Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite: HE 58/2022 vp/ asiantuntijapyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 58/2022 vp) laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa otsikkoasiassa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. KKV esittää lausuntonaan seuraavan. [1]

Yleispalveluvelvoitteen keventäminen

Esityksen mukaan nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun EU:n postidirektiivissä säädetyn poikkeamismahdollisuuden mukaisesti.

Fyysisen postin merkitys on vähentynyt viime vuosina digitalisaation myötä varsin nopeasti ja tästä syystä pyrkimykset sääntelyn keventämiseen ovat ymmärrettäviä. Kuluttajien lähettämällä kirjepostilla on kuitenkin edelleen oma roolinsa ja huomiota on syytä kiinnittää myös niiden kansalaisten asemaan, joilla ei ole digitaalisia taitoja ja siten mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintävälineitä ja viranomaisten sähköisiä asiointikanavia. Tästä syystä yleispalveluun sisältyvien palveluiden säännöllisyyden säilyttäminen on edelleen tärkeää. KKV pitää myös tärkeänä, että jakelu- ja keräilypäivien vähentymisestä huolimatta postin kulkunopeus säilyy kaikilla postinsaajilla vähintään postilain 19 §:n laatustandardin mukaisella tasolla.

Viisipäiväisen sanomalehtijakelun turvaaminen

Hallitus esittää määräaikaisen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen (jäljempänä "jakelutuki") käyttöönottoa niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Postilakiin ehdotetaan lisättäväksi jakelutukea koskevat keskeiset säännökset, jotka olisivat voimassa 31.12.2027 asti. Jakelutuesta säädettäisiin myös valtioneuvoston asetuksessa.

KKV suhtautuu yleisesti ottaen positiivisesti sanomalehtien viisipäiväisen jakelun edellytyksien turvaamiseen. Hallituksen esityksen mukaan painetulla sanomalehdellä on tutkimusten mukaan edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta näyttäisi siten edelleen olevan perusteltua varmistaa, että henkilö saa jatkossakin halutessaan sanomalehtiä paperisina versioina, silloin kuin tätä ei markkinaehtoisesti tapahtuisi.

[1] KKV on toimittanut liikenne- ja viestintäministeriölle 1.12.2021 lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta (VN/21366/2020), joka on saatavilla osoitteessa Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta postilain muuttamisesta ja valtioneuvoston asetusluonnos sanomalehtien määräaikaisesta jakelutuesta – Kilpailu- ja kuluttajavirasto (kkv.fi)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • **Puhelin** 029 505 3000 (pvm/mpm)
Y-tunnus 2502067-3 • **Sähköposti** kirjaamo@kkv.fi • **kkv.fi**

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

KKV pitää jakelutukea yhtenä mahdollisena keinona varmistaa viisipäiväinen sanomalehtijakelu. KKV kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu vaihtoehtoisia malleja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi. Viisipäiväisen jakelun turvaaminen myös niillä alueilla, joissa se ei tapahdu markkinaehtoisesti, saattaa olla mahdollista usein eri tavoin ja näitä eri tapoja ja niiden kustannuksia/vaikutuksia olisi ollut hyvä selvittää ja tämän jälkeen valita niistä tarkoituksenmukaisin. Tuki voitaisiin nimittäin vaihtoehtoisesti suunnata lehtikustantajille tai jopa lehden tilaajille alueilla, joihin markkinaehtoinen jakelu ei ulotu.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi yleispalvelun tarjoajalle säädetty hankintamenettely. Perustelujen mukaan menettelyllä ei ole saavutettu sen tavoitteita, koska uusia toimijoita ei ole tullut markkinoille ja Posti on käytännössä voittanut kaikki kilpailutukset. KKV yhtyy näkemykseen, ettei nykyistä hankintamenettelyä voi pitää onnistuneena. Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu hankintamenettelyn mahdollista kehittämistä. Hankintamenettelyä kehittämällä olisi mahdollisesti voitu ratkaista myös sanomalehtijakeluun liittyviä haasteita ilman tarvetta valtion tukeen. Kilpailutuksen voittanut jakeluyritys todennäköisesti jakaisi jatkossakin lehtiä ilman valtion tukea niinä päivinä, jolloin se hoitaisi yleispalveluvelvoitteen mukaista jakelua.

Lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta KKV totesi, että ehdotettavaa jakelutuen mallia ei voida pitää toimivana keinona sanomalehtien viisipäiväisen jakelun turvaamiseksi. Esitysluonnoksessa esitetyn mallin keskeisenä ongelmana oli pyrkimys turvata sanomalehtien jakelu postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen asettamisella. Koska sanomalehdet eivät ole yleispalveluvelvoitteen tai postilain soveltamisalan piirissä, yleispalveluvelvoitteen asettaminen ei velvoittaisi hoitamaan sanomalehtien jakelua.

KKV pitää hyvänä, että hallituksen esitystä on muutettu siten, että yleispalveluvelvoitteen sijaan sanomalehtien jakelu pyritään viime kädessä turvaamaan nimenomaan sanomalehtijakelua koskevalla velvoitteella. KKV suhtautuu niin ikään lähtökohtaisesti myönteisesti esitettyyn sääntelyyn, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto määrittäisi kohtuullisen hintatason, jonka mukaisia maksuja yleispalvelun tarjoaja voisi veloittaa sanomalehtikustantajilta.

KKV:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole riittävästi kuvattu, miten sanomalehtien kustantajilta perittävien hintojen kohtuullisuutta arvioitaisiin. Esityksen perusteluissa todetaan, että kohtuullinen hintataso tulisi suhteuttaa jakelutukea saavien yritysten perimille maksuille asetettuihin enimmäishintoihin. Perustelujen mukaan tavoitteena on, etteivät jakelukustannukset nousisi niin korkeiksi, että niiden seurauksena sanomalehtikustantajat joutuisivat kiristämään hinnoitteluaan sellaiseksi, että sanomalehden tilaaminen kansalaisten eli kuluttajien näkökulmasta muodostuisi kohtuuttoman kalliiksi. Koska esityksessä viitataan kustantajien kuluttajilta perittäviin hintoihin, näyttäisi, että hinnoittelun kohtuullisuutta olisi arvioitu lehtien tilaajien eikä niinkään kustantajien eli sanomalehtien jakelupalvelun käyttäjien kannalta. Hallituksen esityksen perusteella on siis vaikea arvioida, miten

yleispalvelun tarjoajan kustantajilta perittävien hintojen kohtuullisuutta olisi tarkoitus säännellä. KKV katsoo, että sääntelyä olisi tältä osin syytä täsmentää.

Sanomalehtien jakelutuen ehdoista

KKV myös katsoo, että esitettävä jakelutuen malli on omiaan nostamaan jakelutuen kustannusta ja vähentämään jakeluyrityksien välistä kilpailua.

Tuen kustannusta voi ensinnäkin nostaa se, mikäli jakelutuen mekanismilla ei saada aikaiseksi todellista kilpailua. Jakelutuen kilpailuttamiseen nykymuodossaan liittyy merkittävä riski siitä, ettei kilpailutuksessa synny lainkaan kilpailua. Postilla on yleispalveluvelvoitteestaan johtuen oltava joka tapauksessa kattava jakeluverkko koko Suomessa, ja tämä saattaa tuoda Postille merkittävän edun kilpailutuksissa. Kuten lausunnoilla olleessa valtioneuvoston asetusluonnoksen perustelumuistossa todetaan, valtakunnallisen jakeluinfrastruktuurinsa perusteella Posti menestyisi todennäköisesti myös jakelutuen tulevissa kilpailutuksissa hyvin.[2] Jos jakelutuen kilpailutuksissa Posti olisi ainoa tarjoaja, tai kilpailu olisi muuten vähäistä, tuen tarve voi nousta huomattavastikin.

