

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys edistää pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi nostettua digitalisaatiota sekä normien purkamista. Esitys myös tukee hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen. Uudistus on tarkoitus toteuttaa digitalisaatiota hyödyntämällä ja mahdollistamalla uudenlaiset, markkinaehtoiset sekä innovatiiviset palvelukonseptit lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädäntöä kehitetään toteuttamalla henkilö-, posti- ja tavarankuljetuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Henkilö- ja tavaraliikenteen kokonaisuudistusta toteutetaan parhaillaan liikennekaari-nimisessä hankkeessa.

Esityksen mukaan 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. Harvaanasuttujen alueiden jakelu ehdotetaan toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta.

Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun. Esityksessä on huomioitu EU:n postidirektiivin tarjoamat yleispalvelun joustomahdollisuudet.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun keräily ja jakelun sekä kirjeiden kulkunopeuksien osalta sääntelyä voitaisiin keventää taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu, voitaisiin poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallia vähintään kolmipäiväinen jakelu. Esitys mahdollistaisi yleispalvelun joustavan tarjoamisen muuttuvassa toimintaympäristössä ottaen huomioon sähköisen jakelualustojen hyödyntämisen ja kuljetusten yhdistämisen.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoajan olisi tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voisivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä on sisältöpalveluiden tarjoajien käytettävissä avoimen rajapinnan kautta.

Poikkeustalouksien osalta sääntelyä joustavoitettaisiin siten, että poikkeuksen piirissä voisi olla koko maassa enintään 1000 taloutta ja lisäksi poistetaan viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin.

Esityksessä ehdotetaan, että postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmän tietoja avataan paremmin hyödynnettäviksi ja tehdään lakiteknisiiä tarkennuksia sääntelyn sujuvoittamiseksi.

Näkövammaisille suunnattujen lähetysten sääntelyä uudistettaisiin siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henkilöä, vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Laajennus merkitsisi, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetys olisi maksuton.

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi jakelun osalta siten, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Lisäksi kuitattavien lähetysten ja postipakettien

lisäksi kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voitaisiin käyttää saapumisilmoitusta.

Esityksessä ehdotetaan, että postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Esitetyllä muutoksella yhdenmukaistetaan asiakirjojen lähettämiseen sovellettavia käytäntöjä.

Viestintäviraston toimivaltuuksia erimielisyyksien ratkaisemisen, valvonta-asioiden käsittelyn ja muutoksenhaun osalta ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä.

Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi teknisiä merkitykseltään vähäisiä muutoksia postilähetysten vastaanottoon, välitykseen ja takavarikointiin, toimitusehtoihin, postiyrityksen vastuuseen, vastuun rajoituksiin sekä lähetysten säilyttämiseen ja hävittämiseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	5
1 JOHDANTO.....	5
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
Yleispalvelun rahoitus.....	8
Kirjeiden kulkunopeus.....	9
Toimipaikkaverkkoa koskevat säännökset.....	10
Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä.....	11
Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu.....	14
Lokerikkojakelu.....	14
Postiverkkoon pääsy.....	15
Näkövammaisten lähetykset.....	17
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	19
Postidirektiivi.....	19
Yleispalvelu.....	20
Yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelut ja tuotteet.....	22
Yleispalvelun laatuvaatimukset.....	22
Yleispalvelun hinnoittelu.....	23
Yleispalvelun rahoitus.....	23
Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu.....	23
Postiverkkoon pääsy.....	24
Ruotsi.....	25
Tanska.....	28
Norja.....	31
Iso-Britannia.....	34
Italia.....	37
Uusi-Seelanti.....	37
1.3 Nykytilan arviointi.....	40
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	42
2.1 Keräily ja jakelu.....	42
2.2 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydessä.....	43
2.3 Yleispalvelun laatustandardi.....	43
2.4 Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille.....	44
2.5 Hinnoittelu.....	44
2.6 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä.....	44
2.7 Näkövammaisten lähetykset.....	45
2.8 Jakelu.....	45
2.9 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet.....	46
2.10 Muut erinäiset muutokset.....	46
Postilähetyksen vastaanotto, välitys ja takavarikointi.....	46
Toimitusehdot.....	47
Postilähetyksen säilyttäminen postin saajan noudettavina.....	47
Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset.....	47
Postiyhtymän vastuu.....	47

	Vastuun rajoitukset	48
	Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen	48
2.11	Yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun toteuttamisvaihtoehdot	48
	Tilaaaja-tuottaja -malli	48
	Lehtijakelun liittäminen yleispalvelun piiriin	48
3	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	50
3.1	Taloudelliset vaikutukset erityisesti elinkeinonharjoittajiin	50
	Jakelu ja yleispalvelun laatustandardi	50
	Hinnoittelu	51
	Lokerikkojakelu	52
	Osoiterekisteri	52
	Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä	53
	Postiyrityksen vastuu ja vastuun rajoitukset	53
3.2	Vaikutukset kotitalouksien asemaan	53
3.3	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	54
	Keräily ja jakelu	55
	Viestintäviraston toimivaltuudet	55
	Postinumerojärjestelmä	55
3.4	Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen	56
3.5	Yhteiskunnalliset vaikutukset	57
3.6	Vaikutukset sanoma- ja aikakauslehtiin	58
3.7	Kuntavaikutukset	59
3.8	Työllisyysvaikutukset	60
	Jakelu ja yleispalvelun laatustandardi	60
	Lokerikkojakelu	61
3.9	Ympäristövaikutukset	61
3.10	Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon	62
4	ASIAN VALMISTELU	62
4.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	62
4.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	62
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	63
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	63
2	VOIMAANTULO	75
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	75
3.1	Johdanto	75
3.2	Omaisuuksien suoja	75
3.3	Sananvapaus	76
3.4	Luottamuksellisen viestin suoja	76
3.5	Elinkeinonvapaus	77
	LAKIEHDOTUS	79
	Laki postilain muuttamisesta	79
	LIITE	85
	RINNAKKAISTEKSTI	85
	Laki postilain muuttamisesta	85

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Postilakia uudistetaan kahdessa osassa. Hankkeen ensimmäisessä osassa siirryttiin valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Laki vahvistettiin 9.6.2016. Hankkeen toisessa osassa postilakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja tarkoituksena on poistaa vanhentunutta ja alan toimijoiden liiketoimintaa haittaavaa sääntelyä hallitusohjelman normien purun tavoitteen mukaisesti. Työtä tehtiin tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2017.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu digitalisaation edistäminen ja normien purkaminen. Hallituksen tarkoituksena on rakentaa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö ja lainsäädäntötoimin edistää uusien teknologioiden ja liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Pyrkimyksenä on vähentää sääntelyn nettomäärää ja lisätä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttöä. Sääntelymäärää pyritään vähentämään esimerkiksi tervettä kilpailua rajoittavaa ja yritystoimintaa haittaavaa sääntelyä purkamalla. EU-sääntelyn toimeenpanon yhteydessä toteutettua kansallista lisäsääntelyä on tarkasteltava erityisen kriittisesti. Postilain kokonaisuudistuksella toteutetaan edellä mainittuja tavoitteita.

Hanke postilain uudistamisesta tukee myös hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen. Uudistus on tarkoitus toteuttaa digitalisaatiota hyödyntämällä ja mahdollistamalla uudenlaiset, markkinaehtoiset ja innovatiiviset palvelukonseptit lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädäntöä kehitetään toteuttamalla henkilö-, posti- ja tavarankuljetuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Henkilö- ja tavaraliikenteen kokonaisuudistusta toteutetaan parhaillaan Liikennekaari-nimisessä hankkeessa. Hankkeessa keskeisessä roolissa ovat tiedon avoimuuteen liittyvä sääntely, markkinoilletulon esteiden poistaminen ja eri liikennemuotojen välisten raja-aitojen madaltaminen.

Tarve postilain uudistukselle on selvä, sillä koko toimiala ja sen liiketoimintamallit ovat olleet jo 2000-luvun alkupuolelta asti voimakkaassa murroksessa tiedonvälityksen digitalisoituessa ja ihmisten ajankäyttötottumusten muuttuessa. Perinteisen postitoiminnan merkityksen vähenyessä on ilmeistä, että myös lainsäädäntöä on päivitettävä vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä. Erityisesti tulee ottaa huomioon digitaalisuuden tuomat mahdollisuudet ja siten luoda markkinoille edellytykset, jotka mahdollistavat kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ja uusien palveluiden syntymisen.

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että kaikki postiyrietykset, yleispalvelun tarjoaja Posti Oy mukaan lukien, voisivat kehittää toimintaansa ja siten huolehtia yleispalvelun toteutumisesta jatkossakin. Jotta postiyrietykset voivat suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Kirjevolyymin vähentyessä lähes 10 prosentin vuosivauhtia ja sekä sanomalehtien että aikakauslehtien jatkuva volyymilasku johtaa tulevaisuudessa yleispalvelun tarjoajan tehottomaan toimintaan, koska jaettavien lähetysten määrä alenee merkittävästi. Nykyinen noin 10 prosentin volyymilasku kirjeissä ja lehdissä vähentää Posti Oy:n postinjakelusta saatavia tuottoja jopa 70 miljoonaa euroa vuodessa. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä kirjettä tai lehteä kohden nousevat jatkuvasti.

Vaikka postilakia uudistetaan merkittävästi, on selvää, että postilailla tullaan myös jatkossa turvaamaan postipalveluiden säilyminen kaikkien suomalaisten käytettävissä koko Suomen alueella. Myös jakelu koko maassa pyritään turvaamaan, koska lehtijakelu on perinteisesti katsottu kuuluvan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin ja kansalaisilla on yhtäläinen oikeus tietoon.

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleispalvelu

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011), jolla saatettiin kansallisesti voimaan EU:n kolmas postidirektiivi. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lakia sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee 1. sanoma- ja aikakauslehtiä, 2. osoitteettomia lähetyksiä, 3. kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä, 4. kirjelähetyksen kuriiripalvelua, 5. postipaketteja, jotka eivät kuulu yleispalveluun, tai 6. elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa.

Viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintävirasto varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kilpailun kehittymistä. Viestintävirasto on toimivaltainen viranomainen asettamaan yhden tai useamman postiyrityksen yleispalvelun tarjoajaksi.

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluvollisuus koskee enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden lähetykspalvelua, enintään 10 kg:n painoisten pakettien lähetykspalvelua ja maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten pakettien vastaanottopalvelua. Kirjeitä ja pakettien lähetykspalvelua koskeva yleispalveluvelvoite koskee ainoastaan käteismaksullisia palveluja. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetyksien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Poikkeuksista keräily- ja jakelutiheydessä säädetään postilain 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit. Poikkeuksen piirissä voi postilain mukaan olla koko maassa enintään 300 taloutta. Postinjakelussa on huomioitu lisäksi yli 75-vuotiaat ja liikuntarajoitteiset henkilöt. Vuonna 2014 niiden talouksien määrä, joiden jakelupalvelussa on huomioitu henkilökohtaiset erityistarpeet, oli 19 271.

Viisipäiväisestä jakelusta poikkeaminen tilapäisesti on postilain mukaan mahdollista ainoastaan, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä, jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat ovat kohtuulliset, kustannussuuntautuneet sekä noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Lisäksi edellytyksenä on, että hinnat ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta. Hintojen tulee kannustaa tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Postilaissa yleisiä hinnoitteluvaatimuksia liittyy useisiin toimintoihin. Postilain 36 § mukaan postiyrityksen tulee huolehtia, että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelähetys toimitetaan muun postiyrityksen välitettäväksi kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Myös tietoja postinumerojärjestelmästä ja osoiterekisteristä tulee lain 37 ja 38 §:ien nojalla luovuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Lisäksi postilain 39 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneen hinnoittelun ja avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimusta tulee soveltaa postiyrityksen järjestäessä pääsyn toiselle yritykselle hallinnassaan olevaan postilokeroon.

Viestintävirasto on velvollinen valvomaan postin yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisemaan vuosittain kertomuksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmää noudatetaan yleispalvelua tarjoavassa postiyrityksessä. Vuoden 2014 kertomuksen mukaan Viestintävirasto ei nähnyt syytä puuttua Posti Oy:n yleispalvelun hinnoitteluun.

Postilain mukaan kirjelähetyksellä tarkoitetaan kuljetettavaksi jätettyä osoitteellista, enintään kahden kilogramman painoista lähetystä, joka sisältää fyysisellä alustalla olevan viestin. Määritelmän perusteella lain soveltamisala rajoittuu siten fyysiseen postin lähettämiseen ja sen ulkopuolelle jäävät sähköiset viestit. Laissa ei oteta kantaa sähköisessä muodossa tapahtuvaan postinjakeluun.

Jo voimassa olevaa postilakia säädettäessä tunnistettiin postialaa muuttava kehityskulku ja havaittiin tarve luoda erilaisia palvelukokonaisuuksia, joissa yhdistyvät fyysinen ja sähköinen viestintä. Postilain hallituksen esityksessä todetaan, että sähköisen viestinnän avulla voidaan todennäköisesti kehittää niiden talouksien palveluita, joihin lähetystyksiä ei jaella viitenä päivänä viikossa. Yksipäiväisen jakelun täydentäminen on mahdollista välittämällä kirjelähetykset muina päivinä vastaanottajalle sähköisessä muodossa. Hallituksen esityksen mukaan tällainen järjestely vaatii kuitenkin aina vastaanottajan suostumuksen. Vastaanottaja voi sopia sähköisestä jakelusta myös oma-aloitteisesti yleispalvelun tarjoajan kanssa. Sähköisellä jakelulla voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan korvata perinteistä fyysistä postinjakelua esimerkiksi tilanteissa, jossa kotitalous on viisipäiväisen jakelun piirissä, mutta joka sijaitsee jakelun kannalta hyvin vaikeasti saavutettavalla alueella.

Postilain valmisteluvaiheessa perinteisten postipalveluiden ja sähköisten palveluiden yhdistämisestä oli jo jossain määrin kokemuksia. Sittemmin yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on jatkanut alueellisia ja ajallisesti rajattuja kokeiluja, joissa fyysisen postin jakelua yhdistetään sähköiseen viestintään. Esimerkiksi vuonna 2013 Posti Oy toteutti postinjakelun sähköisen kokeilun Lounais-Suomen saaristossa. Kokeilusta saatu palaute oli Posti Oy:n mukaan myönteistä.

Posti Oy tarjoaa kansalaisille sähköisen postilaatikon, Netpostin, johon on mahdollista vastaanottaa laskuja ja muuta asiapostia, kuten viranomaiskirjeitä ja palkkakuitteja. Palvelun käyttö on maksutonta. Postin vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan Netpostilla oli jo yli 636 000 käyttäjää vuonna 2015. Lähettäjinä palvelussa on puolestaan yli 20 000 yritystä ja yhteisöä. Netpostin käyttäminen perustuu täysin vapaaehtoisuuteen. Vaikka sähköiseen postilaatikkoon vastaanotetut kirjelähetykset kuuluisivat paperisina sinänsä yleispalveluvelvoitteen piiriin, ei sähköisellä jakelulla ole yleisesti ottaen korvattu yleispalveluun kuuluvaa fyysistä jakelua.

Koska yleispalvelukirjeitä lähetetään jatkuvasti vähemmän, ei kulkunopeutta koskevien vaatimusten keventäminen tosiasiallisesti vaikuttaisi merkittävästi postinsaajien asemaan. Syksyllä 2014 Posti Oy toteutti kuudella alueella (Korso, Kivenlahti, Porvoo, Riihimäki, Varkaus, Leppävirta) jakelukokeilun, jossa organisaatioiden lähettämiä kirjeitä, mainoksia eikä aikakauslehtiä ei jaettu tiistaisin. Tiistain päiväpostissa jaettiin siis ainoastaan yleispalvelukirjeet. Muina päivinä jakelu toimi entiseen tapaan. Kokeilun jälkeen kyselytutkimuksella selvitettiin muun muassa tyytyväisyyttä postin vastaanottamiseen ja lähettämiseen ennen kokeilua ja kokeilun loppupuolella. Tulokset osoittavat, että kuluttajien tyytyväisyys sekä vastaanottamiseen että lähettämiseen oli samaa tasoa ennen ja jälkeen kokeilun. Tiistai-kokeilu ei siis vaikuttanut kuluttajien tyytyväisyyteen. Sen sijaan yritysten, erityisesti lähetys- ja vastaanottomääriltään suurimpien yritysten arviot olivat kokeilun loppupuolella heikommat. Postimääriltään pienempien yritysten arviot olivat kuluttajien kaltaisia.

Posti Oy ilmoitti 7.6.2016, että tammikuussa 2017 alkavan palvelumuutoksen myötä tiistaisin jaetaan perusjakelussa nykyiseen tapaan valtaosa sanomalehdistä sekä paketit, pikakirjeet, kansainväliset kirjelähetykset ja laboratoriolähetykset. Sanomalehtien varhaisjakelussa ei tapahdu muutoksia. Jatkossa tiistaisin ei jaeta aikakauslehtiä, mainoksia, kirjeitä tai ilmaislehtiä, jos kaikki alkuviikon lähetykset on saatu jaettua jo maanantain aikana. Maanantaina postitetut postimerkillä varustetut kirjeet jaetaan pääsääntöisesti keskiviikkona. Lähtevät kirjeet ja paketit otetaan kuljetukseen normaalisti.

Markkinoiden kilpailutilanteen yleisen tarkastelun kannalta on myös syytä huomioida Viestintävirastolle postilain 22 §:n 1 momentissa asetettu velvollisuus arvioida säännöllisin väliajoin kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida yleispalveluvelvoitteen asettamisen tarpeen. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi ylipäätään tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

Yleispalvelun rahoitus

Postipalveludirektiivin mukaan jäsenvaltio voi rahoittaa postin yleispalvelua direktiivin 7 artiklassa määritellyillä tavoilla taikka jollakin muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Ensinnäkin mahdollisuutena on hankkia postin yleispalveluun kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä käyttäen. Kahden muun direktiivin mukaisen menetelmän osalta direktiivi edellyttää, että yleispalveluvelvoitteen toteuttaminen aiheuttaa yleispalvelutoimijalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen niin kutsutut nettokustannukset voidaan korvata yleispalvelutoimijalle joko julkisista varoista tai perustamalla järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Mahdollisissa korvausten maksamisessa yleispalvelutoimijalle on huomioitava muun ohella Euroopan unionin valtiontukisääntely.

Postidirektiivin mukaisesta yleispalveluvelvoitteen rahoittamisesta säädetään postilain 6 luvussa. Yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Muiden postiyriyten tulee osallistua kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Tällä hetkellä postilaissa säädettyä rahoitusmekanismia ei sovelleta Suomessa, koska yleispalvelun tarjoaja ei ole pyytänyt kustannusten korvaamista.

Liikenne- ja viestintäministeriön 21.12.2010 asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten postilain tarkoittama rahoitusmekanismi käytännössä toteutettaisiin. Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin siten, että sen lisätehtäväksi annettiin selvittää myös muita rahoitusvaihtoehtoja, joilla postin yleispalvelu voidaan turvata. Postilaissa tarkoitettu rahoitusmekanismi on uusi ja se perustuu Euroopan unionin postidirektiiviin. Direktiivi mahdollistaa myös muiden rahoituskeinojen käyttöönoton. Työryhmä arvioi ensisijaisesti postilain mukaisen rahoitusmekanismin toteuttamista. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle, jos nettokustannusten on todettu aiheuttaneen tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.

Työryhmän mukaan yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että postimarkkinat toimivat tehokkaasti. Myös työryhmän ehdottama rahoitusjärjestelmä täyttäisi tarkoituksensa parhaiten sellaisilla markkinoilla, joilla on useita palveluntarjoajia, joilla on myös hyvät mahdollisuudet markkinaosuutensa kasvattamiseen. Tällöin kilpailu kannustaisi yleispalvelun tarjoajaa tuottavuuden kehittämiseen ja yleispalvelun kustannusten hyvään hallintaan. Työryhmä arvioi myös muita rahoituksellisia keinoja turvata postin yleispalvelun toteutuminen. Näitä keinoja olivat julkinen hankinta ja suora valtion tuki yleispalvelun tarjoajalle. Työryhmä ei suosittelut näiden rahoitusmallien käyttöönottoa Suomen markkinoilla.

Yleispalvelun rahoitusta pohtineen työryhmän lopputulemaa pidetään edelleen relevanttina. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen. Kirjepostimarkkinoille on tullut runsaasti uusia toimijoita, mikä voi muuttaa Posti Oy:n monopoliasemaa kyseisillä markkinoilla tulevaisuudessa. Siten muiden toimijoiden osallistuminen yleispalvelusta aiheutuviin kustannuksiin on tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa yleispalvelusta aiheutuisi yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomia nettokustannuksia.

Ensisijaisesti olennaista on kuitenkin se, että yleispalvelu tulisi turvata markkinaehtoisen toiminnan edellytyksiä parantamalla siten, että asiakkaat saisivat mahdollisimman monipuoliset ja kattavat postipalvelut käyttöönsä ilman, että toiminta edellyttää tukea valtiolta. Keskeistä on myös kehittää yleispalveluvelvoitetta siten, että se vastaa kuluttajien tarpeita ja mahdollistaa riittävän joustavuuden, jotta yleispalvelun tarjoaja voi kehittää omaa toimintaansa ja tukea muulla toiminnallaan myös yleispalvelun alaisen toiminnan rahoittamista. Tämä edellyttää sääntelyn keventämistä, yleispalvelun tarjoajan toimintamahdollisuuksien parantamista ja joustavoittamista, jotta yleispalvelun tarjoaja voi suoriutua peruspalveluvelvoitteestaan.

Kirjeiden kulkunopeus

Velvollisuus asettaa kulkunopeusstandardi pohjautuu postidirektiiviin. Direktiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat kotimaan postille laatustandardit. Jäsenvaltioiden harkinnassa on, millainen laatustandardi kotimaan lähetyksille asetetaan. Standardin asettamista rajoitetaan vain siten, että direktiivin liitteessä 2 määritellään standardit, joita on noudatettava Euroopan yhteisön sisäisessä ulkomaanpostissa. Kyseinen posti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava yhteisön sisäisen ulkomaan postin laatustandardeja sekä koko yhteisön sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat, jos poikkeukselliset infrastruktuuriin liittyvät tai maantieteelliset olosuhteet niin vaativat, myöntää vapautuksia liitteessä 2 säädettyistä laatustandardeista. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset myöntävät tällä tavoin vapautuksia, niiden on ilmoitettava asiasta viipymättä komissiolle.

Postilaissa on asetettu yleispalvelun tarjoajan toimittamille kirjeille kulkunopeutta koskevat laatustandardit. Ensimmäisen luokan kirjeistä vähintään 80 prosenttia on oltava perillä jättöpäivästä laskien ensimmäisenä arkipäivänä. Toisen luokan kirjeistä 95 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä laskien toisena arkipäivänä ja 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Posti Oy:n ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2014 ensimmäisen luokan kirjeistä 91 prosenttia oli perillä tavoiteajassa, kun taas toisen luokan kirjeistä 97,4 prosenttia oli perillä jättöpäivästä toisena arkipäivänä ja 99 prosenttia jättöpäivästä kolmantena arkipäivänä.

Toimipaikkaverkkoa koskevat säännökset

Postidirektiivin 3 artiklan 2. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet.

Postilain 16 § velvoittaa yleispalvelun tarjoajan ylläpitämään toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Lainkohdan mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Lisäksi postilaki edellyttää, että jokaisessa kunnassa tulee olla toimipiste, joka voi kuitenkin olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun saatavuutta.

Valtioneuvoston postin toimipisteiden sijoittamisesta antaman asetuksen mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että koko maan alueella vähintään 82 prosentilla postipalvelujen käyttäjistä toimipisteen etäisyys vakituisesta asunnosta on enintään kolme kilometriä. Lisäksi korkeintaan kolmella prosentilla postipalvelujen käyttäjistä etäisyys vakituisesta asunnosta toimipisteeseen saa olla yli kymmenen kilometriä. Vuoden 2015 puolivälissä enintään kolmen kilometrin etäisyydellä toimipisteistä, noutopisteistä ja SmartPost-pakettiautomaateista oli noin 83 prosenttia väestöstä ja enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä oli noin 97 prosenttia väestöstä.

Vuonna 2014 ilmoittamiensa tietojen mukaan Posti Oy:llä oli 98 omaa toimipistettä ja 784 asiamiestoimipistettä. Lisäksi Posti Oy ylläpiti 96 pakettien noutopistettä ja 459 SmartPost-pakettiautomaattia. Kirjeiden jättölaatikoita oli yhteensä noin 6 770 ja postimerkkien myyntipisteitä noin 3 260.

Postilaissa veloitetaan, että yleispalvelun tarjoajan tulee käytettävissään olevin keinoin huolehtia siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Esteettömyydellä tarkoitetaan säännöksessä liikkumisesteettömyyttä. Toimipaikan esteettömyys on erityisen tärkeää erityisryhmille, kuten näkö- tai liikuntavammaisille. Asiamiespostien tilat eivät ole samalla tavoin yleispalvelun tarjoajan hallinnassa. Yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin ottaa esteettömyys huomioon myös asiamiespostien kanssa tehtävissä sopimuksissa siinä määrin kuin se on mahdollista. Esteettömyyttä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi käsillä olevan uudistuksen yhteydessä.

Postilakia valmisteltaessa toimipaikkaverkkosäätelyä joustavoitettiin siten, että toimipisteenä voi olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun tarjontaa. Säännöksellä haluttiin luoda mahdollisuus pitää palveluita tarjolla liikkuvassa toimipisteessä. Liikkuvasta toimipisteestä voidaan tarjota palveluita samaan tapaan kuin kiinteästä konttorista. Etuna on, että liikkuvan toimipisteen avulla palvelut voidaan tuoda lähemmäs asiakkaita. Käytännössä liikkuva toimipiste voisi olla esimerkiksi auto, joka kiertäisi kunnan eri

osissa. Liikkuvan toimipisteen käytön ehtona on, että se ei saa vaarantaa yleispalvelun saatavuutta. Yleispalvelun saatavuutta arvioitiin käyttäjien kannalta objektiivisesti. Yleispalvelu vaarantuisi esimerkiksi silloin, jos muun kuin kiinteän toimipisteen käyttö johtaisi siihen, että palvelut olisivat käyttäjille tarjolla vain hyvin rajallisia aikoja tai pitkän matkan päässä. Ehdon täyttymistä arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon se tilanne, johon liikkuvan toimipisteen käyttö johtaa. Lain mukaan asioinnin esteettömyydestä on huolehdittava myös liikkuvia toimipisteitä käytettäessä. Jos kyseessä ovat esimerkiksi autosta tarjottavat palvelut, tulee esteettömyys pyrkiä turvaamaan erityisjärjestelyin.

Postilakia joustavoitettiin myös siten, että 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipisteiden ohella yleispalvelun tarjoaja voi ylläpitää myös muita toimipisteitä. Säännöksellä haluttiin selvittää sitä seikkaa, että palvelun tarjoaja voi ylläpitää myös sellaisia toimipaikkoja, joissa ei ole tarjolla kaikkia yleispalveluun kuuluvia tuotteita ja palveluita. Muut toimipisteet voivat olla esimerkiksi noutopisteitä, joihin jätettävien lähetysten tyypit ovat hyvin rajatut ja joista ei saa kirjattavien tai vakuutettujen lähetysten palveluita. Tällaiset toimipisteet voivat kuitenkin olla vain toimipaikkaverkon täydentäjiä. Yleispalvelun tarjoajan perusverkon tulee olla niin tiheä, että 1 momentin kriteerit täyttyvät.

Postilain uudistuksen yhteydessä toimipaikkaverkkosääntelyä sujuvoitettiin merkittävästi. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja voi toteuttaa postin yleispalvelun tarjoamisen monin eri tavoin, erilaisia palvelumahdollisuuksia hyödyntäen. Jo voimassa olevan lain mukaisesti yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää esimerkiksi erilaisia sähköisiä ja liikkuvia palvelumuotoja postipalvelujen tarjoamisessa. Velvoite toimipisteen ylläpitämiseen on siten sidottu lähinnä siihen, että kaikkialla Suomessa on mahdollista saada tietty postin peruspalvelut käyttöön. Sen sijaan sitä ei ole tarkemmin määritelty, miten nämä palvelut tulee tarjota, vaan yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää joustavasti erilaisia mahdollisuuksia palvelujen tarjonnassa.

Velvoite on näin ollen teknologianeutraali ja mahdollistaa erilaisten palvelumallien yhdistelemisen. Toimipisteen voi muodostaa esimerkiksi erilaisten palvelujen kokonaisuus, kuten kirjeiden jättölaatikot, kirjeiden ja pakettien nouto- ja keräilyautomaatti, mahdollisuus postimerkkien ostamiseen esimerkiksi kaupoista ja kioskeista sekä mahdollisuus lähettää ja noutaa postivakuutettuja lähetyksiä. Käytännössä ainoastaan postivakuutettujen lähetysten nouto ja lähettäminen on vaatinut vielä henkilökunnan läsnäoloa. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa myös sen, että vähemmän käytettyjä yleispalveluja ei tarvitse tarjota yhtä tiheästi kuin useammin käytettyjä yleispalveluja. Siten esimerkiksi postivakuutettujen lähetysten nouto- ja lähetyksipisteitä ei ole välttämätöntä tarjota yhtä tiheästi kuin esimerkiksi muita, käytetympiä postin yleispalveluja.

Jokaisessa kunnassa ehdotetaan edelleen ylläpidettäväksi postin toimipistettä. Koska toimipisteen voi muodostaa joustavasti erilaisia mahdollisuuksia hyödyntäen, velvoitteeseen ei ehdoteta muutoksia.

Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä

Valtakunnallisen postinumerojärjestelmän ylläpito asetetaan postilain 37 §:n mukaan Viestintäviraston toimesta yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Postilain 37 §:n mukaan postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyrityksen tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoa postinumerojärjestelmästä. Postilain 38 §:n 4 momentin mukaan osoiterekisterin tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Käyttökelpoisella muodolla tarkoitetaan

sitä, että tietoja ei saa luovuttaa sellaisessa muodossa, joka tekisi niiden käyttämisen postitoiminnassa mahdottomaksi. Luovutuksen vastaanottava postiyritys ei voi määrätä tietoja luovutettavaksi esimerkiksi vain sellaisen ohjelmiston välityksellä, jota se itse käyttää. Osoiterekisteristä puhuttaessa kustannussuuntautuneen hinnan sekä avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimuksella tarkoitetaan samaa kuin postilaisissa on määritelty.

Kustannussuuntautuneella hinnoittelulla tarkoitetaan postilain 26 §:n perusteluiden mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Lisäksi kustannussuuntautuneessa hinnassa on otettava huomioon kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto. Viestintävirasto ei ole käytännössä arvioinut Posti Oy:n osoiterekisterin hinnoittelua ja kustannussuuntautuneen hinnan arviointi on yleisesti todettu haasteelliseksi.

Posti Oy:n Rekisteripalvelu postiyrittäjille -palvelun hinnoittelu perustuu käyttöönoton kertakustannukseen sekä osoiterekisterin ylläpitokustannusten perusteella laskettuun postinsaaja-kohtaiseen kuukausihintaan, joka puolestaan perustuu palvelua käyttävien kaikkien postiyrittäjien yhteenlaskettuun postinsaajien lukumäärään. Kuukausihinta lasketaan kalenterikuukauden ensimmäisen toimituksen postinsaajien lukumäärän mukaan. Palvelun hinnoittelun periaatteet ja tuote-ehdot ovat julkisesti Posti Oy:n verkkosivuilla nähtävissä. Posti Oy on toimitanut myös Viestintävirastolle tiedot palvelujen hinnastoista ja niiden perusteluista.

Postilain 38 §:n 3 momentin nojalla Posti Oy tarjoaa sopimusasiakkailleen erilaisia osoiterekisterin korjauspalveluja, kuten tiedotuspalvelun, päivityspalvelun, ylläpitopalvelun ja rekisterin kuntotesti -palveluun. Posti Oy tarjoaa palveluita niin suurille kuin pienille sopimusasiakkailleen, sekä jatkuvaan että kertaluontoiseen päivitykseen. Lisäksi Posti Oy tarjoaa osoitteiden yksittäiskysely -palvelua, jonka hinnoittelu perustuu osoitehakujen ja löytyneiden osoitteiden lukumäärään.

Postilain 38 §:n mukaan millä tahansa toimiluvan saaneella postiyrittäjällä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Lain 38 §:n 4 momentissa säädetään pääsystä osoiterekisteriin. Lainkohdan mukaan osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrittäjän ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyrittäjälle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että luovutusvelvollisuus koskee siten postiyrittäjän lisäksi myös sellaista yritystä, joka hoitaa postiyrittäjän osoiterekisteriä. Osoiterekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimiva yritys ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja omissa nimissään, vaan sopimuksen tietojen luovutuksesta tekee aina postiyritys.

Luovutusvelvollisuus koskee käytännössä sellaista tietoa, joka vastaa standardin JHS 106 mukaista postiosoitteen määritelmää. Mainittuun määritelmään sisältyvät nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Postiosoite on määritelty samalla tavalla myös Maailman postiliiton standardissa S42. Luovutusvelvollisuus ei siis koske muun lainsäädännön nojalla osoiterekisterissä olevaa tietoa, kuten postin saajan suostumuksen perusteella kerättyjä puhelinnumeroita.

Postiyrittäjän on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti yllä mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Luovutus tulee tehdä pyynnöstä, millä tarkoitetaan joko yksittäistä pyyntöä tai esimerkiksi tietojen säännöllisestä päivittäisestä tehtyä sopimusta. Luovutusvelvollisuuden ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että luovutusta ei voida viivästyttää tarpeettomasti, vaan tiedot pitää luovuttaa siten kuin siitä on sovittu. Luovutuksen aikaväli on rekisterinpitäjän ja postiyrittäjän keskenään sovittavissa.

