Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
Lausuntopyyntö 12.5.2022
LiV@eduskunta.fi

ASIA: HE 58/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Jakeluyhtiö Suomi Oy ("JYS") kiittää mahdollisuudesta saada lausua otsikkoasiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Aluksi

JYS pitää hyvänä, että postilain uudistustarpeita arvioidaan säännöllisesti, koska kirje- ja muun postin väheneminen ja digitalisaation lisääntyminen vaikuttavat laajasti jakelumarkkinaan ja sillä toimiviin yrityksiin.

JYS:n tulkinnan mukaan postilain tämänkertaiset muutosesitykset perustuvat keskeisesti tarpeeseen tukea Posti Oy:n toimintaedellytyksiä yleispalvelun tarjoajana muuttuvassa toimintaympäristössä. JYS pitää tärkeänä, että arvioitaessa mitä tahansa postilain muutostarpeita huomiota kiinnitetään Posti Oy:n intressien ohella postilain keskeisenä tavoitteena olevaan pyrkimykseen edesauttaa kilpailun syntymistä ja kustannustehokkaiden jakelupalveluiden kehittymistä postinsaajien ja -lähettäjien hyväksi. Tavoite ilmenee osaltaan hallituksen esityksessäkin viitatussa Sanna Marinin hallitusohjelmassa, johon on kirjattu postipalveluiden oikeudenmukainen saatavuus koko maassa. Postilakia kulloinkin muutettaessa tulee JYS:n näkemyksen mukaan kiinnittää sekä itse säädösmuutoksissa että niiden vaikutusarvioinneissa huomiota edellä mainittuun kilpailuedellytysten turvaamiseen postinjakelumarkkinoilla. Kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta keskeistä on muun ohella, millaisia velvoitteita ja niiden huojennuksia yleispalvelun tarjoajalle säädetään, mitä vaikutuksia mahdollisilla huojennuksilla on muihin postiyrityksiin sekä miten turvataan postinjakelun kannalta tarpeellisten, yleispalvelun tarjoajan hallussa olevien tuotannontekijöiden saattaminen kohtuullisin ehdoin muille markkinatoimijoille.

Vaikka JYS pitääkin käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia postilakiin pääosin kannatettavina, edellä mainittuja vaikutusarviointeja ja nimenomaan koko jakelumarkkinan toimintaedellytysten turvaamisen huomioivia perusteluita ei hallituksen esityksestä ole löydettävissä. JYS toivoisi, että mahdollisten säännösmuutosten ohella myös hallituksen esityksen perusteluita täsmennettäisiin vielä, jotta postilain uudistus heijastaisi koko jakelumarkkinan eikä ainoastaan Posti Oy:n toimintaympäristön muuttumista.

Yleispalveluvelvoitteen muuttaminen kolmipäiväiseksi

JYS pitää monikanavaisen ja -puolisen tiedonvälityksen turvaamisen näkökulmasta kannatettavana, että rajattaessa yleispalveluvelvoite kolmipäiväiseksi, niillä haja-asutusalueilla, joilla ei ole toteutettu tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua kaupallisin ehdoin, otettaisiin käyttöön hallituksen esityksessä mainittu

määräaikainen valtionavustus. JYS pitää tärkeänä huolehtia siitä, että avustus on sille säädettyjen kriteereiden täyttyessä Posti Oy:n ohella tasapuolisesti myös muiden jakeluyritysten käytettävissä.

JYS pitää hyvänä, että Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus asettaa yleispalvelun tarjoajalle viisipäivänen yleispalveluvelvoite tietyille alueille, jos kyseisillä alueilla ei saada tarjouksia tuettujen jakelupäivien kilpailutuksessa tai alue muutoin jää pois varhaisjakeluverkon piiristä tukikauden aikana.

Yleispalveluvelvoitetta kevennettäessä on tärkeää turvata, että Posti Oy ei käytä sille koituvia kustannussäästöjä epäasiallisesti hyväkseen kilpailluilla markkinoilla, kuten yrityspostin ja aikakauslehtien jakelussa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että Posti Oy allokoi eri jakelupalveluihinsa liittyvät kustannukset asianmukaisesti eri tuotteidensa välille reilun kilpailun mahdollistamiseksi. JYS pitää tärkeänä, että asia noteerattaisiin myös hallituksen esityksessä.

