

7.12.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi
tomi.lindholm@lvm.fi

Lausuntopyyntönnö 3.11.2016

Arviomuistio postilain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta. KKV antoi 13.9.2016 lausunnon LVM:n valmistelemasta arviomuistiosta, johon oli koottu eri toimijoiden näkökulmia postilain uudistamiseen liittyen.

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että kaikki postiyrietykset, yleispalvelun tarjoaja mukaan lukien, voisivat kehittää toimintaansa ja siten huolehtia yleispalvelun toteutumisesta jatkossakin. Jotta yleispalvelun tarjoaja voisi suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta yleispalvelun tarjoajalle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Vaikka postilakia uudistetaan merkittävästi, postilailla tullaan myös jatkossa turvaamaan postipalveluiden säilyminen kaikkien suomalaisten käytettävissä koko Suomen alueella.

Taloudellinen kilpailu

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

KKV pitää tärkeänä, ettei jakelualan muuttuvassa toimintaympäristössä ajauduta tilanteeseen, jossa valtio tai muut postiyrietykset joutuisivat osallistumaan yleispalvelukustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Valtiontuki vääristää ainakin jossain määrin markkinoita, ja yleispalvelukustannusten kerääminen muilta postiyrietyksiltä nostaisi alalle tulon kynnyistä ja heikentäisi postiyrietyksien toiminnan kannattavuutta. KKV:n kokonaisarvion mukaan markkinoiden toimivuuden näkökulmasta parasta olisi, jos ongelma voitaisiin ratkaista mahdollisimman pitkälle sääntelytaakkaa keventämällä. KKV viittaa tältä osin myös niihin perusteluihin, jotka virasto esitti 13.9.2016 antamassaan arviomuistiota koskevassa lausunnossa.

7.12.2016

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yleispalvelun keräilyn ja jakelun sekä kirjeiden kulkunopeuksien osalta sääntelyä voitaisiin keventää taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakelu, ja sallia näillä alueilla vähintään kolmipäiväinen jakelu. Viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan¹ sanomalehdistä lähes 80 prosenttia jaetaan Suomessa varhaisjakelussa, mikä viittaa siihen, että suurin osa kotitalouksista sijaitsee edellä mainituilla taajama-alueilla. Edellä mainittua ehdotusta voidaan pitää kannatettavana siitä näkökulmasta tarkasteltuna, että se antaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta aiheutuvia kustannuksia merkittävässä osassa postinjakelukenttää. Tämä alentaisi osaltaan yleispalvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia ja mahdollistaisi näin entistä tasapuolisemmat lähtökohdat kaikkien postialan toimijoiden väliselle kilpailulle.

Hallituksen esitysluonnoksessa myös ehdotetaan, että yleispalveluun kuuluvat kirjelahetykset olisi keräiltävä ja jaettava poikkeuksetta viitenä arkipäivänä viikossa niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Yleispalvelun tarjoajan tulisi näillä alueilla järjestää hankintamenettely yleispalvelukirjeiden keräilyn ja jakelun järjestämiseksi. Yleispalvelun tarjoaja voisi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta. KKV:n käsityksen mukaan yleispalvelujakelun järjestäminen harvaan asutuilla alueilla viisipäiväisenä voi alenevien jakeluvolyymien vuoksi olla tulevaisuudessa entistä tehottomampaa, joskin hallituksen liikennekaarihankkeen mahdollistamien erityyppisten kuljetusten yhdistämisen ja muiden innovatiivisten ratkaisujen avulla voi olla löydettävissä myös tehokkaita jakelutapoja. Pahimmassa tilanteessa viisipäiväisen yleispalvelujakelun aiheuttamia kustannuksia voi olla vaikea kattaa, jolloin tätä kustannusrasitetta jouduttaisiin kompensoimaan tavalla, joka vaikuttaa kilpailun toimivuuteen muilla markkinoilla. Mikäli harvaan asutuilla alueilla päädytään jatkamaan viisipäiväistä yleispalvelujakelua nykyiseen tapaan, tulisi lainsäätäjän huolehtia siitä, ettei velvoite viisipäiväiseen jakeluun ja hankintamenettelyn käyttöön aiheuta kohtuuttomia kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle. Hankintamenettelyn käyttö viisipäiväisen keräilyn ja jakelun järjestämiseksi on tarkoituksenmukaista silloin, kun se tuottaa selkeitä kustannushyötyjä yleispalvelun tarjoajalle.

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

¹ Viestintäviraston postimarkkinaselvitys 2014,
https://www.viestintavirasto.fi/attachments/esitykset/Viestintaviraston_postimarkkinaselvitys_2014.pdf, 23.6.2015.