Kaikilla postiyrityksillä, joille on myönnetty toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen ennen ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan siirtymistä keväällä 2016 ja, jotka ovat sen jälkeen tehneet Viestintävirastolle ilmoituksen postitoiminnan aloittamisesta, on postilain mukaan oikeus ylläpitää osoiterekisteriä postitoimintaansa varten. Keskeisimmät toimijat ovat postitoimintaa harjoittava Posti Oy sekä Väestörekisterikeskus, joka tarjoaa väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Rekisterit eroavat toisistaan hieman niin tietojen kuin käyttötarkoituksen perusteella.

Osoiterekistereitä käsiteltäessä on pidettävä erillään kaksi määritelmää. Ensiksikin on tarkennettava määritelmää henkilön tavoitettavuus, millä tarkoitetaan nimiä sekä fyysisiä ja sähköisiä osoitteita. Näin määriteltynä Suomessa on Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen järjestelmien lisäksi muitakin tietojärjestelmiä ja palveluntarjoajia, joiden kautta henkilöiden osoitteista saa tietoa (esim. puhelinluettelo- ja numeropalvelujen tarjoajat). Toiseksi on määriteltävä osoitetiedon saatavuus, jolla tarkoitetaan postinumeroita, katuja ja taloja, jolloin on otettava huomioon se, että kunnat ylläpitävät oman alueensa osalta osoitetietoja.

Posti Oy ylläpitää osoitetietojärjestelmää kaikista Suomen yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden osoitteista postinjakelun laadun turvaamiseksi, lukuun ottamatta Ahvenanmaan osoitteita. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen osoitteista Posti Oy ei lupaa täydellistä kattavuutta. Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä on puolestaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetty tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Posti Oy:n osoiterekisteri ja Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä eroavat toisistaan myös siten, että luonnollisia henkilöjä ei voida velvoittaa ilmoittamaan osoitteen muutoksesta Posti Oy:lle, mutta Väestörekisterikeskukselle ilmoitus on tehtävä.

Postinumerojärjestelmän sekä osoiterekisterin avoimempaa hyödynnettävyyttä ja sen edistämistä on arvioitu yksityiskohtaisesti liikenne- ja viestintäministeriön postinumero- ja osoiterekisterityöryhmän vuonna 2012 ja 2013 julkaistuissa raporteissa. Työryhmä esitti muun muassa, että postilaissa säädettäisiin velvollisuudesta asettaa postinumerotiedot julkisesti nähtäville siten, että ne ovat saatavilla yhtenä tiedostona ja ladattavissa esimerkiksi käyttäjien omalle koneelle. Vuoden 2013 alusta lähtien postinumerotiedosto ja perusosoitteisto sekä postinumeroiden muutostiedot edelliseltä kuukaudelta ovat olleet ladattavissa Posti Oy:n internetsivujen kautta maksuttomasti. Lisäksi työryhmä esitti, että osoitetietojen kehitystä ja saatavuutta edistettäisiin siten, että tietoja voidaan hyödyntää helposti uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Tämä edellyttäisi työryhmän mukaan muun muassa sitä, että yhteisöjä koskevat osoitetiedot olisivat paremmin saatavilla ja että huoneistotasoista osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyrietysten lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten.

Posti Oy on vuodesta 2007 lähtien kerännyt muuttoilmoitusten yhteydessä myös muita yhteystietoja kuten puhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita, työosoitteita sekä rinnakkaisosoitteita (esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen osoitteet). Lisäksi Posti Oy:n osoiterekisteri sisältää asiakastietoja niistä postinsaajista, jotka ovat tehneet postinjakelua koskevan toimeksiannon, joita ovat esimerkiksi jakelun keskeytyspalvelu tai postin määräaikainen edelleen lähettäminen.

Posti Oy:n osoiterekisteriin kerätään vuosittain huomattava määrä päivitettyä tietoa, sillä keskimäärin Suomessa muuttaa vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja noin 20 000 yritystä. Näiden muutosten lisäksi tietojärjestelmään kirjataan muita asiakkaiden yhteystietoihin vaikuttavia muutoksia, kuten kuntaliitokset, nimenmuutokset tai kuolemat. Tiedot kuolemasta

ja nimenmuutoksista tulevat pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä. Yhteistyössä Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien kanssa Posti Oy kerää kotikuntalain mukaisia muuttoilmoituksia, osoitteenmuutoksia ja postinjakeluun liittyviä toimeksiantoja. Posti Oy:n postinumerojärjestelmästä luovutetaan maksutta perusosoiteisto-tietoa, joka ei sisällä postinsaajatietoa eikä kyseinen tieto ole tarkkuudeltaan huoneistotasoisista.

Väestötietojärjestelmässä henkilön osoite muodostetaan hänen asuinrakennuksensa osoitteesta, huoneistotunnisteesta ja rakennuksen sijaintipaikan postinumerosta. Väestötietojärjestelmässä henkilöllä voi olla myös muita osoitteita kuin vakinaisen asuinpaikan osoite, kuten tilapäisen asuinpaikan osoite, postiosoite ja sähköpostiosoite. Henkilön muuttaessa paikasta toiseen Väestörekisterikeskus kerää asuinpaikan osoitteenmuutokset Posti Oy:n kanssa yhteisellä tiedonkeruujärjestelmällä, joka mahdollistaa tiedon välittymisen uudesta asuinpaikasta molempien tahojen järjestelmiin yhdellä ilmoituksella, jos henkilö niin haluaa. Samalla henkilö voi ilmoittaa Posti Oy:lle, haluaako hän postinsa mahdollisesti toimitettavaksi johonkin muuhun osoitteeseen kuin virallisen asuinpaikan osoitteeseen. Sama tieto on mahdollista tietyin ehdoin merkitä myös väestötietojärjestelmään niin sanotuksi postiosoitteeksi. Kaiken kaikkiaan Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyö on jatkunut toimivana vuosia.

Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu

Osoitteenmuutos- tai jakelunkeskeytyspalvelun järjestämisestä ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa sääntelyä. Postilain 54 §:ssä todetaan lähetysten toimittamisesta ja perillesaamattomien lähetysten käsittelystä, että jos kirjelähetysten tai postipaketin osoitetieto on puutteellinen tai virheellinen, postiyrityksen tulee osoiterekisterinsä ja yleisesti saatavilla olevien julkisten rekistereiden avulla pyrkiä selvittämään vastaanottajan oikea osoite. Jos vastaanottaja on tehnyt voimassa olevan osoitteenmuutoksen tai sopimuksen edelleen lähettämistä, kirjelähetys tai postipaketti on toimitettava sen mukaiseen uuteen osoitteeseen, ellei postiyritys ole lähettäjän kanssa toisin sopinut. Yleispalveluun kuuluvan kirjelähetysten tai postipaketin osoiteselvitte-lystä ei kuitenkaan voi sopia toisin lähettäjän kanssa.

Yhden luukun periaatteen toteutuminen käytännössä mahdollistuu postiyritysten kaupallisin sopimuksin eikä palvelun toteuttamiseen vaadita lainsäädäntöä. Lisäsääntelyn ei näin ollen arvioida olevan tarkoituksenmukaista eikä se vastaa hallitusohjelman mukaisia tavoitteita normien purkamisesta.

Lokerikkojakelu

Postilain 43 §:n mukaan kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Lisäksi lain 48 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Hallituksen esityksen 216/2010 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 43 §:n osalta, että postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Postilaatikkojen sijoittelusta annetun Viestintäviraston määräyksen (61/2011) 6 §:n mukaan kerrostaloissa lokerikot voidaan sijoittaa myös ala-aulaan tai muuhun vastaavaan paikkaan rakennuksen sisällä kiinteistönomistajan suostumuksella, jos sijoittaminen ei vaaranna paloturvallisuutta. Kyseisen määräyksen perustelumuition pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan muuhun kuin huoneistokohtaiseen postiluukkuun jakaminen on poikkeuksellista asuinhuoneistollisissa kerrostaloissa. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä tällaisia poikkeustapauksia. Perusteluiden mukaan esimerkiksi kerrostaloon, jossa on liikehuoneistoja, lähetykset voidaan jakaa lokerikkoon luukkuun jakelun sijasta.

Asunto-osakeyhtiön toiminnasta säädetään asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009). Lain 1 luvun 5 §:n mukaan asunto-osakeyhtiö huolehtii hallinnassaan olevien kiinteistöjen ja rakennusten pidosta siten kuin kyseisessä laissa säädetään ja yhtiön yhtiöjärjestyksessä määrätään. Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, joka päättää miten osakkaiden omaisuutta hoidetaan ja miten asumisolosuhteita kehitetään. Lain 3 luvun 1 §:n mukaan osakkeenomistaja on velvollinen maksamaan yhtiön menojen kattamiseksi yhtiövastiketta. Samaisen luvun 2 §:n mukaan yhtiövastikkeella voidaan kattaa menot, jotka aiheutuvat muun muassa kiinteistön hankinnasta ja rakentamisesta, kiinteistön ja rakennusten käytöstä, käyttöön liittyvän hyödykkeen yhteishankinnasta, kunnossapidosta, perusparannuksesta sekä lisärakentamisesta. Vastikkeen maksuperusteesta on määrättävä yhtiöjärjestyksessä.

Asunto-osakeyhtiölain 6 luvun 30 §:n mukaan yhtiökokous päättää uudistuksesta, joka on laajakantoinen taikka vaikuttaa olennaisesti asumiseen tai asumiskustannuksiin. Lain 7 luvun 2 §:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta sekä kiinteistön ja rakennusten pidon ja muun toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus tarvitsee yhtiökokouksen päätöksen toimiin, jotka ovat epätavallisia tai laajakantoisia, vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämiseen taikka vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan velvollisuuteen maksaa yhtiövastiketta tai muihin osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Edellä mainituista syistä yhtiön hallitus voi budjetin raameissa päättää lokerikkojen asentamisesta, eikä asiaan välttämättä tarvittaisi erillistä yhtiökokouksen lupaa.

Lokerikkoja on olemassa lukuisia erilaisia. Lokerikkojakelua tarkastellessa on syytä arvioida sääntelytarvetta lokerikkojen ominaisuuksien, kuten esimerkiksi lukollisuuden, osalta.

Postiverkkoon pääsy

Postidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan postiverkolla tarkoitetaan yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuutta, jonka avulla toteutetaan erityisesti: yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.

Postidirektiivin 11 artikla jättää Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtäväksi komission ehdotuksesta hyväksyä yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että käyttäjillä ja postipalvelun tarjoajalla tai tarjoajilla on pääsy postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin edellytyksin. Tällä hetkellä on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten verkkoon pääsy toteutetaan, sillä kuten postidirektiivin 11 a artiklan loppuosassa todetaan, "tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä postiverkkoon pääsyn varmistamiseksi avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin". Postidirektiivi ei siten edellytä varsinaista postiverkkoon pääsyn sääntelyä. Direktiivi jättää verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn toteuttamisen jäsenvaltion harkintavaltaan, kunhan direktiivissä todettuja reunaehtoja noudatetaan.

Postidirektiivin 11a artikla velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin varmistamaan avoimen ja syrjimättömän pääsyn postialan infrastruktuurin osiin tai yleispalvelun piirissä tarjottaviin palveluihin. Kyseisen artiklan mukaan tällaisia infrastruktuurin osia tai tarjottavia palveluja ovat muun muassa postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikot, osoitteenmuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Kuten direktiivin sanamuodosta ilmenee, infrastruktuurin osia koskeva listaus ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Direktiivin muutossäädöksen 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jä-

senvaltioiden tulee arvioida, olisiko postialan infrastruktuurin jotkin osat tai tietyt palvelut, joiden tarjonnasta vastaavat yleensä yleispalvelun tarjoajat, avattava muille samankaltaisia palveluja tarjoaville toimijoille, jotta edistetään tosiasiallista kilpailua ja/tai suojellaan kaikkia käyttäjiä varmistamalla postipalvelujen yleinen laatu.

Direktiivin vuonna 2008 muutetun 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Artiklassa tarkoitetuilla yksinoikeuksilla viitataan monopolijärjestelyn ylläpitoon tai varattuihin palveluihin, jotka postidirektiivi aiemmin mahdollisti. Erityisoikeuksien määritelmää direktiivi ei sisällä, mutta postidirektiivin yksin- ja erityisoikeuksien myöntämistä koskeva kielto on käytännössä samansisältöinen kuin komission direktiivissä kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan erityisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltio myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella sellaisin laein, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin, joilla myönnetään yrityksille muin kuin puolueettomin, oikeasuhtaisin ja syrjimättömin perustein lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä etuuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella ja olennaisesti samoin edellytyksin. Direktiivin 7 artiklan mukaisesti kansallisen lainsäätäjän tulee siten varmistaa, ettei myöskään lainsäädäntö sisällä sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiaa estäisivät tai vaikeuttaisivat kilpailua markkinoilla.

Huolimatta markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta koko EU:ssa on kilpailu kirjemarkkinoilla kehittynyt hitaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja yleispalvelun tarjoajat ovat pysyneet johtavina markkinatoimijoina. Kirjemarkkinoille syntynyt kilpailu tapahtuu pääosin päästä päähän -jakelussa ("end-to-end-competition"), jota tarjoavat toimijat, jotka ovat luoneet omat jakeluverkostonsa jaellakseen suoraan vastaanottajille. Postiverkkoon pääsyä koskevaa kilpailua ("access competition"), jossa muut toimijat luovuttavat kirjeitä yleispalvelun tarjoajalle lopullista jakelua varten esilajittelun jälkeen, on syntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet yleispalvelun tarjoajan kilpailunvastaiseen toimintaan, jonka muotona on ollut määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tapauksiin kuuluu kilpailunvastaisten alennusten myöntämistä yritysasiakkaille, hintaruuveja ja saalistushinnoittelua. Näiden käytäntöjen seurauksena kilpailu postipalvelujen markkinoilla rajoittuu tai estyy kokonaan. Markkinoille tuloa ja kilpailun kehittymistä on katsottu voivan vaikeuttaa myös jotkin sääntelykäytännöt, jotka voivat ylittää direktiivissä sallittua laajuuden.

Postimarkkinoiden kilpailullisuuden lisäämistä ja kilpailuedellytysten parantamista on tarkasteltu useissa eri viime vuosina laadituissa kansallisissa ja kansainvälisissä selvityksissä. Keskeinen toimialan kilpailullisuutta lisäävä seikka, jota selvityksissä on korostettu, koskee markkinoita hallitsevan yrityksen postiverkkoon pääsyn helpottamista. Suomessa vuoden 2011 postilakia valmisteltaessa pidettiin riittävänä säätää muille postiyrittäjille pääsy vain tiettyihin jakeluverkon infrastruktuurin osiin, joita olivat postinumerojärjestelmä, osoiterekisteri sekä jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat.

Pääsystä jakelussa käytettäviin laitteisiin ja rakennelmiin säädetään postilain 39 §:ssä. Postiyrittäjällä on lain mukaan velvollisuus järjestää toiselle postiyrittäjälle pääsy hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen paikkaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyrittäjä voi järjestää pääsyn haluamallaan tavalla kuitenkin siten, ettei toisen postiyrittäjän toiminnalle muodosteta estettä.

Verkkoonpääsystä säänteleminen voi olla kannattavaa, jos toimintaan liittyy merkittäviä määriä uponneita kustannuksia, mikä rajoittaa alalletuloa ja täten estää kilpailun syntymistä. Suuri alkuinvestointi on merkittävä alalletuloa rajoittava tekijä varsinkin siinä tilanteessa, ettei pääomaa saada myytyä eteenpäin toiminnan loppuessa. Postinjakelussa postin keräilyyn, lajitteluun, käsittelyyn ja kuljettamiseen liittyvät laitteet ja ajoneuvot voivat muodostaa merkittäviä uponneita kustannuksia. Kuitenkin merkittävä osa postinjakelun kustannuksista on muuttuvia kustannuksia, kuten työvoimakustannuksia.

Verkkoonpääsy voitaisi toteuttaa esimerkiksi sallimalla yrityksille kirjeiden toimittamisen yleispalvelun tarjoajalle loppujakelua varten, jolloin hyödynnetään yleispalvelun tarjoajan jakeluverkostoa. Myös keräily- ja lajitteluosaa postiverkosta voitaisi hyödyntää muiden yritysten toimesta, riippuen siitä miten mahdollinen verkkoonpääsy toteutettaisiin.

Verkkoonpääsystä lajittelukoneiston tai loppujakelun osalta ei ole juurikaan kokemuksia muissa EU-maissa. Kuitenkin esimerkiksi Iso-Britanniassa verkkoonpääsy mahdollistettiin 2000 luvun alussa. Tuolloin yleispalvelun tarjoajan eli Royal Mailin postiverkkoa alettiin käyttämään lähinnä loppujakelussa. Johtuen pitkälti epäonnistuneesta hinnoittelusta verkkoonpääsyn osalta, tämä johti merkittäviin yleispalvelun tarjoajan talousvaikeuksiin ja negatiivisiin kannustimiin alalla. Verkkoonpääsy ei näyttänyt johtavan lisääntyneeseen kilpailuun etenkin end-to-end-kilpailussa.

Näkövammaisten lähetykset

Maailman postiliiton Dohan kongressissa vuonna 2012 Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevan 7 artiklan soveltamisalaa laajennettiin siten, että mahdollisuus lähettää sokeainlähetyksiä koskee näkövammaisten ohella myös näkövammaisia edustavia järjestöjä. Lisäksi 7 artiklan mukaan kaikki sekä sokeiden että sokeainjärjestöjen lähettämät kirjeenvaihtoa ja kirjallisuutta sisältävät lähetykset sekä näkövammaiselle tarkoitetut apuvälineet olisivat postimaksuttomia. Postimaksuttomuus koskee pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista. Postimaksuttomuus koskee 13 artiklan 2 kohdan 3 alakohdan mukaan kaikkia sokeainlähetyksiksi katsottavia tuotteita seitsemään kilogrammaan asti. Pistekirjoitusta sisältävänä lähetyksenä pidetään kaikkea pistekirjoituksella laadittua materiaalia, kuten pistekirjoituksella tehtyjä kirjoja, karttoja, lehtiä taikka henkilökohtaista kirjeenvaihtoa.

Postilain 40 a pykälässä säädetään näkövammaisen lähetyksestä. Pykälän mukaan postiyhtiöiden, jolle on asetettu 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta. Näkövammaisen on 1 momentissa tarkoitetun postiyhtiöiden pyynnöstä esitettävä selvitys vammastaan.

Postilain näkövammaisen lähetystä koskeva säännös on Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaa artiklaa suppeampi. Tämän vuoksi Suomi hyväksyi varauman yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaan artiklaan, jotta Suomi voi järjestää asian yleissopimuksesta poikkeavalla tavalla. Säännöksen kohdistumista vain pistekirjoitusta koskeviin tuotteisiin voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, koska äänikirjoja on saatavilla entistä enemmän sähköisesti, eikä lähettäminen postitse ole enää ainoa tapa saada äänikirja käyttöön. Tulevaisuudessa tämä on jopa todennäköisempi tapa kuunnella äänikirjoja, jolloin niiden lähettäminen postitse tulee vähentymään.

Äänikirjojen lainaaminen maksutta Celia-kirjastosta joko elektronisessa muodossa tai CD-levyllä edistää näkövammaisten mahdollisuutta vastaanottaa ja saada tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla myös ääneen perustuvaa viestintämuotoa hyödyntäen. Vammaisuuksista annetun lain mukaisella tuella näkövammaisen voi esimerkiksi hankkia käyttöönsä näkövammaiselle tarkoitettuja apuvälineitä. Tämän vuoksi ei voida pitää kohtuuttomana sitä, että apuvälineitä ei ole sisällytetty postilakiin.

Celia - Näkövammaisten kirjasto on valtion erikoiskirjasto, jonka lakisäätöisenä tehtävänä on antaa mm. näkövammaisille mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastamiseen sekä virkistykseen. Tehtävän toteuttamiseksi Celia tuottaa ja lainaa kauno- ja tietokirjallisuutta sekä oppikirjoja kaikille koulutusasteille (laki näkövammaisten kirjastosta 638/1996 ja asetus näkövammaisten kirjastosta 639/1996). Näkövammaisten saavutettavaksi Celia tuottaa kirjat äänitteenä, pistekirjoituksella tai elektronisessa muodossa. Toista Celiata vastaavaa kirjastoa ei maassamme ole.

Tähän saakka Celia on pääosin lähettänyt äänikirjat asiakkaille postitse cd-levyllä, joita ei tarvitse palauttaa. Asiakkaat ovat sitoutuneet hävittämään kirjalevykkeet lainausajan jälkeen. Menettelystä ja tekijänoikeuskorvauksista on sovittu Sanasto ry:n kanssa.

Näkövammaisten liitto on lainannut RAY:n avustuksen turvin kirjojen kuunteluun tarkoitettuja erityislaitteita näkövammaisille sekä niille muille lukemisesteisille Celian asiakkaille, jotka eivät voi käyttää kosketusnäyttöisiä niin sanottuja mainstream-laitteita. Näissä Daisy-laitteissa ei ole lainkaan näyttöä, palaute saadaan puheena, muotoillut fyysiset näppäimet on helppo löytää tuntoaistin avulla ja käyttö on esteetöntä (DAISY = Digital Accessible Information System). Daisy-laitteita lainanneita asiakkaita on tällä hetkellä noin 17 000 joista näköön perustuva lukemiseste on 13 325:llä henkilöllä. Näkövammaisia, joiden haaita-aste on yli 50 prosenttia, laitelainaajista on 6790 henkilöä. Celian kokonaisasiakasmäärä oli vuoden 2015 lopussa 25 664. Celia on luopunut rekisteröimästä lukemisesteen syytä, joten näkövammaisten asiakkaiden määriä Celialta ei ole saatavissa.

Celian strategian mukaan asiakasmäärä kasvaa 4 000 - 5 000 asiakkaalla vuosittain. Suurin osa uusista asiakkaista on muita kuin näkövammaisia henkilöitä. Celia on aloittanut yhteistyön yleisten kirjastojen kanssa niin, että osa asiakkaista on jo siirtynyt lähikirjastojen asiakkaiksi. Vuoden 2017 alusta lukien kaikki uudet asiakkaat saavat palvelut oman lähikirjastonsa kautta ja vuoden 2018 loppuun mennessä lähes kaikki Celian henkilöasiakkaat siirretään lähikirjastojen asiakkaiksi. Kirjalainat siirtyvät verkkoon, josta kirjoja voi ladata tai suorakuunnella kosketusnäyttöisillä laitteilla tai tietokoneilla. Verkkoyhteensopivien Daisy-laitteiden käyttöä ei ainakaan lähivuosina tueta. Kirjalainoja vuonna 2015 oli 931 000 kpl, joista 27 prosenttia oli verkkolainoja ja loput cd-lainoja. Cd-kirjalevyjen määrää vähennetään määrärahasyistä lähes puolella 450 000:een ja valtaosa kirjalevykkeistä menee yhteistyössä mukana olevien lähikirjastojen (nyt noin 300 kirjastoa) siirtokokoelmiksi. Levykkeiden lähetyksen postitse päättyy ja lainatut levykkeet on palautettava lähikirjastoon.

Uudistuksen syynä ovat lähinnä määrärahaheikkaukset ja asiakaskunnan voimakas kasvaminen sekä kirjaston digitalisointi. Osa näkövammaisistakin Celian asiakkaista hyötyy verkkopalveluista, mutta ne, joilla ei ikänsä tai muun syyn vuoksi ole kykyä käyttää kosketusnäyttöisiä mainstream-laitteita ja verkkopalveluja, joutuvat pulaan ilman postitse lähetettyjä cd-levyjä tai muita äänikirjojen fyysisiä tallennusvälineitä. Malli muistuttaa Ruotsin järjestelmää, mutta eroaa ratkaisevasti siinä, että kirjalevykkeet postitetaan näkövammaisille. Celia ei tarjoa ratkaisua, jolla turvattaisiin verkkoa käyttämättömien näkövammaisten äänikirjojen saanti luotettavasti ja tasapuolisesti.

Tuoreimpien THL:n Näkövammarekisterin tietojen mukaan näkövammaisten määräksi Suomessa arvioidaan 50 000 - 60 000 henkilöä. Näkövammarekisterin mukaan jos oletetaan, että Suomessa olisi korkeintaan 60 000 näkövammaista, heistä rekisterin ikäjakaumien perusteella jopa lähes 50 000 on ikääntyneitä (65 vuotta täyttäneitä) ja alle 10 000 työikäisiä. Alle 18-vuotiaita on 1 000 - 1 500. Rekisterin mukaan viime vuosina rekisteriin tulleista uusista ilmoituksista runsaat 80 - 85 prosenttia on koskenut 65 vuotta täyttäneitä, 12 - 14 prosenttia työikäisiä ja 2 - 8 prosenttia lapsia ja nuoria.

Näkövammaisten liiton arvion mukaan äänikirjojen postipalvelua tarvitsevia sokeita ja vaikeasti heikkonäköisiä henkilöitä on lähivuosina noin 7 000 - 8000. Arvio perustuu muun muassa liiton postittamien äänilehtien määrään ja siihen, että äänikirjojen suosio ja merkitys on suurempi kuin lehdillä.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Postidirektiivi

Euroopan unionissa postitoimintaa säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY, jäljempänä "postidirektiivi"). Viimeisin postipalveluita koskeva muutosdirektiivi 2008/6/EY on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan postitoimintaa sääntelevällä postilailla (415/2011).

Postidirektiivin ja sen muutossäädösten tavoitteena on ollut Euroopan unionin postimarkkinoiden asteittainen yhdenmukaistaminen. Sisämarkkinoiden kehittämisen lisäksi direktiivillä on erityisesti pyritty varmistamaan kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien käyttäjien saatavilla oleva kohtuuhintainen ja tietyt laatuvaatimukset täyttävä postin yleispalvelu. Euroopan parlamentin ja neuvoston helmikuussa 2008 antamalla direktiivillä 2008/6/EY (jäljempänä myös "kolmas postidirektiivi") otettiin käyttöön oikeusperusta postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle säätämällä viimeisestä lainsäädäntötoimesta markkinoiden asteittaisen avaamisen prosessissa. Direktiivissä vahvistettiin markkinoiden täydellisen avaamisen määräajaksi 16 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2010 ja silloin jäljellä olleiden 11 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2012. Kolmannella postidirektiivillä vahvistettiin lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia, muutettiin tapaa, jolla postin yleispalveluja voidaan tarjota ja rahoittaa sekä edellytettiin pääsyä postiverkon infrastruktuurin joihinkin osiin.

Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2015 laatiman postidirektiivin soveltamista tarkastelevan kertomuksen mukaan postipalveluilla on edelleen tärkeä asema koko Euroopan unionissa siitä huolimatta, että niiden merkitys on muuttumassa uusien teknologioiden vauhdittaessa perinteisen postin korvaamista sähköisellä viestinnällä ja verkkokaupan volyymin kasvua. Mahdollisuus lähettää kirjeitä ja paketteja, jotka saapuvat määrätyn ajan kuluessa ja täsmällisellä hinnalla kaikkiin Euroopan unionin osiin, on yhä keskeinen tekijä unionin sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä sisämarkkinoiden kehityksen kannalta. Kertomuksessa todetaan kuitenkin, että vallitsevana suuntauksena unionin jäsenvaltioissa on niiden lähetystyyppien vähentäminen, jotka kuuluvat yleispalveluvelvoitteen piiriin. Tulevaisuudessa verkkokaupan jatkuvan kasvun myötä etenkin kohtuuhintaiset ja luotettavat pakettipalvelut ovat aikaisempaa tärkeämpiä, jotta digitaalisten sisämarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet voivat toteutua.

Postidirektiivi on säädöksenä pääosin täysharmonisoiva, eli kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollista asettaa direktiiviä pidemmälle meneviä velvoitteita. Osittain direktiivi asettaa

kuitenkin ainoastaan sääntelyn vähimmäistason, jolloin jäsenvaltiot voivat kansallisessa sääntelyssä myös toteuttaa pidemmälle menevää sääntelyä.

Yleispalvelu

Postidirektiivin 1 artiklan mukaan kyseisellä direktiivillä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat muun ohella postipalvelujen tarjoamisen edellytyksiä ja postin yleispalvelujen tarjontaa. Postidirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on oikeus yleispalveluun, johon sisältyy tietyn laatuisten postipalvelujen pysyvä tarjonta kaikille käyttäjille kohtuullisin hinnoin kunkin jäsenvaltion koko alueella.

Postidirektiivin muuttamista koskevan direktiivin 2008/6/EY johdanto-osassa on muun ohella todettu, että kilpailun ja valinnanvaran lisääntymisen vuoksi jäsenvaltioilla olisi oltava käytösään enemmän joustavuutta valita kaikkein tehokkain ja tarkoituksenmukaisin mekanismi yleispalvelun saatavuuden takaamiseksi. Tämän yhteydessä on noudatettava objektiivisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristämisen periaatteita, jotka ovat tarpeen postipalvelujen vapaan tarjonnan varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan yleispalvelun tulee sisältää enintään 2 kg:n painoisten postilähetysten ja enintään 10 kg:n painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa yleispalvelua koskevaa postipakettien painorajaa enintään 20 kg:n saakka ja määrätä pakettien perillekantoa koskevista erityisjärjestelyistä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että muista jäsenvaltioista tulevat enintään 20 kg:n painoiset postipaketit toimitetaan perille niiden alueella.

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Poikkeuksellisesti kansallinen sääntelyviranomaisen voi artiklan mukaan määrittellä ehdot, joiden mukaan jakelu tapahtuu asianmukaisesti asennettuihin laitteisiin.

Direktiivi ei sisällä määritelmää poikkeukselliseksi katsotuille tilanteille tai maantieteellisille olosuhteille, vaan näiden määrittely on kansallisen lainsäätäjän toimivallan piirissä. Kansallisessa lainsäädännössä on siten mahdollista säätää, mitkä tilanteet ja maantieteelliset olosuhteet katsotaan direktiivin mukaisesti poikkeukselliseksi siten, että niiden käsillä ollessa vähintään viisipäiväisestä jakelusta voidaan poiketa. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisen viranomaisen on kuitenkin ilmoitettava komissiolle ja kaikille kansallisille sääntelyviranomaisille kyseisen kohdan mukaisesti myöntämistään poikkeuksista.

Useassa EU:n jäsenvaltiossa, Suomi mukaan lukien, säädetään poikkeuksista keräily- ja erityisesti jakelutiheyteen. Kansainvälisen sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (ERGP) vuonna 2014 laatiman selvityksen mukaan yleisimmät syyt poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiselle ovat vuoristoinen tai vaikeakulkuinen maasto, harvaan asutut alueet, saaristo, jakelusta koituvat kustannukset, perinne, äärimmäiset sääolosuhteet, julkisen liikenteen säännöllinen puuttuminen, heikko infrastruktuuri (esimerkiksi tiet) sekä ajankohdasta riippuvat vaihtelut asukkaiden määrässä.

Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan yleispalvelu turvaa kuitenkin periaatteessa yhden keräilyn ja yhden jakelun kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden talouksiin ja toimitiloihin jokaisena arkipäivänä myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla. Euroopan komissio on todennut, että direktiivin mahdollistamien poikkeuksien on perustuttava selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi poikkeuksien sisällön ja vaikutusten tulee olla säännöllisen arvioinnin kohteena.

Direktiivin mukainen viisipäiväinen keräily ja jakelu on ainoastaan vähimmäisvaatimus, josta jäsenvaltiot voivat kansallisesti poiketa myös toiseen suuntaan ja säätää tiheimmästä keräilystä ja jakelusta. Komission parlamentille ja neuvostolle laatiman postidirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen mukaan niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa jakelutiheyttä koskeva vaatimus ylitetään ja postia jaetaan kuutena päivänä viikossa, on kuitenkin pienenemässä.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden tulee ensinnäkin varmistaa, että lähetyspaikkoja perustetaan riittävästi ja siten maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden käyttäjien tarpeet otetaan huomioon. Toiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että lähetyspaikkoja on näillä alueilla riittävän tiheässä, jotta yleispalveluvelvoite täyttyy.

Postidirektiivin 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia, että postin yleispalvelut ovat kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia ja että hinnat ovat kustannussuuntautuneita ja ne asetetaan avoimesti ja syrjimättömästi. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden periaatteiden soveltamisessa ja implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön. Kaikki jäsenvaltiot soveltavat jonkinlaista hintakontrollia ja useimmissa jäsenvaltioissa postidirektiivin 12 artiklan periaatteet on sisällytetty kansalliseen postilainsäädäntöön.

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä siitä, voidaanko yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoitamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelähetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatukselle fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetykseen tai sen kuoreen merkitemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelähetysten määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetyksen fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvelvollisuus koskee nimenomaan fyysisistä kirjelähetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehityy teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osassa todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuhaasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

Yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelut ja tuotteet

Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan yleispalvelun tulee sisältää enintään 2 kg:n painoisten postilähetysten ja enintään 10 kg:n painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa yleispalvelua koskevaa postipakettien painorajaa enintään 20 kg:n saakka ja määrätä pakettien perillekantoa koskevista erityisjärjestelyistä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että muista jäsenvaltioista tulevat enintään 20 kg:n painoiset postipaketit toimitetaan perille niiden alueella.

Yleispalvelun laatuvaatimukset

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Poikkeuksellisesti kansallinen sääntelyviranomaisena voi artiklan mukaan määrittellä ehdot, joiden mukaan jakelu tapahtuu asianmukaisesti asennettuihin laitteisiin. Laitteilla voitaneen tarkoittaa esimerkiksi kerrostalojen lokerikkoja.

