

7.12.2016

Dnro:
1235/04/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi postilain muuttamisesta LVM 1042/03/2015

Viestintäviraston lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintäviraston lausuntoa luonnoksesta laiksi postilain muuttamisesta. Viestintävirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Keräily ja jakelu

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yleispalvelukirjeiden viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta olisi mahdollisuus jatkossa poiketa alueilla, joilla on lehtien varhaisjakelu. Yleispalvelukirjeet olisi kuitenkin jaettava viitenä päivänä viikossa alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakelua. Tällaisilla alueilla yleispalveluyrityksen velvollisuus olisi kilpailuttaa alueen jakelu. Viestintäviraston tehtävänä olisi kerran vuodessa määrittää alueet, joilla hankintamenettely olisi toteutettava.

Viestintävirasto pitää hyvänä, että ehdotus sallisi jatkossa yleispalvelukirjeiden jakelussa nykyistä enemmän joustoa. Käytännössä yleispalvelukirjeitä ei nykyisinkään riitä jaettavaksi edes kerran viikossa jokaiseen talouteen. Velvoite yleispalvelukirjeiden viisipäiväiseen jakeluun on tällaisessa toimintaympäristössä muodostumassa tehottomaksi ja kalliiksi.

Hallituksen esitysluonnos säilyttäisi pääpiirteissään nykytilan alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakelua. Muutokset laatustandardissa saattavat kuitenkin vaikuttaa jakelunopeuteen myös näillä alueilla. Koska ehdotettu sääntely kohdistuisi jatkossakin ainoastaan yleispalvelukirjeisiin, ei ehdotus välttämättä varmistaisi nykyistä paremmin viisipäiväistä jakelua kaikkiin tällaisten alueiden talouksiin. Mikäli talouteen ei ole jaettavana yleispalvelukirjeitä, ei sääntely edellytä muidenkaan tuotteiden, kuten yrityskirjeiden tai lehtien, viisipäiväistä jakelua.

Ehdotetun kilpailutusmallin käytännön vaikutuksia jakelun kustannuksiin ja jakelupalvelujen markkinoihin on etukäteen vaikea arvioida. Koska sanomalehtien jakelu on kokonaisuudessaan postilain sääntelyn ulkopuolella, Viestintävirastolla ei ole

tarkempaa tietoa sanomalehtien varhaisjakelun alueellisesta kattavuudesta tai varhaisjakelua hoitavista yrityksistä. Tästä syystä etukäteen on vaikeaa arvioida, kuinka suureen osaan postinsaajia sääntely kohdistuisi.

Yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus jo voimassa olevan lain mukaan ulkoistaa ja kilpailuttaa yleispalvelukirjeiden jakelu alueilla, joissa kilpailutuksella on saavutettavissa kustannushyötyjä. Käytännössä voidaan olettaakin, että tehokkaasti toimiva postiyritys kilpailuttaa osan toiminnastaan, mikäli siitä on saavutavissa kustannushyötyä. Ehdotettu sääntely voi käytännössä tarkoittaa sitä, että jakelu olisi kilpailutettava myös sellaisilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoajan itsensä toteuttama jakelu olisi kaikkein kustannustehokkainta.

Ehdotettu sääntely jättää epäselväksi sen, olisiko kilpailutuksen tuloksena hyväksyttävä myös sellainen tarjous, joka johtaisi selvästi kalliimpiin jakelukustannuksiin kuin yleispalvelun tarjoajan oma jakelu. Tämä saattaisi joillakin alueilla nostaa jakelun kustannuksia, mikä vaikuttaisi osaltaan sekä yleispalvelun hintoihin että myös sääntelemättömien tuotteiden, kuten lehtien ja yrityskirjeiden jakelukustannuksiin. Tällainen tilanne tulisi ottaa huomioon ehdotuksen jatkovalmistelussa ja varmistaa, ettei yleispalvelun tarjoaja joudu sitoutumaan nykyistä merkittävästi kalliimpiin jakeluratkaisuihin kilpailutetuilla alueilla.

Kilpailutusta koskevan uuden sääntelyn toteutuksen kannalta keskeinen määritelmä on sanomalehtien varhaisjakeluverkko. Viestintäviraston käsityksen mukaan sanomalehtien varhaisjakeluverkko, varhaisjakelu tai edes jakeluverkko ei ole määritelmänä vakiintunut ja riittävän yksiselitteinen.

Viestintävirasto katsookin, että oikeusvarmuuden ja markkinoiden toiminnan varmistamisen kannalta ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi välttämätöntä täsmentää sanomalehtien varhaisjakeluverkon käsitettä. Käsitteen ehdotettua tarkempi määrittäminen on välttämätöntä myös Viestintävirastolle ehdotettujen tehtävien tehokkaaksi hoitamiseksi. Sääntelyn perusteluissa tulisi täsmentää yritykset, joiden toiminta muodostaisi laissa tarkoitetun varhaisjakeluverkon. Täsmennystä edellyttävät myös jakelun vaadittu ajankohta ja jaettavat tuotteet. Lisäksi tulisi täsmentää, edellyttäisikö lain soveltaminen varhaisjakelun tosi-asiallista harjoittamista vai muodostaisiko pelkkä varhaisjakelu- palvelun tarjonta alueella varhaisjakeluverkon, vaikka tarjotuille palveluille ei käytännössä olisi asiakkaita. Lisäksi olisi hyvä täsmentää, edellytetäänkö varhaisjakeluverkolta vakiintuneisuutta.

