

13.9.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntönnö 1.8.2016

Arviomuistio postilain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä KKV) lausuntoa arviomuistiosta postilain muuttamiseksi. Arviomuistioon on kirjattu sidosryhmiltä saatujen lausuntojen perusteella asiakokonaisuudet, joihin toivottiin muutoksia. Arviomuistioon on koottu eri toimijoiden näkökulmia eri asiakokonaisuuksien alle ryhmiteltyinä. Toimijoiden näkökulmien jälkeen arviomuistiossa esitetään ministeriön valmisteleva arvio kustakin asiakohdasta. Samalla esitetään ratkaisuvaihtoehto siitä, miten kyseistä asiakohdasta tultaisiin valmistelevaan ja mitä selvityksiä linjauksen toteuttaminen mahdollisesti jatkotyössä vaatisi. Joissakin ministeriön arvioissa esitetään keskenään vaihtoehtoisia ehdotuksia ja osassa esitetään useampi toisiaan täydentävä ehdotus.

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa posti-toimintaa koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että yleispalvelun tarjoaja voisi kehittää omaa liiketoimintaansa ja siten huolehtia myös yleispalvelun toteutumisesta. Jotta yleispalvelun tarjoaja voisi suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta yleispalvelun tarjoajalle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Hanke postilain uudistamisesta tukee myös hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilö-kuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen.

Taloudellinen kilpailu

KKV pitää voimassa olevan postitoimintaa koskevan sääntelyn joustavoittamista ja yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua lähtökohtaisesti kannatettavana, jotta kaikki postialan toimijat voisivat jatkossa toimia kilpailuilla markkinoilla tasapuolisista lähtökohdista sekä kehittää omia jakelupalveluitaan nykyistä markkinaehtoisemmin. Toteutettavien muutosten tulee kuitenkin myös olla sopusoinnussa postidirektiivin (97/67/EY) sekä postidirektiivin muuttamista koskevan direktiivin (2008/6/EY) kanssa. Toimivat markkinat palvelevat parhaiten yksittäisten kansalaisten etuja myös postitoiminnassa, minkä vuoksi postilain muuttamisen yhteydessä on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota kilpailun ja markkinoiden toimivuuden edistämiseen alalla.

Tässä suhteessa on kokonaisarviossa otettava huomioon eräät nimenomaan näille markkinoille ominaiset piirteet. Näistä ensimmäinen on jakelun yksikkökustannusten erittäin voimakas kasvu haja-asutusalueiden reunamilla. Toinen on digitaalisten palveluiden yleistymisestä aiheutunut pitkäaikainen ja

13.9.2016

voimakas volyymien lasku sekä kirjeiden että lehtien jakelussa. Näiden yhteisvaikutuksesta etenkin haja-asutusalueiden jakelua on erittäin vaikea toteuttaa taloudellisesti kannattavasti. Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta ongelman ratkaisemiseksi on tarjolla vain enemmän tai vähemmän huonoja vaihtoehtoja. Ensinnäkin, ongelma voidaan ratkaista käyttämällä valtiontukea. Valtiontuki kuitenkin vääristää aina jossain määrin markkinoita eikä sen käyttöön kireän budjettitalouden oloissa liene muutoinkaan halukkuutta. Toiseksi, ongelma voidaan periaatteessa ratkaista postirahoitustyöryhmän esittämällä tavalla keräämällä toimintaan tarvittavat rahat toisilta postiyrittäjiltä. Tämä kuitenkin nostaisi alalle tulon kynnystä ja saattaisi vähentää kiinnostusta alalle tuloon jopa niin paljon, että valtiontukeen olisi käytännössä kuitenkin pakko turvautua jollakin aikavälillä. KKV:n kokonaisarvion mukaan markkinoiden toimivuuden näkökulmasta parasta olisi, jos ongelma voitaisiin ratkaista mahdollisimman pitkälle sääntelytaakkaa keventämällä. Jakelun tehostuminen tiheästi asutuilla alueilla myös säästää yhteiskunnan resursseja, mitä voidaan hyödyntää haja-asutusalueiden jakelukustannuksista aiheutuvan ongelman ratkaisemisessa.

