

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta (HE 18/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tomi Lindholm, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Merja Saari, Viestintävirasto
- erikoistutkija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ryhmäpäällikkö Matti Happonen, Kansaneläkelaitos
- logistiikkajohtaja Taru Ojala, Alma Manu Oy edustuen myös Ilves Jakelu Oy:tä
- henkilöstöjohtaja Jaana Jokinen, Posti Oy
- johtaja Kaj Kulp, Posti Oy
- lakimies Päivi Rokkanen, Posti Oy
- toimitusjohtaja Riitta Varpe, Palvelualueiden työnantajat PALTA ry
- puheenjohtaja Heidi Nieminen, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry
- neuvontalakimies Kaisa Huupponen, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Tulli
- Jakeluyhtiö Suomi Oy
- Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj
- Mediatalo Esa Oy
- SLP Jakelu Oy
- Varsinais-Suomen Tietojakelu Oy
- Åland Post Ab

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan postilakia muutettavaksi siten, että valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista luovutaan ja siirrytään ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Esityksen tarkoituksena

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp

on osaltaan toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisia norminpurkutavoitteita ja alentaa markkinoille tulon esteitä.

Esityksessä ehdotetaan, että kirjelähetyksiä koskeva postitoiminta edellyttäisi ilmoitusta Viestintävirastoon.

Toiminnan harjoittajan olisi ennen toiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksessa sen olisi annettava kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset yrityksen yksilöinti- ja yhteystiedot sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Ilmoituksessa annettuihin tietoihin vaikuttavista toiminnan muutoksista ja toiminnan lopettamisesta olisi viipymättä ilmoitettava Viestintävirastolle.

Esityksessä ehdotetaan, että Viestintävirasto pitäisi julkista luettelo ilmoituksen tehneistä toimijoista. Viestintäviraston tulisi antaa postiyritykselle viikon kuluessa vahvistus ilmoituksen vastaanottamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että postiyrityksen on merkittävä lähetyksensä siten, että ne ovat tunnistettavissa ja erotettavissa muiden postiyritysten vastaavista lähetyksistä sekä järjestettävä palvelu virheellisesti jaettujen lähetysten palauttamista varten kussakin ilmoittamassaan toimialueen kunnassa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kaikki viittaukset toimilupiin tai toimiluvan varaiseen toimintaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä. Hallituksen esityksen mukaan kirjelähetyksiä koskeva postitoiminta edellyttäisi jatkossa toimiluvan sijasta ilmoitusta Viestintävirastolle. Kyse on postitoiminnan sääntelyn uudistamisen ensimmäisestä suppeammasta vaiheesta, jossa pelkästään luovutaan nykyisestä toimilupajärjestelmästä. Pääosin asiantuntijakuulemisessa on oltu nyt käsittelyssä olevaan esitykseen tyytyväisiä, ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeisiä toimijoita on kuultu kattavasti esityksen valmistelun aikana.

Saadun selvityksen mukaan ministeriössä on parhaillaan valmisteilla postilain (415/2011) uudistamisen ns. toinen vaihe, jossa postitoimintaa koskevaa sääntelyä uudistetaan laajemmin. Kyseisessä jatkovalmistelussa on tällä hetkellä kuitenkin menossa vasta esiselvitysvaihe, joten tehtävät lainsäädäntölinjaukset eivät ole vielä selvillä. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille useita sellaisia seikkoja, jotka asiantuntijoiden mukaan tulisi huomioida uudistuksen toisessa vaiheessa.

Kilpailu kirjepostimarkkinoilla on ollut Suomessa periaatteessa avointa jo vuoden 1994 alusta, mutta postitoiminta on ollut toimiluvanvaraista. Käytännössä kirjejakelua on kuitenkin sääntelyn raskaudesta johtuen tähän mennessä hoitanut vain Posti Oy. Valiokunta pitää kannatettavina esityksen tavoitteita keventää nykyistä sääntelyä, helpottaa uusien yritysten markkinoille tuloa ja

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp

palvelujen joustavampaa kehittämistä sekä vähentää postiyriyten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on todennäköistä, että kilpailu tulee kuitenkin ainakin ensivaiheessa keskittymään ennen kaikkea ns. sopimusasiakkaiden kirjelähetyksiin, joten esityksellä ei liene ainakaan alkuvaiheessa huomattavia vaikutuksia kuluttajien käyttämiin postipalveluihin.

Kirjelähetyksen määrä on selkeästi vähentynyt viime vuosina sähköisen viestinnän yleistymisen ja yleisen digitalisaation myötä. Samaan aikaan digitaalisen sisällön määrän lisääntyminen on vähentänyt myös lehtitilauksia ja niiden jakelutarvetta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perinteisen postin volyymit ja postin liikevaihto ovat laskeneet tämän kehityksen myötä kiihtyvästi useita prosentteja vuosittain ja viime vuonna jo noin 10 %. Verkkokaupan kehittyminen saattaa jossain määrin lisätä pakettijakelun määrää jatkossa, mutta kokonaisuutena tämä toimintaympäristön muutos asettaa haasteita postitoiminnan kannattavuudelle ja koko maan laajuisen palvelutason ylläpitämiselle.

Postin jakeluverkostoa voidaan pitää yhteiskunnan perusinfrastruktuurina, ja postin jakelulla on kansalaisten ja yritystoiminnan kannalta keskeinen merkitys. Myöskin monet viranomaistoiminnot perustuvat edelleen kirjejakeluun. Valiokunta korostaa, että sääntelyn keventämisestä ja markkinatilanteen muuttumisesta huolimatta on tärkeää pystyä jatkossakin varmistamaan kansalaisille luotettavat, laadukkaat ja edulliset postipalvelut koko maassa.