Hallituksen esityksessä ehdotettavaan kahden jakelupäivän malliin todennäköisesti päädyttiin, koska viisipäiväisen jakelun tukemiselle ei välttämättä olisi löytynyt SGEI-edellytysten mukaisia perusteluja ja viisipäiväinen jakelu olisi voinut johtaa joillain alueilla päällekkäisiin jakeluverkkoihin. Kahden jakelupäivän malli johtanee kuitenkin siihen, että tuetussa jakelussa ei kilpailua merkittävästi synny Postin edellä sanotusta etulyöntiasemasta johtuen.

Myös hallituksen esityksen liitteenä olevaan asetusluonnokseen sisältyvä enimmäishintamekanismi on omiaan nostamaan tarvittavan tuen määrää. Mikäli esitetyn kaltaiseen jakelutukeen päädytään, KKV:n näkemyksen mukaan se väistämättä edellyttää jonkinlaista enimmäishintaa kustantajilta perittäville maksuille. Jos enimmäishintaa kustantajalta perittävälle korvaukselle ei olisi, jakelija pääsisi kilpailutuksen voittaessaan monopoliasemaan suhteessa kustantajaan ja voisi periä kustantajalta korkeaa hintaa saamansa tuen lisäksi. KKV kuitenkin tunnistaa, että enimmäishinnan asettamiseen liittyy haasteita. Hallituksen esityksestä ei selviä, millä periaatteilla enimmäishinnat asetettaisiin. Aiemmin lausunnoilla olleen asetusluonnoksen perustelumuistion mukaan enimmäishinnat olisi tarkoitus määrittää markkinaehtoisen hintatason mukaan. Tämä on KKV:n näkemyksen mukaan ongelmallista, sillä jakelualueet ovat keskenään erilaisia. Jos enimmäishinnasta päätetään asetusluonnoksen mukaisesti ennen kilpailutusta ja se määrittyy markkinaehtoisen hintatason mukaan, enimmäishinta saattaa olla liian matala ja näin valtion maksaman tuen tarve voi lisääntyä tarpeettomasti.

Hallituksen esityksessä on säädöstasolla luovuttu esitysluonnokseen sisältyneestä vaatimuksesta, että tuensaajalla olisi ollut lähtökohtaisesti velvoite jakaa lehdet varhaisjakelussa. Tämä vastaa KKV:n hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittämää näkemystä. Sanomalehtien

[2]Asetusmuistio: Valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua (luonnos) s.12-13.

viisipäiväisen jakelun turvaaminen ei edellytä, että tuetun jakelun tulisi olla varhaisjakelua. Lehtien päiväjakelu näyttäisi varhaisjakelua kustannustehokkaammalta ja riittävältä vaihtoehdolta sanomalehtien viisipäiväinen jakelun turvaamiseksi nykyisten varhaisjakelualueiden ulkopuolella. Koska kilpailutusalueilla ei nykyisin ole varhaisjakeluverkkoa, lehdet ilmeisesti jaettaisiin myös muina päivinä lähtökohtaisesti yleispalvelutuotteiden mukana päiväjakelussa.

Esityksen mukaan sanomalehtijakelua koskevat säännökset olisivat voimassa 31.12.2027 asti. Tukikauden pituuden arvioinnissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että tuen tulisi olla vain toimintaympäristön murrostilanteeseen liittyvä siirtymävaiheen väline. Tuen tarvetta tulisi siten tarkastella siirtymävaiheen päättyessä eikä tuen tulisi muodostua pitkäkestoiseksi.[3] Koska paperisten sanomalehtien jakelun arvioidaan jatkossakin vähenevän, tulisi säännöllisesti arvioida sekä tarvittaessa tehdä ratkaisuja, siitä voitaisiinko tuella edistää ja edesauttaa siirtymistä digitaalisuutta enemmän hyödyntäviin vaihtoehtoihin.[4]

Muita huomioita postilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

KKV kannattaa esitystä, jonka mukaan yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittu kohtuullinen kate laskettaisiin erikseen kunkin yksittäisen yleispalveluun kuuluvan tuotelajin sisältämän katteen osalta. Esitys vastaa Liikenne- ja viestintäviraston nykyistä soveltamiskäytäntöä.