Taloudellisen kilpailun näkökulmasta voidaan siten pitää kannatettavana arviomuistiossa esitettyä ehdotusta, jonka mukaan nykyisestä yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä koko Suomen alueella luovutaan ja siirrytään näin kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn. KKV kiinnittää edellä todetun ohella huomiota siihen, että nykyisin yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista kirjelähetyksistä on erittäin pieni, noin kolme prosenttia. Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi suurta vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. Kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn siirtyminen antaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. KKV kiinnittää huomiota myös siihen, ettei yleispalvelun tarjoajalla ole nykyisinkään voimassa olevan lain mukaan velvollisuutta tarjota ensimmäisen luokan kirjeitä koskevaa palvelua.

Yleispalvelukirjeiden jakelun toteutuminen kolmesti viikossa ei myöskään poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanotun ensimmäisen luokan kirjettä postiyrittäjien tai postinsaajien käytöstä, vaan yleispalvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos sille on kysyntää. Useimmilla postinsaajilla on jo tällä hetkellä käytössään sähköposti, Posti Oy:n tarjoama Netposti tai mahdollisuudet vastaanottaa sähköisiä laskuja, mikä osaltaan vähentää postinsaajan tarvetta vastaanottaa yleispalvelukirjeitä ja paperilaskuja. Sähköisen viestinnän avulla voidaan todennäköisesti myös vielä edelleen kehittää palveluita niille kotitalouksille, joihin lähetyksiä ei tulevaisuudessa enää jaeta viitenä päivänä viikossa.

Kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn siirtyminen voi asettaa haasteita tiettyjen sanomalehtien jakeluun, koska viisi kertaa viikossa jaettavia lehtiä ei enää haja-asutusalueilla jaettaisi perusjakelussa yleispalvelun tarjoajan lähetyksen mukana. Yleispalvelun tarjoaja ja lehtitalot voisivat kuitenkin sopia viisipäiväisestä jakelusta kaupallisin sopimuksin. Lehtikustantajat voivat myös perustaa omia jakeluyhtiöitä, joista on esimerkkinä vuonna 2015 toimintansa aloittanut Jakeluyhtiö Suomi Oy. Lisäksi toimilupaehto- ja keventäminen voi tulevaisuudessa mahdollistaa uudentyypisten postitoimijoiden alalle tulon. Edelleen hallituksen liikennekaari-

13.9.2016

hanke voi tulevaisuudessa mahdollistaa erityyppisten kuljetusten yhdistämisen, joka voi osaltaan tarjota uusia ratkaisumalleja sanomalehtien jakeluun haja-asutusalueilla.

KKV kiinnittää huomiota myös ministeriön esittämään arvioon siitä, että yleispalveluvelvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuu todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kestävämmäksi taloudelliseksi taakaksi, sillä viisipäiväinen jakelu ei ole pitkällä aikavälillä markkinaehtoisesti kannattavaa. KKV yhtyy ministeriön näkemykseen siitä, että yleispalvelu tulisi ensisijaisesti turvata markkinaehtoisen toiminnan edellytyksiä parantamalla siten, että asiakkaat saisivat mahdollisimman monipuoliset ja kattavat postipalvelut käyttöönsä ilman, että toiminta edellyttää käytännössä tukea valtiolta. Tämä taas edellyttää sääntelytaakan keventämistä.

Tästä näkökulmasta myös yleispalvelukirjeen laatustandardin keventämistä voidaan pitää kannatettavana, sillä se voi osaltaan mahdollistaa yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnan joustavoittamisen ja monipuolistamisen. Jos kirjeen kulkunopeutta koskevat vaatimukset kevenevät, jakeluyritykselle jäisi enemmän aikaa harjoittaa muuta liiketoimintaa jakelun yhteydessä. Tämä lisäksi tuottavuutta ja alentaisi yleispalvelun yksikkökustannuksia. Lisäksi tämä vähentäisi painetta kerätä yleispalvelun nettokustannuksia muilta postiyrityksiltä, millä olisi alalle tulon kannusteiden ja kilpailun kehittymisen näkökulmasta selkeästi myönteinen vaikutus.