7.12.2016

KKV pitää kannatettavana osoiterekisteritietojen luovutusta koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että velvoite luovuttaa tietoja kustannussuuntautuneeseen hintaan poistetaan ja korvataan esimerkiksi velvoitteella luovuttaa osoitetiedot hinnalla, joka kattaisi tiedon luovutuksesta aiheutuneet kustannukset. Siirtyminen kustannussuuntautuneesta hinnasta irrottamiskustannuksiin osoitetietojen luovutuksen yhteydessä edistäisi postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistaisi muille postiyrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä edistäisi kuluttajille tarjottavien palveluiden laatua. Osoiterekisteritiedot tulisi luovuttaa postiyrityksille sekä postitoimintaa palveleville yrityksille, sillä postiyritykselle voi olla tehokasta ulkoistaa joitakin toimintojaan ulkoisille palveluntarjoajille postitoiminnan hoitamiseksi. Lisäksi tulisi varmistaa, että irrottamiskustannukset saadaan määritettyä siten, ettei niiden suuruuden osalta jouduta sellaisiin pitkiin oikeusprosesseihin, jotka vaarantaisivat lain tarkoituksen toteutumisen.

KKV ei näe riittäviä perusteita sille, miksi yleispalvelun tarjoajalle tulisi asettaa velvoite ylläpitää tietojärjestelmää, jota hyödyntämällä sanomalehdet ja muut toimijat voisivat tarjota ja jaella digitaalista sisältöä seitsemänä päivänä viikossa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sähköisen tietojärjestelmän ylläpito olisi osa yleispalvelua, ja sen tarjoaja olisi oikeutettu kymmenen prosentin liikevoittoon myös tässä yleispalvelutuotteessa. KKV:n näkemyksen mukaan sähköisten tietojärjestelmien perustamiseen ja ylläpitämiseen tulisi velvoittaa lainsäädännöllä ainoastaan silloin, jos tällaisten tietojärjestelmien mahdollistamien digitaalisten ratkaisujen tarjonnassa olisi havaittavissa selkeitä markkinapuitteita. Digitaalisten palveluiden kehitys ja tarjonta perustuu lähtökohtaisesti asiakkaiden tarpeisiin, ja monilla sanomalehdillä onkin jo käytössään digitaalisia ratkaisuja. Näin ollen jääkin epäselväksi, missä määrin yleispalvelun tarjoajalle asetettava velvoite sähköisen tietojärjestelmän perustamiselle ja ylläpitämiselle on välttämätöntä. Lainsäädännöllä yleispalvelun tarjoajalle asetettava velvoite sähköisen tietojärjestelmän ylläpitämiselle sekä lainsäädännöllä säännelty liikevoitto tämän tietojärjestelmän osalta voivat myös johtaa kilpailuvääristymiin yleispalvelun tarjoajan ja muiden digitaalisten ratkaisujen tarjoajien välillä.

Kuluttajan asema

Postiyrityksen vastuu ja vastuun rajoitukset

KKV vastustaa esityksen 49 §:ään ja 51:ään ehdotettua postiyrityksen vastuun poistamista ei-seurattavissa lähetyksissä. Kuluttajansuojalain 3 luvun 1 § kieltää kohtuuttoman sopimusehdon käytön kulutushyödykkeiden tarjonnassa.

Sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa kuluttajansuojalailla implementoidun kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan direktiivin 93/13/ETY liitteen esimerkki-luetteloon ehtoista, joita pidetään kohtuuttomina. Kuluttajasopimuksissa on liitteen b kohdan mukaan yleensä pidetty tyypikohtuuttomana ehtoa, jolla kuluttajan oikeudet elinkeinonharjoittajaa kohtaan on evätty tai niitä on rajattu, kun elinkeinonharjoittaja ei täytä sopimusvelvoitteitaan taikka täyttää ne puutteellisesti tai virheellisesti.

7.12.2016

Ehdotetut postilain 49 §:ää ja 51 §:ää koskevat muutokset tarkoittaisivat toteutuessaan sitä, että yleensä tyyppikohtuuttomana ja kuluttajansuojalainvastaisena pidettävää sopimusehtoa pidettäisiin postilain mukaisena hyväksyttävänä menettelynä. Tällöin yleispalvelutuotetta käyttävällä Postin Oy:n asiakkaalla ei olisi oikeutta minkäänlaiseen korvaukseen, vaikka Posti Oy kokonaan laiminlöisi oman sopimusveloitteensa yleispalvelutuotteen tarjoajana.