Direktiivi ei sisällä määritelmää poikkeukselliseksi katsotuille tilanteille tai maantieteellisille olosuhteille, vaan näiden määrittely on kansallisen lainsäätäjän toimivallan piirissä. Kansallisessa lainsäädännössä on siten mahdollista säätää, mitkä tilanteet ja maantieteelliset olosuhteet katsotaan direktiivin mukaisesti poikkeukselliseksi siten, että niiden käsillä ollessa vähintään viisipäiväisestä jakelusta voidaan poiketa. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisen viranomaisen on kuitenkin ilmoitettava komissiolle ja kaikille kansallisille sääntelyviranomaisille kyseisen kohdan mukaisesti myöntämistään poikkeuksista. Useassa EU:n jäsenvaltiossa, Suomi mukaan lukien, säädetään poikkeuksista keräily- ja erityisesti jakelutiheyteen. ERGP:n vuonna 2014 laatiman selvityksen mukaan yleisimmät syyt poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiselle ovat vuoristoinen tai vaikeakulkuinen maasto, harvaanasutut alueet, saaristo, jakelusta koituvat kustannukset, perinne, äärimmäiset sääolosuhteet, julkisen liikenteen säännöllinen puuttuminen, heikko infrastruktuuri (esimerkiksi tiet) sekä ajankohdasta riippuvat vaihtelut asukkaiden määrässä. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan yleispalvelu turvaa kuitenkin periaatteessa yhden keräilyn ja yhden jakelun kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden talouksiin ja toimitiloihin jokaisena arkipäivänä myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla. Euroopan komissio on todennut, että direktiivin mahdollistamien poikkeuksien on perustuttava selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi poikkeuksien sisällön ja vaikutusten tulee olla säännöllisen arvioinnin kohteena.

Direktiivin mukainen viisipäiväinen keräily ja jakelu on ainoastaan vähimmäisvaatimus, josta jäsenvaltiot voivat kansallisesti poiketa myös toiseen suuntaan ja säätää tiheämmästä keräilystä ja jakelusta. Komission parlamentille ja neuvostolle laatiman postidirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen mukaan niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa jakelutiheyttä koskeva vaatimus ylitetään ja postia jaetaan kuutena päivänä viikossa, on kuitenkin pienenemässä.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet. Muutosdirektiivin 2008/6/EY mukaan jäsenvaltioiden tulee ensinnä-

kin varmistaa, että lähetyspaikkoja perustetaan riittävästi ja siten maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden käyttäjien tarpeet otetaan huomioon. Toiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että lähetyspaikkoja on näillä alueilla riittävän tiheässä, jotta yleispalveluvelvoite täyttyy.

Yleispalvelun hinnoittelu

Postidirektiivin 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia, että postin yleispalvelut ovat kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia ja että hinnat ovat kustannussuuntautuneita ja ne asetetaan avoimesti ja syrjimättömästi. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden periaatteiden soveltamisessa ja implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön. Hintojen kohtuullisuuden tarkoituksena on turvata, että peruspostipalvelut ovat kaikkien saatavilla. Joissakin jäsenvaltioissa yksinkertaisen hintakaton on katsottu olevan riittävää turvaamaan kohtuulliset hinnat, kun taas toisissa jäsenvaltioissa hintojen kohtuullisuutta testataan esimerkiksi viranomaisen ennakoarviointia hyödyntäen. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun tarkoituksena on puolestaan turvata paitsi hintojen kohtuullisuutta, myös estää yleispalvelutoimijaa hinnoittelemasta tuotteitaan alle palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten, mikä voisi rajoittaa kilpailua ja pitkällä aikavälillä johtaa kustannusten nousuun.

Yleispalvelun rahoitus

Postidirektiivin mukaan jäsenvaltio voi rahoittaa postin yleispalvelua direktiivin 7 artiklassa määritellyillä tavoilla taikka jollakin muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Ensinnäkin mahdollisuutena on hankkia postin yleispalveluun kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä käyttäen. Kahden muun direktiivin mukaisen menetelmän osalta direktiivi edellyttää, että yleispalveluvelvoitteen toteuttaminen aiheuttaa yleispalvelutoimijalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen niin kutsutut nettokustannukset voidaan korvata yleispalvelutoimijalle joko julkisista varoista tai perustamalla järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Mahdollisissa korvausten maksamisessa yleispalvelutoimijalle on huomioitava muun ohella Euroopan unionin valtiontukisääntely.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä koskien sitä, voidaanko yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoittamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelähetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatukselle fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetykseen tai sen kuoreen merkitsemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelähetysten määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetyksen fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvelvollisuus koskee nimenomaan fyysistä kirjelähetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehittyy teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Kol-

mannessa postidirektiivissä todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuhaasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

Postiverkkoon pääsy

Postidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan postiverkolla tarkoitetaan yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuutta, jonka avulla toteutetaan erityisesti: 1) yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, 2) näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja 3) jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.

Postidirektiivin 11 artikla jättää Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtäväksi komission ehdotuksesta hyväksyä yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että käyttäjillä ja postipalvelun tarjoajalla tai tarjoajilla on pääsy postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin edellytyksin. Tällä hetkellä on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten verkkoon pääsy toteutetaan, sillä kuten postidirektiivin 11 a artiklan loppuosassa todetaan, "tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä postiverkkoon pääsyn varmistamiseksi avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin". Postidirektiivi ei siten edellytä varsinaista postiverkkoon pääsyn sääntelyä. Direktiivi jättää verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn toteuttamisen jäsenvaltion harkintavaltaan, kunhan direktiivissä todettuja reunaehtoja noudatetaan.

Postidirektiivin 11a artikla velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin varmistamaan avoimen ja syrjimättömän pääsyn postialan infrastruktuurin osiin tai yleispalvelun piirissä tarjottaviin palveluihin. Kyseisen artiklan mukaan tällaisia infrastruktuurin osia tai tarjottavia palveluja ovat muun muassa postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikot, osoitteenmuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Kuten direktiivin sanamuodosta ilmenee, infrastruktuurin osia koskeva listaus ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Direktiivin muutossäädöksen 2008/6/EY mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida, olisiko postialan infrastruktuurin jotkin osat tai tietyt palvelut, joiden tarjonnasta vastaavat yleensä yleispalvelun tarjoajat, avattava muille samankaltaisia palveluja tarjoaville toimijoille, jotta edistetään tosiasiallista kilpailua ja/tai suojellaan kaikkia käyttäjiä varmistamalla postipalvelujen yleinen laatu.

Direktiivin vuonna 2008 muutetun 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Artiklassa tarkoitetuilla yksinoikeuksilla viitataan monopolijärjestelyn ylläpitoon tai varattuihin palveluihin, jotka postidirektiivi aiemmin mahdollisti. Erityisoikeuksien määritelmää direktiivi ei sisällä, mutta postidirektiivin yksin- ja erityisoikeuksien myöntämistä koskeva kielto on käytännössä samansisältöinen kuin komission direktiivissä kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan erityisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltio myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella sellaisin laein, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin, joilla myönnetään yrityksille muin kuin puolueettomin, oikeasuhtaisin ja syrjimättömin perustein lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä etuuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella ja olennaisesti samoin edellytyksin. Direktiivin 7 artiklan mukaisesti kansallisen lainsäätäjän tulee siten varmistaa, ettei myöskään lainsäädäntö sisällä sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiaassa estäisivät tai vaikeuttaisivat kilpailua markkinoilla.

Komission kertomuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta voidaan todeta, että huolimatta markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta koko EU:ssa on kilpailu kirjemarkkinoilla kehittynyt hitaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja yleispalvelun tarjoajat ovat pysyneet johtavina markkinatoimijoina. Kirjemarkkinoille syntynyt kilpailu tapahtuu pääosin päästä päähän -jakelussa ("end-to-end-competition"), jota tarjoavat toimijat, jotka ovat luoneet omat jakeluverkostonsa jaellakseen suoraan vastaanottajille. Postiverkkoon pääsyä koskevaa kilpailua ("access competition"), jossa muut toimijat luovuttavat kirjeitä yleispalvelun tarjoajalle lopullista jakelua varten esilajittelun jälkeen, on syntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa, kuten Sloveniassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet yleispalvelun tarjoajan kilpailunvastaaiseen toimintaan, jonka muotona on ollut määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tapauksiin kuuluu kilpailunvastaisten alennusten myöntämistä yritysasiakkaille, hintaruuveja ja saalistushinnoittelua. Näiden käytäntöjen seurauksena kilpailu postipalvelujen markkinoilla rajoittuu tai estyy kokonaan. Markkinoille tuloa ja kilpailun kehittymistä on katsottu voivan vaikeuttaa myös jotkin sääntelykäytännöt, jotka voivat ylittää direktiivissä sallittu laajuuden.

Ruotsi

Markkinatilanne

Ruotsissa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1993, kun valtion postilaitos yhtiöitettiin Posten AB:ksi. Tällä hetkellä Ruotsissa on noin 30 toimiluvan haltijaa, joista useimmat toimivat aktiivisesti postipalvelujen markkinoilla. Toimijoiden lukumäärä on pysynyt viime vuosina suhteellisen tasaisena.

Esimerkkinä postitoiminnan kansainvälistymisestä on vuonna 2009 toteutunut Ruotsin Posten AB:n ja Tanskan Post Danmark A/S:n yhdistyminen Posten Norden AB:ksi (nykyisin PostNord AB). PostNord AB:n omistavat Ruotsin valtio (60 prosenttia) ja Tanskan valtio (40 prosenttia). Kirjepostin osalta Ruotsissa postitoimija on alkanut toimia nimellä PostNord, kun taas Tanskassa yhtiö käyttää edelleen nimeä Post Danmark.

Posten AB on suurin toimija Ruotsin postimarkkinoilla. Vuonna 2014 sillä oli noin 85 prosentin markkinaosuus Ruotsin kirjepostin markkinoilla. Posten AB:n merkittävin kilpailija on Bring Citymail, jonka markkinaosuus vuonna 2014 oli 14,4 prosenttia. Aikavälillä 2013–2014 Posten AB:n markkinaosuus oli laskenut 1,1 prosenttia samalla kun Bring Citymail oli kyennyt kasvattamaan osuuttaan 1,2 prosenttiyksikköä.

Muutokset Ruotsin kirjepostin markkinoilla ovat viime vuosina noudattaneet samansuuntaista kehityskulkua kuin muuallakin Euroopassa. Vuonna 2014 Ruotsissa lähetettiin yli 2,4 miljardia kirjettä, mikä oli noin 4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2014. Kirjepostin, jolla tarkoitetaan osoitteellisen alle 2 kg painavien lähetysten jakelua, volyymit ovat vähentyneet vuosikymmenen aikana noin 25 prosenttia. Samaan aikaan markkinan kokonaisliikevaihto oli kuitenkin laskenut vain hieman alle 11 prosenttia.

Ruotsin pakettimarkkinoilla on jo pitkään ollut toimivaa kilpailua erityisesti yrityspakettien osalta. Verkkokaupan kasvulla on ollut huomattava merkitys pakettimarkkinoiden kehitykseen. Vuonna 2014 PostNordin kilpailija norjalainen Bring hankki ruotsalaisen Smartpakin saaden samalla 600 uutta toimipistettä etenkin yksityisasiakkaiden vastaanottamia paketteja varten. Huolimatta kasvaneesta kilpailusta PostNordin tarjoamilla pakettipalveluilla on edelleen tärkeä asema etenkin maaseudulla ja harvaanasutuilla alueilla.

Lainsäädäntö ja viranomaiset

Ruotsissa postitoimintaa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailalla (Postlag 2010:1045) sekä lain nojalla annetulla postiasetuksella (Postförordning 2010:1049), joka sisältää tarkempia määräyksiä postitoimintaa koskien. Vuoden 2010 postilaissa on huomioitu kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY) muutokset.

Posti- ja telehallitus (Post- och telestyrelsen, jäljempänä "PTS") toimii postitoimintaa valvovana viranomaisena. Se myös myöntää postilain edellyttämät toimiluvat postitoiminnan harjoittamista varten. PTS:n tehtävänä on valvoa, että PostNord ja muut toimilupien haltijat noudattavat postilakia sekä toimiluvissa määriteltyjä ehtoja.

Myös Ruotsissa on ryhdytty toimiin muuttuvan toimintaympäristön vuoksi ja siksi Ruotsin elinkeinoministeriö on elokuussa 2015 asettanut selvittäjän arvioimaan postilain muutostarpeita. Tavoitteena on tarkastella voimassa olevaa postilakia digitalisoituvan yhteiskunnan ja sen mukanaan tuomien muutosten valossa ja arvioida, vastaako laki sille nykyään sekä tulevaisuudessa asetettavia vaatimuksia.

Yleispalvelu

Postiasetuksen mukaan PTS voi määrätä yhdelle tai useammalle toimiluvanhaltijalle yleispalveluvelvoitteen joko kaikkeen tai osaan postin yleispalvelusta. Yleispalvelu on määritelty postilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoittamaan valtakunnan laajuisia laadukkaita postipalveluita, jolloin kaikki käyttäjät voivat vastaanottaa postilähetyksiä sekä lähettää postia kohtuullisin hinnoin.

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu viisipäiväinen jakelu viikossa enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain 3 luvun 1 §:n mukaan yleispalvelun tulee kattaa vähintään yksi keräily ja yksi jakelu jokaisena työpäivänä ainakin viitenä päivänä viikossa, paitsi sellaisissa tilanteissa ja maantieteellisissä olosuhteissa, jotka lupaviranomainen katsoo olevan perusteena poikkeuksen myöntämiseksi.

Poikkeustalouksia, jotka ovat viisipäiväisen jakelun ulkopuolella, oli Ruotsissa vuoden 2014 lopussa noin 900. Vuonna 2013 tällaisia kotitalouksia oli puolestaan noin 1000. PostNordin mukaan syynä viisipäiväisen jakelun ulkopuolella olevien talouksien lukumäärän laskuun on ensinnäkin asukasmäärän yleinen lasku kaikkein harvimpaan asutuilla alueilla. Toisena syynä lukumäärän laskuun on esitetty joidenkin postitoimistojen tekemät muutokset jakelureitteihin, minkä ansiosta entistä useammille kotitalouksille on pystytty takaamaan viisipäiväinen jakelu kuitenkin siten, että välimatka postilaatikon voi olla aikaisempaa pidempi. Asuinpaikan ja postilaatikon välinen matka voi siten tosiasiaassa johtaa siihen, että postin noutaminen viitenä päivänä viikossa voi olla vaikeaa. PTS:n yleisessä ohjeistuksessa ei kuitenkaan määritellä sitä, mikä on pisin mahdollinen etäisyys kotiin ja postilaatikon välillä. Kotitaloudet voivat siten vapaaehtoisesti sopia PostNordin kanssa harvemmassa jakelusta siten, että posti kannetaan lähemmäksi kuin olisi mahdollista viisipäiväisen jakelun osalta.

Postiasetuksessa määritellyn laatustandardin mukaan vähintään 85 prosenttia 1. luokan kirjepostista tulee olla toimitettuna lähetystä seuraavana päivänä ja vähintään 97 prosenttia kolmen työpäivän kuluessa. Vuonna 2014 raportoitujen tietojen mukaan hieman yli 93 prosenttia kirjepostista kyettiin toimittamaan lähetystä seuraavana työpäivänä.

PTS valvoo, että yleispalvelun hinnoittelu on postilain 3 luvun 2 §:n mukaan läpinäkyvää, syrjimätöntä ja kustannussuuntautunutta ja että se edistää palvelujen tehokasta tarjontaa. Valvontaa toteutetaan paitsi käsittelemällä PostNordin kilpailijoiden ja asiakkaiden tekemiä valituk- sia, myös tarkastelemalla vuosittain PostNordin laatimat kustannusarviot, jotka toimivat yhti- ön hinnoittelun perusteena.

Postilain 3 luvun 3 §:n mukaan valtioneuvosto voi erikseen säätää, että tiettyjen yleispalvelun alaisten palvelujen hinnat eivät saa ylittää määrättyä tasoa. Postiasetuksen 9 §:ssä onkin sää- detty hintakatosta 1. luokan kirjepostille. Säännöksen mukaan postin yleispalvelua tarjoava operaattori ei saa nostaa yksittäisen kotimaan ykkösluokan kirjeen, jonka enimmäispaino on 500 g, hintaa kalenterivuositain enemmän kuin mikä on muutos kuluttajahintaindeksissä me- neillään olevaa vuotta edeltävän vuoden heinäkuun ja sitä edeltävän heinäkuun välisenä aika- na.

Postilain 3 luvun 4 §:n mukaan yleispalvelun toteutuminen varmistetaan julkisella hankinnal- la, jos tämä on tarpeen palvelun tuottamisen kustannukset huomioiden. Jos yleispalvelutoimija PostNord ei siis tarjoaisi yleispalveluun kuuluvia postipalveluita, ensisijaisena rahoitusmene- telmänä käytettäisiin julkista hankintaa.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Postilain sisältämien määritelmien mukaan kirjeellä tarkoitetaan osoitteellista postilähetystä, joka on suljettu kirjekuoreen tai muuhun pakkaukseen, ja joka painaa korkeintaan 2 kg. Myös muun postilähetysten määritelmä on laissa sidottu lähetysten fyysiseen muotoon.

Ruotsissa on käytössä digitaalinen postilaatikko Min Myndighetpost, johon kansalaiset ja yri- tykset voivat vastaanottaa viranomaisten ja kuntien sähköisessä muodossa lähettämää postia. Sen lisäksi myös Bring's Digimail:lla ja Kivra:lla, joka on tällä hetkellä suurin toimija säh- köisten postilaatikoiden markkinoilla, on oikeus käsitellä julkishallinnon toimittamaa postia.

Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset

PTS myöntää hakijalle toimiluvan, jos on oletettavaa, että tämä tulee toimimaan postilain vaa- timusten mukaisesti. Postilain 2 luvun 6 §:n mukaan postitoimintaa tulee hoitaa siten, että toiminnassa turvataan lähettäjien ja vastaanottajien henkilötietojen suoja sekä huomioidaan luottamuksellisuutta koskevat säännökset. Muita erityisiä vaatimuksia toimiluvan hakemiselle ei lainsäädännössä ole asetettu.

Muodollisten kilpailun esteiden puuttumisesta huolimatta markkinoille tulon esteenä on ha- vaittu taloudellisia esteitä markkinoiden ollessa edelleen suurelta osin PostNordin hallussa. Keskeinen ja käytännössä merkittävä markkinoille tulon este liittyy siihen, että uuden toimijan täytyy rakentaa oma osoiterekisterinsä, sillä PostNordin tai muiden postioperaattoreiden osoi- terekisterit eivät ole julkisesti saatavilla. Tämä aiheuttaa erityisiä ongelmia muualla kuin kau- punkialueella, missä toisinaan osoitteiden ja postilaatikoiden varsinaisen sijainnin välillä ei ole suoraa yhteyttä. Osoitteenmuutosrekisteriä ylläpitävä yhtiö, Svensk Adressändring AB, toimii kuitenkin yhteistyössä väestökirjatietoa ylläpitävän veroviraston (Skatteverket), PostNordin ja muiden postitoimijoiden kanssa. Yhtiön omistavat yhdessä PostNord ja Bring. Postiytykset, joilla on voimassa oleva toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen, voivat solmia Svensk Ad- ressändring AB:n kanssa sopimuksen osoitteenmuutostietojen toimittamisesta.

Tietoja yksittäisistä postinumeroista on haettavissa PostNordin verkkosivuilla olevan hakutoiminnon kautta. Postinumerokartta, jossa näkyy maantieteelliset postinumeroalueet, on mahdollista ostaa PostNordin verkkosivuilta. Myös esimerkiksi Postnummerservice-verkkopalvelun kautta on mahdollista ostaa osoitetietoja, joko kertaostoksena tai kuukausitilauksena.

Vuonna 2014 julkaistussa ERGP:n postiverkkoon pääsyä tarkastelevan raportin mukaan Ruotsiin on syntynyt end-to-end-kilpailua, jossa markkinoille tulleet pienemmät operaattorit ovat rakentaneet oman jakeluverkkonsa. Sen sijaan kilpailua, jossa johtavan postitoimijan verkkoa hyödynnettäisiin, on Ruotsissa edelleen alle 5 prosenttia volyymeissa mitattuna.

Tanska

Markkinatilanne

Kuten muissakin Pohjoismaissa, myös Tanskassa on käynnissä postimarkkinoiden rakenneuudistus, minkä seurauksena osoitteellisen kirjepostin ja sanomalehtien lähetyksen ja jakeluvolyymit ovat olleet jo usean vuoden ajan laskussa. Kuitenkin verrattuna Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan, Tanskassa muutos on ollut erityisen voimakasta ja esimerkiksi aikavälillä 2008–2015 kirjelähetysten kokonaisvolyymi Tanskassa laski kokonaiset 40 prosenttia. Vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen aikana lähetettyjen kirjeiden määrän lasku oli niin huomattava, että Tanskan liikenneministeri käynnisti selvityksen koskien kansalaisten postipalveluiden käyttöä ja tarpeita. Tavoitteena oli selvittää, millaisia postipalveluja kansalaiset käyttävät, kuinka usein ja mihin tarkoituksiin sekä millaisia tarpeita heillä on postipalveluja koskien. Vuoden 2014 lopussa julkaistun raportin mukaan sekä yksityishenkilöiden että yritysten viestintätavat ovat muuttuneet digitalisaation myötä. Selvityksen tulokset kuitenkin korostivat edelleen kasvavaa tarvetta pakettipalveluiden ja sellaisten postilähetysten, joita ei voi toimittaa internetin välityksellä, kapasiteetin kasvattamiseen.

Tanskan postimarkkinat avattiin täysin kilpailulle vuonna 2011. Markkinajohtaja Post Danmark ei ole markkinoiden liberalisaatiosta huolimatta kohdannut suurta kilpailupainetta, vaan se on edelleen selkeästi suurin toimija Tanskan postimarkkinoilla. Post Danmark on myös vastuussa kansallisesta postin yleispalvelujen tarjoamisesta. Sen merkittävimmät kilpailijat postin jakelussa ovat Bladkompagniet ja FK Distribution. Pakettimarkkinoilla kilpailua on enemmän, sillä etenkin suuret kansainväliset toimijat, kuten DHL, GLS ja UPS, kilpailevat Post Danmarkin kanssa kasvaneista pakettien lähetysmääristä. Post Danmark on pyrkinyt hakemaan kasvua myös uusilta toimialueilta, kuten ruokaostosten kuljetuspalveluista. Vuonna 2014 Post Danmark solmi sopimuksen tanskalaisen päivittäistavarakaupan Irma:n kanssa, jonka verkkokauppa Irma.dk mahdollistaa ruokaostosten tekemisen verkossa.

Lainsäädäntö ja viranomaiset

Tanskassa postipalveluita säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilainilla (postloven). Postilain tavoitteena on edistää vapaan kilpailun toteutumista postipalveluiden markkinoilla sekä turvata postin yleispalvelun toteutuminen siten, että kansalaisille tarjotaan laadukkaita ja hinnoiltaan edullisia postipalveluita, joiden tuottamisessa on huomioitu käyttäjien tarpeet.

Helmikuussa 2014 Tanskan parlamentti hyväksyi postilakiin ehdotetut muutokset. Lakimuutokset olivat seurausta postimarkkinoiden kehityskulun johdosta suoritetun Post Danmarkin toimilupaehdojen uudelleentarkastelun ja ehtoihin tehtyjen muutosten hyväksymisestä. Toimilupaan erityisesti yleispalvelun osalta tehtyjen tarkistusten tavoitteena oli pyrkiä turvaamaan

tehokkaat ja kohtuuhintaiset postipalvelut siitäkkin huolimatta, että postilähetysten volyymit ovat laskeneet huomattavasti.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriöllä (Transport- og Bygningsministeriet) on toimivalta antaa tarkentavia säännöksiä postitoimintaa koskien. Ministeriö vastaa myös toimilupien myöntämisestä ja yleispalveluvelvoitteen määrittämisestä sekä yleispalvelutoimijan toimiluvan tarkempien ehtojen määrittämisestä. Postitoimintaa ja markkinoita valvovana viranomaisena toimii liikenne- ja rakennusministeriön alainen liikenne- ja rakennusvirasto (Trafik- og Byggestyrelsen). Tanskan kilpailuviranomaiselle (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) kuuluu puolestaan esimerkiksi yleispalvelun hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arviointi.

Yleispalvelu

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriö nimittää yrityksen, jolla on velvollisuus tarjota postin yleispalveluita Tanskassa. Yleispalveluyrityksen toimiluvan ja palvelun tarjoamisen ehtojen tulee olla julkisia.

Yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee tarjota postipalveluiden käyttäjille valtakunnan laajuinen julkisten kirjelaatikoiden ja postitoimipaikkojen verkosto kirjeiden lähettämistä ja vastaanottamista varten. Yleispalveluvelvoite on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin kattava ja se pitää sisällään seuraavat tuotteet: osoitteelliset kirjeet 2 kg:aan asti; osoitteelliset päivä-, viikko- ja kuukausilehdet ja vastaavat yhtenäiset painotuotteet 2 kg:aan asti; osoitteelliset paketit 20 kg:aan asti loppujakelun kanssa tai ilman; kirjatut lähetykset ja arvolähetykset; kansainvälisten lähetysten kotimaassa tapahtuva siirtäminen ja jakelu; sekä sokeille tarkoitettujen viestintämateriaalipakettien ilmainen jakelu seitsemään kg:aan asti.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriön tulee määrittää yleispalvelun laatuvaatimukset, kuten jakelupäivät ja postitoimipaikkojen verkosto, yksittäisissä toimiluvissa. Post Danmarkin toimilupaehtojen mukaan se on velvoitettu suorittamaan vähintään yhden päivittäisen jakelun kaikkina viikonpäivinä (maanantai–lauantai) eli kuutena päivänä viikossa yleispalvelun alaan kuuluvien tuotteiden osalta.

Poikkeuksesta postinjakelun osalta on määrätty postilain 15 §:n mukaisesti Post Danmarkin toimilupaehdoissa. Poikkeus koskee tietyillä saarilla pysyvästi asuvia kotitalouksia. Toimilupaehtojen mukaan kaikkein harvaan asutuimpien saarten osalta Post Danmark jakaa postin mantereella olevaan yhteyspisteeseen, esimerkiksi lauttasatamaan, josta asukkaiden on itse noudettava postinsa. Tällaista järjestelyä sovelletaan saariin, joilla asuu pysyvästi vain 1–10 kotitaloutta ja joita on noin 7–8 koko Tanskan alueella. Asukkaat saavat poikkeusjärjestelyn johdosta rahallista korvausta yleispalvelutoimijalta. Vuonna 2013 korvauksen määrä oli 3 410 Tanskan kruunua kotitaloutta kohden.

Sellaisille saarille, joilla asuu pysyvästi 11–1000 kotitaloutta, posti kannetaan saarelle asti, jos kyseiselle saarelle kulkee julkinen laiva- tai lauttayhteys. Tällaisten saarten osalta on myös mahdollista sopia erityisjärjestelyistä esimerkiksi siten, että yksi tai useampi saaren asukkaista tai muu erikseen sovittava henkilö kuljettaa postin mantereelta saarelle. Yli 1000 pysyvän kotitalouden saarille, jonne on saatavilla julkinen laivayhteys, posti jaetaan noudattaen samoja ehtoja kuin muun valtakunnan osalta.

Tanskassa hallitus (Venstre-puolue) sekä Sosiaalidemokraattien puolue, Tanskan kansanpuolue, Liberaali allianssi, Radikaali Venstre, Sosialistinen kansanpuolue ja Konservatiivinen kansanpuolue olivat yksimielisiä yleispalveluvelvollisuuden tarkistamisesta postimarkkinoi-

den kehityksen edistämiseksi ja maanlaajuisen yleispalveluvollisuuden turvaamiseksi vuosina 2017-2019. Markkinoiden kehitys ja fyysisten kirjeiden määrän jyrkkä pieneneminen ovat vaikuttaneet merkittävästi Post Danmarkin talouteen. Yrityksen ensisijaisen toiminnan tulos on näin ollen ollut yhteensä noin 750 000 000 kruunua tappiolla vuosina 2012-2015.

Osapuolet ovat keskustelleet yleispalvelun sopeuttamisesta ja päätyneet siihen, että vuosina 2017-2019 yleispalveluun tehdään seuraavia muutoksia:

Posti Danmark säilyy edelleen yleispalvelun tarjoajana, mutta sille asetettu velvollisuus toimittaa yön yli -kirjeitä (A-kirjeitä) kumotaan. Sen sijaan Post Danmark odottaa voivansa tarjota yleispalveluun kuulumattomia, yön yli kulkevia nopeita kirjeitä, jotka on jätettävä postikeskukseen, yrityspisteeseen tai postitoimipaikkaan. Uudistuksen jälkeen niin sanotusta B-kirjeestä tulee vakiokirje, jonka osalta palveluvaatimuksena on jakelu viiden arkipäivän kuluessa (nykyisin neljän päivän kuluessa). Tästä seuraa, että ulkomailta saapuvat kirjelähetykset käsitellään vastedes samalla tavoin kuin kotimaan vakiokirjeet ja jaetaan viiden päivän kuluessa siitä, kun Post Danmark on vastaanottanut kirjeen. Muista EU-maista saapuvissa lähetyksissä Post Danmark ottaa käyttöön uuden, yleispalveluun kuuluvan EU-pikalähetysten, jonka lähettäjä voi valita vapaasti vakiokirjeen sijaan. Näin Post Danmark täyttää Maailman postiliiton yleissopimuksen ja EU:n postidirektiivin mukaiset laatuvaatimukset. Käytännössä hitaamman kulkunopeuden mahdollistamana jakelutiheyttä on kevennetty olennaisesti, vain kahteen päivään viikossa.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Yhtenä syynä Tanskan verraten korkeaan postilähetysten volyymin laskuun on pidetty kirje-postilähetysten elektronisoinnista ja etenkin sähköisiä postipalveluja tarjoavan e-Boks-palvelun käytön yleistymistä. e-Boks on Post Danmarkin ja Nets A/S:n vuonna 2001 perustama yhteisyritys, joka tarjoaa digitaalisen postilaatikon sekä yrityksille että yksityishenkilöille. Tällä hetkellä käyttäjinä on yli 4 miljoonaa kansalaista sekä 287 000 yritystä. Palvelun käyttäminen postin vastaanottajana on ilmaista ja mahdollistaa esimerkiksi postien tallentamisen sekä vastaanottamisen tietokoneella, tabletilla tai älypuhelimella reaaliajassa.

Tanska on ensimmäisenä maana Euroopassa säätänyt julkishallinnon ja kansalaisten välisestä kommunikaatiosta määrittäen sähköisen postin vastaanottamisen lähtökohtaisesti pakolliseksi. Vuonna 2012 Tanskassa tuli voimaan laki julkisesta digitaalisesta postista (Lov om Offentlig Digital Post), jonka mukaan marraskuusta 2014 alkaen kaikkien yli 15-vuotiaiden Tanskassa asuvien henkilöiden, joilla on tanskalainen henkilönnumero, on tullut olla rekisteröityneenä julkisen hallinnon Digital Post järjestelmään. Laki myös antaa viranomaisille oikeuden lähettää jatkossa julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi laki määrää, että digitaalisella postilla on sama juridinen asema kuin perinteisenä paperisena postina lähetetyillä viesteillä. Digital Post -palvelun ja digitaalisten postilaatikoiden käytön suosion odotetaan kasvavan entisestään tulevaisuudessa.

Tanskan postilaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä digitaalisesta jakelusta. Vaikka elektronisen postilaatikon käytön yleistymisen on väistämättä vaikuttanut paperisena jaettavan yleispalveluun kuuluvan postin volyymeihin, ei yleispalveluvollisuuden alaisen postin jakelutiheyteen ole tietyvästi tehty muutoksia esimerkiksi korvaamalla fyysistä jakelua sähköisellä.

Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset

Postipalvelulain mukaan postipalvelutoiminnan harjoittaminen Tanskassa edellyttää toimiluvan hankkimista. Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään postipalvelulain 3 §:ssä.

Edellytykset koskevat muun muassa taloudellista tilannetta, sillä toimiluvan saamisen ehtona on esimerkiksi kaupallisen toiminnan harjoittamiseksi vaadittava taloudellinen tilanne sekä vaatimus siitä, ettei yrityksellä ole erääntyntä valtion velkaa yli 50 000 Tanskan kruunun arvosta. Liian ankarien taloudellisten ja muiden vaatimusten on katsottu olevan mahdollisesti ristiriidassa postidirektiivin kanssa ja estävän uusien, innovatiivisia ratkaisuja tarjoavien toimijoiden markkinoille tulon.

Postilaissa säädetään, että yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee antaa muille postipalvelujen tarjoajille pääsy sen hallinnoiman ja ylläpitämän osoitetietokannan tietoihin kyseisen toimijan maantieteellisen toimialueen osalta maksua vastaan läpinäkyvin, syrjimättömin ja kustannusperusteisin ehdoin.

Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajan tulee ylläpitää julkista postinumerojärjestelmää. Halutessaan tehdä muutoksia postinumerojärjestelmään, yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee hyväksyttävä suunnitelmat liikenne- ja rakennusministeriöllä. Postinumerotiedot on tällä hetkellä saatavilla maksutta Post Danmarkin internetsivuilla tulostettavassa muodossa. Tietoa voi jaotella joko numero- tai aakkosjärjestykseen. Lisäksi sivustolla on mahdollista etsiä yksittäisiä postinumeroita hakutoimintona hyödyntäen.

ERGP:n vuonna 2014 julkaistun raportin mukaan Tanskan kirjepostin markkinoilla ei ole lainkaan yleispalvelutoimijan postiverkkoa hyödyntävää kilpailua (access competition) ja ai-noastaan alle 1 prosentti end-to-end-kilpailua.

Norja

Markkinatilanne

Norjassa kansallinen postitoimija on Posten Norge AS, joka on Norjan valtion sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö. Posten Norge Group muodostuu kahdesta eri yhtiöstä: Posten palvelee yksityisiä asiakkaita Norjan postimarkkinoilla, kun taas Bring palvelee pääosin yritysasiakkaita Pohjoismaissa.

Osoitteellisen kirjepostin jakelu on ollut tähän päivään saakka Posten Norgen hallussa. Markkinakehityksen myötä kirjepostin lähetysmäärät ovat laskeneet ja samalla Posten Norge on suunnannut toimintojaan yhä enemmän logistiikkaan. Vuonna 2014 jo 62 prosenttia yhtiön liikevaihdosta tuli logistiikkatoiminnoista. Vuoden 2015 kolmannen vuosineljänneksen raportointitietojen mukaan vuoden 2015 aikana kirjepostin lähetysmäärä oli laskenut 5,5 prosenttia. Posten Norgen arvion mukaan verkko-ostaminen kasvaa Norjassa 15–20 prosenttia vuosittain, ja verkkokauppa ja pakettipalvelut ovatkin yhtiön kasvun keskeinen painopistealue.