Hankintamenettelystä luopuminen

Hallituksen esityksen mukaan postilain nykyinen velvoite, jonka perusteella Posti Oy:n tulee kilpailuttaa yleispalvelun piiriin kuuluva jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ehdotetaan poistettavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan ”hankintamenettely on tuonut mukanaan uusia hallinnollisia velvollisuuksia ja kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle, kilpailutukseen osallistuneille jakeluyrityksille sekä Liikenne- ja viestintävirastolle. Hankintamenettelylle asetetuista tavoitteista ja vuosittaisesta toteuttamisesta huolimatta haja-asutusalueille ei ole syntynyt uusia liiketoimintamalleja, eikä uusia toimijoita ole tullut jakelumarkkinoille. Myöskään jakelukustannukset tai jakelusta perittävät hinnat eivät ole merkittävästi alentuneet hankintamenettelyn käyttöönoton myötä.”

JYS katsoo, että hankintamenettelyn säilyttäminen postilaissa olisi perusteltua. Säännöksen tavoitteena olevien hyötyjen saavuttamisen kannalta keskeistä on, miten ja missä laajuudessa Posti Oy toteuttaisi kilpailutusvelvoitteensa – esimerkiksi saman päivän jakelua koskeva vaatimus karsii potentiaalisia kumppaneita pois kilpailutuksen piiristä. Kilpailuttamisen tehokkuutta lisäisi myös kilpailutettavien alueiden maantieteellisen laajuuden määrittäminen kulloinkin tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi.

Jotta kilpailutus johtaisi tehokkaimmin sillä tavoiteltaviin lopputuloksiin, hankintamenettelyjä järjestäessään yleispalvelun tarjoajan tulisi sisällyttää kilpailutuksen piiriin jakelutuotteita siinä laajuudessa, että sekä tuotteet että niiden volyymit mahdollistavat kannattavan jakelutoiminnan ja siten aidon kilpailun syntymisen. Pelkästään lukumäärältään verrattain vähäisten yleispalvelutuotteiden kilpailuttaminen ei oletettavasti motivoi tehokkaimmin uusien palvelukonseptien kehittämiseen. Laajemman lähetyskokonaisuuden kilpailuttaminen mahdollistaisi sen sijaan paremmin kirjejakelun liittämisen osaksi muiden tavaroiden ja palvelujen muodostamaa logistista verkostoa. Tämä olisi JYS:n näkemyksen mukaan mahdollinen kehityssuunta huomioiden postipakettien ja muiden kotiinkuljetusten volyymien kasvaminen.

JYS katsoo, että hallituksen esityksessä olisi syytä arvioida myös edellä tarkoitetun, laajemman hankintamenettelyn mahdollisuutta ja sen mukanaan tuomia hyötyjä. Hallituksen esityksestä tällainen arviointi puuttuu täysin, ja johtopäätökset nykyisen hankintamenettelyn toimimattomuudesta perustuvat siten tarpeettoman kapeaan näkemykseen.

JAKELUYHTIÖ SUOMI

Yleispalvelun tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Vuoden 2021 lopussa lausuntokierroksella olleessa postilain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa Posti Oy:lle asetettiin velvollisuus ilmoittaa keräily- ja jakelupäivistään 6 kk etukäteen. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä Posti Oy:llä olisi ainoastaan (ajallisesti määrittämätön) tiedottamisvelvollisuus keräily- ja jakelupäivistään. Määräajan poistamista ei ole hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu.

JYS huomauttaa, että Posti Oy:n markkina-aseman johdosta useat markkinatoimijat, kuten aikakauslehdet ja muut jakeluyritykset, joutuvat ottamaan Posti Oy:n mahdolliset jakelupäivämuutokset annettuna ja mukauttamaan omaa toimintaansa niiden johdosta. JYS pitää tärkeänä, että Posti Oy:n mahdollisten jakelupäivämuutosten vaikutuksia seurataan ja niihin puututaan tarvittaessa, mikäli Posti Oy:n havaittaisiin käyttävän muutosmahdollisuuttaan heikentääkseen kilpailuedellytysten kehittymistä jakelumarkkinoilla.