KKV toteaa kuitenkin, että yleispalvelutuotteiden katteen ohella tarkempaa huomiota tulisi kiinnittää myös kustannuslaskentaan, kustannusten kohdentamiseen sekä yleispalveluvelvoitteen kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyyteen. Eri tuotteiden yhteistuotannon takia Postin yleispalvelun ja kilpaillun toiminnan kustannukset ovat osin yhteisiä. Läpinäkyvyyden parantuminen ja eri toimintojen tuottojen ja kulujen pitäminen toisistaan erillään Postin toiminnassa olisivat omiaan vähentämään ristisubvention ja alihinnoittelun riskiä, mikä saattaisi osaltaan madaltaa myös yksityisten toimijoiden alalle tulon kynnystä ja vaikuttaa myönteisesti kilpailuun postimarkkinoilla.

Esitysluonnoksen mukaan yleispalvelun tarjoajan olisi annettava toiselle postiyritykselle postilaatikoiden sijaintia koskevat osoitetiedot maksutta. Tarkoista sijaintikoordinaattitiedoista yleispalvelun tarjoaja saisi kuitenkin periä kohtuullisen maksun. Palvelu tulisi toteuttaa kustannusperusteisella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Kohtuullisen maksun määrittelisi Liikenne- ja viestintävirasto. Sijaintitietojen luovutusta voidaan pitää kilpailun näkökulmasta myönteisenä asiana. KKV:n käsityksen mukaan tietojen saannissa on ollut ongelmia ja esitys voisi helpottaa kilpailijoiden tietojen saantia sekä sitä kautta lisätä kilpailua esimerkiksi yrityskirjeiden jakelussa.

[3] Norjassa sanomalehtien jakelun osalta päädyttiin luomaan erillinen siirtymäkauden järjestely. Siirtymäkauden aikana valtio tukee sanomalehtien jakelua ostopalveluna. Lakimuutoksen myötä valtio tulee ostamaan jakelua kolmena päivänä viikossa 30.6.2022 saakka. Siirtymäkautta on mahdollista pidentää kahdella vuodella (Uudistuva postitoiminta - valtiosihteerityöryhmän raportti, s. 38).
[4] Valtiosihteerityöryhmän raportin mukaan tiedonvälitystuen valmistelu tulee pyrkiä toteuttamaan niin, että sitä voitaisiin käyttää myös fyysisen jakelun sijaan digitaalisen jakelun edistämiseen (Uudistuva postitoiminta – valtiosihteerityöryhmän raportti 2020:18, s.11).

Toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisuvelvoite ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskisi jatkossa ainoastaan yleispalveluja. KKV ei pidä ehdotettua muutosta erityisesti ongelmallisena. Tällä hetkellä postilaissa oleva säännös velvoittaa julkaisemaan kaikkien postilaissa määriteltyjen postipalveluiden eli myös yleispalveluvelvoitteen ulkopuolelle jäävien yrityskirjeiden hinnat, mikä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista kilpailluilla markkinoilla. Toistaiseksi postiyrityksistä ainoastaan Posti on julkaissut kilpailtujen postipalveluiden hinnat. Lisäksi postitoimijoiden hinnoittelu on KKV:n käsityksen mukaan nykyisinkin osin asiakaskohtaista, eivätkä julkaistut hinnastot välttämättä vastaa todellisia hintoja, jolloin niiden tosiasiallinen vaikutus voi olla vähäinen.

Koska postilaissa säädetyt velvoitteet koskevat pääosin postin yleispalvelun tarjoamista, ei myöskään olisi välttämätöntä, että kaikkia postiyrityksiä koskeva vaatimus toimitusehtojen julkaisemisesta olisi oltava postilaissa. Jos muut postiyritykset tarjoaisivat kuluttajille postipalveluja, niiden on huolehdittava ehtojensa saatavilla olosta myös kuluttajansuojasäännösten perusteella (sopimusehto, jota ei ole kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä kerrottu, ei tule häntä sitovaksi).

Peter Karlsson
johtava asiantuntija

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