Lainsäädäntö ja viranomaiset

Euroopan unionin postidirektiivin muutosdirektiivi (2008/6/EY) on ETA-sopimuksen nojalla tullut panna Norjassa täytäntöön. Alkuperäinen aikataulu edellytti jäsenvaltioita purkamaan yksinoikeudet postitoiminnan alalla vuoden 2010 loppuun mennessä. Norja ilmoitti vuonna 2011, että se aikoo käyttää sille ETA-sopimuksen nojalla kuuluvaa oikeutta varaukseen, eikä se tule implementoimaan unionin kolmatta postidirektiiviä. Vuonna 2013 maan hallitus kuitenkin päätti peruuttaa varauksen käyttöä koskeneen ilmoituksensa, ja kolmannen postidirektiivin implementointia ryhdyttiin valmistelemaan.

Uusi postilaki (Lov om posttjenester) hyväksyttiin kesällä 2015 ja se tulee voimaan 1.1.2016 alkaen. Lailla implementoidaan EU:n kolmas postidirektiivi kokonaisuudessaan ja siten myös

Norjan postilainsäädäntö tulee olemaan linjassa EU:n jäsenvaltioiden kanssa vapauttaen postimarkkinat kokonaan kilpailulle. Uusi laki korvaa vuonna 1996 säädetyn postipalvelulain, joka varasi Posten Norgelle yksinoikeuden alle 50 g painavien kirjeiden jakeluun. Uuden postilain myötä säädettiin myös vuoden 2016 alussa voimaan tuleva postiasetus (Forskrift om post). Lisäksi Posten Norgen toimilupaehtoihin ollaan tekemässä muutoksia.

Postialaa valvovana viranomaisena Norjassa on Viestintävirasto (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet). Viranomaisen tehtäviin kuuluu muun muassa posti- ja telekommunikaatiopalveluja tarjoavien toimijoiden valvonta. Sen tehtävänä on turvata kohtuuhintaisten ja laadukkaiden postin yleispalvelujen saatavuus sekä valvoa etenkin Posten Norgen toimiluvan ehtojen täyttymistä.

Yleispalvelu

Postilain tavoitteena on taata eri puolella maata asuvien käyttäjien pääsy kattaviin ja innovatiivisiin postipalveluihin sekä yhdenvertainen mahdollisuus edullisesti saatavilla olevien postin yleispalvelujen käyttöön siten, että yhteiskunnan resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Lain soveltamisala kattaa maksua vastaan tapahtuvan postitoiminnan sisältäen postin yleispalvelun, mutta lakia ei kuitenkaan sovelleta osoitteettomien lähetysten tarjoamiseen.

Tällä hetkellä voimassa olevan postilain mukaan yleispalveluvelvoite koskee enintään 2 kg:n painoisia osoitteellisia kirjeitä, sanomalehtiä ja aikakauslehtiä ja enintään 20 kg:n painoisia paketteja mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Uudella postilalla ei muutettu yleispalveluvelvoitteen sisältöä tältä osin. Uuden postilain mukaan yleispalveluvelvoite voidaan antaa yhdelle tai useammalle postitoimijalle, mutta yleispalvelutoimijan valinnan tulee tapahtua avoimesti, objektiivisesti ja syrjimättömästi.

Postilain lisäksi yleispalvelun sisällöstä säädetään Posten Norgen vuonna 2013 uusitussa toimiluvassa. Toimilupaehtojen mukaan postin yleispalvelu tulee olla saatavilla kaikille kansalaisille valtakunnanlaajuisen postiverkon kautta.

Uuden postilain mukaan yleispalvelu sisältää yhden keräilyn ja yhden jakelun päivässä viitenä päivänä viikossa. Aiemmin jakelun on tullut tapahtua kuutena päivänä viikossa. Postilakiin on kuitenkin otettu mukaan säännös, jonka mukaan viranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä sanomalehtien kuusipäiväisestä jakelusta tilanteissa, joissa vastaanottajalla ei ole muuta vastaanottomahdollisuutta. Posten Norge on ilmoittanut muuttavansa jakelun viisipäiväiseksi maaliskuussa 2016, mutta jatkavansa kuitenkin sanomalehtien kuusipäiväistä jakelua.

Uuden postilain 8 §:ssä säädetään yleispalvelua koskevista poikkeuksista. Lainkohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus antaa tarkentavia määräyksiä koskien yleispalvelun laatuvaatimuksiin sovellettavia poikkeuksia liittyen poikkeuksellisiin tilanteisiin tai erityisiin maantieteellisiin olosuhteisiin. Mahdollisuutta poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiseen on tarkennettu Posten Norgen toimiluvassa, jonka mukaan erityisillä maantieteellisillä olosuhteilla tarkoitetaan tilanteita, joissa postin vastaanottaja asuu sellaisella alueella, jonne postin toimittaminen kaikkina viikonpäivinä on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Harvaanasuttuja alueita ei toimiluvan mukaan yleisesti ottaen katsota erityisiksi maantieteelliseksi olosuhteiksi. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan määrätä harvemmin kuin kolme kertaa viikossa tapahtuvasta jakelusta. Toimilupaehtojen mukaan Posten Norgen tulee raportoida vuosittain, kuinka moni kotitalous on kuusipäiväisen jakelun ulkopuolella. Vuonna 2014 tällaisia kotitalouksia oli yhteensä 931.

Posten Norgen toimilupaehtojen mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi pysyvä toimipiste, jonka tulee olla avoinna kaikkina viikonpäivinä (maanantai–lauantai). Aukioloajat tulee toimiluvan mukaan mukauttaa paikallisiin tarpeisiin.

Yleispalvelutoimija on uuden postilain 10 §:n nojalla velvoitettu tarjoamaan postipalveluita avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin sekä kustannussuuntautunein ja edullisin hinnoin. Lainkohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus antaa yleispalvelutoimijalle kohdistettuja määräyksiä velvollisuudesta tarjota postipalveluja avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin. Vuoden 2016 alussa voimaan tulevan postiasetuksen mukaan Viestintävirasto voi määrätä postin yleispalveluiden hinnoittelusta esimerkiksi säätämällä hintakatosta. Myös tällä hetkellä voimassa olevassa Posten Norgen toimiluvassa säädetään hintakatosta.

Norjassa on vuodesta 2002 lähtien käytetty nettokustannuslaskentaa korvausten maksamiseksi yleispalvelutoimijalle. Korvausmekanismin mukaisesti Posten Norge laatii vuosittain laskelman yleispalvelun tarjoamisen kustannuksista, jonka ulkopuolinen tilintarkastaja tarkastaa ja vahvistaa. Kustannukset korvataan yleispalvelutoimijalle valtion varoista. Viimeisimpien tietojen mukaan yleispalvelusta aiheutuneet laskennalliset kustannukset olivat noin 3 prosenttia liikevaihdosta.

Myös uuden postilain 9 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee yleispalvelutoimijan pyynnöstä korvata yleispalveluoperaattorille nettokustannukset, jos toimijalle aiheutuu yleispalvelun järjestämisestä kohtuutonta taloudellista raskautta.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Julkishallinnon ollessa yksi suurista kirjepostin lähettäjiä, digitaalisten ratkaisujen käyttöönotolla on ollut väistämättä vaikutus kirjepostin lähetysmääriin. Post Norge tarjoama digitaalinen postilaatikko, Digipost, perustettiin vuonna 2011 ja tähän päivään mennessä se on saavuttanut valtakunnallisesti yli 500 000 käyttäjää. Vuonna 2014 Digipost valittiin julkisen sektorin sähköisen postin välittäjäksi. Tulevaisuudessa julkishallinnon tavoitteena on laajentaa digitaalisen postin käyttöalaa entisestään. Posten Norge on todennut olevansa hyvin valmistautunut digitaalisaation mukanaan tuomiin muutoksiin.

Uudessa vuonna 2016 voimaan tulevassa postilaissa ei ole kuitenkaan erillisiä säännöksiä digitaalisesta postista tai postinjakelusta.

Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset

Uudessa postilaissa postiverkkoon pääsystä säädetään lain 4 luvussa. Säännökset ovat uusia ja niiden tarkoituksena on edistää muun ohella kilpailun syntymistä postimarkkinoille kolmannen postidirektiivin edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi lain 34 §:ssä säädetään postitoimitusten jälleenlähetyksestä. Lainkohdan mukaan yleispalvelutoimijan tulee tarjota jälleenlähetykspalveluita toisille yrityksille avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin. Jälleenlähetykspalveluilla tarkoitetaan postilähetysten välittämistä vastaanottajalle toisen toimijan puolesta.

Posten Norge hallinnoi kansallista postinumerojärjestelmää ja tekee siihen tarvittavat muutokset vuosittain. Posten Norge ja Bringin internetsivuilla olevaa hakutoimintoa käyttäen on mahdollista hakea yksittäisiä postinumerotietoja sekä karttapalvelun kautta alueellisia postinumeroja. Postinumerotietokannan voi myös ladata verkosta maksuttomasti.

Osoiterekisterin osalta uudessa postilaissa säädetään, että yleispalvelutoimijan tulee perustaa ja hallinnoida kyseistä rekisteriä. Toimijalla on velvollisuus varmistaa, että osoiterekisterin

tiedot ovat ajan tasalla. Osoitteenmuutostietoja tulee tarjota muille rekisteröityneille postitoimijoille avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin sekä kustannussuuntautunein hinnoin.

Iso-Britannia

Markkinatilanne

Iso-Britannian postimarkkinoiden johtava toimija on postin yleispalveluvelvoitteen haltija Royal Mail. Yhtiö oli aikaisemmin valtion täysin omistama, mutta vuonna 2011 säädetyn postipalvelulain (Postal Services Act 2011) myötä yhtiö yksityistettiin ja valtaosa sen osakkeista listattiin Lontoon pörssiin lokakuussa 2013. Listautumisen yhteydessä Royal Mailin osakkeista 30 prosenttia jäi Iso-Britannian hallituksen omistukseen, kunnes jäljellä olevasta omistuksesta puolet eli 15 prosenttia myytiin 11.6.2015.

Iso-Britannian postimarkkinat ovat olleet täysin vapaat kilpailulle jo vuodesta 2006 lähtien, mutta Royal Mail ei ole kohdannut juurikaan kilpailua kirjepostin markkinoilla. Keskeisin kilpailija, hollantilaisen postioperaattori PostNL:n omistama Whistl toimi Iso-Britannian postimarkkinoilla vuodesta 2004 lähtien. Yhtiö oli kasvattanut markkinaosuuttaan myös kirjepostin markkinoilla sen kuljettaessa postia asiakkaille omassa jakeluverkossaan (end-to-end competition), kunnes se kesällä 2015 kuitenkin joutui lopettamaan kirjepostin jakelutoimintonsa. Markkinoilta vetäytyminen oli seurausta investointien vaatiman rahoituksen saamatta jäämisestä. Yhtiö jatkaa kuitenkin toimintaansa Iso-Britanniassa muiden toimintojen, kuten pakettipalveluiden ja logistiikan, parissa. Pakettimarkkinoilla Iso-Britanniassa onkin runsaasti toimijoita ja verkkokaupan kasvu on tuonut mukanaan lisää kasvupotentiaalia.

Kirjepostin volyymien osalta markkinatilanne Iso-Britanniassa seuraa muun Euroopan kehityskulkua lähetysmäärien laskun ollessa kuitenkin hieman maltillisempaa kuin joissakin muissa Euroopan valtioissa. Vuonna 2014–2015 kirjepostin kokonaismäärä laski 1,1 prosenttia merkiten samalla sitä, että viimeisinä kahtena vuotena lasku on ollut hitaampaa kuin aikaisemman tarkastelujakson aikana, jolloin lähetettyjen kirjeiden määrä laski 3,2 prosenttia. Kirjepostin volyymien laskusta huolimatta markkinan liikevaihto on pysynyt kuitenkin vakaana, sillä vuonna 2014–2015 laskua tapahtui vain 0,1 prosenttia. Pakettimarkkinoilla lähetysmäärät puolestaan nousivat 7 prosenttia vuonna 2014–2015.

Lainsäädäntö ja viranomaiset

Postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postipalvelulalla (Postal Services Act 2011), jolla on myös implementoitu EU:n kolmas postidirektiivi. Lisäksi postitoimintaan sovelletaan postipalveluasetusta (The Postal Services Order), jossa annetaan tarkentavia määräyksiä yleispalvelun sisältöä koskien. Yleispalveluvelvoitteen haltijan toimintaan soveltuvat toimilupaehdot vastaavat yleispalveluvelvoitteen ehdot (Designated USP Conditions, jäljempänä "DUSP-ehdot") sekä muut Ofcomin yleispalvelutoimijaan kohdistamat määräykset.

Ofcom on ollut 1. lokakuuta 2011 lähtien postipalveluista vastuussa oleva viranomainen korvaten aiemman toimivaltaisen viranomaisen Postcomm:in. Ofcomin perustavanlaatuisena tavoitteena on toteuttaa tehtäviään parhaaksi katsomallaan tavalla siten, että postin yleispalvelun toteutuminen kansalaisille, kuluttajille ja postipalvelujen käyttäjille turvataan. Ofcomin tehtävänä on varmistaa lainsäädännön noudattaminen sekä seurata postimarkkinoiden toimintaa ja kehitystä erityisesti kilpailun edistämisen ja markkinoille pääsyn näkökulmasta. Ofcom arvioi säännöllisesti Royal Mailin taloudellista kannattavuutta ja toiminnan tehokkuutta ja julkaisee tätä koskevia raportteja ja selvityksiä.

Yleispalvelu

Postipalvelulain mukaan postipalveluilla tarkoitetaan postitoimitusten välittämistä paikasta toiseen postitse sekä tällaisten lähetysten vastaanottoa, keräilyä, lajittelua ja jakelua sekä kaikkia sellaisia palveluja jotka liittyvät tai joita tuotetaan edellä mainittujen palvelujen yhteydessä.

Iso-Britanniassa postin yleispalvelu koskee alle 20 kg:n painoisten kirjeiden ja postipakettien lähetystä. Lisäksi yleispalvelu kattaa kirjattujen ja vakuutettujen kirjeiden lähettämisen sekä sokeille henkilöille tarkoitetut lähetykset.

Iso-Britanniassa postin yleispalvelun laatua koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetään postipalvelulaissa. Postipalvelulain mukaisesti Ofcom määrittelee tarkemmin ne palvelut ja niiden laatua koskevat yksityiskohdat, jotka yleispalvelun tulee kattaa. Postipalveluasetuksessa onkin annettu tarkempia määritelmiä lain soveltamisen kannalta merkityksellisiin kysymyksiin.

Postipalvelulain mukaan postin yleispalvelun tulee kattaa vähintään yhden kirjeiden jakelun jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja vähintään yhden postipakettien jakelun jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Keräilyn osalta vähimmäisvaatimuksena on yksi kirjeiden keräily jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja yksi muiden postitoimitusten keräily jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Julkiset pyhäpäivät ovat yleispalvelun jakelun ja keräilyvelvoitteiden ulkopuolella.

Poikkeuksista yleispalvelun alaisten postilähetysten jakelutiheyteen on linjattu tarkemmin Ofcomin toimesta. Ofcom on määritellyt erilaisia kategorioita, joiden alaisuudessa laissa säädetystä yleispalveluvelvoitteesta voidaan poiketa. Poikkeukselliseksi maantieteelliseksi olosuhteiksi katsotaan esimerkiksi sellaisilla saarilla sijaitsevat asuinpaikat, jonne on rajallinen lauttayhteys tai asuinpaikat, joihin pääsee vain laivalla, mutta jonne ei kuitenkaan ole julkista kulkuyhteyttä. Poikkeuksellista jakelutiheyttä voidaan myös soveltaa tilanteessa, jossa matka asuinpaikalle muodostuisi pitkäksi sen vuoksi, että sinne joudutaan kiertämään huonossa kunnossa olevan kulkureitin kautta. Myös postinjakajien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä voidaan tehdä poikkeuksia ennen muuta jakelupaikkaa koskien. Ofcom on määrännyt, että Royal Mailin tulee julkaista vuosittain internetsivuillaan katsaus poikkeuksien piirissä olevista kotitalouksista ja niiden määrästä.

Postitoimistojen vähimmäismäärästä yleispalvelun osana ei ole säännöksiä Iso-Britannian postilainsäädännössä. Postilaatikoiden ja muiden lähetyspaikkojen osalta Royal Mailia koskevissa DUSP-ehdoissa todetaan, että postilaatikoiden lukumäärä tulee arvioida siten, että se täyttää käyttäjien kohtuulliset tarpeet ottaen huomioon lähetyspaikkojen tarjoamisesta ja hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Vuonna 2013 Ofcom kiinnitti huomiota Royal Mailin palvelutarjontaan erityisesti postilaatikoiden osalta ja päätti laaditun selvitystyön tuloksen sekä saatujen lausuntojen perusteella muuttaa Royal Mailin DUSP-ehdot kyseisen ehtokokonaisuuden osalta. Voimassa olevan ehdon mukaan yleispalvelutoimijan tulee taata, että koko Iso-Britannian alueella postilaatikoiden jakauma on sellainen, että 98 prosentilla postipalveluiden käyttäjistä on pääsy korkeintaan puoli mailia (805 metriä) henkilön asuinpaikasta sijaitsevaan lähetyspaikkaan. Jos tämä ei toteudu, yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin turvata pääsy lähetyspaikkaan postipalveluiden käyttäjän kannalta kohtuullisella tavalla huomioiden kustannukset sekä toiminnan käytännöllisyyden.

Yleisenä vaatimuksena yleispalvelun hintojen osalta säädetään, että postipalveluja tulee tuottaa edullisin hinnoin, jotka on asetettu julkisen tariffin mukaisesti ja jotka ovat yhtäläiset kaikkialla koko Iso-Britannian alueella.

Aikaisemmin yleispalvelun hinnoittelu Iso-Britanniassa oli ollut lainsäädännön nojalla tiukempaa, mutta hintasääntelyä arvioitiin tarkemmin vuoden 2011 jälkeen, kun postipalvelumarkkinoiden valvonta ja lainsäädännön kehittäminen siirtyi Ofcomille. Koska postin yleispalvelun kestävä tuotannon oli katsottu olevan uhattuna ja Royal Mailin taloudellinen tilanne oli ollut heikko, viranomainen katsoi, että Royal Mailille tulee antaa vapaammat kilpailumahdollisuudet ja siten valtaosa hintasääntelystä poistettiin. Lainsäädännössä on tällä hetkellä edelleen määritelty yksinkertainen hintakatto, jonka puitteissa yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee hinnoitella yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelunsa. Hintakatto koskee 2. luokan kirjeitä sekä isoja kirjeitä sekä alle 2 kg:n painoisia paketteja.

Ofcomin mukaan yleispalveluiden tarjonnan taloudellinen tilanne on muuttunut, minkä lisäksi kilpailu ja innovaatiot pakettipalveluiden markkinoilla ovat kasvaneet, millä voi olla vaikutusta myös postin yleispalveluiden tarjontaan. Ofcom tarkkailee Royal Mailin hinnoittelua myös kilpailuoikeuden näkökulmasta yhtiön ollessa määräävässä markkina-asemassa ainakin kirje-postipalvelujen markkinoilla

Yleispalvelun rahoitusmekanismista säädetään postipalvelulaissa. Lain mukaan Ofcomin tulee määrääjain arvioida yleispalveluvelvoitteen hoitamisesta aiheutuvaa mahdollista taloudellista rasitusta ja ottaa sen arvioinnissa huomioon erityisesti, tuotetaanko yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja kustannustehokkaalla tavalla.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Ofcomin vuonna 2015 julkaiseman postimarkkinoiden tilannetta kuvaavan raportin mukaan sähköposti on kaikkein yleisin paperisen postin korvannut viestintämuoto. Digitaalisia postipalveluita ei käsitellä raportissa lainkaan. Vaikka esimerkiksi julkisen hallinnon digitalisointiin on Iso-Britanniassa panostettu paljon, arvostetaan postipalveluiden osalta edelleen paperista kirjepostia.

Myös Iso-Britanniassa on kuitenkin tarjolla digitaalisia postipalveluita niistä kiinnostuneille asiakkaille. Esimerkiksi vuonna 2008 perustettu UKPostBox tarjoaa yksityishenkilöille ja yrityksille digitaalisia postipalveluita muun muassa siten, että paperiset kirjeet skannataan ja lähetetään sähköisenä asiakkaalle.

Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset

Pakollisesta pääsystä Royal Mailin postiverkkoon on säännelty Iso-Britanniassa jo vuodesta 2001 lähtien. Ensimmäinen verkkoon pääsyä koskeva sopimus neuvoteltiin Royal Mailin ja UK Mailin välillä vuonna 2004, ja sitä seurasi useiden muidenkin yhtiöiden tuleminen markkinoille. Voimassa olevassa postipalvelulaissa annetaan Ofcomille toimivalta määrätä yleispalvelutoimijan verkkoon pääsyä koskevista ehdoista ja edellytyksistä. Yksityiskohtaiset määräykset verkkoon pääsystä ja pääsyn toteuttamisesta on kirjattu Royal Mailin USP Access Conditions:iin. Vuonna 2013–2014 Royal Mailin postiverkkoa hyödyntävää kilpailua oli Iso-Britannian massapostituksen markkinoilla lähes 50 prosenttia markkinoiden kokonaisvolyymista mitattuna. Jotta kilpailu toimisi tehokkaasti, Ofcom on kiinnittänyt erityishuomiota Royal Mailin verkkoon pääsyä koskevaan hinnoitteluun.

Ofcom on laatinut useita selvityksiä ja raportteja Iso-Britannian postimarkkinoiden kilpailutilanteesta ja kilpailun edellytyksiin vaikuttavista seikoista. Ofcom on myös ottanut päätöksäytännössään kantaa kilpailun edellytyksiin. Yksi tuoreimmista päätöksistä koskee end-to-end-kilpailua Iso-Britannian postimarkkinoilla. Päätöksen taustalla oli Royal Mailin kesällä 2014 Ofcomille toimittama selvitys, jonka perusteella yhtiö väitti end-to-end-kilpailun aiheuttavan merkittävän uhan postin yleispalvelun tuottamiselle. Jos Ofcom ei Royal Mailin vaatimuksesta puutu vallitsevaan tilanteeseen, Royal Mailin on sen käsityksen mukaan taloudellisesti mahdollista tuottaa postin yleispalveluja. Aiemmin Iso-Britanniassa ei ollut juuri lainkaan kilpailua, jossa postipalvelut tuotettaisiin täysin kilpailijan omassa postiverkossa eikä Royal Mailin verkon osia hyödynnettäisi. Nytemmin kirjepostin markkinoilta poistunut Whistl oli ensimmäinen kilpailija, joka aloitti kilpailevan toiminnan omassa verkossaan jakaen postilähetykset itse perille saakka. Ofcom katsoi kuitenkin antamassaan päätöksessä, ettei se nähnyt tarvetta end-to-end-kilpailun sääntelylle tai muillekaan toimenpiteille.

Royal Mail omistaa Iso-Britannian postinumerotietokannan (Postcode Address File, PAF). Postipalvelulain nojalla Royal Mailin on ylläpidettävä PAF:ia ja annettava sen tiedot kohtuullisin ehdoin saataville kenelle tahansa. PAF sisältää tiedot kaikista osoitteista, jotka voivat vastaanottaa postia, sisältäen siten noin 29,5 miljoonaa osoitetta ja yli 1,8 miljoonaa postinumeroa. Ofcomilla on oikeus antaa määräyksiä, millä ehdoilla PAF:n tietoja tulee muille toimijoille tarjota. Royal Mail jakaa tietokannan tietoja lisensointijärjestelmällä ja saatavilla on useita eri sisältöisiä ja hintaisia lisenssejä.

Postipalvelulain mukaan postipalvelujen tarjoamiseen ei tarvita erillistä toimilupaa tai ennakkollista viranomaisen hyväksyntää. Ofcom voi antaa nimenomaisia postipalvelutoimijaa velvoittavia määräyksiä, jotka voivat kuitenkin koskea ainoastaan postipalvelulain mukaisia kategorioita.

Italia

Italiassa sääntelyviranomainen on tehnyt päätöksen, jonka mukaan direktiivin poikkeuksen piiriin voi kuulua maksimissaan 25 prosenttia maan väestöstä. Direktiivin poikkeuksen piiriin kuuluvissa alueissa sallitaan joka toinen arkipäivä tapahtuva jakelu kahden viikon jakson jaksolla (ma, ke, pe, ti, to). Poikkeuksen piiriin kuuluvat alueet, joilla on alle 200 asukasta neliökilometrillä. Alueet määräytyvät provinssi- tai kuntatasolla sillä perusteella, onko koko provinssin väestötiheys provinssin pääkaupunkia lukuun ottamatta alle 200 asukasta neliökilometrillä. Tämän lähestymistavan etuna voidaan yhtäältä pitää sitä, että soveltamalla poikkeusta koko provinssiin näin poikkeuksesta saadaan suurempia etuja yhtenäisempien alueiden muodossa, ja toisaalta sitä, että näin poikkeus kohdistuu oikeudenmukaisemmin eri alueilla sijaitsevien kuntien väestöön.

Uusi-Seelanti

New Zealand Post (NZP) on valtio-omisteinen yhtiö, joka on vastuussa postipalveluista koko Uuden-Seelannin alueella. Vuonna 1989 solmittu ja sittemmin muutettu Deed of Understanding NZP:n ja hallituksen välillä määrittää NZP:n yhteiskunnalliset tehtävät, hinnoitteluperiaatteet ja palvelujen sisällön. Lisäksi sopimus varmistaa NZP:n roolin postin yleispalvelun tarjoajana koko Uuden-Seelannin laajuisesti.

Uuden-Seelannin postimarkkinat avattiin kilpailulle vuonna 1998, kun postipalvelulaki (Postal Services Act 1998) tuli voimaan. Postipalvelulain ja Deed of Understanding:n mukaan NZP:llä on kuitenkin edelleen yleispalveluvelvoite. Tällä hetkellä postimarkkinat ovat täysin auki kilpailulle ja kenen tahansa on mahdollista rekisteröityä postitoimijaksi liiketalous-, in-

novaatio- ja työministeriön ylläpitämään postitoimijoiden rekisteriin, jos tämä täyttää postipalvelulaissa säädetyt rekisteröitymisen edellytykset. Postipalvelutoimijaksi rekisteröityminen vaatii 95 NZD:n (noin 62 €) suuruisen käsittelymaksun suorittamisen. Postipalvelulaki käsittelee kuitenkin ainoastaan kirjeiden postituspalvelut, ja siten toimilupaa vaaditaan vain näiden palvelujen tarjoamiseen jättäen pakettilähettykset lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä hetkellä Uudessa-Seelannissa postirekisteriin rekisteröitynä on 22 postipalvelutoimijaa.

Uuden-Seelannin maantieteellisistä ominaisuuksista johtuen postinjakelu maaseudulla on järjestetty ostamalla jakelupalveluita NZP:n ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Jakelupalveluja hankitaan julkisella hankinnalla yksityisiltä postinjakajilta, jotka eivät ole työsuhteessa NZP:iin. Järjestelmä toimii siten, että NZP vastaa postin lajittelusta kullekin jakajalle, jotka jakavat postin vastaanottajille usein muiden tuotteiden kanssa. Maaseudun postipalvelut kattoivat vuonna 2013 yhteensä 230 000 osoitetta.

Lainsäädäntö ja viranomaiset

Vuonna 1998 säädetty postipalvelulaki sääntelee postitoiminnan harjoittajaksi rekisteröidyn toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia. Postipalvelulakia sovelletaan ainoastaan kirjelähetyspalveluita tarjoaviin toimijoihin. Kirje määrittää postipalvelulaissa missä tahansa muodossa olevaksi kirjalliseksi viestinnäksi taikka dokumentiksi tai kappaleeksi, joka on osoitettu tietylle henkilölle tai tiettyyn osoitteeseen, joka kuljetetaan millä tahansa muulla tavalla kuin sähköisesti ja jonka kuljettamisesta, vastaanottamisesta ja lähettämisestä saa veloittaa enintään 80 senttiä (sisältäen verot).

Liiketalous-, innovaatio- ja työministeriö (Ministry of Business, Innovation and Employment) on Uuden-Seelannin postialaa ohjaava ja valvova viranomainen. Ministeriön tavoitteena on turvata lainsäädäntöympäristö sekä markkinoiden kilpailutilanne, jotka tukevat tehokkaita ja toimivia postimarkkinoita. Ministeriö myös ylläpitää rekisteriä postialan toimijoista. Uudella-Seelannilla ei kuitenkaan ole toimialakohtaista postialan sääntelyviranomaista.

The Postal Network Access Committee on vuonna 2010 perustettu riippumaton ryhmä, jonka tehtävänä on valvoa pääsyä NZP:n postiverkkoon. Komitean tarkoituksena on nostaa esille ja tarkastella verkkoon pääsyä koskevia kysymyksiä. Sen sijaan se ei ota vastaan tai käsittele postitoimintaan liittyviä asiakkaiden valituksia. Komiteassa on viisi jäsentä, joista neljällä ei ole kytköksiä NZP:een.

Yleispalvelu

Yleispalvelun sisältöä sääntelee hallituksen ja NZP:n välinen sopimus, Deed of Understanding, joka asettaa yleispalvelun vähimmäisvelvoitteet. Vuodelta 1998 peräisin ollut sopimusta muutettiin vuonna 2010, mutta tärkeimmät muutokset, jotka käytännössä johtivat sisälöltään kokonaan uuteen sopimukseen, tehtiin vuonna 2013. Uudistuksen yhteydessä yleispalveluvelvoitteita muutettiin niin, että esimerkiksi kaupunkialueilla postia on 1.7.2015 lähtien jaettu enää kolmesti viikossa. Maaseudulla posti jaetaan viidesti viikossa. Muutokset olivat tarpeellisia yhteiskunnan kehityksen näkökulmasta, sillä elektroninen viestintä on korvannut paljon perinteistä kirjeiden lähetystä myös Uudessa-Seelannissa. Lisäksi NZP:n oli vaikea mukautua kehittyvään markkinatilanteeseen vanhan sopimuksen puitteissa.

Ainoastaan NZP on velvoitettu tarjoamaan postin yleispalveluita Uudessa-Seelannissa. Postipalvelulaki ei sisällä säännöksiä koskien sitä, voidaanko yleispalveluvelvoite asettaa useammalle kuin yhdelle toimijalle. NZP:n tulee vuonna 2013 muutetun Deed of Understanding:n mukaan toimittaa postia vähintään kolmena päivänä viikossa 99,88 prosentille toimituspisteis-

tä ja yhtenä päivänä viikossa loppuihin toimituspisteisiin. Näistä muutoksista huolimatta sopimuksen mukaan NZP tulee kuitenkin toimittaa postia viitenä päivänä viikossa maaseudulle.

Jakelutiheyteen tehty muutos koskee ainoastaan 2. luokan postia. Sitä ei sovelleta esimerkiksi postilokeroihin (PO Box) tapahtuvaan jakeluun tai 1. luokan kirjeisiin ja paketteihin, joiden osalta viisipäiväinen jakelu tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa. NZP:n mukaan sen tekemät muutokset jakelutiheydessä 1.7.2015 jälkeen ovat koskettaneet suurimpia kaupunkeja ja asutuskeskuksia, joissa jakelupäiviksi on sovittu joko maanantai, keskiviikko ja perjantai tai tiistai, torstai ja lauantai.

Deed of Understanding:n mukaan NZP:n täytyy ylläpitää vähintään 880 toimipisteen ja postikeskuksen postiverkostoa, jossa on tarjolla kuluttajille peruspostipalvelut. Toimipisteiden kokonaisluku voi koostua sekä varsinaisista toimipisteistä että itsepalvelukioskeista. Toimipisteiden kokonaismäärään tulee kuulua vähintään 240 toimipistettä, joissa on tarjolla henkilökohtaista palvelua ja joissa on tarjolla kattavampia tuotteita ja palveluita, kuin ainoastaan peruspostipalvelut.

Postipalvelulaki ei sisällä säännöksiä yleispalvelun hinnoittelusta. Deed of Understanding:n mukaan NZP ei saa ottaa uudelleen käyttöön aiemmin sovellettua maaseututoimitusmaksua peruspostipalveluille. Sopimuksessa kuitenkin todetaan, ettei edellä mainittu säännös estä NPZ:tä perimästä maksua muista palveluista mukaan lukien maksut palveluista, jotka ovat peruspostipalveluita täydentäviä.

Yleispalvelua ei rahoiteta valtion toimesta, eikä postipalvelulaki sisällä säännöksiä yleispalvelun rahoituksesta tai kustannusten korvaamisesta.

Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu

Postipalvelulain määritelmän mukaan kirjeellä tarkoitetaan missä tahansa muodossa olevaa kirjallista viestintää taikka dokumenttia tai kappaletta, joka on osoitettu tietylle henkilölle tai tiettyyn osoitteeseen, ja joka kuljetetaan millä tahansa muulla tavalla kuin sähköisesti. Laki ei sisällä säännöksiä digitaalisesta postinjakelusta.

NZP tarjoaa käyttäjille ilmaiseksi sähköisen postilaatikon Connect:n. Connect:n kautta on mahdollista kirjautua myös muihin sivustoihin (esimerkiksi opiskelijoille tarkoitettuun Study-Link:iin ja Kiwibank:iin), minkä lisäksi alusta mahdollistaa esimerkiksi tärkeiden dokumenttien säilyttämisen. Kesällä 2015 julkaistujen uutisten mukaan NZP suunnittelee kokeilevansa digitaalista postinjakelupalvelua. Asiakkaat, jotka ilmoittavat haluavansa postinsa sähköisessä muodossa, saavat postit skannattuna sähköposteihinsa. Palvelua tullaan ensin testaamaan henkilökunnalla, minkä jälkeen sitä laajennetaan muidenkin asiakkaiden käyttöön.

Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset

Postiverkkoon pääsyä säännellään Deed of Understanding:lla. Sopimuksella varmistetaan NZP:n kilpailijoiden pääsy postiverkkoon velvoittamalla NZP sopimaan jokaisen halukkaan rekisteröityneen postitoimijan kanssa liittymäsopimus (Access Agreement). Uuden vuonna 2013 tehdyn sopimuksen myötä verkkoon pääsyn ehtoja ei muutettu.

Sopimus velvoittaa NZP:n tarjoamaan pääsyn sen postiverkkoon muille toimijoille ehdoilla, jotka eivät saa olla epäsuotuisammat kuin ne, mitä tarjotaan asiakkaille samanlaisessa tilanteessa, edellyttäen että toimija kykenee täyttämään tietyn palveluntarjonnan vaatimukset. Edellä mainittu lauseke ei kuitenkaan estä NZP:tä neuvottelemasta erityisjärjestelyistä yksit-

täisten asiakkaiden tai muiden postitoimijoiden kanssa. Postiverkkoon pääsyn ehtojen tulee noudattaa kauppalakia (Commerce Act 1986) tai muuta asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Lisäksi Postal Network Access Committee valvoo postitoimijoiden pääsyä NZP:n postiverkkoon. Komitea on hyväksynyt 11.7.2011 NZP:tä sitovat periaatteet verkkoon pääsyn hinnoittelusta. Periaatteita on muutettu ja täydennetty vuosina 2013 ja 2014. Komitea neuvottelee parhaillaan postitoimijoiden kanssa verkkoon pääsyyn hinnoittelusta sekä pohtii postiketjun loppupään palveluihin pääsyä.

Vuonna 2013 NZP:llä oli sopimukset kuuden postialan toimijan kanssa sen postiverkkoon pääsystä. Ainoastaan yksi näistä toimijoista hallinnoi omaa osittaista katutoimitus- ja postilaatikkoverkostoa useimmissa kaupungeissa ja suurien maakuntien keskuksissa jättäen jäljelle jäävän volyymin NZP:n hoidettavaksi. Viidellä muulla toimijalla ei ole omaa käsittely- ja jakeluverkostoa, vaan tämän sijaan ne myyvät postimerkkejä ja postimaksun sisältäviä kirjekuoria, jotka käyvät NZP:n postiverkostossa.

1.3 Nykytilan arviointi

Suomessa postilähetyspalveluiden markkinat ovat olleet murroksessa jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Kirjepostin volyymien laskuun on vaikuttanut ennen muuta yhteiskunnan kokonaisvaltainen digitalisoituminen ja erilaisten sähköisten viestintäpalveluiden, kuten sähköpostin, sosiaalisen median sovellusten sekä sähköisen asioinnin yleistyminen. Uusien sähköisten jakelukanavien syntyminen on vaikuttanut yhtä lailla myös sanoma- ja aikakauslehtien volyymien laskuun. Sitä vastoin postipakettien lähetyksmäärät ovat viime vuosien aikana kasvaneet tasaisesti erityisesti verkkokaupan kasvun, liiketoiminnan yleisen globalisoitumisen sekä alentuneiden kuljetushintojen ansiosta.

Vuoden 2014 aikana lähetettyjen osoitteellisten kirjeiden kokonaisuus oli 900 miljoonaa merkiten sitä, että kirjepostin volyymin lasku edellisvuodesta 10 prosenttia. Posti Oy on arvioinut, että samansuuntainen kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa ja viiden vuoden aikana kirjevolyymin määrä tulee jälleen puolittumaan. Posti Oy:n mukaan vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä osoitteellisten kirjeiden määrä väheni kuudella prosentilla, sanomalehdet yhdeksällä prosentilla ja aikakauslehdet neljällä prosentilla edellisvuoden ensimmäiseen neljännekseen verrattuna.

Suomen valtio edistää systemaattisesti tietoyhteiskuntaa ja sähköisiä palveluita, esimerkiksi kansalliseen laajakaistastrategiaan kuuluvilla hankkeilla. Julkishallinto on toisaalta perinteisesti ollut iso postipalvelujen käyttäjä. Valtio on kuitenkin viime aikoina pyrkinyt aktiivisesti vähentämään lähettämänsä postin määrää sekä muuttamalla toimintatapoja että lainsäädäntöä. Esimerkiksi passien ja ajokorttien ei katsota tarvitsevan kirjelähetykselle säädettyä viestinnän luottamuksellisuuden suojaa ja postilain edellyttämää prosessia.

Yhtenä syynä Suomessa tapahtuneeseen kirjepostin vähentymiseen on esitetty siirtymistä sähköiseen laskutukseen. Kansalaisten viranomaisasioinnissa siirrytään paperikirjeiden sijaan käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoa vuodesta 2018 alkaen. Käytännössä tämä tarkoittanee, että kansalaisten on avattava itselleen oma viranomaisasioinnin niin sanottu digipostilaatikko ja seurattava sinne tulleita viranomaisviestejä ja asiakirjoja samalla tavalla kuin perinteistä postia.

Hallitus linjasi asiaa koskevan lainvalmistelun käynnistämisestä strategiaistunnossaan 26. syyskuuta. Tavoitteena on, että käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta, jon-

ka tavoitteena on käyttäjälähtöiset ja ensisijaisesti digitaaliset palvelut. Siirtyminen sähköiseen postilaatikkoon tuo julkiselle hallinnolle merkittäviä säästöjä, koska esimerkiksi Kela ja Verohallinto käyttävät paperipostiin yhteensä lähes 25 miljoonaa euroa vuosittain.

Sähköinen postilaatikko tarkoittaa käytännössä kansallisen palveluarkkitehtuurin KaPA ohjelmassa rakennettavaa viestinvälityspalvelua. Heinäkuussa 2016 voimaan tullut laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista velvoittaa jo julkista sektoria käyttämään sähköisiä tukipalveluita. Valmistelun toisessa vaiheessa käyttövelvollisuus ulottuu myös kansalaisiin sähköisen asioinnin muodossa. Sähköisellä asioinnilla ei saavuteta kaikkia kansalaisia. Tämän vuoksi erilaisilla tukitoimilla varmistetaan, että kaikilla on asiointimahdollisuus. Yksi keino sähköisen asioinnin tukemiseen ovat yhteispalvelupisteet, joiden kehittämistä koskeva hallituksen esitys annetaan lokakuun 2016 aikana.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt myös hankkeen, jolla kehitetään digitaalisuutta tukeva asiakaspalvelun uutta toimintamallia vuoden 2017 loppuun saakka kestävien kokeilujen avulla (AUTA-hanke). Uudella toimintamallilla haetaan asiakaslähtöistä joustavuutta tukimuotoihin, joilla voidaan varmistaa digitaalisten palveluiden yhdenvertainen saavutettavuus ja käytettävyys.

Viestintäviraston selvityksen mukaan yritykset ja yhteisöt ovat ylivoimaisesti suurin kirjeitä lähettävä taho ja näiden siirtyessä sähköisiin palveluihin muun muassa laskutuksen osalta muutokset kirjeiden kokonaisvolyymeissa ovat suuria. Posti Oy:n vuonna 2014 toteuttaman tutkimuksen mukaan vuonna 2013 jo peräti 34 prosenttia kuluttajalaskuista vastaanotettiin verkkopankkiin tai Posti Oy:n tarjoamaan sähköiseen postilaatikkoon Netpostiin ja 15 prosenttia sähköpostiin.

Sama kehityssuuntaus koskee myös sanoma- ja aikakauslehtiä, joita luetaan yhä enemmän myös sähköisten kanavien kautta. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanoma- ja aikakauslehtien volyymien lasku voimistui samalla kun lehdet jakavat sisältöään yhä enemmän internetin kautta. Sanomalehtien varhaisjakelu väheni 12 prosenttia ja aikakauslehtien jakelu 10 prosenttia vuonna 2014 edelliseen vuoteen verrattuna. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanomalehdistä lähes 80 prosenttia jaetaan Suomessa varhaisjakelussa. Varhaisjakelu on tyypillisesti taajamissa käytettävä jakelutapa kun taas haja-asutusalueilla sanomalehdet jaetaan muun postin jakelun yhteydessä. Sanomalehtien jakelusta noin kaksi kolmasosaa hoitaa Posti Oy ja loppu jakautuu runsaan kymmenen jakelijan kesken.

Postilähetysten eri tuoteryhmistä parhaiten ovat säilyttäneet asemansa mainosposti sekä pakettikuljetukset. Vaikka pakettilähetysten volyymien kasvu on ollut vauhdikasta, vuonna 2014 kasvu kuitenkin tasaantui ja kappalemääräinen kokonaisvolyymi kasvoi ainoastaan hieman yli kaksi prosenttia. Kasvun tasaantumiseen on vaikuttanut erityisesti yritysasiakkaiden osalta talouden taantuma.

Suomessa postimarkkinat on avattu kilpailulle jo vuonna 1994, kun postitoimintalaki tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjepostin markkinoille ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Posti Oy toimii myös Viestintäviraston nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa ja sen yleispalvelun tarjoamiseen liittyvistä velvoitteista määrätään sen toimiluvassa.

Posti Oy:n vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan yleispalveluvelvoitteen alle kuuluvia tuotteita on sekä Postipalveluissa että Paketti- ja logistiikkapalveluissa. Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus vuonna 2015 oli 154,8 miljoonaa euroa, joka on 9,4 prosenttia koko

konsernin liikevaihdosta. Viestintävirasto on antanut 29.6.2016 päätöksen yleispalvelusta pakettipalveluissa. Viestintävirasto poisti Posti Oy:n yleispalveluvelvoitteen kotimaan pakettipalveluista sekä ulkomailta Suomeen saapuvista pakettipalveluista, koska vastaavia palveluita tarjoavat useat kilpailevat yritykset. Posti Oy:llä säilyy yleispalveluvelvoite tarjota pakettipalveluja Suomesta ulkomaille. Päätös muuttanee myös yleispalveluun kuuluvaa osuutta Posti Oy:n liikevaihdosta.

Vuonna 2016 myönnettiin toimitulvat 13 postiyritykselle alueelliseen toimintaan sopimusasiakkaille suunnattuun toimintaan. Postitoimitulvat myönnettiin seuraaville yrityksille: Esan Kirjapaino Oy, Ilves Jakelu Oy, Esa Jakelut Oy, Alma Manu Oy, Kaakon Viestintä Oy, Kaleva Oy, Marva Media Oy, Lounais-Suomen Tietojakelu Oy, Varsinais-Suomen Tietojakelu Oy, HSS Media – Bolagen Ab, Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj, Savon Jakelu Oy ja SLP Jakelu Oy. Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos, joka hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2016. Suomi luopui 9.6.2016 valtioneuvoston myöntämistä postitoimitulvasta ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Viestintävirastolle. Muutoksen tarkoitus oli madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrityksiltä että viranomaisilta.

Viestintäviraston selvityksen mukaan muista postilähetyslajeista poiketen pakettimarkkinoilla on huomattavan suuri määrä toimijoita. Posti Oy ja Matkahuolto ovat markkinaosuuksin tarkasteltuna kaksi suurinta jakeluoperaattoria. Näiden lisäksi kilpailupainetta luovat suomalainen Kaukokiito sekä joukko kansainvälisiä toimijoita, joilla on Suomessa tytäryhtiö. Näitä ovat esimerkiksi Bring Express Suomi Oy, FedEx Express Oy, GLS Finland Oy, DHL Freight Finland Oy, PostNord Logistics Oy, Schenker Cargo Oy, TNT Suomi Oy ja UPS Finland Oy. Edellä mainittujen lisäksi Suomessa toimii lukuisa joukko huomattavasti pienempiä kuriiriyrityksiä. Tilastokeskuksen toimialaluokittelun ryhmään Posti- ja kuriiritoiminta kuuluu yli 300 yritystä.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoitus on valmistella sellaista sääntelyä, joka synnyttää laajan mahdollisuuden tuottaa palveluja hyvin erilaisilla tavoilla eikä sääntely estäisi uusien palvelujen syntymistä. Esityksen tavoitteena on se, että kokonaisuudistuksen jälkeen se mahdollistaisi postiyritysten kannattavan liiketoiminnan muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotuksella pyritään myös edesauttamaan sähköisten palvelujen kehittämistä osana postitoimintaa postidirektiivin mahdollistamissa puitteissa.

2.1 Keräily ja jakelu

Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.

Esitetty muutos mahdollistaisi yleispalvelulähetysten joustavan tarjonnan, mutta vastaisi kuitenkin postidirektiivin vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisina sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin edelleen, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu. Esitetty säännös mahdollistaisi myös erilaisten sähköisten jakelukanavien käyttöönoton yleispalvelukirjeiden jakelussa. 17 §:n 1 momentti olisi yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun pääsääntö.

Esityksen 1 momentti mahdollistaisi yleispalvelukirjeiden osalta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeamisen. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 17 §:n 2 momentti, joka olisi poikkeus 1 momentissa säädettyyn. Ehdotettu uusi 2 momentti vastaisi postinjakelumarkkinoiden nykytilaa varmistaen viisipäiväisen jakelun säilymisen Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Sekä 1 että 2 momentin osalta voidaan keräilyssä ja jakelussa ottaa huomioon lain 19 §:n laatustandardin mahdollistamat joustot yleispalvelukirjeiden kulkunopeudessa, mutta ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen keräilyn ja jakelun vaatimuksesta.

Uuden 2 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoajan on järjestettävä hankintamenettely jakelun osalta. Hankintamenettelyssä on huomioitava laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisina sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin edelleen, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu.

Uusi 2 momentti varmistaisi sen, että niillä alueilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti syntynyttä ja ylläpidettävää sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, jaettaisiin yleispalvelulähetykset viitenä päivänä viikossa poikkeuksetta kerran päivässä. Yleispalvelun tarjoajan tulisi järjestää hankintamenettely yleispalvelukirjeiden keräilyn ja jakelun järjestämiseksi, siten kuin se katsoo sen tarkoituksenmukaisimmaksi noudattaen lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 17 §:n 3 momenttia siten, että postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 19 §:n laatustandardi.

2.2 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydessä

Lain 18 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Lain 1 momentin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin, mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin esitetään siirrettäväksi 18 §:n 3 momenttiin, koska muutos selventäisi säännöksen sisältöä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 18 §:n 2 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 1000 taloutta. Poikkeustalouksien määrää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 300:sta tuhanteen kotitalouteen.

2.3 Yleispalvelun laatustandardi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 1 momenttia siten, että yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 2 momenttia siten, että Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

Esityksessä ehdotetaan siis, että kirjeiden kulkunopeutta koskevia vaatimuksia voitaisiin keventää ja siten hyödyntää Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin direktiivin mukaiset joustot.

2.4 Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille

Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 24 b § siten, että yleispalvelun tarjoajan on tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä on sisältöpalveluiden tarjoajien käytettävissä avoimen rajapinnan kautta.

Tietojärjestelmän avulla eri toimijat, esimerkiksi sanomalehdet, voisivat luoda itselleen sähköisen julkaisun, jota ne voisivat tietojärjestelmää hyödyntäen jakaa asiakkailleen halutessaan viikon jokaisena päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on toimittava yhteistyössä tietojärjestelmää hyödyntävien tahojen kanssa ja mahdollistettava sähköinen jakelu tarjottavalle tuotteelle.

2.5 Hinnoittelu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat 1) sisältävät kohtuullisen liikevoiton; 2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta ja 3) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Esitetty muutos mahdollistaisi sen, että yleispalveluille voisi kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Lisäksi yleispalvelutuotteissa sallitaan kohtuullinen kate, jolla tarkoitetaan hinnoittelulaskelmaan lisättävän katteen suuruutta. Kohtuullisena pidetään noin 10 prosentin liikevoittoa yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelua yleispalvelutuotekohtaisesti tarkasteltuna.

Tällä hetkellä yleispalvelutuotteissa ei sallita kohtuullista katetta. Yleispalvelutuotteiden määrä on vähentynyt ja vähenee merkittävästi tulevina vuosina, joten esitetty muutos loisi kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotus mahdollistaisi osaltaan yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

2.6 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä

Lain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin siten, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiöksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Ehdotetulla säädösmuutoksella postilain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaamaan nykytilaa.

Osoiterekisterin osalta nykyistä 38 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi Posti Oy voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille.

Lain 38 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että postiyritys velvoitettaisiin luovuttamaan osoitetietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Postilain 38 §:n 6 momentin mukainen velvoite ehdotetaan muutettavaksi siten, että postiyri-tyksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Tarkoituksena on ratkais- ta postiyri-tyksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen. Käytännössä lähettäjillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Posti Oy:n mukaan postin palvelutuotannossa tehdyn otannan mukaan noin 2 prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan perusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Käytännössä postiyri-tykset tarvitsevat historiatietoja myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Ky- seisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät esimerkiksi yleispalvelun tarjoajan käytännön toiminnassa siten, että postin lähettäjillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi pois- tettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja pe- rilleasaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä peril- lesaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyri-tyksen edun mukaista.

2.7 Näkövammaisten lähetykset

Postilain 40 a §:ä tarkennettaisiin siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henki- löä vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkit- sisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetykset olisi maksutonta. Säännöksellä saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö, sillä ministeriön saamien tietojen mu- kaan Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetystä myönteisesti ja käytännössä yksityis- henkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksutta, mutta toisinaan tulkinnat ovat vaihdelleet. Säännöksen laajentamisella ei nähdä olevan merkittäviä taloudelli- sia vaikutuksia postiyri-tyksiin ja se parantaisi näkövammaisten asemaa ja heidän saamiaan palveluita.

Postilain 40 a §:n 1 momentti kuuluisi siis seuraavasti: “postiyri-tyksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetykset maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.”

2.8 Jakelu

Postilain 43 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kerrostalojen asuinhuoneis- toihin jaettavat kirjellä lähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Lisäksi 43 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuitattavien lähetyksien ja postipakettien lisäksi kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saa- pumisolmoitusta.

2.9 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Postilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n sääntelyä vastaava säännös valvonta-asioiden käsittelystä Viestintävirastossa. Uuden 67 a §:n mukaan Viestintävirasto voisi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan. Viestintävirasto voisi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) olisi todennäköistä, että kyse ei olisi postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla olisi epäilyllistä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Viestintäviraston olisi tehtävä päätös tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

Tämä muutos mahdollistaisi Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutos vastaisi tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä.

Postilain 79 § erimielisyyksien ratkaisemisesta esitetään muutettavaksi vastaamaan sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ä siten, että Viestintäviraston valmistellessa ratkaisua erimielisyyksiä koskevassa asiassa, päätöksen tekemisellä ei olisi määräaika poikkeuksellisen laajoissa tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatetuissa asioissa.

Postilain 79 §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti: ”jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen”.

Postilain 80 §:ä muutoksenhausta esitetään muutettavaksi vastaamaan sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä siten, että Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee yleispalveluvelvoitteen asettamista (23 §). Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2.10 Muut erinäiset muutokset

Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi

Lain 40 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin sisältöä siten, että kirjellähetysten sijaan otsikossa mainitaan postilähettykset.

Lain 40 §:n 1 ja 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, kirjellähetysten lisäksi momentteissa mainittaisiin myös postipaketit. Kyseiset tarkennukset vastaisivat paremmin muuttunutta toimintaympäristöä, jossa pakettien lähettäminen on lisääntynyt ja on nähtävissä että sähköisen kaupankäynnin lisääntyessä pakettien määrä tulee myös tulevaisuudessa lisääntymään.

Lisäksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavaan muotoon: ”jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle”.

Nykyisin 1 kohdassa mainitaan ”aiheuttavat ilmeistä” vaaraa, joka siis esitetään muutettavaksi muotoon ”saattavat aiheuttaa ilmeistä” vaaraa.

Toimitusehdot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 41 §:n 3 momenttia siten, että postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Voimassa olevan lain 41 §:n 1 momentin mukaan postiyrittäjien on julkaistava toimitusehdot yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä niitä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta, mutta tällä hetkellä 41 §:n 3 momentin mukaan, toisin kuin toimitusehdot, on hinnastot lähetettävä aina paperimuodossa, vaikka postinsaaja ei niitä haluaisi. Muutoksen myötä sekä toimitusehdot että hinnastot on julkaistava postiyrittäjien internet-sivuilla ja pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Esitetyllä muutoksella yhdenmukaistetaan asiakirjojen lähettämiseen sovellettavia käytäntöjä.

Postilähetysten säilyttäminen postin saajan noudettavina

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 47 §:n 1 momenttia seuraavasti: jos postinsaaja on puuttanut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyrittäjä ei voi jakaa kirjelähetystyksiä postinsaajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, voi postiyrittäjä edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

Muutosta ehdotetaan, koska postiyrittäjillä on ilmennyt ongelmia toimittaa postilähetystyksiä asiakkaille, jotka ovat esimerkiksi kesän ajaksi ottaneet postilaatikkonsa pois, mutta eivät ole ilmoittaneet postiyrittäjälle mahdollisesta korvaavasta osoitteesta, johon jakelu voitaisiin suorittaa.

Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset

Lain 15 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että se kuuluisi seuraavasti: enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrittäjien kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetystyksiä velvollisuus koskee sellaista jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia.

Muutos esitetään tehtäväksi, jotta säännös vastaisi muutettavaksi esitettyä 19 §:n muutosta yleispalvelun laatustandardista. Lisäksi esitetään lakiteknistä muutosta, joka selkeyttäisi säännöksen tekstiä siten, että kirjaus ”on pidettävä tarjolla ainakin” esitetään muutettavaksi muotoon ”velvollisuus koskee”.

Postiyrittäjien vastuu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 49 §:n 1 momenttia siten, että postiyrittäjä vastaisi vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle nimenomaan seurattavan lähetystyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Lain 1 momenttia tarkennetaan siten, että siinä ehdotetaan säänneltäväksi seurattava lähetys, joiden postittamisen ja luovutuksen voi todentaa. Postiyrittäjällä ei tule olla vastuuta lähetystyksiä, jotka eivät ole seurannan piirissä.

Lain 49 §:n 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että postiyrityksen vastuu alkaa postin lähettäjän jätettyä lähetyksen keräilypisteeseen tai muulla tavalla postiyrityksen kuljetettavaksi. Vastuu päättyy, kun lähetys on toimitettu sovitun toimitustavan mukaisesti. Momentista poistettaisiin lähetyksen luovutustapojen tarkka kuvaaminen.

Vastuun rajoitukset

Lain 51 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 kohta kumotaan ja siten nykyisestä 2 kohdasta tulee uusi 1 kohta ja nykyisestä 3 kohdasta uusi 2 kohta.

Lain 51 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 kohta kumotaan ja siten nykyisestä 2 kohdasta tulee uusi 1 kohta, nykyisestä 3 kohdasta uusi 2 kohta ja nykyisestä 4 kohdasta uusi 3 kohta.

Muutokset esitetään tehtäväksi, jotta säännös olisi linjassa 49 §:n esitettyjen muutosten kanssa. Tarkoituksena on, että postiyrityksellä ei olisi vastuuta lähetyksistä, jotka eivät ole seurannan piirissä ja siten 51 §:stä voitaisiin poistaa viittaukset 50 euron tavallisiin kirjelähetyksiin, joita ei seurata ja joiden vahinkoa on käytännössä mahdotonta todentaa kirjelähetyksen ollessa postiyrityksen vastuulla.

Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 56 §:n 4 momenttia siten, että postiyritys voisi hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan nykyisen kuuden kuukauden sijaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle.

2.11 Yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun toteuttamisvaihtoehdot

Tilaaaja-tuottaja -malli

Valmistelun aikana pohdittiin myös mahdollisuutta jakaa yleispalvelun tarjoajana toimiva Posti Oy kahteen osaan: julkisen palvelun yhtiöön ja markkinaehtoisesti toimivaan yhtiöön. Julkisen palvelun yhtiö turvaisi postin jakelupalvelut koko maassa ja siten myös printtimedian aseman. Tähän valtioenemmistöisen yhtiön toimintaan osallistuisivat myös lehtitalot. Julkisen palvelun veloitetta tuettaisiin verorahoilla. Myös lehtitalot osallistuisivat yhtiön pääomitukseseen ja siten yhtiön tukemiseen.

Tässä vaihtoehdossa olisi tärkeää, ettei syntyisi päällekkäisiä organisaatioita ja siten päällekkäisiä verkostoja lajitteluun ja keräilyyn. Malli vaatisi valtion tukea, mitä nykyinen yleispalvelun järjestäminen ei vaadi, mutta se vaatisi lisäksi rahallista tukea myös lehtitaloilta, jotka kamppailevat parhaillaan laskevien volyymien ja digitalisaation luoman paineen alla. Näistä syistä tässä esityksessä ei ole päädytty esittämään tilaaja-tuottaja -mallia yleispalvelun uudistamisen osalta.

Lehtijakelun liittäminen yleispalvelun piiriin

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt mahdollisuutta liittää lehtijakelu postilaissa säännellyn yleispalvelun piiriin. Suomessa lehtijakelua ei ole liitetty yleispalveluvelvoitukseen, mutta sillä on kuitenkin läheinen yhteys postitoimintaan, koska lehtijakelulla on jakeluvolyymien ylläpitäjänä keskeinen merkitys erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Lehtijakelun on

perinteisesti katsottu kuuluvan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin. Lehtijakelun ottamista postilainsäädännön piiriin on arvioitu sekä aiempien postitoimintalain, postipalvelulain ja voimassa olevan postilain säätämisen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (PeVL 14/1993 vp, PeVL 28/2000 vp) on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena, että oikeus jaella lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä.

Selvitettäessä mahdollisuutta liittää lehtijakelu yleispalveluvelvoitteeseen, on tehty kansainvälistä vertailua. Vertailumaina tarkasteltiin Ruotsia, Norjaa, Tanskaa, Saksaa, Ranskaa ja Uutta-Seelantia. Vertailumaissa oli Ruotsia lukuun ottamatta sisällytetty sanoma- ja aikakauslehdet yleispalveluvelvoitteeseen. Saksassa tosin lehtien jakelun mukanaolon yleispalveluvelvoitteessa ehtona on, että jakelun suorittavat kirjeiden jakelua harjoittavat yhtiöt. Ruotsissa ja Uudessa-Seelannissa on Suomen tavoin käytössä viisipäiväinen jakelu. Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa on käytössä kuusipäiväinen jakelu.

Kaikissa maissa, joissa lehdet kuuluvat yleispalvelun piiriin, on kuusipäiväinen jakelu. Minkään tarkastelun kohteena olevan vertailumaan postilaki ei kuitenkaan velvoita jakelemaan lehtiä varhaisjakelussa eikä sisällä muutenkaan määräyksiä lehtien jakelukellonajan suhteen. Yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu siis lehtien perusjakelu.

Suomessa vastaavanlainen lehtien perusjakelun lisääminen yleispalveluvelvoitteeseen ilman jakelutiheyden kasvattamista ei vaikuttaisi käytännössä lainkaan postinsaajien asemaan, koska kuka tahansa voi tälläkin hetkellä tilata minkä tahansa lehden mihin päin Suomea tahansa, ja pääasiassa lehti on mahdollista saada saman päivän perusjakelussa. Lehtijakelun sisällyttäminen yleispalveluvelvoitteeseen ei myöskään takaa lehtien saantia viikonloppuisin, jollei jakelutiheysvaatimusta kasvatettaisi nykyisestä viisipäiväisestä jakelusta. Muut lähetyksilajit eivät ole yhtä herkkiä jakelupäivien harventamiselle kuin sanomalehdet.

Selvityksen mukaan sanoma- ja/tai aikakauslehtien lisääminen yleispalveluvelvoitteeseen määrittelemättä yleispalvelun alaisten palvelutuotteiden jakeluaikojia ei ole tarkoituksenmukaista. Varhaisjakelun ja perusjakelun yhdistäminen taajama-alueilla voisi tuoda yleispalvelu-toimijalle arvion mukaan noin 20 miljoonan euron säästöt vuodessa. Kuitenkin perusjakelun muuttaminen viisipäiväiseksi varhaisjakeluksi haja-asutusalueilla kasvattaisi postinjakelun vuosikustannuksia arvion mukaan noin 60 miljoonalla eurolla ja vastaava muutos muiden jakeluyhtiöiden varhaisjakelualueilla vielä noin 30 miljoonalla eurolla. Sanomalehtien jakelukustannukset tulisivat nousemaan merkittävästi niiden tarvitseman erittäin nopean kulkunopeuden vuoksi. Siten yhteenlaskettuna kaksoisjakelusta taajama-alueilta saatavat arvioidut 20 miljoonan euron säästöt ja yleispalvelun tarjoajan viisipäiväisen varhaisjakelun laajentaminen koko Suomeen kasvattaisi postinjakelun kustannuksia arvion mukaan noin 70 miljoonalla eurolla vuodessa.

Karkean arvion mukaan nettokustannus siitä, että yleispalvelun tarjoaja siirtyisi seitsemänpäiväiseen varhaisjakeluun koko Suomessa, olisi noin 210–270 miljoonaa euroa vuodessa. Edellä esitetyissä arvioissa ei ole huomioitu muutokseen liittyviä mahdollisia kertaluonteisia kustannuksia. Nykyisten sanomalehtien varhaisjakeluyhtiöiden on myös oletettu jatkavan toimintaansa nykyisessä laajuudessaan. Arviot perustuvat tähänhetkisiin jakeluvolyymeihin, ja jakeluvolyymien jatkaessa laskuaan nettokustannukset kasvavat arvioidusta.

Pelkkään varhaisjakeluun siirtymiseen edes alueellisesti liittyisi merkittäviä vaikutuksia. Positiivisiin vaikutuksiin kuuluisi muun muassa se, että postinsaajien ja lähettäjien näkökulmasta palvelu paranee, kun kaikki postilähettykset saapuvat varhaisjakelussa. Jos muutos pakottaisi yleispalvelutoimijan laajentamaan varhaisjakelualetaan, lehtien levikkien alamäki saattaisi loiventua tai pysähtyä potentiaalisten tilaajien määrän kasvaessa. Toisaalta varhaisjakelualetai-

den laajentaminen lisäisi yleispalvelutoimijalle koituvia kustannuksia. Taajama-alueilla, joilla siirrytään kaksoisjakelusta pelkkään varhaisjakeluun, ympäristökuormitus pienenee ajokilometrien vähentyessä. Varhais- ja perusjakelun yhdistämisellä saavutettavat säästöt alentaisivat sanomalehtien varhaisjakelun hintaa. Tämä helpottaisi pienten tilattavien lehtien pääsyä varhaisjakeluun, mikä puolestaan tukisi moniarvoista viestintää.

Negatiivisempiin vaikutuksiin kuuluisi ensinnäkin se, että sanomalehtien liittäminen yleispalveluun ja velvoite varhaisjakeluun saattaisi johtaa tulonsiirtoon yleispalvelutoimijalta muille varhaisjakeluyhtiöille. Näin tapahtuu, jos muutos tekisi muille varhaisjakeluyhtiöille mahdolliseksi supistaa omia varhaisjakelualueitaan ja jättää kannattamattomat alueet yleispalvelutoimijan hoidettaviksi. Toiseksi, postinjakelu osa-aikaistuisi varhaisjakelun lyhyen aikavälin vuoksi ja muuttuisi kokonaan yötyöksi. Yötyö estäisi postinjakajien kehittämisen postinsaajia laajasti palveleviksi avustushenkilöiksi ja saattaisi lisätä tapaturmia. Kolmanneksi, varhaisjakelun tiukemman ja lyhyemmän aikataulun vuoksi postilaatikoiden tyhjennys aikaistuisi ja pakettilähetysten aikataulut aikaistuvat. Tiukkojen jakeluaikataulujen vuoksi kaukana jakelualueista painettavat lehdet pystyttäisiin jakamaan vasta seuraavana päivänä, vaikka tällä hetkellä ne pystytään pääsääntöisesti jakamaan saman päivän perusjakelussa. Muutos saattaa aiheuttaa yleispalvelutoimijalle merkittäviä kertaluonteisia kustannuksia.

Lehtien jakeluongelma koskee vain vähintään neljä kertaa viikossa ilmestyviä ja kotiin tilattavia lehtiä. Päiväjakelussa jaettavien sanomalehtien osuus on vain kaksi prosenttia koko perusjakelun volyyymistä. Siten yhden jakelutuotteen lisääminen yleispalvelutuotteeksi, joka merkittävästi vaikuttaisi myös yleispalvelun tarjoajan tuotantoon ja prosesseihin, ei ole tarkoituksenmukaista.

Yllä esitetyistä syistä esityksessä ei ole päädytty ehdottamaan yllä kuvatun vaihtoehdon käyttöä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset erityisesti elinkeinonharjoittajiin

Jakelu ja yleispalvelun laatustandardi

Esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yleispalvelun tarjoajaan. Esityksessä on arvioitu yleispalvelua ja siihen liittyviä velvoitteita uudelleen siten, että yleispalvelun tarjonnan taloudelliset edellytykset säilyisivät myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällä hetkellä yleispalvelun tarjoajaksi on velvoitettu koko maassa Posti Oy.

Yleispalvelun modernisointi esityksen mukaisesti mahdollistaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Se, että yleispalvelukirjeiden jakelu toteutettaisiin harvemmin, ei poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanottua ensimmäisen luokan kirjettä, vaan yleispalvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos sille on kysyntää.

Yleispalveluvelvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuisi todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kestävämmäksi taloudelliseksi taakaksi, sillä viisipäiväinen jakelu ei ole pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaa. Tämä voisi johtaa siihen, että Posti Oy pyytäisi valtiota korvaamaan yhtiölle sen osan yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen postilain 33 §:n mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön olisi pyydettävä Viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja sitä vaatii ja jos yleispalvelun tarjoaja

osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Jos kohtuuton taloudellinen rasite voitaisiin osoittaa, valtio olisi postilain nojalla velvollinen tukemaan Posti Oy:tä yleispalvelukustannuksissa. Lain mukaan muiden postiyri-tysten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Muille postiyri-tyksille kustannusten korvaamiseen osallistuminen saattaisi aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia.

Sähköisen viestinnän yleistyessä tarve viisipäiväiselle jakelu- ja keräilyvelvoitteelle on vähentynyt. Jokaista suomalaista kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Siten viisipäiväisen jakeluvelvoitteen sekä kirjeiden kulkunopeuden ylläpitäminen tilanteessa, jossa jaettavaa ei ole jokaisena päivänä, ei ole taloudellista kestävää. Viisipäiväisen jakelun tukeminen julkisen rahoituksen turvin ei myöskään ole tarkoituksenmukaista erityisesti, kun jaettavaa ei ole jokaiselle arkipäivälle.

Elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten on kirjeitä lähettäessään huomioitava, että vastaanottajalle on varattava kohtuullinen aika tarvittaessa reagoida vastaanottamaansa kirjeeseen. Postiyri-tyksellä puolestaan on velvollisuus toimittaa välitettäväkseen ottamansa lähetys lain ja toimitusehtojensa mukaisesti vastaanottajalle.

Kilpailun lisääntyminen postipalveluiden tarjonnassa johtaa hintatason laskuun sellaisissa palveluissa ja sellaisilla alueilla, jossa kilpailua syntyy. Lisäksi oletettavaa on, että palveluvaihtoehdot lisääntyvät. Kilpailun syntymisen mahdollisuudet eri alueilla ja asiakasryhmissä ovat kuitenkin erilaiset, koska kilpailua oletetaan syntyvän postitoiminnan kannattavimmissa kirjetuotteissa eli suurissa määrissä postipalveluita tarvitsevien yritysasiakkaiden osalta. Asiakkaiden saavuttaman nettohyödyn suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida.

Kilpailun lisääntymisen seurauksena markkinoille syntyy tilaa uusille ratkaisumalleille, jotka ovat sisällöltään ja laadultaan erilaisia. Postimarkkinoiden kehittyminen tuottaa pitkällä aikavälillä monin tavoin enemmän arvoa asiakkaalle, minkä seurauksena alalla toimivien yritysten liikevaihto voi kasvaa. Markkinoita avattaessa ei voida yksityiskohtaisesti tietää, kuinka kauan kuluu aikaa asiakkaalle lisäarvoa antavien uusien ratkaisumallien syntymiselle, ja minkälaisia täsmällisiä toteuttamismuotoja ne tulevat saamaan.

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva keräily ja jakelu alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, on omiaan alentamaan yleispalvelukirjeiden jakelusta koituvia kustannuksia, kun yleispalvelun tarjoaja voi valita keräilyn ja jakelun järjestäjäksi tahon, joka järjestää keräilyn ja jakelun tietyllä sovitulla alueella edullisemmin verrattuna yleispalvelun tarjoajan omaan keräilyyn ja jakeluun. Hankintamenettelyä käyttämällä yleispalvelun tarjoajan kustannukset pysyvät joko nykyisellä tasollaan tai laskevat kolmannen osapuolen järjestäessä keräilyn ja jakelun. Menettely myös avaa mahdollisuuden jakelukilpailun aidolle syntymiselle ja kuljetusten yhdistämiselle etenkin haja-asutusalueilla. Jakelupalveluita tarjoaville yrityksille ehdotettu muutos tarjoaisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja ansaintamalleja. Tarkkoja arvioita ehdotettujen muutosten euromääräisistä hyödyistä on mahdotonta tässä vaiheessa antaa, koska hyödyt konkretisoituvat vasta kilpailun lisääntyessä ja palveluiden kehittyessä.

Hinnoittelu

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 § siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat sisältävät kohtuullisen liikevoiton. Esi- tetty muutos mahdollistaisi sen, että yleispalveluille voisi kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Lisäksi yleispalvelutuotteissa sallitaan kohtuullinen kate.

Kohtuullisena pidetään enimmillään 10 prosentin liikevoittoa yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelua kokonaisuutena tarkasteltuna. Nykymuodossa yleispalvelutuotteissa ei sallita kohtuullista katetta, joten ehdotettu muutos luo kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotus mahdollistaa yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

Lokerikkojakelu

Lokerikkojakelun osalta huoneistokohtaisista postiluukuista lokerikkojakeluun siirtyminen aiheuttaisi jonkin verran kustannuksia, jos taloyhtiöt päättäisivät ottaa lokerikot käyttöön. Moni postinsaaja myös nimenomaisesti toivoo lähetykset jaettavaksi huoneistokohtaisiin luukkuihin ja tämä on saattanut vaikuttaa jo asumismuodon valintaan. Esityksellä ei ole tarkoitus kieltää tai poistaa mahdollisuutta jakaa lähetyksiä huoneistokohtaisiin postiluukkuihin, vaan mahdollistaa lokerikkojen käyttö asunto-osakeyhtiön niin halutessa.

Jakeluyritykselle saattaa aiheutua sopimiskustannuksia, jos lokerikkojakelu tuotaisiin yhdeksi vaihtoehdoksi postiluukkujakelun rinnalle. Jos jokaisen kerrostalon kohdalla asiasta on sovittava erikseen ja käytännöt vaihtelevat suuresti eri talojen välillä, voi tämä estää käytännössä lokerikkojakelusta koituvien tehokkuushyötyjen toteutumisen. Toisaalta esimerkiksi uusilla asuinalueilla lokerikoista saatavat hyödyt kasvaisivat nopeasti. Käytännössä muutos tilanteeseen, jossa lokerikot nopeasti yleistyisivät, ei tapahdu nopeasti, vaikka lokerikkojen hankkiminen olisikin ensisijainen ratkaisu huoneistokohtaisiin luukkuihin verrattuna. Uusia lokerikkoja asennettaisiin luultavasti vain osaan uusista rakennuksista sekä pieneen osaan niistä vanhoista asunto-osakeyhtiöistä, jotka lokerikon päättävät hankkia ja, jos asunto-osakeyhtiön lokerikot on esimerkiksi paloturvallisuusmääräysten tai arkkitehtuurin puolesta mahdollista asentaa.

Osoiterekisteri

Osoiterekisterin tietojen luovuttaminen irrottamiskustannuksin vaikuttaisi erityisesti yleispalvelun tarjoajana toimivaan Posti Oy:n siten, että se ei saisi rekisterin ylläpidosta enää katetta. Suomessa muuttaa keskimäärin vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja yritystä, joten oikeiden osoitetietojen kerääminen ja ylläpitäminen aiheuttavat Posti Oy:lle kustannuksia. Vuoden 2015 osoitetietokannan ylläpidon kokonaiskustannukset olivat noin 2,4 miljoonaa euroa. On mahdollista, että vuonna 2018 sovellettavaksi tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset voivat lisätä kustannuksia. Toisaalta siirtyminen irrottamiskustannuksiin edistäisi osaltaan uusien postiyriyten markkinoille pääsyä, toimintaa markkinoilla ja postinsaajille tarjottavien palveluiden laatua.

Kilpailunäkökulmasta verkkoon pääsyn sääntelyn on oltava tarkkarajaista ja siten verkon jakamista koskevan veloitteen luominen on rajattava tilanteisiin, joissa markkinoilla toimiminen ei ole mahdollista kilpailijoille ilman verkon jakamista ja verkon jakamisella on saavutettavissa konkreettisia kustannushyötyjä loppukäyttäjille. Tästä syystä verkkoon pääsyä ei esityksessä esitetä avattavaksi kuin osoiterekisterijärjestelmän osalta. Osoiterekisterin tietojen saatavuus avaisi muille postiyriyksille uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda postinsaajille ja markkinoille uusia palveluita. Osoitetietojen luovuttamiselle määriteltävien hintojen läpinäkyvyys on olennaista ja tietoja pyytäneen tahon on voitava vakuuttua hinnoittelun toteuttavan sille määriteltyjä periaatteita.

Postimarkkinoita ei voida suoraan rinnastaa tele- tai energiamarkkinoihin, joille ovat tunnusomaisia korkeat uponneet kustannukset, jotka käytännössä estävät markkinoille pääsyn. Posti

Oy:n jakeluverkon kustannuksista noin 80 prosenttia on palkkakustannuksia ja muita jaellun postin määrän mukaan vaihtelevia kustannuksia. Posti Oy on kuitenkin toiminut Suomen postimarkkinoilla monopoli-asemassa vuosien ajan, jolloin se on pystynyt kehittämään ja järjestämään keräily- ja jakeluverkkonsa kattamaan koko Suomen tehokkaasti. Näin ollen Posti Oy:llä on hallussaan ajantasaisin ja kattavin osoiterekisteritieto, jota muiden toimijoiden tulisi voida hyödyntää. Tällöin muut postiyrietykset voisivat tarjota parempia palveluita ajantasaisilla tiedoilla oikeisiin osoitteisiin ja ennen kaikkea oikeille postinsaajille. Siten osoiterekisterin hinnoittelu irrottamiskustannuksin toisi konkreettisia hyötyjä myös postinsaajille. Postinsaajien kannalta olisi järkevintä, ettei markkinoille synny useita osoitepalveluita, joihin postinsaajien täytyisi erikseen ilmoittaa jakeluun vaikuttavista muutoksista.

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Esityksen mukaiset joustot keräily- ja jakelutiheyteen poikkeustapauksissa alentaisivat jakelu- ja keräilykustannuksia, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Jakelukustannukset voivat tällaisilla alueilla nousta yhden yleispalvelulähetysten osalta noin 200-500 euroon. Esitetyt muutokset mahdollistavat siis huomattavat kustannussäästöt yleispalvelukirjeitä nyt ja tulevaisuudessa toimittaville yrityksille.

Postiyrietyksen vastuu ja vastuun rajoitukset

Esityksen 49 §:ssä postiyrietyksen vastuusta ja 51 §:ssä vastuun rajoituksista ehdotetaan, että postiyrietyt vastaa vahingosta, joka aiheutuisi postin lähettäjälle tai saajalle nimenomaisesti seurattavan lähetysten viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta. 51 §:stä ehdotetaan poistettavaksi viittaukset tavalliseen 50 euron kirjelähetykseen.

Tavallisen, ei seurattavan, lähetysten vahinkoa sen ollessa postiyrietyksen vastuulla on yleensä mahdotonta todentaa. Korvausvelvollisuus on saattanut johtaa postipalveluiden käyttäjiä harhaan lähetysten oikeusturvan suhteen. Tavallisten ei seurattavien lähetysten korvaushakemusten käsittely aiheuttaa vuosittain esimerkiksi yleispalvelun tarjoajalle kymmenien tuhansien eurojen kustannukset ja korvauksia maksetaan vain merkittävän harvassa tapauksessa ja tuolloinkin käytännössä tapauskohtaisen harkinnan perusteella, koska varmaa näyttöä ei ole. Korvausvastuun poistaminen vähentäisi kustannuksia ja antaisi oikean kuvan lähetysten korvattavuudesta postipalveluiden käyttäjille.

3.2 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä on vaikutuksia yksittäisiin kansalaisiin ja kotitalouksiin ensisijaisesti postipalvelujen käyttäjinä. Esityksellä ei muuteta nykyisen lain lähtökohtaa, jonka mukaan tarkoituksena on turvata koko maassa postipalveluiden saatavuus ja laadukas yleispalvelu. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä sille, että jatkossa myös lain soveltamisalan ulkopuolella oleva sanomalehtien jakelu saataisiin turvattua harvaan asutuilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoaja on tällä hetkellä ainoa jakelupalvelun tarjoaja. Painetun viestinnän kattava jakelu on tärkeä kansalaisten tasa-arvoisen tiedonsaannin ja demokratian kannalta.

Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä tai kirjeiden kulkunopeuden joustavoittamisella olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. Yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista kirjelähetyksistä on erittäin pieni, noin kolme prosenttia. Jokaista suomalaista kotitaloutta kohden onkin jaettavana tällä hetkellä 40 yleispalvelukirjetä vuodessa, joista joukkotiedot muodostavat kolmasosan. Siten jokaista suomalaista kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Näin ollen mahdollinen muutos esimerkiksi kolmipäi-

väiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta ei vaikuttaisi merkittävästi suureen osaan postinsaajista.

Kaikki postinsaajat eivät enää tarvitse jakelua viitenä päivänä viikossa eivätkä ole valmiita siitä maksamaan. Selvitysten mukaan niin kirjeiden lähettäjät kuin vastaanottajatkin suhtautuvat suopeammin jakelukertojen vähentämiseen sähköisen viestinnän yleistyessä ja varsinkaan postinsaajat eivät pidä välttämättömänä päiväpostin jakelua jokaisena arkipäivänä. On kuitenkin huomioitava, että vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua viitenä päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla yhtäläinen oikeus informaatioon.

Ne postinsaajat, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa huomaavat mahdollisen yleispalvelukirjeiden kolmipäiväisen jakelun käytännössä siten, että heidän lähettämänsä lähetykset ovat perillä nykytilanteeseen verrattuna vasta todennäköisesti päivää tai kahden myöhemmin. On epätodennäköistä, että toisen luokan yleispalvelukirjeinä lähetetään erityisen kiireellisiä lähetyksiä. Esimerkiksi joulukortit saa lähettää halvemmalla hinnalla, kun postinlähettäjä toimittaa ne jaeltavaksi muutamaa päivää aiemmin kuin normaalit yleispalvelulähetykset.

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva keräily ja jakelu alueilla, joissa ei ole postiyriyten varhaisjakeluverkkoa, varmistaa viisipäiväisen postinjakelun säilymisen kuten tälläkin hetkellä. Siten esimerkiksi haja-asutusalueilla jakelu säilyy edelleen viisipäiväisenä ja postinsaajien asema ei heikkene. Lisäksi uusi ehdotettu 24 b pykälä loisi alustan sähköisten sisältöjen jakamiselle, mikä parantaisi postinsaajien mahdollisuuksia vastaanottaa ja käyttää esimerkiksi sähköisiä sanomalehtiä.

Esityksen mukaiset joustot keräily- ja jakelutiheyteen, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, heikentävät näiden muutamien satojen kotitalouksien postinsaantia siten, että nykyisen viiden päivän sijaan tällaisille kotitalouksille toimitettuihin yleispalveluun kuuluvat postilähetykset vain kerran viikossa. Kuten yllä on todettu, ei muutos käytännössä ole merkittävä, koska jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, ei ole todennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun.

Yleispalvelun hinnoittelua koskeva muutos mahdollisesti näyttäytyy postinsaajille hieman, enimmillään 10 prosenttia, kalliimpina yleispalvelutuotteina. Esitetty muutos hinnoittelussa mahdollistaa yleispalvelun kannattavan järjestämisen ja luo kannustimen sille, ettei yleispalvelun järjestämiseen tarvita valtion tukia. Näin ollen postinsaajille näyttäytyvä mahdollinen maltillinen hinnankorotus tuotteissa, joiden määrä vähenee merkittävästi vuosittain, on tarkoituksenmukainen, jos sillä vältetään tällä hetkellä arvioituna noin 70 miljoonan euron yleispalvelun järjestäminen valtion tukien avulla.

3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 26. syyskuuta sähköisen postilaatikon käyttöön siirtymisestä. Tavoitteena on, että käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta, jonka tavoitteena on käyttäjälähtöiset ja ensisijaisesti digitaaliset palvelut. Siirtyminen sähköiseen postilaatikkoon tuo julkiselle hallinnolle merkittäviä säästöjä, koska esimerkiksi Kela ja Verohallinto käyttävät paperipostiin yhteensä lähes 25 miljoonaa euroa vuosittain. Esitys luo postimarkkinoilla toimivien yritysten lisäksi myös viranomaisille keinoja hoitaa fyysisten kirjeidensä jakelua volyymien laskiessa hyödyntämällä eri jakelupalveluiden tarjoajia ja kuljetusten yhdistämistä eri alueilla.

Keräily ja jakelu

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva keräily ja jakelu alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, lisäksi Viestintäviraston tehtäviä ja mahdollisesti markkinaoikeuksien työmäärää jonkin verran. Viestintäviraston tulisi postinumeroalueita hyödyntäen määritellä ne alueet, joilla ei ole postiyriyten ylläpitämää varhaisjakeluverkkoa. Lisäksi hallinnollista taakkaa poistaisi se, että Viestintäviraston tulisi tarkastella alueet uudelleen vuosittain, joten käytännössä työ tehtäisiin virastossa kerran vuodessa.

Markkinaoikeuksien työtä ehdotettu muutos saattaisi lisätä, jos yleispalvelun tarjoajan tekemistä hankintamenettelyn päätöksistä valitettaisiin markkinaoikeuteen. Hankintamenettelyn ollessa läpinäkyvä ja syrjimätön, on epätodennäköistä, että valitusten määrä olisi merkittävä.

Viestintäviraston toimivaltuudet

Viranomaisten välisiin toimivaltuuksiin ehdotuksella ei ole vaikutuksia. Liikenne- ja viestintäministeriöllä säilyy edelleen tehtävänä postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen. Viestintäviraston tehtävänä säilyy edelleen valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Ehdotuksessa Viestintäviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin esitetyt muutokset mahdollistaisivat Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutokset vastaisivat tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä.

Ehdotuksessa esitetty hankintamenettelyyn perustuva yleispalvelun järjestäminen tulee lisäämään Viestintäviraston tehtäviä siltä osin, kun on kyse niiden alueiden määrittelemisestä, joilla ei ole sanomalehtien ylläpitämää varhaisjakeluverkkoa. Määrittelytehtävän ei kuitenkaan arvioida lisäävän Viestintäviraston työtä merkittävästi.

Osoiterekisterin hintasääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että hinta ei olisi kustannussuuntautunut, vaan hinnoittelu perustuisi irrottamiskustannuksiin. Irrottamiskustannukset on kustannussuuntautunutta hintaa yksinkertaisempi määritellä ja siten Viestintäviraston valvonta-tehtävät tältä osin yksinkertaistuisivat ja vähentäisivät työtaakkaa.

Postinumerojärjestelmä

Valmistelun aikana arvioitiin postinumerojärjestelmän siirtoa viranomaistoiminnaksi Viestintävirastoon. Siirron arvioitiin mahdollisesti tasapainottavan järjestelmän ylläpitoa ja mahdollistavan nykyistä paremmin sen, että kaikki toimijat voisivat vaikuttaa järjestelmään tehtäviin muutoksiin. Lisäksi siirto mahdollistaisi sen, että tiedot voitaisiin avata entistä kattavammin kaikkien postiyriyten ja muiden toimijoiden käyttöön. Järjestelmän sisältämät tiedot olisivat julkisena aineistona myös mahdollista luovuttaa maksuttomasti kaikkien käyttöön.

Järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomaistoimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi. Tehtävä olisi Viestintävirastolle uusi, ja edellyttäisi uuden toiminnon perustamista virastoon ja riittävien henkilöstö- ja muiden resurssien varaamista sitä varten. Käytännössä siirron toteuttamiseen olisi varattava myös kohtuullinen siirtymäaika, jotta se voitaisiin tehdä hallitusti ja siten, etteivät postinjakelu ja yhteiskunnan muut tärkeät toiminnot vaarannu siirron vuoksi.

Siirron edellyttämien kertaluonteisten kustannusten (investoinnit tietojärjestelmiin, henkilöstön koulutus-, yms. kulut) lisäksi toiminnan ylläpito aiheuttaa myös uusia kustannuksia (henkilöstökustannukset, ict-järjestelmät, asiantuntijapalveluiden ostot), joihin olisi varauduttava Viestintäviraston toiminnassa.

Viestintävirasto on valtion talousarviossa nettobudjetoitu virasto, joka kattaa toimintansa kustannukset pääosin erilaisilla maksuilla. Postilain 68 §:n mukaan postiyrittäjä on velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle vuotuisen postitoiminnan valvontamaksun. Postilain valvontamaksua korotettiin viimeksi vuoden 2012 alusta. Käytännössä postinumerojärjestelmän siirto Viestintävirastolle voisi merkitä esimerkiksi postitoiminnan valvontamaksun korotusta. Suomessa Posti Oy hallitsee kirjelähetysten markkinoita merkittävältä osin, mikä merkitsisi, että yritys maksaisi Viestintävirastolle järjestelmän ylläpidon. Lisäksi on huomioitava, että siirron myötä Posti Oy:n kustannukset järjestelmään liittyen eivät pienene vastavasti, koska yritys tarvitsisi edelleen järjestelmää tuotantonsa ohjaamiseen.

Yllä esitetyn perusteiden postinumerojärjestelmän siirtäminen mahdolliselle muulle toimijalle kuin Viestintävirastolle olisi myös haastavaa ja siten esityksessä ei päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois Posti Oy:n vastuulta.

3.4 Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Ehdotuksen valtiontaloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, joudutaanko yleispalvelun kustannuksia korvaamaan yleispalvelun tarjoajalle valtion varoista. Postitoimintaan ei ole osoitettu julkista rahoitusta ja siihen sovelletaan 24 prosentin arvonlisäverokantaa yleispalvelua lukuun ottamatta. Yritysverotulojen ja arvonlisäverotulojen ohella valtio on vuosittain saanut osinkotuloja Posti Group Oyj:n, joka omistaa Posti Oy:n, omistajana. Vuodelta 2015 osinkoja tuloutettiin omistajalle 18 miljoonaa euroa ja vuodelta 2014 osinkoja ei vastaavasti tuloutettu omistajalle, vaan tilikauden tulos siirretään yhtiön kertyneisiin voittovaroihin.

Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajalle korvattaisiin valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Arviointi tapahtuisi yleispalvelun tarjoajan pyynnöstä Viestintäviraston tekemän nettokustannuslaskelman perusteella. Yleispalvelun nettokustannuksia ei ole toistaiseksi ollut tarvetta arvioida, koska Posti Oy yleispalvelun tarjoajana on pystynyt tuottamaan yleispalvelun ilman tukea. Jos tukea jouduttaisiin maksamaan, merkitsisi se, että valtion talousarvioon tulisi ottaa korvauksen summaa vastaava määräraha, jos korvausvelvollisuus realisoituisi. Määrärahaa vastaava summa olisi mahdollista kattaa esimerkiksi muilta postiyrittäjiltä perittävällä erityisellä maksulla tai verolla, josta säädettäisiin erikseen.

Ehdotuksella edistetään toimivaa kilpailua, jolla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Tarkoitus on valmistella sellaista sääntelyä, joka synnyttää laajan mahdollisuuden tuottaa palveluja hyvin erilaisilla tavoilla ja joka ei estäisi uusien palvelujen syntymistä. Kilpailu tai kilpailun uhka kannustaa kehittämään postipalvelujen tuotannon kustannustehokkuutta ja tuottavuutta, ottamaan käyttöön innovatiivista teknologiaa ja kehittämään uusia palvelumuotoja. Ehdotuksella pyritään edesauttamaan myös sähköisten palvelujen kehittämistä osana postitoimintaa postidirektiivin mahdollistamissa puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalveluista voisi periä kohtuullista liikevoittoa. Tämä on omiaan edistämään yleispalveluun kuuluvien tuotteiden kehittämistä ja sitä, ettei yleispalvelun tarjoamiseksi tarvita valtion tukea.

3.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kirjeiden kulkunopeutta koskevaa sääntelyä joustavoittamalla annettaisiin lisää aikaa postipalveluiden tuotannolle (keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu), jolloin toimintaa olisi mahdollista tehostaa. Sähköisen viestinnän jatkuvasti lisääntyessä nopeaan perillemenoon perustuvan kirjepalvelun tarve on vähentynyt. Tällä hetkellä merkittävä osa yritysasiakkaista valitsee kirjelähetysilleen hitaamman kulkunopeuden, koska se on edullisempi tapa. On nähtävissä, että kuluttaja-asiakkaat ovat valmiita lähettämään kirjeet nykyistä hitaammalla kulkunopeudella, jos vastaavasti hinta on alhaisempi. Käytännön esimerkki tästä on joulutervehdykset, joita on mahdollista lähettää normaalikirjettä edullisemmin toimitusajan ollessa vastaavasti pidempi. Niin sanotusta 1. luokan kirjeestä asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun palvelua käytännössä tarjotaan.

Esityksessä mahdollistettaisiin nykyistä laajemmin se, että yleispalvelun tarjoaja voi tarjota mahdollisuuden vastaanottaa yleispalvelukirjeitä sähköisen jakelukanavan kautta. Ministeriö katsoo, että yleispalvelun uudistamisessa on mahdollistettava myös sähköisten palveluiden käyttö, koska Suomessa viestintäverkkojen kehitys on nopeaa ja laadukkaita yhteyksiä on tarjolla lähes koko maassa. Lisäksi jokaisella Suomessa on tietoyhteiskunta-alueen nojalla oikeus perustasoiseen 2 Mbit/s internetyhteyteen asuinpaikasta riippumatta. Suomessa internetyhteys on jo noin 90 prosentilla kotitalouksista.

Vakiintuneiden teleyritysten (DNA, Elisa, TeliaSonera) 4 G -verkot kattavat tällä hetkellä jo noin 97 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Vuonna 2013 huutokaupatun 800 MHz taajuusalueen toimiluvat edellyttävät, että vuoden 2018 loppuun mennessä TeliaSoneran verkko kattaa 99 prosenttia väestöstä ja DNA:n ja Elisan verkot 97 prosenttia väestöstä. Yritysten omien lausuntojen mukaan teleyritysten 4 G -verkot tulevat rakentumaan nopeammin ja kattavamiksi kuin 3 G -verkot, jotka kattavat tällä hetkellä noin 99 prosenttia väestöstä. 800 MHz taajuusalueen käyttöönotto on parantanut nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien laatua ja saatavuutta Suomessa ja etenkin harvemmin asutuilla alueilla. Huutokaupattavan 700 MHz taajuusalueen käyttöönotto vuoden 2017 alusta tulee entisestään parantamaan nopeiden langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta, laatua ja tiedonsiirtonopeuksia. Siten myös haja-asutusalueilla asuvien postinsaajien mahdollisuudet käyttää sähköisiä palveluja ovat laajakaistatekniikan puolesta kehittyneet ja tulevat kehittymään nopeasti.

Jos viisipäiväinen jakelu- ja keräilytiheys sekä kirjeiden kulkunopeusvaatimukset säilytetään nykyisessä muodossaan, taataan lain tasolla se, että kirjelahetykset tulevat kotiin jokaisena arkipäivänä viikossa. Velvoite kattaa lähes koko Suomen, poikkeuksena ovat ainoastaan vaikeakulkuiset alueet, joille ei ole ympärivuotista kulkua. Velvoite kohdistuu yleispalvelukirjeisiin, joiden määrä on erityisesti vähentynyt viime vuosina voimakkaasti. Jos yleispalveluvelvoitteita ei lievennetä, johtaa se hyvin todennäköisesti siihen, että yleispalvelun järjestäminen vaatisi valtion tukea. Ehdotetulla uudella 17 §:n 2 momentilla hankintamenettelystä yleispalvelun järjestämisessä turvataan se, että perusjakelussa jaettavat kirjeet ja lehdet on mahdollista jakaa edelleen viitenä päivänä viikossa.

Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on osoittanut halunsa toimia kilpailuilla markkinoilla omaehtoisesti ilman valtion tukea kehittämällä jakelupalveluja ja palvelupisteverkostoa markkinaehtoisemmin, tuotekohtaisesti ja asiakastarpeiden mukaisesti, kunhan se voi toimia markkinoilla tasapuolisissa säännöissä. On huomattava, että Posti Oy:llä on kirjelahetyksien markkinoilla määräävä markkina-asema, mikä asettaa sen eri asemaan muihin pienempiin postiyhtiöihin nähden ja antaa sille vahvan neuvotteluaseman kaupallisissa sopimuksissa.

3.6 Vaikutukset sanoma- ja aikakauslehtiin

Lehtijakelulla on merkittävä rooli postiverkon kappalevolyymin ylläpitäjänä. Koska erilaisia jakelupalveluita toteutetaan yhteisessä verkossa, esimerkiksi kirjevolyymin lasku luo kustannuspaineita lehtijakelulle. Toisaalta vähenevät lehtivolyymit nostavat kirjepalvelujen toteuttamisen yksikkökustannuksia tietyn peruskustannuksen ollessa kohtalaisen kiinteä. Lehtien jakelutarpeet ovat erilaisia kuin esimerkiksi kirjetuotteiden. Sanomalehdille olennaista on aikaisin aamulla tapahtuva jakelu, joka on mahdollista toteuttaa seitsemänä päivänä viikossa. Tästä syystä osa sanomalehtien jakelusta tapahtuu erillisenä päiväjakelusta. Aikakauslehdet tarvitsevat tyypillisimmillään jakelua kerran viikossa. Aikakauslehtien jakelu tapahtuu tällä hetkellä lähes yksinomaan päiväjakelun yhteydessä.

Sanomalehtien, aikakauslehtien ja mainosten jakelu eivät kuulu yleispalvelun piiriin. Suomessa ilmestyy Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan noin 200 sanomalehteä. Näistä yli kolmena päivänä viikossa ilmestyy 44 eri sanomalehteä. Näistä 44 lehdestä kotiin tilattavia lehtiä on 41 lehteä, yhden lehden ilmestyessä Ahvenanmaalla ja kolmen lehden ollessa lehtiä, joita luovutetaan vain irtonumeroina tai lähinnä yritysasiakkaille sopimuksen perusteella. Näiden 41 lehden yhteenlaskettu levikki on noin 1,3 miljoonaa kappaletta. Levikkien yhteenlaskettu koko on laskusuunnassa.

Yleispalvelun uudistamisella olisi vaikutusta mahdollisesti näiden lehtien jakeluun siltä osin kuin niitä jaetaan päiväjakelussa peruspostin mukana. Kaikkia edellä mainittuja yli kolmena päivänä viikossa ilmestyviä lehtiä jaetaan varhaisjakeluna. Varhaisjakelua ei voida kuitenkaan tarjota kaikille lehtien tilaajille, vaan jakelutapa riippuu pääasiassa lehden tilausosoitteen sijainnista. Varhaisjakelun keskimääräinen päivävolyymi oli vuonna 2014 Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan hieman yli 1,1 miljoonaa kappaletta.

Varhaisjakelun osuus lehden jakelusta vaihtelee eri lähteiden mukaan 80 prosentin ja 96 prosentin välillä, riippuen jaettavasta lehdestä. Näiden lähteiden ja varhaisjakelun päivävolyymin suhteesta yli kolmena päivänä viikossa julkaistavien lehtien yhteenlaskettuun levikkiin voidaan arvioida, että varhaisjakelussa on noin 80-85 prosenttia lehdistä. Näin ollen päiväjakelussa on yli kolmena päivänä viikossa ilmestyvistä lehtien levikistä noin 15-20 prosenttia, eli kolmena tai yli kolmena päivänä ilmestyvistä 41 sanomalehdestä maksimissaan noin 200 000-260 000 kappaletta päivässä jaetaan peruspostin mukana päiväjakelussa. Halutessaan lehtiyhtiöt voisivat laajentaa omaa jakeluaan, koska käytännössä varhaisjakelu on keskittynyt kannattaville taajama-alueille ja Posti Oy toimii yleispalvelutoimijana jakelijana harvaan asutuilla alueilla, joilla jakelun kustannukset ovat jopa kymmenkertaiset taajamiin verrattuna.

Posti Oy:n jakamien sanomalehtien määrä väheni 2016 vuoden tammi-kesäkuussa edelliseen vuoteen verrattuna kahdeksan prosenttia ja lehtien jakeluvolyymit ovat laskeneet jo 1950-luvun tasolle. Lehtien toiminnan sopeuttaminen digiaikaan ei ole edennyt samassa tahdissa kuin muilla yrityssektoreilla, vaan useat lehtiyhtiöt ovat yhä riippuvaisia painetun lehden levikki- ja mainostuloista.

Esityksessä ehdotettu uusi 17 §:n 2 momentti hankintamenettelystä yleispalvelussa takaa sen, että niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, yleispalvelukirjeet keräiltäisiin ja jaettaisiin poikkeuksetta vähintään viitenä päivänä viikossa. Tämä varmistaisi sen, että sanomalehdille ongelmallinen haja-asutusalueiden jakelu jatkuisi edelleen viitenä päivänä viikossa. Lehdistöllä olisi haja-asutusalueillakin käytettävissään viisipäiväinen jakelu, josta niiden on sovittava yhdessä jakelijan kanssa kaupallisin sopimuksin, kuten nykyisin.

Jakeluyhtiö Suomen toimialue kattaa tällä hetkellä noin 75 prosenttia Suomen kuntien pinta-alasta. Jakeluyhtiö Suomeen kuuluu 11 lehtitaloa, jotka ovat keskittyneet omilla toiminta-alueillaan lehtien ja kirjeiden jakeluun. Näin ollen kyseisillä alueilla yleispalveluntarjoajan tarjoamalle jakelulle on vaihtoehto jo melko suuressa osassa maata. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2013 lopussa Suomen taajama-aste oli noin 85 prosenttia, eli taajamien ulkopuolella asuvien osuus väestöstä oli noin 15 prosenttia.

Lehtien levikin pieneneminen nostaa yksikkökustannuksia kaikille yhteisessä jakeluverkossa jaettaville tuotteille, koska jakelumäärien vähentyessä jakeluverkon kiinteät kustannukset tulevat vastaavasti pienempien jakelumäärien kannettaviksi. Suuri osa jakelukustannuksista on kiinteitä eivätkä ne vähene volyymin laskiessa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoajan olisi tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat, kuten sanoma- ja aikakauslehdet, voisivat tarjota ja jakella digitaalista sisältöä haluaminaan päivinä, vaikka seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä olisi vapaasti käytettävissä tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta eli avoimen rajapinnan kautta.

Tietojärjestelmän avulla eri toimijat, esimerkiksi sanomalehdet, voisivat luoda itselleen sähköisen julkaisun, jota ne voisivat yleispalvelun tarjoajan tietojärjestelmää hyödyntäen jakaa asiakkailleen halutessaan viikon jokaisena päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on toimittava yhteistyössä tietojärjestelmää hyödyntävien tahojen kanssa ja mahdollistettava sähköinen jakelu tarjottavalle tuotteelle.

Uusi säännös olisi voimassa kolme vuotta lain voimaantulosta. Säännös ehdotetaan määräaikaiseksi, koska posti- ja lehtimarkkinat ovat parhaillaan siirtymävaiheessa digitalisaation ja median murroksen myötä. Siirtymäajan aikana esimerkiksi sanomalehdille mahdollistetaan sähköinen jakelualusta, jos niillä ei itsellä ole resursseja tai kannustimia tuottaa tällaista palvelua täysin itsenäisesti. Uusi säännös olisi määräaikainen myös sen kokeiluluontoisuuden vuoksi. Säännös tukisi lehdistön toimintaedellytyksiä parhaillaan käynnissä olevan siirtymäajan aikana, jolloin siirtyminen sähköisiin alustoihin olisi mahdollisimman helppoa.