JYS toivoisi, että postilakiin palautettaisiin hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu kuuden kuukauden etukäteinen ilmoitusaika Posti Oy:n keräily- ja jakelupäivistä ja niiden muutoksista.

Yleispalvelun hinnoittelu

JYS pitää kannatettavana, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta.

JYS huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty aitoa riskiä siitä, että Posti Oy ristiinsubventoisi yleispalvelutuotteista saamillaan tuotoilla kilpailtuja liiketoimintojaan. Hinnoittelun tason ohella olennaista on JYS:n näkemyksen mukaan se, että Posti Oy allokoi eri tuotteidensa kustannukset asianomaisille tuotteille läpinäkyvästi, oikeudenmukaisesti ja oikein. Tämä ehkäisisi epäasiallista ja kilpailua eliminoivaa ristiinsubventiota Posti Oy:n eri toimintojen välillä.

JYS esittää, että edellä tarkoitettu kulujen allokointivelvollisuus säädettäisiin postilaissa tai ainakin huomioitaisiin hallituksen esityksessä, jotta asia ei jää usein hitaan ja kustannustehottoman jälkikäteisen viranomaisvalvonnan varaan.

Postinumerojärjestelmä

JYS katsoo, että toisin kuin hallituksen esityksessä on esitetty, postinumerojärjestelmän hallinnointi olisi tarkoituksenmukaista siirtää Posti Oy:ltä toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu siirron hallinnollinen raskaus ja uudet kustannukset eivät ole JYS:n käsityksen mukaan niin merkittäviä, että ne ylittäisivät objektiivisesta postinumerojärjestelmän hallinnoinnista koko jakelumarkkinan kehittymiselle koituvat hyödyt. Postinumerojärjestelmän hallinnointi antaa Posti Oy:lle mahdollisuuden optimoida jakelutoimintaansa kilpailua rajoittavalla tavalla esim. sisällyttämällä postinumeroalueisiin sellaisia haja-asutusalueita, joilla se ei kohtaa kilpailua ja sitomalla jakelupalveluita tarvitsevat asiakkaat siten yhä enemmän omiin jakelupalveluihinsa. Tätä JYS:n aiemmassa lausunnossaankin esiin nostamaa seikkaa ei ole arvioitu hallituksen esityksessä lainkaan.

Jakeluyhtiö Suomi Oy
Koivuvaarankuja 2 E
01640 Vantaa

Puhelin: 040 770 0328
Y-tunnus: 2684964-3
www.jakeluyhtio.fi

JYS esittää, että hallituksen esityksessä arvioitaisiin vielä mahdollisuutta siirtyä muussa kuin Posti Oy:n hallinnassa olevaan postinumerojärjestelmään, tai ainakin huomioimaan nykyiseen järjestelmään liittyvät epäkohdat ja huolehtimaan siitä, että

valvontaviranomaisella on riittävät oikeudet puuttua mahdollisiin kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin ohjaamalla postinumeroalueiden määrittämistä.

Jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat

Hallituksen esityksen mukaan Posti Oy:llä olisi velvollisuus luovuttaa postilaatikon osoitetiedot muille postiyrityksille maksutta, mutta postilaatikoiden tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttamisesta Posti Oy voisi periä muilta postiyrityksiltä kohtuullisen maksun kustannustensa kattamiseksi. Tarkkojen sijaintikoordinaattitietojen luovuttaminen tulisi toteuttaa ”kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin”.

JYS toteaa, että hallituksen esitys poikkeaa vuoden 2021 lopun hallituksen esitysluonnoksesta siltä osin kuin Posti Oy:llä olisi oikeus periä maksu tarkkojen sijaintikoordinaattien toimittamisesta.

JYS katsoo, että postilaatikoiden sijaintikoordinaattien hinnoittelu jää hallituksen esityksen perusteella tarpeettoman avoimeksi ja on omiaan heikentämään muiden postiyritysten mahdollisuutta kilpailla tehokkaasti Posti Oy:n kanssa.

JYS toivoisi, että muilla postiyrityksillä olisi oikeus saada myös postilaatikoiden sijaintikoordinaatit maksutta.