Yleispalvelun hinnoittelu

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hinnoittelua koskeviin säännöksiin muutoksia. Ehdotuksen mukaan yleispalvelutuotteiden hinta voisi jatkossa sisältää myös kohtuullisen katteen.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa nykyistä korkeammat yleispalvelutuotteiden hinnat. Viestintävirasto katsoo, että säännöstä tulisi vielä jatkovalmistelussa selkiyttää. Hinnoittelun valvonta edellyttää, että säännöksessä ja sen perusteluissa on ehdotettua tarkemmin määritelty, mistä tekijöistä yleispalvelun hinta voi koostua ja mitä Viestintäviraston tulee ottaa huomioon arvioidessaan yleispalvelun hinnoittelun lainmukaisuutta.

Postiyrityksen vastuu

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia postiyrityksen vastuuseen lähetyksen viivästymisestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta. Vastuu rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan seurattavia lähetyksiä.

Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että kyseessä on kulltajansuojan heikennys. Korvausvastuun poistaminen voisi käytännössä merkitä esimerkiksi sitä, että laskun tai ajanvarauskirjeen viivästymisen johdosta vahingon kärsisi se osapuoli, jolla on ollut riski kirjeen perille tulosta. Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi postiyrityksellä ei tulisi olla lainkaan vastuuta esimerkiksi lähetyksen vahingoittumisesta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lähetys on kokonsa vuoksi jätetty toimipisteeseen ja noudetaan toimipisteestä, ei myöskään näyttöongelmien tulisi muodostaa ylitsepääsemätöntä ongelmaa. Pelkästään se, että vahinko on vaikea todeta, ei välttämättä ole asianmukainen syy rajoittaa vastuuta. Lähtökohta on joka tapauksessa se, että vahingon kärsinyt joutuu näyttämään vahingon toteen. Yksityisoikeudellisen vastuun poissulkeminen ei ole omiaan kannustamaan postiyrityksiä parantamaan palvelun laatua.

Mikäli postiyrityksen vastuuta päädytään kuitenkin rajoittamaan luonnoksessa tarkoitetulla tavalla, tulisi tällöin huomioida postilain 50 §:n 4 momentin mukaisen periaatteen soveltumisesta jatkossakin tavallisiin kirjelähetyksiin. Säännöksessä todetaan, että postiyritys ei vastaa vahingosta myöskään muun lain perusteella, jos korvausta olisi voitu vaatia postilain nojalla. Kun luonnoksen mukaisessa lakiehdotuksessa säädettäisiin postiyrityksen vastuusta vain seurattavien lähetysten osalta, tavallisen kirjeen osalta vahinko voisi kuitenkin tulla korvattavaksi muun lain kuten vahingonkorvauslain perusteella.

Osoiterekisteritietojen luovuttaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Posti velvoitetaan jatkossa luovuttamaan osoiterekisteritiedot avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Luovutuksesta saisi periä enintään ns. irrottamiskustannukset. Nyt voimassa olevan lain mukaan hintaan tulee olla kustannussuuntautunut. Viestintävirasto kannattaa tehtyä ehdotusta.

Voimassa oleva sääntely edellyttää osoiterekisteritietojen luovutusta kustannusvastaavalla hinnalla. Hinnoittelumalli on johdettu alalle tulevien toimijoiden kannalta korkeisiin hintoihin,

mitä ei voida pitää kilpailun avaamisen kannalta toivottavana. Korkeat hinnat saattavat käytännössä johtaa myös siihen, etteivät uudet toimijat osta osoiterekisteritietoja Postilta vaan toimivat omien rekistereidensä pohjalta, mikä saattaa johtaa postinjakelun virheisiin ja sen kautta kirjesalaisuuden vaarantumiseen. Tiedot osoitteenmuutoksista tai jakelun keskeytyksistä eivät myöskään välity kaikille postiyrityksille. Lisäksi velvoite kustannussuuntautuneeseen hintaan on hallinnollisesti raskas eikä hintaerimielisyyksiin ole saatavissa markkinoille pääsyn kannalta riittävän nopeita ratkaisuja. Tämä saattaa nousta alalle tulon esteeksi.

Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia Viestintäviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Viestintävirastolla olisi jatkossa mahdollisuus asettaa valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Valitusten käsittelyaikaa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, että neljän kuukauden käsittelyaika voisi ylittyä poikkeuksellisen laajojen valitusasioiden käsittelyssä. Lisäksi valitustie yleispalvelupäätöksistä ja yritysten välisistä riita-asioista olisi suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viestintävirasto kannattaa ehdotuksia näiltä osin. Ehdotettu sääntely varmistaisi sen, että Viestintävirasto pystyy tehokkaasti kohdistamaan valvontatoimintaansa palveluiden saatavuuden turvaamisen ja markkinoiden toimivuuden kannalta keskeisiin asioihin. Sääntely saatettaisiin samalla vastaamaan tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä.