3.7 Kuntavaikutukset

Yleispalvelun uudistaminen jakelun ja laatustandardin osalta kohtelisi taajamissa ja haja-asutusalueilla asuvia postinsaajia tasapuolisesti. Se myös mahdollistaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Yleispalvelukirjeiden jakelun toteutuessa harvemmin ei poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanotun ensimmäisen luokan kirjettä postiyriyten tai postinsaajien käytöstä, vaan yleispalvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos sille on kysyntää.

Muiden kuin yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelu saattaa eriytyä tuotteittain ja alueittain riippuen siitä, missä laajuudessa kilpailua syntyy sekä mihin alueisiin ja tuotteisiin kilpailu kohdistuu. Lainsäädännössä ei tälläkään hetkellä ole estettä sille, että tällaisten tuotteiden hinnoittelu eriytyisi. Toimintaympäristön muutoksia alueellisesti ja muutosten vaikutusten laajuutta ja kohdistumista eri alueisiin ei ole mahdollista luotettavasti arvioida. Yleispalvelua tulee kuitenkin joka tapauksessa tarjota koko maassa laissa määritellyllä tavalla tasapuolisoin ehdoin.

3.8 Työllisyysvaikutukset

Jakelu ja yleispalvelun laatustandardi

Ministeriön arvion mukaan yleispalveluvelvoitteen uudistaminen jakelun ja laatustandardin osalta olisi työllisyysvaikutuksia erityisesti yleispalvelun tarjoajan työntekijöihin nähden. Yrityskirjeitä ja sanomalehtiä jaellaan tällä hetkellä Posti Oy:n toimesta jopa seitsemänä päivänä viikossa eikä nimenomaan yleispalveluun kuuluvissa postilähetyksissä siirtyminen mahdolliseen kolmipäiväiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta vaikuttaisi yrityskirjeiden tai sanomalehtien jakeluun. Jaettava määrä sanomalehtien ja yrityskirjeiden osalta vähenisi vain, jos tietyt sanomalehdet eivät enää käyttäisi Posti Oy:n jakelupalveluja. Työllisyyden kehitystä arvioitaessa on huomioitava, että työllisyysvaikutukset pitemmällä aikavälillä eivät merkittävässä määrin suoranaisesti johdu tästä esityksestä, vaan toimialan yleisestä kehityksestä, digitalisoitumiskehityksestä sekä esimerkiksi median murrosvaiheesta.

Toiseksi käytäntö osoittaa, että tuottavuuden kasvu alentaa tuotantokustannuksia, yritysten voittomarginaaleja ja myös hintoja. Tämä puolestaan johtaa siihen, että uudessa kysynnän ja tarjonnan tasapainossa tuotteita ostetaan ja myydään entistä enemmän ja alemmalla hinnalla. Tuottavuuden kasvun vaikutus työllisyyteen on tämän mekanismin kautta positiivinen. Empiiriset tutkimustulokset (esim. OECD:n julkaisu DAF/COMP/GF(2015)9) osoittavat, että tuottavuuden parantumisen lopullinen vaikutus työllisyyteen on positiivinen, ja tähän lopputulokseen liittyy mahdollisesti myös korkeammat reaali-palkat hintojen alenemisen johdosta. Kun sääntelyllä ei ylläpidetä tehottomia toimintamalleja, siirtyy työvoima-alalta toiselle tai alan sisällä uusiin tehtäviin. Tehottomien työpaikkojen suojeleminen johtaa työpaikkojen menettämiseen jollain toisella, tuottavammalla alalla tai tehtävässä.

Yleispalveluvelvoitteen uudistaminen voisi johtaa siihen, että yleispalvelun tarjoaja voisi kehittää toimintaansa tuottavampaan suuntaan, millä on pitkällä tähtäimellä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tällä uskotaan olevan myös positiivisia kerrannaisvaikutuksia muilla aloilla. On mahdollista, että esitetyn hankintamenettelyn käyttö johtaisi irtisanomisiin yleispalvelun tarjoajan osalta, mutta on yhtälailla mahdollista, että mahdolliset uudet jakeluyhtiöt hyödyntäisivät alueella jo työskenteleviä jakajia omassa jakelussaan, jolloin irtisanomisilta vältyttäisiin. Myös muut toimenpiteet ovat mahdollisia, kuten se, että yleispalvelun tarjoaja käyttäisi hankintamenettelyssä määritellyillä alueilla omia työntekijöitään alihankkijoina. Ylipäätään on huomattava, että kilpailun lisääntyminen postimarkkinoilla tai yleispalvelukirjeiden laatustandardin muuttaminen ei ole pääasiallinen syy postiyrityksissä tapahtuviin muutoksiin. Merkittävin syy yhtiöiden toiminnan muutoksiin on digitalisaatio ja sen myötä laskevat volyymit sekä kirjeiden että lehtien osalta.

On hyvin todennäköistä, että siirtyminen kansalaisten viranomaisasioinnissa paperikirjeiden sijasta ensisijaisesti sähköiseen postilaatikkoon vuodesta 2018 alkaen vähentää jaettavaan postin määrää kiihtyvällä vauhdilla. Käytännössä tämä tarkoittanee myös muutoksia postiyrittysten organisaatioihin.

Postiyrittysten asiakkaat voivat arvostaa uudet tuotteet ja palvelut korkeammalle kuin nykyisin tarjolla olevat. Esimerkiksi Posti Oy on jo nyt kehittänyt uusia toimintamalleja, kuten koti-apupalveluja, joilla se pyrkii hyödyntämään olemassa olevaa kapasiteettia tehokkaammin ja vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Postilain uudistuksen kanssa samaan aikaan etenevä liikennekaari-lakihanke mahdollistaa erilaisten kuljetuspalveluiden yhdistelyä ja tuo postinjake-lua tekeville yrityksille huomattavia mahdollisuuksia tehostaa ja laajentaa toimintaansa. Posti Oy:llä olisi esimerkiksi henkilöliikenteen harjoittamiseen soveltuvat kalusto- ja henkilöstö-resurssit jo valmiina ja muu toiminta tukisi luonnostaan tämän tyyppisiä kuljetuksia. Toimin-

nassa olisi mahdollista saavuttaa huomattavia mittakaavaetuja. Olisi tärkeää, etteivät liialliset velvoitteet muussa lainsäädännössä estäisi toiminnan kehittämistä.

Lokerikkojakelu

Lokerikkojakelua ja huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakamista tulee arvioida kokonaisuutena, eikä niitä ole syytä nähdä toisilleen vastakkaisina. Lokerikkojakelun yleistymisen puolesta puhuu jakeluyritysten työtaakan keventäminen ja uusien palvelukonseptien mahdollistaminen. Lokerikkojakelulla kevennettäisiin postinjakajien työtaakkaa ja parannettaisiin työturvallisuutta. Erityisesti hissittömissä porraskäytävissä jakelutyöhön liittyy tapaturmariski esimerkiksi talvisin.

Lokerikkojakelu nopeuttaisi jakelua ja alentaisi jakelukustannuksia. Muun muassa verkkokaupan ja ruokalähetysten yleistymisen on lisännyt pakettien osuutta lähetyksistä ja lokerikkojakelu tukisi tällaista toimintaa huoneistokohtaista postiluukkua paremmin. Lokerikkojen hyödyntäminen nostaisi käytännössä palvelutasoa, kun paketin noutoa varten ei tarvitsisi lähteä postitoimipisteeseen tai pakettiautomaatille. Se myös parantaisi omaisuuden ja tietojen turvaa, kun jakajan ei tarvitsisi jättää jakelukärryä tai -pyörää näkyvistään rappukäytävässä kulkemisen sijaan.

Tarkoituksenmukaisena ei pidetä lokerikkojen lukollisuudesta säätämisestä. Yksityiselämän suoja on perustuslaissa (731/1999) vahvistettu perusoikeus. Perustuslain 10 §:n mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Rikoslain 38 luvun 3 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti avaa toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin syyllistyy viestintäsalaisuuden loukkaukseen ja on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi asunto-osakeyhtiöt voivat nykyisinkin halutessaan hankkia lukollisen lokerikon, mutta tarkoituksenmukaista ei ole erikseen säätää lain tasolla. Asia jäisi näin ollen asunto-osakeyhtiön harkintaan.

3.9 Ympäristövaikutukset

Esityksellä on todennäköisesti postitoiminnan kokonaisenergiankulutusta ja kasvihuonepäästöjä vähentävä vaikutus, koska se mahdollistaa muun ohessa erilaisten tuotantoprosessien tehostamisen. Postitoiminnan energiankulutuksesta ja hiilidioksidipäästöistä valtaosa syntyy eri liikennevälineiden käytöstä. Hiilidioksidipäästöjä syntyy myös lajittelukeskus- ja toimipiste-kiinteistöjen lämmityksestä ja sähkönkulutuksesta. Energian kulutukseen ja kasvihuonepäästöjen määrään vaikuttaa pääasiassa kuljettava matka, eikä kerralla jaettavien tuotteiden määrällä ole juuri merkitystä aiheutuviin päästöihin.

Esityksen kaltainen yleispalvelukirjeiden laatustandardin muuttaminen mahdollistaisi postilähetysten joustavamman kuljettamisen, mikä vähentäisi kuljettua matkaa, kun kuljetuksia voisi yhdistää jaeltavien postilähetysten mukaan. Jakelujen yhdistämisellä ja jakelutoiminnan tehostamisella on todennäköisesti jakelusta aiheutuvia liikennemääriä pienentävä vaikutus, kun kahden jakeluauton sijasta jakelureiteillä voisi kulkea vain yksi auto tai tiettyinä päivinä auton ei tarvitsisi kulkea tietyillä reiteillä lainkaan. Liikennemääriä vähentää myös yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakeluelvoitteesta tehtävät poikkeukset. Ympäristölle koituvia hyötyjä saattavat vähentää kilpailun myötä mahdollisesti syntyvät päällekkäiset jakeluverkot. Esityksellä ei ole vaikutusta postitoiminnasta aiheutuvan jätteen syntyyn tai sen käsittelyyn.

3.10 Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuoliin tasa-arvoon

Esityksessä ehdotetaan, ettei siinä rajattaisi näkövammaisten lähetysten osalta lähettäjäksi vain näkövammaista henkilöä, vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetyks olisi maksutonta. Ehdotus parantaa näkövammaisten asemaa.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia ihmisten henkiseen tai fyysiseen terveyteen tai hyvinvointiin. Ehdotuksella ei ole vaikutuksia lapsiväestöön tai sen etuun. Ehdotuksella ei ole myöskään vaikutuksia sukupuoliin tasa-arvon toteutumiseen.

4 Asian valmistelu

Postilakia uudistetaan kahdessa osassa. Hankkeen ensimmäisessä osassa siirryttiin valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Laki vahvistettiin 9.6.2016. Hankkeen toisessa osassa postilakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja tarkoituksena on poistaa vanhentunutta ja alan toimijoiden liiketoimintaa haittaavia normeja. Työtä tehtiin tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Hankkeen toista osaa on valmisteltu virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä.

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hankkeen toisen osan valmistelu aloitettiin keväällä 2016, jolloin liikenne- ja viestintäministeriö järjesti avoimen kuulemistilaisuuden, jossa esiteltiin hankkeen aikataulua ja prosessin etenemistä. Tilaisuuden yhteydessä sidosryhmiltä pyydettiin avoimia kommentteja siitä, mitä postilaissa tulisi muuttaa ja mitä ei. Näiden kommenttien perusteella ministeriö valmisteli arviomuistion postilain muuttamiseksi, joka lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle elokuun alussa 2016.

Arviomuistiossa käsiteltiin sekä yleispalveluun että postimarkkinoihin liittyviä kysymyksiä. Arviomuistion saatteessa toimijoita pyydettiin arvioimaan ministeriön esittämiä ratkaisuvaihtoehtoja ja sitä, ovatko kaikki tarpeelliset asiakokonaisuudet otettu muistiossa huomioon. Arviomuistio ei sisältänyt ministeriön linjauksia hallituksen esityksen sisällöstä, vaan tarkoitus oli avoimesti sidosryhmien kanssa yhdessä löytää asiakokonaisuudet, joihin postilaissa haluttiin muutosta.

Arviomuistioon annettujen lausuntojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että sillä on tarpeelliset pohjatiedot hallituksen esityksen valmistelun käynnistämiseksi. Hallituksen esitys lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle syksyllä 2016 ja siihen saatiin lukuisia kommentteja. Seuraavaksi referoidaan hallituksen esityksestä vastaanotettuja lausuntoja ja, kuinka niihin reagoitiin.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaanotti lausuntokierroksen aikana hallituksen esitysluonnoksesta ...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

15 §. *Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset.* Lain 15 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä velvollisuus koskee sellaista jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia.

Lain 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että se vastaa sisällöltään muutettavaksi esitetävää 19 §:ää yleispalvelun laatustandardista. Siten esitetään, että kotimaan kirjelähetyksistä velvollisuus koskisi sellaista jättöpäivästä lukien toisena päivänä sijaan kolmantena arkipäivänä jaettaviksi tarkoitettuja kirjetuotteita. Lisäksi esitetään lakiteknistä muutosta, joka selkeyttäisi säännöksen tekstiä siten, että kirjaus ”on pidettävä tarjolla ainakin” esitetään muutettavaksi muotoon ”velvollisuus koskee”.

Esitettyä 1 momenttia on muutettava, jotta se vastaisi ja tukisi lain 19 §:n muuttamista ja siten mahdollistaisi yleispalveluun kuuluvien kirjeiden kulkunopeuden joustavoittamisen.

17 §. *Keräily ja jakelu.* Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.

Esitetty muutos mahdollistaisi yleispalvelulähetyksen joustavan tarjonnan, mutta vastaisi kuitenkin postidirektiivin vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisina sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin edelleen, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu. Esitetty säännös mahdollistaisi myös erilaisten sähköisten jakelukanavien käyttöönoton yleispalvelukirjeiden jakelussa. 17 §:n 1 momentti olisi yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun pääsääntö.

Esityksen 1 momentti mahdollistaisi yleispalvelukirjeiden osalta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeamisen. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 17 §:n 2 momentti, joka olisi poikkeus 1 momentissa säädettyyn. Ehdotettu uusi 2 momentti vastaisi postinjakelun markkinoiden nykytilaa varmistamalla viisipäiväisen jakelun säilymistä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Sekä 1 että 2 momentin osalta voidaan keräilyssä ja jakelussa ottaa huomioon lain 19 §:n laatustandardin mahdollistamat joustot yleispalvelukirjeiden kulkunopeudessa, mutta ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen keräilyn ja jakelun vaatimuksesta.

Uuden 2 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoajan on järjestävä hankintamenettely jakelun osalta. Hankintamenettelyssä on huomioitava laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisina sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin edelleen, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu.

Uusi 2 momentti varmistaisi sen, että niillä alueilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti syntyneitä ja ylläpidettävää sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, jaettaisiin yleispalvelulähetykset viitenä päivänä viikossa poikkeuksetta kerran päivässä. Yleispalvelun tarjoajan tulisi järjestää hankintamenettely yleispalvelukirjeiden keräilyn ja jakelun järjestämiseksi, siten kuin se katsoo sen tarkoituksenmukaisimmaksi noudattaen lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta. Säännöksessä käytetystä varhaisjakeluverkko -termistä huolimatta yleispalvelun tarjoaja tai hankintamenettelyssä valittu toimija voi keräillä ja jaella lähetykset päiväjakelussa. Sanomalehtien varhaisjakeluverkko mainitaan säännöksessä ainoastaan hankintamenettelyn aluetta rajaavana seikkana, ei siten, että sillä viitattaisiin keräilyn ja jakelun toteuttamisaikaan.

Yleispalvelun tarjoaja olisi itse jakelija, jos muita kiinnostuneita jakelijoita ei tietyillä alueilla olisi. Hankintamenettelystä säädetyt säännökset kannustavat osaltaan yleispalvelun tarjoajaa järjestämään hankintamenettelyn asianmukaisesti. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn joko pienissä osissa siten, jolloin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista säädetyn lain kynnysrajat ylity tai sitten ne voivat järjestää hankintamenettelyn laajoille alueille, jolloin sovelletaan edellä mainitun lain kynnysrajoja. Yleispalvelun tarjoajan ei nimenomaisesti edellytetä tekevän suuria hankintoja siten, että edellä mainittu laki tulisi sovellettavaksi, vaan yleispalvelun tarjoajalle jää valinnanvapaus järjestää hankintansa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankintamenettely on myös mahdollista tehdä yhteistyössä muiden kuljetuspalveluiden tarjoajien, kuten esimerkiksi Kelan, kanssa.

Yleispalvelun tarjoaja tekisi kaupalliset sopimukset hankintamenettelyssä valittujen jakelijoiden kanssa. Alihankkijoilla olisi oikeus tarjota omia palveluitaan myös muille kuljetus- ja jakelupalveluiden tarjoajille edellyttäen, että se hoitaisi keräily- ja jakeluvaihteen yleispalvelun tarjoajan kanssa sovitulla tavalla. Hankintamenettely koskee vähintään vain yleispalvelukirjeitä ja niiden keräilyä ja jakelua. Yleispalvelun tarjoaja valvoisi keräilyn ja jakelun järjestävää tahoja yleispalvelukirjeiden osalta siten kuin postilaissa säädetään. Keskeisin valvontamekanismi olisi yleispalvelun laatustandardi, jota ehdotetaan esityksessä kevennettäväksi. Jos yleispalvelun tarjoaja hankkisi myös esimerkiksi yritys kirjeiden jakeluun ulkopuolisen toimijan, koskisi tällaisia kirjeitä postilain säännökset esimerkiksi kirjesalaisuuden osalta.

Yleispalvelun tarjoaja määrittelee hankintasopimuksissaan kilpailutettavan alueen tarkemman aluekohtaisen logistiikan. Keräilyn ja jakelun osalta hankintamenettely olisi järjestettävä niin sanotun viimeisen mailin osalta vähintään Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Hankintamenettelyn voi järjestää myös muille kuin Viestintäviraston määrittelemille alueille. Yleispalvelun tarjoaja määritteli hankintamenettelyssä ne kohteet, joissa jaettavat ja keräiltävät lähetykset luovutetaan hankintamenettelyssä valitulle toimijalle tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla.

Liikennekaaren myötä kuljetusten yhdistäminen on aidosti mahdollista ja lisääntynyt toimijoiden määrä tietyillä alueilla luo lisääntyvää kilpailua, joka tuo parempia palveluita postinsaajille. Lisääntynyt kilpailu ja uudet toimijat haja-asutusalueilla tulevat todennäköisesti johtamaan myös alhaisempiin jakelukustannuksiin, mikä hyödyttää esimerkiksi sanomalehtien jakelua lisääntyneiden jakeluvaihtoehtojen lisäksi. Yleispalvelun tarjoajan on järjestettävä hankintamenettely vain yleispalvelukirjeiden keräilyn ja jakelun osalta, muilta osin se voi halutessaan jatkaa toimintaansa kilpailutetuilla alueilla, eli säännös ei kiellä yleispalvelun tarjoajaa toimimasta hankintamenettelyn kohteena olevilla alueilla. Siten on mahdollista, että tietyillä alueilla on päällekkäisiä jakeluverkkoja, jotka voivat johtaa tehottomaan toimintaan.

Viestintävirasto arvioisi ja määritteli ne alueet, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Viestintäviraston tulisi tarkastella määriteltyjä alueita vuosittain ja tehdä tarvittavia muutoksia aluemäärityksiin, jos sellaiseen on tarvetta. Vuosittaista tarkastelua tiheämpää tarkasteluväliä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ja se loisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Uusi 2 momentti takaisi postinsaajien tasa-arvoisuuden koko maassa, koska taajama-alueilla on yleisesti useita vaihtoehtoisia jakelupalvelun tarjoajia muille kuin yleispalvelutuotteille, mutta haja-asutusalueille vaihtoehtoisia jakelupalveluiden tarjoajia ei ole. Näin järjestettävä jakelu turvaa kattavan jakelun koko maassa viitenä päivänä viikossa.

Viestintävirasto valvoisi lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista siltä osin kuin yleispalvelun tarjoajan hankintamenettely ei ylittäisi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista säädetyn lain kynnysrajoja. Siten Viestintävirasto valvoisi myös yleispalvelun tarjoajan hankintamenettelyä siltä osin, että prosessi on läpinäkyvä ja tasapuolinen. Muuten yleispalvelun tarjoajan tulisi soveltuvin osin noudattaa hankintamenettelyssään lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Erityisesti hankintamenettelyssä olisi otettava huomioon olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Ehdotetut 1 ja 2 momentit mahdollistaisivat entistä paremmin yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuksia käyttää jakelussaan alihankintaa alueilla, joissa sen oma toiminta olisi kannattamatonta. Kilpailutettu toimija saattaisi hoitaa jakelun yleispalvelun tarjoajan omia kustannuksia alhaisemmilla kustannuksilla, mutta voisi saada lisäarvoa omalle jakelulle yhdistämällä kuljetuksiin myös esimerkiksi ateria- tai lääkepalveluita. Lehdistölle hankintamenettelyyn perustuva malli avaisi mahdollisuuden hyödyntää sopimuksista riippuen viisi- tai mahdollisesti seitsemänpäiväistä jakelua. Postinsaajien osalta turvataisiin yhtäläinen ja tasapuolinen oikeus informaatioon.

Hankintamenettelyprosessi luo jonkin verran hallinnollista taakkaa yleispalvelun tarjoajalle, mutta hankintamenettely on tehtävä vain kerran vuodessa, mikä ei muodosta kohtuutonta rasitetta yleispalvelun tarjoajalle. Hankintamenettelyä ei voi toteuttaa ulkopuolinen taho kuten Viestintävirasto, koska yleispalvelun järjestämiseen ei aiota ohjata valtion tukea.

Hankintamenettelyyn perustuva malli vastaisi niin sanottua Uuden-Seelannin mallia siten, että jakelu taajama-alueilla olisi mahdollista kolmesti viikossa ja haja-asutusalueilla viitenä päivänä viikossa. Tällaisessa mallissa yleispalvelua ei rahoitettaisi valtion toimesta, eikä postilaki sisältäisi säännöksiä yleispalvelun rahoituksesta tai kustannusten korvaamisesta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan 1 ja 2 momentissa mainitusta keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon. Ehdotettu 3 momentti vastaa nykyisin 1 momentissa säädettyä ja lakiteknisesti on selkeämpää esittää se uutena 3 momenttina ja viitata sekä 1 että 2 momenttiin.

17 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 19 §:n laatustandardi. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Muutos on tarkoituksenmukainen ottaen huomioon esityksessä ehdotetut muutokset lain 19 §:n laatustandardiin.

Posti- ja sanomalehtimarkkinoiden ollessa tällä hetkellä siirtymävaiheessa, on erityisesti yleispalvelun keräilyä ja jakelua koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltava seuraavien vuosien aikana uudestaan.

18 §. Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä. Lain 18 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Esiityksen 1 momentista ehdotetaan siis poistettavaksi viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin, mutta viittaus esitetään siirrettäväksi 18 §:n 3 momenttiin.

Yllä esitetty viittaus ehdotetaan siirrettäväksi 18 §:n 3 momenttiin siten, että edellä 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetysten keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa, jos talous sijaitsee ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postin saajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

Esityksessä ehdotetaan 18 §:n osalta lisäksi muutettavaksi 2 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 1000 taloutta. Poikkeustalouksien määrää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 300:sta tuhanteen kotitalouteen. Tällä hetkellä 300 talouden rajoitus sekä viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin tieyhteyksiin rajoittaa poikkeusmahdollisuutta entisestään, minkä seurauksena poikkeustalouksia on ollut vuosittain selvästi alle 200. Muutos mahdollistaisi joustavamman yleispalvelun tarjoamisen sekä poistaisi kohtuuttoman vaatimuksen jakaa yleispalvelulähetyksiä esimerkiksi saariin, joihin ei ole tie- tai muuta yhteyttä postinsaajan luo.

Lakia on 18 §:n osalta täsmennettävä, koska korkein hallinto-oikeus on 8 päivänä huhtikuuta 2016 antamassaan päätöksessä linjannut, että yleispalvelulähetykset on jaettava viitenä arkipäivänä viikossa saaristoalueille siinäkin tapauksessa, että se ei olisi mahdollista hyödyntäen yhteysaluksia. Tällainen velvoite ei käytännössä ole tarkoituksenmukainen, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta jakelukustannukset yhden yleispalvelulähetyksen osalta nousevat noin 200-500 euroon.

19 §. Yleispalvelun laatustandardi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 1 momenttia siten, että yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä.

Yleispalvelun laatustandardia koskevasta 19 §:n 1 momentista voitaisiin poistaa niin sanottua 1. luokan kirjeen kulkunopeutta koskeva sääntely, koska jäsenvaltiot asettavat direktiivin mukaan itsenäisesti kotimaan postin laatustandardit. Direktiivin mukaan yleispalvelun tarjoajalla ei ole velvollisuutta tarjota 1. luokan kirjeitä koskevaa palvelua. 1. luokan kirjeelle postilaissa asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen 1. luokan kirjeen osalta ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin, jos palvelulle on kysyntää ja yleispalvelun tarjoaja päättää sitä jatkosakin tarjota.

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, laatustandardia voitaisiin keventää siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä (nykyisin: 95 prosenttia toisena arkipäivänä) ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä (nykyisin: 98 prosenttia kolmantena arkipäivänä). Muutokset mahdollistaisivat yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnan joustavoittamisen ja monipuolistamisen sekä vastaisivat hallituksen normien purun tavoitetta.

Soveltamalla postidirektiivissä mahdollistettuja joustoja yllä esitetyllä tavalla keräily ja jakelu voidaan järjestää viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poiketen kolme kertaa viikossa. Kolmea jakelukertaa vähäisempää jakelukertojen määrää arkipäivien aikana, yleispalvelukirjeiden osalta, ei voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 2 momenttia siten, että Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

Olisi perusteltua, että Suomi käyttäisi 2 momentin osalta direktiivissä mainittua poikkeusta ja myöntäisi yleispalvelun tarjoajalle vapautuksia Euroopan unionin sisäinen ulkomaanpostin osalta. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin osalta sääntelyä voitaisiin keventää niin, että se olisi jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Ehdotetut prosentuaaliset muutokset tarjoaisivat yleispalvelun tarjoajalle kotimaan postilähetyksiin tehtävien joustojen lisäksi mahdollisuuden monipuolistaa toimintaansa. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja on kevennettävä kotimaan postin lisäksi, koska ilman EU:n sisäistä ulkomaanpostia koskevan laatustandardin keventämistä yleispalvelun tarjoaja ei pystyisi täysimääräisesti hyödyntämään kotimaan kirjeelle sallittua hitaampaa kulkunopeutta.

Kulkunopeuden laatua arvioitaessa riittävänä laatuna pidetään vähintään 96 prosentin toteutumaa kerättävistä ja jaettavista lähetyksistä. Tämä osaltaan poistaa valvovalta viranomaiselta hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu jatkuvasta laadun valvonnasta riittävän toteutuman ollessa lähes 100 prosenttia.

24 b §. *Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille.* Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 24 b § siten, että yleispalvelun tarjoajan on tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä on sisältöpalveluiden tarjoajien käytettävissä avoimen rajapinnan kautta.

Tietojärjestelmän avulla sisältöpalveluiden tarjoajat, esimerkiksi sanomalehdet, voisivat luoda itselleen sähköisen julkaisun, jota ne voisivat tietojärjestelmää hyödyntäen jakaa asiakkailleen halutessaan viikon jokaisena päivänä. Yleispalvelun tarjoajan olisi toimittava yhteistyössä tietojärjestelmää hyödyntävien tahojen kanssa ja mahdollistettava sähköinen jakelu tarjottavalle tuotteelle.

Uusi säännös olisi voimassa kolme vuotta lain voimaantulosta. Säännös ehdotetaan määräaikaiseksi, koska posti- ja lehtimarkkinat ovat parhaillaan siirtymävaiheessa digitalisaation ja median murroksen myötä. Siirtymäajan aikana esimerkiksi sanomalehdille mahdollistetaan sähköinen jakelualusta, jos niillä ei itsellä ole resursseja tai kannustimia tuottaa tällaista palvelua täysin itsenäisesti. Uusi säännös olisi määräaikainen myös sen kokeiluluontoisuuden vuoksi.

si. Määräajan päättymisen jälkeen säännöksen voimassaoloa ei ole tarpeen jatkaa, koska tietojärjestelmä on kertaalleen luotu ja yleispalvelun tarjoaja voisi jatkaa tietojärjestelmän tarjoamista jakelupalveluiden tarjoajille niin halutessaan markkinaehtoisesti.

Henkilötietosuojan näkökulmasta tietojärjestelmä on ongelmaton, sillä siinä ei siirretä henkilötietoja ja tietojärjestelmällä ei luoda henkilötietorekisteriä, vaan luodaan esimerkiksi fyysisen printtilehden sähköinen versio jaeltavaksi sähköisessä muodossa.

26 §. Hinnoittelu. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat: 1) sisältävät kohtuullisen liikevoiton; 2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta; ja 3) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Esitetty muutos mahdollistaisi sen, että yleispalvelutuotteissa sallitaan kohtuullinen kate, jolla tarkoitetaan hinnoittelulaskelmaan lisättävän katteen suuruutta. Kohtuullisena pidetään 10 prosentin liikevoittoa yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelua yleispalvelutuotekohtaisesti tarkasteltuna.

EU:n sääntelykehys sallii yleispalvelutuotteiden kohtuullisen katteen. EU:n oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että hyväksyttäväksi on katsottu 3-13 prosentin suuruinen kohtuullinen kate. Hyväksyttävää kohtuullista katetta on arvioitu esimerkiksi Belgian bpostia, Iso-Britannian Post Office Ltd:tä ja Kreikan Hellenic Postia koskevissa päätöksissä.

Nykymuodossa yleispalvelutuotteissa ei sallita kohtuullista katetta. Yleispalvelutuotteiden määrä on vähentynyt ja vähenee merkittävästi tulevina vuosina, joten muutos luo kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotus myös mahdollistaa yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

Yleispalvelun tarjoajan on ehdotetun muutoksen mukaisesti kuitenkin hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta ja ne noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaukset yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hintojen kohtuullisuuteen, kustannussuuntautuneisuuteen ja tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan, koska ne ovat ristiriidassa uuden esitetyn kohtuullisen liikevoiton kanssa. Viittaus hinnoittelun kohtuullisuuteen on tarpeeton, koska jo yllä on arvioitu kohtuullisen liikevoiton määritelmää. Lisäksi kohtuullinen liikevoitto yleispalvelun tarjoajalle saattaisi olla määrittely eri tavalla kuin kohtuullinen liikevoitto postinsaajaa kohtaan. Viittaus kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun poistetaan, koska termi ja sen määrittely olisivat ristiriidassa kohtuullisen liikevoiton määritelmän kanssa. Myös viittaus tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan voidaan poistaa tarpeettomana, koska kohtuullisen liikevoiton mahdollistaminen ja sen tavoittelu kannustaa jo itsessään tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Uuden säännöksen myötä yleispalvelutuotteista voidaan periä kohtuullista, 10 prosentin liikevoittoa. Säännöksen myötä yleispalvelutuotteiden hinnat olisivat avoimia ja syrjimättömiä ja sellaisia, että yleispalvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta. Kohtuullisen liikevoiton salliminen ei ole ristiriidassa avoimuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista, joten viraston tehtävänä on valvoa hinnoittelun kohtuullisuutta.

37 §. Postinumerojärjestelmä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 37 §:n 3 momenttia siten, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Käytännössä postinumerotiedosto on ollut maksuttomasti saatavilla Posti Oy:n internetsivujen ja Ftp-palvelimen kautta 1.1.2013 alkaen. Jatkossa velvoite ehdotetaan sisällytettäväksi postilakiin. Tietojen olisi oltava saatavilla maksutta käyttökelpoisessa muodossa, jolla tarkoitetaan esimerkiksi koneluettavuutta ja uudelleenkäytettävyyttä. Olennaista on, että tiedot ovat saatavilla helppokäyttöisesti siten, että tietoja voidaan jatkojalostaa ja niitä voidaan hyödyntää muissa palveluissa ja toiminnoissa.

Esityksessä ehdotetaan samalla poistettavaksi 37 §:n 3 momentin jo vanhentunut säännös siitä, että tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Lain 37 §:n 3 momenttia muutettaisiin seuraavasti: ”postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa”. Ehdotetulla säädösmuutoksella postilain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaamaan nykytilaa.

38 §. Osoiterekisteri. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 3 momenttia siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi Posti Oy voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajoittamasti niitä haluaville tahoille. Postilain 38 §:n 3 momentti siis kuuluisi seuraavasti: ”osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen”.

Tällä hetkellä postilain 2 §:ssä säädetyillä postiyrityksillä on velvollisuus luovuttaa toisilleen osoiterekisteritietoja. Tietojen luovuttaminen Posti Oy:n osoiterekisteristä muille kuin postitoimiluvan haltijoille jää postilain 38 §:n 4 momentin mukaisen hinnoitteluvälvoitteen ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Siksi postilakia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi yhteisöjen osoiterekisteritietojen luovutuksen muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille kuin postiyrityksille. Jos osoiterekisteritietoihin olisivat oikeutettuja osoitteellista jakelutoimintaa harjoittavat yritykset, olisi käyttäjäryhmä rajattu. Yhteisöjä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja, joten niitä tulisi voida vapaasti luovuttaa esimerkiksi markkinointitarkoituksiin.