Myös toimipisteverkkoa koskevan sääntelyn keventämistä voidaan pitää taloudellisen kilpailun näkökulmasta kannatettavana. Velvoitetta täyden palvelun toimipisteiden ylläpitoon olisi helpotettava, ja velvoite ylläpitää toimipistettä joka kunnassa tulisi kumota. Toimipisteverkkoa koskevan sääntelyn tulisi keskittyä niihin palveluihin, joita kansalaiset ja yritykset keskeisesti käyttävät. Yleispalvelun tarjoajan tulisi nykyistä enemmän saada kehittää toimipisteverkkoaan vastaamaan todellisia asiakastarpeita ja kysyntää, mikä osaltaan mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle tehostaa omaa toimintaansa. Esimerkiksi Posti Oy:n tarjoama Netposti ja pakettiautomaatit ovat osoitus siitä, että asiakkaita voidaan nykyisin palvella aiempaa monipuolisemmin ilman fyysistä toimipisteverkkoa.

KKV pitää kannatettavana osoiterekisteritietojen luovutusta koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että velvoite luovuttaa tietoja kustannussuuntautuneeseen hintaan poistetaan ja korvataan esimerkiksi velvoitteella luovuttaa osoitetiedot hinnalla, joka kattaisi tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset. Siirtyminen kustannussuuntautuneesta hinnasta irrottamiskustannuksiin osoitetietojen luovutuksen yhteydessä edistäisi postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistaisi muille postiyrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä edistäisi kuluttajille tarjottavien palveluiden laatua. Kyse olisi nimenomaan tiedon luovuttamisesta eikä esimerkiksi tietyn fyysisen alustan luovuttamisesta. Muilta osin KKV viittaa tarpeeseen toteuttaa postinumerotyöryhmän esitykset ainakin pääosin.

KKV pitää liikenne- ja viestintäministeriön esitystä postiverkkoon pääsyn mahdollistamisesta kannatettavana, joskin ministeriön esitys on viraston näkemyksen mukaan osin varovainen. Postiverkkoon pääsyn mahdollistaminen on kilpailun edistämisen ja tasapuolisten kilpailunedellytysten

13.9.2016

luomisen kannalta ilmeisen välttämätöntä varsin moneltakin osin. Toisaalta tätä kautta ei kuitenkaan tule mahdollistaa niin sanottua vapaamatkustusta eikä sitä tule näin ollen välttämättä avata kerralla ja kaikilta osin.

KKV yhtyy muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, 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 tarkasti. Kaiken kaikkiaan virasto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään potentiaalisia alalle tulijoita kuullen ne verkkoinfrastruktuurin osat, jotka saattavat muodostua alalle pääsyn näkökulmasta selkeiksi pullonkauloiksi. Muilta osin avaaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa harkitusti ja asteittain sekä sen vaikutuksia lisätoimenpiteiden tarpeellisuuden näkökulmasta myöhemmin arvioiden.

Kuluttajaoikeudellinen näkökulma

Postilakiin arviomuistiossa esitetyillä yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua koskevilla ehdotuksilla on kuitenkin toteutuessaan välitön vaikutus kuluttajien asemaan sekä postin lähettäjänä että saajana. Jakelutiheyden supistaminen ja kirjeiden kulkunopeutta koskevien standardien laskeminen vaikuttavat merkittävästi siihen, missä aikataulussa esimerkiksi kuluttajan odotetaan vastaanottavan yleispalvelun piirissä kulkevan kirjeen.

Tilastokeskuksen *Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksen 2015* http://www.stat.fi/til/sutivi/2015/sutivi_2015_2015-11-26_tau_009.fi.html mukaan 65 prosenttia 74–89 vuoden ikäisestä väestöstä ei ole käyttänyt internetiä koskaan. 65–74-vuotiaista internetiä ei tutkimuksen mukaan ole käyttänyt 25 prosenttia.

Lainsäädäntömme rakentuu monin osin sen varaan, että posti kulkee viisipäiväisellä jakelulla. Arviomuistiossa ei ole nostettu esille tai arvioitu sitä, miten jakelutiheyden supistaminen ja kirjeiden kulkunopeutta koskevien standardien laskeminen vaikuttavat niiden kuluttajien asemaan, jotka myös jatkossa vastaanottavat laskuja, yritysten tai viranomaisten tiedotteita, perintäkirjeitä tai muuta vastaavaa painettua postia, joihin sisältyy kuluttajan toimintamahdollisuuksia rajoittava määräaika.

Useissa laeissa, kuten esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen valvomisissa kuluttajansuojalaissa ja saatavien perinnästä annetussa laissa, on asetettu erilaisia määräaikoja.