Kuluttajan oikeuksien näin perustavanlaatuiselle poistamiselle ei voi pitää hyväksyttävänä perusteena sitä, että kuluttajien palvelusta tekemien reklamaatioiden käsittelystä aiheutuu Posti Oy:lle kustannuksia. Sen sijaan Posti Oy:n tulisi kehittää toimintaansa sellaiseksi, että se olisi omiaan vähentämään reklamaatioiden tarvetta.

Keräystä, jakelua ja laatustandardia koskevien muutosten merkitys

Ehdotettu laatustandardi vaikuttaa kuluttajien asemaan postin saajana ja lähettäjänä. Vaikka **voimassaoleva lainsäädäntö rakentuu monin osin sen varaan, että posti kulkee viisipäiväisellä jakelulla**, lausuntopyynnössä ei ole tarkasteltu sitä, millaisia muutostarpeita keräilyn, jakelun ja laatustandardin muutokset aiheuttavat siihen osaan muuta lainsäädäntöä, jossa asetetaan määräaikoja, joihin voi liittyä oikeuksia vedota eräisiin ilmoituksiin ja asiakirjoihin.

Postilakiin arviomuistiossa esitetyillä yleispalveluveloitteen uudelleentarkastelua koskevilla ehdotuksilla on kuitenkin toteutuessaan välitön vaikutus kuluttajien asemaan sekä postin lähettäjänä että saajana. Kirjeiden kulkunopeutta koskevien laatustandardien laskeminen vaikuttaa merkittävästi siihen, missä aikataulussa esimerkiksi kuluttajan odotetaan vastaanottavan yleispalvelun piirissä kulkevan kirjeen.

Kaikille kuluttajille internetin ja sähköisten palveluiden käyttö ei ole itsestään selvää. Tilastokeskuksen Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksen 2015 http://www.stat.fi/til/sutivi/2015/sutivi_2015_2015-11-26_tau_009_fi.html mukaan 65 prosenttia 74–89 vuoden ikäisestä väestöstä ei ole käyttänyt internetiä koskaan. 65–74-vuotiaista internetiä ei tutkimuksen mukaan ole käyttänyt 25 prosenttia.

Arviomuistiossa ei ole nostettu esille tai arvioitu sitä, miten jakelutiheyden supistaminen ja kirjeiden kulkunopeutta koskevien standardien laskeminen vaikuttavat niiden kuluttajien asemaan, jotka myös jatkossa vastaanottavat laskuja, yritysten tai viranomaisten tiedotteita, perintäkirjeitä tai muuta vastaavaa painettua postia tai itse lähettävät postia, johon sisältyy kuluttajan toimintamahdollisuuksia rajoittava määräaika.

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

Kuluttajansuojalain 12 luvun 1 c §:n mukaan jos tässä laissa tarkoitettu virheilmoitus taikka ilmoitus sopimuksen purkamisesta tai peruuttamisesta

7.12.2016

on tarkoituksenmukaisella tavalla lähetetty vastaanottajalle, lähettäjä saa vedota ilmoitukseen, vaikka se myöhästyisi, vääristyisi tai ei tulisi perille.

Jos ilmoituksen saapumisen ajankohdasta ei voida esittää muuta selvitystä, postitse lähetetyn ilmoituksen katsotaan saapuneen vastaanottajalle seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä ja sähköisesti lähetetyn päivänä, jona ilmoitus on lähetetty.

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

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

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

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

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

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

Postilakiin tehtävät yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua koskevat ehdotukset eivät toteutuessaan saa johtaa esimerkiksi siihen, että kuluttaja

7.12.2016

menettää hänelle asetetun määräajan vaikka elinkeinonharjoittaja toimii sitä velvoittavan lainsäädännön mukaisesti tai alan yleisiä sopimusehtoja noudattaen.

Postilakiin ehdotettavia kirjeen kulkunopeutta hidastavia muutosehdotuksia ei tulisi perustella niillä esitykseen sisältyvillä perusteluilla, että ”elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten on kirjeitä lähettäessään huomioitava, että vastaanottajalle on varattava kohtuullinen aika reagoida kirjeeseen”. Postilaki ei velvoita yrityksiä yleisesti eikä sen perusteluilla muutoinkaan voida asettaa esimerkiksi laskutusta tai saatavien perintää harjoittaville yrityksille velvollisuutta huomioida esimerkiksi laatustandardin laskemisesta johtuva kirjepostin kulkunopeuden hidastuminen.



Juhani Jokinen
pääjohtaja



Jussi Pääkkönen
erikoistutkija