Ministeriö pitää yllä esitettyä ehdotusta ongelmattomana tietosuojanäkökulmasta. Postin osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei saa luovuttaa edelleen. Postilain 38 §:n 5 momentissa säädetään rekisteröidyn kielto-oikeudesta siten, että osoiterekisteriin rekisteröity henkilö voi kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalveluiden yhteydessä. Käytännössä luovutuskiellon tehneitä henkilöitä on noin 84 000. Edellä kuvattu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen ei estä tietojen luovuttamista toisille postiyrityksille 4 momentin mukaisen luovutusvelvollisuuden nojalla, vaan se koskee kaupallisin ehdoin tapahtuvaa rekisterien tarkistamis- ja korjaamispalveluita.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 38 §:n 4 momenttia siten, että osoiterekisteristä olisi luovutettava tiedot postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Nykyinen 4 momentti on muodossa: ”Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.”

Ehdotuksen mukaan momentti muutettaisiin muotoon: ”Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.”

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua postimarkkinoilla ja edistää palvelujen saatavuutta sekä parantaa siten postinsaajien asemaa. Näistä syistä ehdotuksella on myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Osoiterekisterin ja postinumerojärjestelmän tietoja voidaan käyttää myös osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelun järjestämiseen. Irrottamiskustannukset mahdollistavat nykyistä paremman ajantasaisen tiedon saatavuuden, jonka avulla postiyritykset tarjota omia palvelujaan.

Irrottamiskustannuksiin perustuva hinta pitää sisällään vain sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Sen sijaan kustannussuuntunut hinta sisältää tämän lisäksi osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvia, luovutettaville osoitetiedoille kohdennettavissa olevia kustannuksia. Kustannussuuntunut hinta muodostuu siis selvästi korkeammaksi kuin irrottamiskustannuksiin perustuva hinta, mikä on käytännössä osoittautunut muille toimijoille kuin Posti Oy:lle ongelmalliseksi. Siten siirtyminen kustannussuuntuneesta 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.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 6 momentti. Momentin mukaan postiyrityksen olisi poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Tarkoituksena on ratkaista postiyrityksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen. Käytännössä lähettäjiillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Posti Oy:n mukaan postin palvelutuotannossa tehdyn otannon mukaan noin 2 prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannon perusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Posti Oy on tuonut esiin historiatietojen säilyttämisen tarpeellisuuden myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Kyseisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät Posti Oy:n käytännön toiminnassa siten, että postin lähettäjillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja perilleaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perilleaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyrittäjien edun mukaista.

Momenttia ei voida suoraan kumota, koska perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että henkilötietojen säilytysaika tulee täsmällisesti määrittää ja siten tietoja ei voi säilyttää osoiterekisterissä määrittelemättömiä aikoja. Määräaika määriteltäessä on otettava huomioon henkilötietolain 9 §, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Niin ikään rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on henkilötietolain 29 §:n mukaan estettävä tällaisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan. Tästä syystä esityksessä on päädytty esittämään nykyisen kymmenen vuoden määräajan sijaan 20 vuoden määräaika.

40 §. Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi. Lain 40 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin sisältöä siten, että kirjelähetysten sijaan otsikossa mainitaan postilähetykset.

Lain 40 §:n 1 ja 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, kirjelähetysten lisäksi momentissa mainittaisiin myös postipaketit. Kyseiset tarkennukset vastaisivat paremmin muuttunutta toimintaympäristöä, jossa pakettien lähettäminen on lisääntynyt ja on nähtävissä että sähköisen kaupankäynnin lisääntyessä pakettien määrä tulee myös tulevaisuudessa lisääntymään.

Lisäksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavaan muotoon: ”jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle”. Nykyisin 1 kohdassa mainitaan ”aiheuttavat ilmeistä vaaraa”, joka siis esitetään muutettavaksi muotoon ”saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa”. Muutos parantaisi postiyrittäjien turvaa, koska he voivat kieltäytyä vastaanottamasta lähetystä, jonka epäilevät aiheuttavan ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle. On otettava huomioon, ettei postiyrittäjä voi varmuudella tietää lähetysten sisältöä.

40 a §. Näkövammaisen lähetys. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 40 a §:n 1 momentti siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henkilöä, vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetys olisi maksutonta. Säännöksellä saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö, sillä ministeriön saamien tietojen mukaan Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetystä myönteisesti ja käytännössä yksityishenkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetysten maksutta, mutta toisinaan tulkinnat ovat vaihdelleet. Säännöksen laajentamisella ei nähdä olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia postiyrittäjiin ja se parantaisi näkövammaisten asemaa ja heidän saamiaan palveluita.

Postilain 40 a §:n 1 momentti kuuluisi siis seuraavasti: “postiyrittäjien, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä

operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.”

Ministeriön arvion mukaan säännöksen laajentaminen siten, että se käsittäisi pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista, aiheuttaisi kustannuksia postiyrityksille. Näitä kustannuksia ja siten säännöksen laajentamista yllä esitetyn laajennuksen lisäksi tulisi arvioida tarkemmin vielä hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

41 §. Toimitusehdot. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 41 §:n 3 momenttia siten, että postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta.

Voimassa olevan lain 41 §:n 1 momentin mukaan postiyrityksen on julkaistava toimitusehdot yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä niitä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta, mutta tällä hetkellä 41 §:n 3 momentin mukaan toisin kuin toimitusehdot, on hinnastot lähetettävä aina paperimuodossa, vaikka postinsaaja ei niitä haluaisi. Muutoksen myötä sekä toimitusehdot että hinnastot on julkaistava postiyrityksen internet-sivuilla ja pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Esitetyllä muutoksella yhdenmukaistetaan asiakirjojen lähettämiseen sovellettavia käytäntöjä.

43 §. Jakelu. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 43 §:n 1 momenttia siten, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohdaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Kiinteistönomistajat voisivat halutessaan asentaa lokerikot, mutta sitä ei nimenomaisesti velvoiteta. Kuitenkin lokerikkojakelun tulisi olla ensisijainen vaihtoehto huoneistokohtaisiin postiluukkuihin verrattuna. Postiyritys sopii jokaisen kerrostalon kohdalla erikseen, suoritetaanko jakelu lokerikkoihin vai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Asunto-osakeyhtiö tekee päätöksen siitä, kumpaa jakelukäytäntöä kyseisessä taloyhtiössä noudatetaan. Jos kerrostaloon on asennettu lokerikko ja asunto-osakeyhtiö on sopinut postiyrityksen kanssa lokerikkojakelusta, voi yksittäinen asunnon omistaja sopia postiyrityksen kanssa myös huoneistokohtaisesta jakelusta kohtuullista maksua vastaan. Muutos kannustaisi postimarkkinoilla toimivia yrityksiä kehittämään palveluitaan niin, että tilaajapuoli hankkii ne vapaasta tahdostaan niiden tuoman lisäarvon vuoksi. Uudisrakennuksissa lokerikot voitaisiin asentaa jo talon rakennusvaiheessa, mutta vanhaan taloon voidaan asentaa lokerikot vain, jos asunto-osakeyhtiö tekee kyseisen päätöksen ottaen huomioon esimerkiksi rakennussuojelusääntelyn ja pelastusturvallisuuden. Kerrostalojen lokerikkojen hankinta, asennus ja ylläpito kuuluisivat kiinteistön omistajan kustannukselle ja vastuulle.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 43 §:n 3 momenttia siten, että kuitattavien lähetyksien ja postipakettien lisäksi kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

47 §. Postilähetysten säilyttäminen postin saajan noudettavina. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 47 §:n 1 momenttia seuraavasti: jos postin saaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetyksiä postin saajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, voi postiyritys edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

Muutosta ehdotetaan, koska postiy yrityksillä on ilmennyt ongelmia toimittaa postilähetyksiä asiakkaille, jotka ovat esimerkiksi kesän ajaksi ottaneet postilaatikkonsa pois, mutta eivät ole ilmoittaneet postiy yritykselle mahdollisesta korvaavasta osoitteesta, johon jakelu voitaisiin suorittaa.

49 §. Postiy yrityksen vastuu. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 49 §:n 1 momenttia siten, että postiy ritys vastaisi vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalla nimenomaan seurattavan lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Lain 1 momenttia tarkennetaan siten, että siinä ehdotetaan säänneltäväksi seurattava lähetykset, joiden postittamisen ja luovutuksen voi todentaa. Postiy yrityksellä ei tule olla vastuuta lähetyksistä, jotka eivät ole seurannan piirissä. Jos lähetystä ei voi seurata, on tällaisen postiy yrityksen vastuulla olevan lähetyksen vahinkoa yleensä mahdotonta todentaa. Uusi säännös vastaisi kansainvälisen postiliikenteen sääntelyä, koska kansainvälisessä postiliikenteessä tavallisesta kirjeestä ei ole oikeutta saada vahingonkorvausta.

Lain 49 §:n 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että postiy yrityksen vastuu alkaa postin lähettäjän jätettyä lähetyksen keräilypisteeseen tai muulla tavalla postiy yrityksen kuljetettavaksi. Vastuu päättyy, kun lähetykset on toimitettu sovitun toimitustavan mukaisesti. Momentista poistettaisiin lähetyksen luovutustapojen tarkka kuvaaminen, koska tekninen kehitys ja digitaalisiaatio mahdollistavat uusia jakelutapoja ja siten on tarkoituksenmukaista myös purkaa alan liiketoimintaa häiritsevää sääntelyä ja mahdollistaa uusien palveluiden käyttöä.

51 §. Vastuun rajoitukset. Lain 51 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 kohta kumotaan ja siten nykyisestä 2 kohdasta tulee uusi 1 kohta ja nykyisestä 3 kohdasta uusi 2 kohta.

Lain 51 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 kohta kumotaan ja siten nykyisestä 2 kohdasta tulee uusi 1 kohta, nykyisestä 3 kohdasta uusi 2 kohta ja nykyisestä 4 kohdasta uusi 3 kohta.

Ehdotettu 51 §:n 1 momentti kuuluisi siis siten, että lähetyksen viivästymisestä on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään: 1) 85 euroa kirjatus-ta tai saantitodistusta vastaan luovutettavasta kirjelähetyksestä; 2) 150 euroa muusta kirjelähe-tyksestä tai postipaketista.

Ehdotetun 51 §:n 2 momentin mukaan lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään: 1) sovittu vakuutusarvo vakuutetusta lähetyksestä; 2) 340 euroa muusta kirjelähetyksestä; 3) 25 euroa kilolta postipaketista.

Muutokset esitetään tehtäväksi, jotta säännös olisi linjassa 49 §:n esitettyjen muutosten kanssa. Tarkoituksena on, että postiy yrityksellä ei olisi vastuuta lähetyksistä, jotka eivät ole seurannan piirissä ja siten 51 §:stä voitaisiin poistaa viittaukset 50 euron tavallisiin kirjelähetyksiin, joita ei seurata ja joiden vahinkoa on käytännössä mahdotonta todentaa kirjelähetyksen ollessa postiy yrityksen vastuulla.

56 §. Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 56 §:n 4 momenttia siten, että postiy ritys voisi hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan nykyisen kuuden kuukauden sijaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle.

Muutosta kolmen kuukauden määräaikaan siirtymiseen esitetään, koska perillesaamattomien postipakettien käsittelykustannukset käsittäen postipaketin säilytyksen, ovat laskennallisesti noin 100 euroa ja aiheuttavat siten ylimääräisiä kustannuksia postiyrityksille. Postilaki edellyttää, että postipakettia on tarjottava vastaanottajalle ja sen jälkeen palautettava lähettäjälle. Postipalveluiden käyttäjiltä voidaan edellyttää omaa aktiivisuutta tiedustella pakettia kolmen kuukauden aikana, jos sekä vastaanottaja että lähettäjä ovat jättäneet noutamatta lähetyksen säilytysaikana.

67 a §. Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi 67 a § siten, että lakiin lisättäisiin uusi tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n sääntelyä vastaava pykälä valvonta-asioiden käsittelystä Viestintävirastossa. Pykälän mukaan Viestintävirasto voisi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan. Viestintävirasto voisi asettaa postilaissa säädetty valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) olisi todennäköistä, että kyse ei olisi postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla olisi epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käytävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Viestintäviraston olisi tehtävä päätös tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

Tämä muutos mahdollistaisi Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutos vastaisi tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä

79 §. Erimielisyyksien ratkaiseminen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 79 §:n 1 momenttia siten, että se vastaisi sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ä siten, että Viestintäviraston valmistellessa ratkaisua erimielisyyksiä koskevassa asiassa päätöksen tekemisellä ei olisi määräaika poikkeuksellisen laajoissa tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatetuissa asioissa.

Postilain 79 §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti: “jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen”.

80 §. Muutoksenhaku. Esitykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 80 §:n 3 momentti siten, että Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 §:ssä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan

Uusi momentti vastaisi sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä siten, että Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee yleispalveluvelvoitteen asettamista (23 §). Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017. Lain 24 b § on voimassa kolme vuotta lain voimaantulosta.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

3.1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Osa ehdotetun lain säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava myös perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan niitä säännöksiä, joilla on erityisiä yhtymäkohtia perusoikeuksiin.

3.2 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään käsitellyt asiaa muun muassa lausunnoissa PeVL 19/1994 vp (sähkömarkkinalaki), PeVL 1/1996 vp (teletoimintalain muuttaminen), PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki), PeVL 34/2000 ja PeVL 5/2001 vp (telemarkkinalain muuttaminen) sekä PeVL 8/2002 (viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttaminen).

Valiokunnan tähänastinen käytäntö voidaan tiivistää siten, että velvoitteet ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 34/2000). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt keskeisenä myös sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa asetettavia velvollisuuksia.

Postilain 38 § esitetään muutettavaksi siten, että Posti Oy velvoitettaisiin luovuttamaan osoitetietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekistereistä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 2/1988). Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattun omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellistä on lisäksi se perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisissä suhteissa noudatettavasta hinnoittelusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kun sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Koska esitetty sääntely on tarkkarajaista ja Posti Oy:n kannalta kohtuullista, on esitettyä sääntelyä pidettävä perustuslain mukaisena. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi viestintäverkon luovutusta koskevissa lausunnoissaan katsonut, että omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen teleyrityksille asetetut velvoitteet ovat perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Yleispalvelun tarjoaja saattaa siten joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen ole kohtuutonta. Tämä on perusteltua siitä syystä, että yleispalvelun tarjoaja saa asemastaan kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille ja pystyy hyödyntämään toiminnassaan muun muassa mittakaava-etuja. Kilpailuetuna voidaan pitää myös sitä, että yrityksen jakeluverkko on rakennettu käytännössä ”monopoli-markkinoilla”.

3.3 Sananvapaus

Voimassa olevan postilain 4 §:n mukaan postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle. Postitoiminta muuttui 1.6.2016 alkaen ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi. Ilmoituksessa on annettava yrityksen yhteisö- ja yritystunnus, osoite ja tiedot yhteyshenkilöistä sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Kuvauksessa on kerrottava ainakin postiyrityksen toimialue ja asiakasryhmä. Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Sanoma- tai aikakauslehti-toimintaa ei säännellä postilailla.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 28/2000 vp (hallituksen esitys postipalvelulaiksi) katsonut, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on valiokunnan mukaan ollut se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden jakeluun ja laatustandardeihin tai muut esitetyt muutokset eivät vaikuta sananvapauden toteutumiseen. Ehdotus on siten ongelmaton perustuslaissa tarkoitettuna sananvapauden kannalta.

3.4 Luottamuksellisen viestin suoja

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestinnän suoja on loukkaamaton. Momentin on tulkittu soveltamiskäytännössä turvaavan yleisesti luottamuksellisen viestinnän salaisuutta, vaikka siinä erikseen mainitaankin kirje ja puhelu käytännössä tavanomaisimpina luottamuksellisen viestin muotoina.

Postilain 55 § sisältää kiellon, jonka mukaan postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä. Lain 62 §:n mukaan postiyrityksen taas tulee turvata luottamuksellisen viestinnän salaisuus. Viestinnän luottamuksellisuutta suojaa myös 63 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus.

Postilähetyksen avaamisoikeutta tulee perustuslakivaliokunnan mukaan voida käyttää vain laissa rajatuissa tapauksissa ja ainoastaan silloin, kun postilähetyksen avaaminen on hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätön toimenpide. Ehdotuksen tarkoitus on suojata postilähetyksiä käsitteleviä ihmisiä, joten postilähetyksen avaaminen on nähtävä välttämättömäksi toimenpiteeksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa turvallisuustarkastuksessa.

Tällä käsitteellä viitataan perusoikeusuudistuksen esitöissä postilähetyksen tarkastukseen tärkeän turvallisuusintressin vuoksi (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Tällaisen intressin huomioon ottaminen on keskeisesti ehdotetun sääntelyn taustalla, eikä se siten muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 30/2001 vp, s. 3).

Postilain 40 § postilähetysten vastaanotosta, välityksestä ja takavarikoinnista ehdotetaan uudistettavaksi siten, että postiyritys voi kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetystä tai postipakettia, jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljetaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle. Nykymuodossa säännös kuuluu ”aiheuttavat ilmeistä vaaraa” ja siten säännöksen mahdollisuutta olla välittämästä tai vastaanottamasta postilähetystä laajennetaan joiltakin osin. Ehdotuksessa ei siis muuteta lain säännöksiä, jotka vaikuttaisivat luottamuksellisen viestin suojan turvaamiseen.

3.5 Elinkeinonvapaus

Perustuslain elinkeinonvapauden kannalta merkityksellisiä ovat ehdotuksen säännökset, jotka koskevat 24 b §:n tietojärjestelmää sähköisistä sisällöistä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt elinkeinonvapauteen liittyviä kysymyksiä muun muassa lausunnoissa PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL 19/1998 vp (laki televisio- ja radiotoiminnasta), PeVL 28/2001 vp (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista), PeVL 61/2002 vp («viestintämarkkinalaki») sekä PeVL 67/2002 vp (laki rahoitustarkastuksesta).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi 24 b § tietojärjestelmästä sähköisille sisällöille. Yleispalvelun tarjoajan olisi tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voisivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä niin halutessaan jopa seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä olisi vapaasti käytettävissä tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta eli avoimen rajapinnan kautta.

Valiokunta on lausuntokäytännössään todennut, että elinkeinovapautta ei saa rajoittaa ilman erittäin pätevää syytä. Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista tai muita tärkeitä ja vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Rajoitusten tulee ilmetä lain tasolta, koska kyseessä on perusoikeuden rajoittaminen. Uudesta 24 b §:n tietojärjestelmästä säädettäisiin lain tasolla. Asettamalla kuvatulla tavalla yleispalvelun tarjoajalle velvoite ylläpitää järjestelmää pyritään osaltaan turvaamaan esimerkiksi sananvapautta ja moniarvoisen lehdistön toimintakykyä median murroksen aikana. Lisäksi on otettava huomioon yleispalvelun tarjoajana tällä hetkellä toimivan Posti Oy:n monopoliasema kirjelähetysten markkinoilla.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa postipalvelulaista antamassaan lausunnossa (PeVL 28/2000 vp) todennut, että yleispalveluvelvoitteen asettaminen ei saa olla yrityksen kannalta kohtuutonta. Hakemuksetta määrättävä velvoite ei siten saa muodostua yritykselle kohtuuttoman raskaaksi, vaan velvoitteen tulee olla oikeassa suhteessa yrityksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Esityksessä ehdotettu velvoite ylläpitää tietojärjestelmää ei olisi verrattavissa laajuudeltaan yleispalveluvelvoitteen asettamiseen, vaan se olisi yksi osa kyseistä velvoitetta.

Esitys mahdollisesti edellyttäisi yleispalvelun tarjoajaa tekemään joitakin investointeja tietojärjestelmän laajemman käytön mahdollistamiseksi. Yleispalvelun tarjoaja on jo tällä hetkellä kokeillut sähköisten sisältöjen luomiseen tarkoitettua alustaa, joten merkittäviä investointeja velvoite ei vaatisi.

Sähköisen järjestelmän ylläpito olisi osa yleispalvelua ja esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelun tarjoaja olisi oikeutettu kohtuulliseen liikevoittoon kaikista yleispalvelutuotteista. Koh-

tuullisena liikevoittona voidaan pitää kymmenen prosentin katetta. Näin ollen yleispalvelun tarjoajalla olisi kannustin ylläpitää järjestelmää, kun se kaupallisin sopimuksin sopisi eri toimijoiden kanssa järjestelmän käytöstä ja sähköisten sisältöjen jakelusta ja saisi siten järjestelmän ylläpidosta kohtuullisen korvauksen. Siten myös tietojärjestelmän ylläpidon voidaan katsoa olevan tarkkarajaista sääntelyä ja yleispalvelun tarjoajan kannalta kohtuullista. Velvoite on perustuslain mukainen, jos velvoite perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja on omistajan kannalta kohtuullinen (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin uusi 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoajan on järjestävä hankintamenettely jakelun osalta.

Ehdotettu 17 §:n 2 momentti ei estä yleispalvelun tarjoajaa toimimasta niillä alueilla, joiden keräily ja jakelun järjestämiseksi se on tehnyt hankintamenettelyn, lukuun ottamatta yleispalvelukirjeiden jakelua. Näin ollen elinkeinonvapauden rajoitus koskisi vain erittäin rajattua tuoteryhmää yleispalvelun tarjoajan koko toiminnassa. Hankintamenettely on järjestettävä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, jotta kaikilla suomalaisille säilyy yhtäläinen oikeus informaatioon ja laadukkaat ja turvalliset jakelupalvelut voidaan taata koko maassa.

Ehdotettu 17 §:n 2 momentti mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja järjestää hankintamenettelyn sille tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankinnat voi tehdä joko pienissä osissa, jotka alittavat vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain kynnysarvot tai sitten se voi tehdä hankinnat suuremmissa kokonaisuuksissa, jolloin kynnysarvot tulevat sovellettaviksi. Velvoite on perustuslain mukainen, jos velvoite perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja on yleispalvelun tarjoajan kannalta kohtuullinen (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Myös hankintavelvoitteen asettaminen turvaa osaltaan esimerkiksi sananvapauden toteutumista ja moniarvoisen sanomalehdistön toimintakykyä markkinoiden murrosvaiheen aikana. Lisäksi on otettava huomioon yleispalvelun tarjoajana tällä hetkellä toimivan Posti Oy:n monopoliasema kirjelähetysten markkinoilla, jolloin elinkeinonvapauden rajoittamista on Posti Oy:n osalta yleispalvelukirjeiden osalta pidettävä kohtuullisena.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan postilain (415/2011) 15 §:n 1 momentti, 17 §:n 1 ja 5 momentti, 18 §, 19 §, 26 §:n 1 momentti, 37 §:n 3 momentti, 38 §:n 2-4 momentti ja 6 momentti, 40 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 40 a §:n 2 momentti, 41 §:n 2 momentti, 43 §:n 1 ja 3 momentti, 47 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 4 momentti, 51 §:n 1 ja 2 momentti, 56 §:n 4 momentti, 79 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä on 38 §:n 2 momentti laissa 661/2009, 40 §:n 1 momentti ja 40 a §:n 2 momentti laissa 408/2016, sekä

lisätään uusi 17 §:n 2 ja 3 momentti, 24 b §, 67 a § ja 80 §:n 3 momentti seuraavasti:

15 §

Yleispalveluun kuuluvat postilähettykset

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähettyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähettykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähettyksistä velvollisuus koskee sellaista jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia;

17 §

Keräily ja jakelu

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.

Kuitenkin yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoaja on järjestävä hankintamenettely jakelun osalta.

1 ja 2 momentissa mainitusta keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähetäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähettyksiä postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 19 §:n laatustandardi. Kuitattavien lähettyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 1000 taloutta. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetysten keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa jos talous sijaitsee ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielauttojen ja yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postin saajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postin saaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

19 §

Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

24 b §

Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille

Yleispalvelun tarjoajan on tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä on sisältöpalveluiden tarjoajien käytettävissä avoimen rajapinnan kautta.

26 §

Hinnoittelu

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat:

- 1) sisältävät kohtuullisen liikevoiton;
- 2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta; ja
- 3) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

37 §

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

38 §

Osoiterekisteri

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluessa siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

40 §

Postilähetyksen vastaanotto, välitys ja takavarikointi

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetys tai postipaketti voimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys voi kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetystä tai postipakettia, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;

- 3) lähetyksen sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetyksessä särkyviä tai taittavia esineitä taikka valuvia aineita; tai
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetyks tai muu kuin yleispalveluun kuuluva lähetyks sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

40 a §

Näkövammaisen lähetyks

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava *yksityishenkilöille* oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetyks maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.

41 §

Toimitusehdot

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen internet-sivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään erityinen tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

43 §

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohdaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien lisäksi kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetyksien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

47 §

Postilähetyksien säilyttäminen postinsaajan noudettavina

Postiyrityksellä on oikeus säilyttää kysymyksessä olevalle postin saajalle tulevat kirjelähetykset noudettavina postin saajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä:

1) jos postin saaja ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua; tai

2) jos postin saaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetyksiä postin saajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, voi postiyritys edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

49 §

Postiyrityksen vastuu

Postiyritys vastaa vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle seurattavan lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Postiyrityksen vastuu alkaa postin lähettäjän jätettyä lähetyksen keräilypisteeseen tai muulla tavalla postiyrityksen kuljetettavaksi. Vastuu päättyy, kun lähetyks on toimitettu sovitun toimittavan mukaisesti.

51 §

Vastuun rajoitukset

Lähetyksen viivästymisestä on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 85 euroa kirjatusta tai saantitodistusta vastaan luovutettavasta kirjelähetyksestä;
- 2) 150 euroa muusta kirjelähetyksestä tai postipaketista.

Lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) sovittu vakuutusarvo vakuutetusta lähetyksestä;
- 2) 340 euroa muusta kirjelähetyksestä;
- 3) 25 euroa kilolta postipaketista.

56 §

Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen

Postiyritys voi hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Tämän pykälän mukainen hävittäminen on tehtävä luottamuksellisuuden turvalla tavalla.

67 a §

Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa

Viestintävirasto voi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan.

Viestintävirasto voi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voi jättää asian tutkimatta, jos: 1) on todennäköistä, että kyse ei ole postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla on epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

Viestintäviraston on tehtävä päätös 2 momentissa tarkoitettusta tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

79 §

Erimielisyyksien ratkaiseminen

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatettuja asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

80 §

Muutoksenhaku

Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 pykälässä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös posti-verkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 24 b § pykälä on voimassa 3 vuotta lain voimaantulosta.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

xx

Ministeri xx

Laki

postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan postilain (415/2011) 15 §:n 1 momentti, 17 §:n 1 ja 5 momentti, 18 §, 19 §, 26 §:n 1 momentti, 37 §:n 3 momentti, 38 §:n 2-4 momentti ja 6 momentti, 40 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 40 a §:n 2 momentti, 41 §:n 2 momentti, 43 §:n 1 ja 3 momentti, 47 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 4 momentti, 51 §:n 1 ja 2 momentti, 56 §:n 4 momentti, 79 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä on 38 §:n 2 momentti laissa 661/2009, 40 §:n 1 momentti ja 40 a §:n 2 momentti laissa 408/2016, sekä

lisätään uusi 17 §:n 2 ja 3 momentti, 24 b §, 67 a § ja 80 §:n 3 momentti seuraavasti:

15 §

Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähetyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellaista jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia;

15 §

Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähetyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä *velvollisuus koskee* sellaista jättöpäivästä lukien *neljäntenä* arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia;

17 §

Keräily ja jakelu

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

(Uusi)

(Uusi)

17 §

Keräily ja jakelu

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava *viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi ja sähköisten palveluiden hyödyntäminen.*

Kuitenkin yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Näillä alueilla yleispalvelun tarjoaja on järjestävä hankintamenettely jakelun osalta.

1 ja 2 momentissa mainitusta keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vasta-

vasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postiyhtiön kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 300 taloutta. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetyksen keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postin saajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postin saaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

19 §

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postiyhtiön kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa *ottaen huomioon 19 §:n laatustandardi*. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

18 §

Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 1000 taloutta. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetyksen keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa, *jos talous sijaitsee ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit*. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postin saajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postin saaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

19 §

Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähettykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähettykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko unionin sisäisessä postissa että kahden unionin jäsenvaltion välisessä postissa.

(Uusi)

26 §

Hinnoittelu

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat:

1) ovat kohtuulliset;

Yleispalvelun laatustandardi

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähettykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä.

24 b §

Tietojärjestelmä sähköisille sisällöille

Yleispalvelun tarjoajan on tarjottava ja ylläpidettävä tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä eri toimijat voivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Tietojärjestelmä on sisältöpalveluiden tarjoajien käytettävissä avoimen rajapinnan kautta.

26 §

Hinnoittelu

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat:

1) sisältävät kohtuullisen liikevoiton;

2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta;
3) ovat kustannussuuntautuneet;
4) kannustavat tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan; ja
5) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

37 §

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiön tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyhtiön tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoa postinumerojärjestelmästä. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

38 §

Osoiterekisteri

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiönselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi.

2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta; ja
3) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

37 §

Postinumerojärjestelmä

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiön tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

38 §

Osoiterekisteri

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. *Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen.* Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiönselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi.

Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

40 §

Kirjelähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetysvoimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys voi kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetystä, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai aiheuttavat ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;
- 3) lähetyksen sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetys sisältää särkyviä tai taittuvia esineitä taikka valuvia aineita; tai
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetys tai muu kuin yleispalveluun kuuluva lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

seksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, *avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.*

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

40 §

Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetys *tai postipaketti* voimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys voi kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetystä *tai postipakettia*, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai saattavat aiheuttaa ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;
- 3) lähetyksen sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetys sisältää särkyviä tai taittuvia esineitä taikka valuvia aineita; tai
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetys tai muu

kuin yleispalveluun kuuluva lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

40 a §

Näkövammaisen lähetys

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.

41 §

Toimitusehdot

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on oltava korvauksetta käyttäjän saatavissa hinnasto, josta kaikki hinnoitteluun liittyvät seikat käyvät selkeästi ilmi. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään erityinen tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

43 §

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisesti postiluukkuihin.

Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetysten luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta

40 a §

Näkövammaisen lähetys

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava *yksityishenkilöille* oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.

41 §

Toimitusehdot

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen internet-sivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään erityinen tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

43 §

Jakelu

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *ensisijaisesti kerrostalokohtaisesti lokerikkoihin tai huoneistokohtaisesti postiluukkuihin.*

Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien lisäksi *kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa* voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetysten luovu-

henkilötunnus on tarkistettu.

tusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

47 §

Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavina

Postiyrityksellä on oikeus säilyttää kysymyksessä olevalle postin saajalle tulevat kirjelähetykset noudettavina postin saajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä:

- 1) jos postin saaja ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua; tai
- 2) jos postin saaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetymiä postin saajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon.

49 §

Postiyrityksen vastuu

Postiyritys vastaa vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Postiyrityksen vastuu alkaa postin lähettäjän jätettyä lähetyksen keräilypisteeseen tai muulla tavalla postiyrityksen kuljetettavaksi. Vastuu päättyy, kun lähetyksen on sovittu toimittavan mukaisesti joko jätetty postin saajan jakelulaitteeseen tai -rakennelmaan tai luovutettu postin saajalle tai hänen edustajalleen taikka kun luovutuksesta on saatu tarvittava kuittaus.

51 §

47 §

Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavina

Postiyrityksellä on oikeus säilyttää kysymyksessä olevalle postin saajalle tulevat kirjelähetykset noudettavina postin saajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä:

- 1) jos postin saaja ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua; tai
- 2) jos postin saaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetymiä postin saajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, *voi postiyritys edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.*

49 §

Postiyrityksen vastuu

Postiyritys vastaa vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle seurattavan lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Postiyrityksen vastuu alkaa postin lähettäjän jätettyä lähetyksen keräilypisteeseen tai muulla tavalla postiyrityksen kuljetettavaksi. Vastuu päättyy, kun lähetyksen on toimitettu sovittuun toimitustavan mukaisesti.

51 §

Vastuun rajoitukset

Lähetyksen viivästymisestä on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 50 euroa tavallisesta kirjelähetyksestä;
- 2) 85 euroa kirjatusta tai saantitodistusta vastaan luovutettavasta kirjelähetyksestä;
- 3) 150 euroa muusta kirjelähetyksestä tai postipaketista.

Lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 50 euroa tavallisesta kirjelähetyksestä;
- 2) sovittu vakuutusarvo vakuutetusta lähetyksestä;
- 3) 340 euroa muusta kirjelähetyksestä;
- 4) 25 euroa kilolta postipaketista.

56 §

Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen

Postiyriitys voi hävittää 3 momentissa tarkoitettua postipaketin aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Tämän pykälän mukainen hävittäminen on tehtävä viestin luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

(Uusi)

Vastuun rajoitukset

Lähetyksen viivästymisestä on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) 85 euroa kirjatusta tai saantitodistusta vastaan luovutettavasta kirjelähetyksestä;
- 2) 150 euroa muusta kirjelähetyksestä tai postipaketista.

Lähetyksen vahingoittumisesta tai katoamisesta on vahingon kärsineelle maksettava korvauksena vahingon määrä, kuitenkin enintään:

- 1) sovittu vakuutusarvo vakuutetusta lähetyksestä;
- 2) 340 euroa muusta kirjelähetyksestä;
- 3) 25 euroa kilolta postipaketista.

56 §

Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen

Postiyriitys voi hävittää 3 momentissa tarkoitettua postipaketin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Tämän pykälän mukainen hävittäminen on tehtävä luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

67 a §

Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa

Viestintävirasto voi ottaa asian tai valituksen tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan.

Viestintävirasto voi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voi jättää asian tutkimatta, jos: 1) on todennäköistä, että kyse ei ole postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla on epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huo-

limatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

Viestintäviraston on tehtävä päätös 2 momentissa tarkoitettusta tutkimatta jättämisestä heti, kun se on mahdollista.

79 §

Erimielisyyksien ratkaiseminen

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

79 §

Erimielisyyksien ratkaiseminen

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. *Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa viereille saatettuja asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.*

80 §

Muutoksenhaku

(Uusi)

80 §

Muutoksenhaku

Viestintäviraston tekemästä päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun päätös koskee 23 pykälässä säädettyä yleispalveluvelvoitteen asettamista. Myös postiverkkoon pääsyä ja postiyritysten yhteistoimintaa koskevassa postiyritysten välisessä asiassa voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.