Kuluttajansuojalain 12 luvun 1 c §:n mukaan jos tässä laissa tarkoitettu virheilmoitus taikka ilmoitus sopimuksen purkamisesta tai peruuttamisesta on tarkoituksenmukaisella tavalla lähetetty vastaanottajalle, lähettäjä saa vedota ilmoitukseen, vaikka se myöhästyisi, vääristyisi tai ei tulisi perille.

Jos ilmoituksen saapumisen ajankohdasta ei voida esittää muuta selvitystä, postitse lähetetyn ilmoituksen katsotaan saapuneen vastaanottajalle

13.9.2016

seitsemäntenä päivänä sen lähettämistä ja sähköisesti lähetetyn päivänä, jona ilmoitus on lähetetty.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään ilmoituksesta, koskee myös vahvistusta, sopimusehtoja ja muita asiakirjoja, jotka elinkeinonharjoittaja on tämän lain mukaisesti lähettänyt kuluttajalle.

Postilakiin arviomuistiossa esitetyt yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua koskevat ehdotukset merkitsevät toteutuessaan sitä, että postitse lähetetty pykälässä tarkoitettu ilmoitus voi viipyä postin jakelujärjestelmässä kauemmin kuin seitsemän päivää. Tällöin mainitun ilmoituksen voitaisiin voimassaolevan kuluttajansuojalain nojalla katsoa saapuneeksi jopa aiemmin kuin missä ajassa ilmoitus Postin jakelujärjestelmässä uudistuksen jälkeen tosiasiallisesti pystyisi kulkemaan.

Saatavien perinnästä annetun lain (22.4.1999/513) 5 §:n 3 momentin mukaan Maksuvaatimusta ei saa antaa tai lähettää ennen kuin velallista on saatavan erääntymisen jälkeen muistutettu saatavasta ja maksumuistutuksen esittämisestä tai lähettämistä on kulunut vähintään 14 päivää.

Perintälaissa velalliselle asetun määräajan tarkoituksen on turvata se, että hänellä aina on riittävästi aikaa tunnistaa perittävä saatava ja joko suorittaa se tai tarvittaessa esittää huomautuksia sen määrästä ja perusteesta.

Kuluttaja-asiamiehen havaintojen mukaan perintäkirjeeseen merkityn kirjeen päiväyksen ja kirjeen vastaanottamisen välillä voi jo nykyisinkin olla seitsemän päivää ilman että ajanjaksolle osuu arkipyhiä. Postilakiin arviomuistiossa esitetyt yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua koskevat ehdotukset merkitsevät toteutuessaan sitä, että postitse lähetetty perintäkirje voi vastaisuudessa viipyä postin jakelujärjestelmässä pitkälle toista viikkoa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että kuluttajavelalliselle ei jää riittävästi aikaa tunnistaa perittävää saatavaa ja joko suorittaa sitä tai tarvittaessa esittää huomautuksia sen määrästä ja perusteesta ennen kuin elinkeinonharjoittaja voi lähettää uuden perintäkirjeen ja vaatia sen lähettämistä erillisen korvauksen.

Lisäksi esimerkiksi Energiateollisuus ry:n suosittelemissa sähköntoimitusehdoissa STE 2014 ja vesihuoltolaitoksen yleisissä toimitusehdoissa 2015 on määrätty laskun lähettämisen ja eräpäivän välille ajoittuvasta määräajasta. Määräajoilla pyritään turvaamaan kuluttajalle riittävä aika laskun oikeellisuuden tarkistamista ja maksun suosittamista varten tai määräaika voi liittyä oikeuteen vedota eräisiin ilmoituksiin ja asiakirjoihin.

Postilakiin tehtävät yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua koskevat ehdotukset eivät toteutuessaan saa johtaa esimerkiksi siihen, että kuluttaja menettää hänelle asetetun määräajan vaikka elinkeinonharjoittaja toimii sitä velvoittavan lainsäädännön mukaisesti tai alan yleisiä sopimusehtoja noudattaen.

13.9.2016

Arviomuistiossa ei myöskään ole nostettu esille tai arvioitu sitä, kuinka kauan Posti voi jatkossa suoriutua peruspalvelujen suorittamisesta ilman valtion tukea nyt ehdotetuilla jakelutiheyden supistamisella ja kirjeiden kulkunopeutta koskevien standardien laskemisella.



Juhani Jokinen
pääjohtaja



Jussi Pääkkönen
erikoistutkija