JYS toteaa selvyyden vuoksi, että postilaatikon sijaintitietojen ohella muunkin datan avoimuus on keskeinen tekijä postin jakelumarkkinoiden kilpailuedellytysten turvaamisessa ja sen myötä postinsaajien ja -lähettäjien palvelutasojen ja oikeuksien edistämisessä. Datan avoimuutta olisi tarpeen parantaa esimerkiksi siten, että Posti Oy:n tulisi postilaatikon sijaintitietojen ohella toimittaa muille postiyrityksille maksutta hallussaan olevat, jakelupalveluiden tarjoamisen kannalta olennaiset tiedot iäkkäistä ja muita erityistarpeita omaavista postinsaajista. Postilaatikoiden sijaintitietojen ja erityistarpeita omaavien postinsaajien tietojen ohella muut jakeluyritykset tarvitsevat toimintaansa varten Posti Oy:ltä riittävän täsmälliset tiedot siitä, mihin postinsaaja haluaa postinsa jaettavan. Esimerkiksi yrityksillä voi olla sopimus Posti Oy:n kanssa siitä, että katuosoitteella tuleva posti ohjataan postilokeroon. Samoin esimerkiksi ns. virtuaalipostilokeroiden jakelupisteiden sijaintitiedot ovat vain Posti Oy:n hallussa. Näiden jakeluun merkittävästi vaikuttavien tietojen pitäminen pelkästään Posti Oy:n hallinnassa estää omalta osaltaan kilpailun syntymistä. Koska Posti Oy ei ole ollut valmis sopimaan tietojen toimittamisesta muille jakeluyrityksille kohtuullisin ehdoin, JYS pitää tarpeellisena asiasta säätämistä postilaissa. JYS toivoisi, että hallituksen esitykseen lisättäisiin postilaatikon sijaintitietojen ohella myös muut datan avoimuuteen liittyvät elementit ja että postilaissa säädettäisiin kattavasti Posti Oy:n velvollisuudesta luovuttaa jakelun kannalta tarpeelliset tiedot muille jakeluyrityksille.

Toimitusehdot

JYS pitää kannatettavana muutosehdotusta, jonka mukaan postiyritysten toimitusehtojen ja hinnastojen julkistamisvelvollisuus koskisi vain yleispalvelutuotteita.

JYS toteaa kuitenkin, että Posti Oy:llä on yleispalvelutuotteiden ohella useita muita jakelutuotteita, joissa sillä on määräävä markkina-asema ja joita koskevien hinnastojen ja toimitusehtojen tulee siten olla tasapuolisia, syrjimättömiä ja läpinäkyviä.

JYS toivoisi hallituksen esityksessä todettavan nimenomaisesti, että hinnastojen ja toimitusehtojen julkistamisvelvollisuuden rajaaminen postilaissa yleispalvelutuotteisiin ei rajoita kilpailulainsäädännön asettamia velvollisuuksia hinnastojen ja toimitusehtojen julkaisuun ja soveltamiseen liittyen.

Lokerikkojakelu

JYS noteeraa, että postilain muutoshankkeen yhteydessä käydystä keskustelusta huolimatta hallituksen esityksessä ei ole käsitelty lokerikkojakelun edistämistä. JYS pitäisi lokerikkojakelun edistämistä kannatettavana, koska se johtaisi luukkujakelua pienempiin jakelukustannuksiin ja edesauttaisi siten jakelutoiminnan säilymistä ja jakeluhintojen pysymistä kohtuullisina. Lokerikkojakelu mahdollistaisi myös kookkaampien jakelutuotteiden turvallisemman jättämisen postinsaajan ulottuville tilanteessa, jossa hän ei ole vastaanottamassa lähetystä sitä toimitettaessa.

JYS antaa mielellään lisätietoja asiassa.

Vantaalla, 23. päivänä toukokuuta 2022

Jakeluyhtiö Suomi Oy
Marko Toivari
Toimitusjohtaja

Jakeluyhtiö Suomi Oy
Koivuvaarankuja 2 E
01640 Vantaa

Puhelin: 040 770 0328
Y-tunnus: 2684964-3
www.jakeluyhtio.fi