Kilpailutettavien jakelualueiden määrittely saattaa edellyttää laajaa tietojen keräämistä myös toimijoilta, jotka eivät ole postiyrityksiä. Lain jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että Viestintäviraston tietojen saantia koskevat säännökset ovat riittävät tehtävän hoitamiseksi tarvittavien tietojen saamiseksi.

Ehdotuksen vaikutukset Viestintäviraston valvontatoimintaan

Postilain muutosehdotus toisi Viestintävirastolle uusia valvontatehtäviä ja kasvattaisi merkittävästi postilain valvontaan liittyvää hallinnollista taakkaa. Ehdotuksen mukaan Viestintäviraston tulisi vuosittain määrittää alueet, joilla yleispalvelukirjeiden jakelu on kilpailutettava.

Tehtävän hoitaminen edellyttää vuosittain laajaa tietojen keräämistä ja analysointia. Sanomalehtien jakeluyritykset eivät ole viraston valvonnassa eikä Viestintävirastolla ole tällä hetkellä käytettävissään tietoa jakeluyrityksistä tai niiden jakelutoiminnan alueellisesta laajuudesta. Laaja tietojen keruu ja analyysi olisi myös tehtävä merkittävästi useammin kuin yleispalveluanalyysit tai huomattavan markkinavoiman analyysit.

Lisäksi Viestintäviraston tehtävänä olisi valvoa hankintamenetelyä siltä osin, kun hankintoja koskevan lainsäädännön kynnysarvot alittuvat. Koska kynnysarvot on lainsäädännössä mää-

ritelty varsin korkeiksi, voidaan pitää todennäköisenä, että valtaosa hankinnoista jää Viestintäviraston valvontaan. Kilpailuteuista hankinnoista syntyy tyypillisesti paljon valituksia ja riitaisuuksia. Kilpailutusten valvonta saattaa lisätä merkittävästi Viestintäviraston tehtäviä. Viestintävirastolla ei myöskään ole aikaisempaa kokemusta hankintoja koskevasta valvonnasta tai hankintoihin liittyvien riitojen ratkaisusta.

Hallituksen esitysluonnos ei sisällä ehdotuksia Viestintäviraston resurssien varmistamiseksi. Ehdotetut uudet tehtävät tulee hoitaa osana nykyistä postipalvelujen valvontatoimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa valvontaresurssien siirtämistä näiden uusien tehtävien hoitamiseen ja postipalvelujen yleispalvelun valvonnan entistä suurempaa priorisointia. EU:ssa on lisäksi valmisteilla rajat ylittäviä pakettipalveluja koskeva asetusta, joka toisi Viestintävirastolle merkittäviä uusia tiedonkeruu- ja valvontatehtäviä.

Viestintävirasto pitää välttämättömänä, että postipalvelujen valvontaan käytettävissä olevien resurssien riittävyttä tarkastellaan samassa yhteydessä, kun valvontatehtäviä lisätään. Ehdotettuja uusia tehtäviä ei ole mahdollista hoitaa nykyisellä henkilöstöllä ilman, että merkittävä osa lakisääteisistä tehtävistä jätetään hoitamatta.

Muutosten voimaantulo

Kilpailutettavien jakelualueiden määrittely olisi Viestintävirastolle täysin uusi tehtävä. Sanomalehtien jakelua ei ole koskaan Suomessa säännelty, minkä vuoksi virastolla ei ole käytettävissä tietoa sanomalehtien jakelusta, jakeluverkoista tai jakelua hoitavista yrityksistä.

Kilpailutettaviksi tulevien alueiden määrittelemiseen edellyttää, että virastolla on riittävät ja kattavat tiedot markkinoilla toimivista yrityksistä ja tarjottavista palveluista. Tämä edellyttää kattavaa tietojen keräämistä. Viestintäviraston kokemuksen mukaan riittävien ja oikeiden tietojen saamiseen tarvitaan aikaa useita kuukausia myös sellaisissa tilanteissa, joissa kyselyjen kohteena ovat yritykset ja tarvittavat tiedot on valmiiksi määritelty.

Jakelumarkkinoilla on täysin markkinaehtoista ja myös kehittyvää liiketoimintaa. Tästä syystä Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalvelun kilpailutuksen tulee olla tarkkarajaista ja oikein kohdistettua. Vain siten on mahdollista varmistua siitä, ettei yleispalvelusääntely aiheuta häiriöitä jakelumarkkinoiden toimivuudelle ja kehitykselle.

Näistä syistä Viestintävirasto pitää välttämättömänä, että kilpailutettavien alueiden määrittelyyn varataan riittävästi aikaa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan kilpailutettavien alueiden määrittelyyn tarvitaan vähintään kymmenen kuukautta lain voimaan tulon jälkeen.

Pääjohtaja



Kirsi Karlamaa

Johtaja



Johanna Juusela