaan jakelutukea voitaisiin myöntää alueille, joissa ei ole viisipäiväistä kaupallista sanomalehtien varhaisjakelua.

Hallituksen ehdotuksessa SGEI-palvelun edellyttämää yleishyödyllisyyttä on perusteltu varsin yleisluontoisesti sananvapaudella ja toimivalla demokratialla. Sanomalehtien jakelutuen kannalta konkreettisempi perustelu olisi esimerkiksi se, että demokratian ja sananvapauden toimimiseksi on tärkeää, että kaikilla on mahdollisuus saada tasapuolisesti tiedonvälitystä riippumatta asuinpaikastaan ja siitä, osaako ja onko mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluita.

Palveluvelvoite ja kilpailutusalue

Esitettävään jakelutukeen sisältyisi palveluvelvoite jakaa vähintään kolmena päivänä ilmestyvät sanomalehdet, joissa on valtakunnallista tai kilpailutusalueeseen liittyvää uutissisältöä. Tuensaajalla olisi lähtökohtaisesti velvoite jakaa lehdet varhaisjakeluna, mutta tästä voisi poiketa tietyin edellytyksin.

KKV:n näkemyksen mukaan esityksen tavoitteiden saavuttaminen (sanomalehtien viisipäiväisen jakelun turvaaminen) ei edellytä, että tuetun jakelun tulisi olla varhaisjakelua. Lehtien päiväjakelu näyttäisi varhaisjakelua kustannustehokkaammalta ja riittävältä vaihtoehdolta sanomalehtien viisipäiväinen jakelun turvaamiseksi nykyisten varhaisjakelualueiden ulkopuolella. Koska kilpailutusalueilla ei nykyisin ole varhaisjakeluverkkoa, lehdet ilmeisesti jaettaisiin myös muina päivinä lähtökohtaisesti yleispalvelutuotteiden mukana päiväjakelussa.

Jakelutuen kilpailutusmallin osalta KKV kiinnitti lausunnossaan LVM:n arviomuistioon huomiota esimerkiksi kilpailutettavien alueiden kokoon. Asetusluonnoksen mukaan kilpailutettavat alueet voisivat olla enintään maakunnan suuruisia. Lopullisesti kilpailutettavien alueiden määrittäminen olisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä. Asetuksen perustelumuioluonnoksessa todetaan, että maakuntia pienemmät alueet voisivat olla kilpailunäkökulmasta perusteltuja ja tämä vastaa myös KKV:n edellä mainitussa lausunnossaan esittämää näkemystä.

Asetuksen voimassaolo

Esityksen mukaan asetus olisi voimassa vuoteen 2027 asti. Tukikauden pituuden arvioinnissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että tuen tulisi olla vain toimintaympäristön murrostilanteeseen liittyvä siirtymävaiheen väline. Tuen tarvetta tulisi siten tarkastella siirtymävaiheen päättyessä eikä tuen tulisi

⁵ Ks. komission tiedonanto ("SGEI- tiedonanto") Euroopan unionin valtioneuvoston suositusten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02).

1.12.2021

muodostua pitkäkestoiseksi.⁶ Koska paperisten sanomalehtien jakelun arvioidaan jatkossakin vähenevän, tulisi säännöllisesti arvioida sekä tarvittaessa tehdä ratkaisuja, siitä voitaisiinko tuella edistää ja edesauttaa siirtymistä digitaalaisuutta enemmän hyödyntäviin vaihtoehtoihin.⁷

Muita huomioita postilain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta. Esityksen taustalla on aieman sääntelyn ja sen esitöiden epäselvyydet sekä ristiriitaisuus. Esitys vastaa Traficom:n nykyistä soveltamiskäytäntöä.

KKV pitää esitystä itsessään kannatettavana. KKV toteaa kuitenkin, että yleispalvelutuotteiden katteen ohella tarkempaa huomiota tulisi kiinnittää myös kustannuslaskentaan, kustannusten kohdentamiseen sekä yleispalveluvelvoitteen kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyyteen. Lausunnossaan LVM:n arviomuistioon KKV totesi, että eri tuotteiden yhteistuotannon takia Postin yleispalvelun ja kilpaillun toiminnan kustannukset ovat osin yhteisiä. 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 kynnystä ja vaikuttaa myönteisesti kilpailuun postimarkkinoilla.

Esityksessä ei tarkemmin avata, mitä kustannuksia yleispalvelutuotteille voidaan allokoida ja mitä kustannussuureita hyödynnetään arvioinnissa. KKV katsoo, että näitä seikkoja olisi syytä tarkentaa hallituksen esityksen perusteissa.

Esitysluonnoksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle maksutta kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden tarkasta sijainnista. Tietojen luovutuksen maksuttomuutta voidaan pitää kilpailun näkökulmasta myönteisenä asiana. KKV:n käsityksen mukaan tietojen saannissa on ollut ongelmia ja esitys voisi helpottaa kilpailijoiden tietojen saantia sekä sitä kautta lisätä kilpailua esimerkiksi yrityskirjeiden jakelussa.

Toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisuvelvoite ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskisi jatkossa ainoastaan yleispalveluja. KKV ei pidä ehdotettua muutosta erityisesti ongelmallisena. Tällä hetkellä postilaissa oleva säännös velvoittaa julkaisemaan kaikkien postilaissa määriteltyjen postipalveluiden eli myös yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jäävien yrityskirjeiden

⁶ Norjassa sanomalehtien jakelun osalta päädyttiin luomaan erillinen siirtymäkauden järjestely. Siirtymäkauden aikana valtio tukee sanomalehtien jakelua ostopalveluna. Lakimuutoksen myötä valtio tulee ostamaan jakelua kolmena päivänä viikossa 30.6.2022 saakka. Siirtymäkautta on mahdollista pidentää kahdella vuodella (Uudistuva postitoiminta - valtiosihteerityöryhmän raportti, s. 38).

⁷ Valtiosihteerityöryhmän raportin mukaan tiedonvälitystuen valmistelu tulee pyrkiä toteuttamaan niin, että sitä voitaisiin käyttää myös fyysisen jakelun sijaan digitaalisen jakelun edistämiseen (Uudistuva postitoiminta – valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s.11).

1.12.2021

hinnat, mikä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista kilpailluilla markkinoilla. Toistaiseksi postiyrityksistä ainoastaan Posti on julkaissut kilpailtujen postipalveluiden hinnat. Lisäksi postitoimijoiden hinnoittelu on KKV:n käsityksen mukaan nykyisinkin osin asiakaskohtaista, eivätkä julkaistut hinnastot välttämättä vastaa todellisia hintoja, jolloin niiden tosiasiallinen vaikutus voi olla vähäinen.

Koska postilaissa säädetyt veloitteet koskevat lähinnä vain postin yleispalvelun tarjoamista, ei myöskään olisi välttämätöntä, että kaikkia postiyrityksiä koskeva vaatimus toimitusehtojen julkaisemisesta olisi oltava postilaissa. Jos muut postiyritykset tarjoaisivat kuluttajille postipalveluja, niiden on huolehdittava ehtojensa saatavilla olosta myös kuluttajansuojasäännösten perusteella (sopimusehto, jota ei ole kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä kerrottu, ei tule häntä sitovaksi).

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Peter Karlsson
johtava asiantuntija