Valiokunta korostaa, että postimarkkinoilla tulee olla jatkossa mahdollisimman tasapuoliset kilpailun edellytykset ja eri toimijoihin tulee siten lähtökohtaisesti soveltaa yhtenäisiä sääntöjä. Suomen maantieteellisistä olosuhteista ja sekä ihmisten että yritysten maantieteellisestä sijoittumisesta johtuen osa postipalveluista joudutaan palvelutason turvaamiseksi kuitenkin todennäköisesti jatkossakin toteuttamaan yleispalveluvollisuuden kautta. Yleispalvelun ja mahdollisten jakeluelvoitteiden määrittely siten, että riittävä palvelutaso turvataan aiheuttamatta ongelmia jakelukustannusten kasvamisen tai yleispalvelun rahoituksen kannalta on haaste, johon tulee erityisesti kiinnittää huomiota postilain ns. toisen vaiheen jatkovalmistelussa. Valiokunta toteaa, että koska postin lähetyksekustannuksilla on keskeinen merkitys myös monien yritysten toiminnan kustannusrakenteessa ja siten myös yritysten kilpailuedellytysten kannalta, tavoitteena tulee olla postipalvelujen hintatason kohtuullisuus.

Palvelun laatu. Valiokunta korostaa palvelun laadun merkitystä postitoiminnassa. Valiokunta katsoo, että palvelun laatua tulee mitata, seurata ja kehittää muidenkin kriteerien osalta kuin lähetyksen perille saapumisen ajallisen arvioinnin osalta. Kilpailun lisääntyessä tarvitaan postitoiminnan läpinäkyvyyttä, mikä edellyttää myös riittävän tilastotiedon saatavilla oloa. Palvelun laatua ovat yhtä lailla myös jakelun muu kuin ajallinen luotettavuus sekä palvelun käyttäjien kokemukset palvelun sujuvuudesta, palvelujen paikallisesta saatavuudesta ja asiakaspalvelusta. Postilain uudistamisen myöhemmässä vaiheessa tulee löytää keinot, joilla palvelun laatutaso voi kehittyä ja on riittävä koko maassa.

Eräitä muita kysymyksiä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saaman selvityksen mukaan nyt käsittelyssä olevalla esityksellä ei ole suoria vaikutuksia Posti Oy:n henkilöstön asemaan.

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp

Valiokunta kiinnittää myös huomiota perustuslaillisesti turvatun kansalaisten kirjesalaisuuden keskeiseen merkitykseen ja siihen, että asiantuntijakuulemisessa esityksen on arvioitu turvaavan kirjesalaisuuden suojan toteutumisen. Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että kaikilla postiyriyksillä on esityksen mukaan yhtäläinen velvollisuus noudattaa perustuslain luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa sekä postilain kirjesalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Luottamuksellisen viestin suojan turvaamiseksi esityksessä säädetään velvoitteet virheellisesti jaettujen lähetysten palauttamisesta sekä lähetysten merkitsemisestä siten, että ne erotuvat muiden postiyriyksien lähetyksistä.

Tulossa oleva postilain uudistamisen toinen vaihe. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota postilain jatkovalmistelussa huomioon otettavina seikkoina mm. postin jakeluverkostoon pääsemiseen ja sitä koskevaan hinnoitteluun, osoiterekisterin ja postilokeroiden avoimuuteen, osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelun toteutukseen mahdollisesti yhden luukun periaatteella sekä mm. toimintaympäristön ja palveluntarjonnan muutokset sekä käyttäjien tarpeet huomioivan yleispalvelun määrittelemistarpeeseen. Lisäksi on tuotu esille, että postialan sääntelyllä ja sen valvonnalla tulee huolehtia myös siitä, että mikään yksittäinen postiyriyks ei aiheuta omalla toiminnallaan markkinoille pääsyn esteitä.

Valiokunta toteaa, että näitä kysymyksiä koskevilla ratkaisuilla on keskeinen merkitys markkinoille pääsyn ja tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutumisen kannalta. Valmistelussa tulee löytää keinot postipalvelujen tasapuolisen ja asiakkaiden tarpeista lähtevän alueellisen saatavuuden sekä palvelujen laadun varmistamiseen. Postilain soveltamisalan ulkopuolelta erityisesti haja-asutusalueiden osalta tulee valmistelussa ottaa asiakokonaisuuteen läheisesti kuuluvana huomioon myös lehtijakelun toteuttaminen jatkossa. Markkinoiden toimivuuden ja palvelujen tasapuolisen saatavuuden kannalta myös Viestintäviraston tehtävillä postilain noudattamista valvovana viranomaisena on keskeinen merkitys.

Valiokunta pitää tärkeänä, että esityksen valmistelussa tehdään kattavat vaikutusarvioinnit eri ratkaisuvaihtoehdoista Suomen olosuhteet kokonaisuutena huomioivien linjausten perustaksi. On kuitenkin tärkeää, että toisen vaiheen postilain muutosesitykset annetaan mahdollisimman pian. Valiokunta pitää myös tarpeellisena, että sitä pidetään riittävästi ajan tasalla lain valmistelun etenemisestä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Liikenne- ja viestintävaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 18/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp

Helsingissä 26.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksessä esitetään valtioneuvoston myöntämästä postitoimiluvasta luopumista ja sen sijaan siirtymistä sähköiseen ennakoilmoitukseen Viestintävirastolle. Esitys on täysin päinvastainen liikenne- ja viestintävaliokunnan kannalle toimiluvan myöntämisestä vuodelta 2010, jolloin markkina-avaus tuotiin EU:n kolmannen postimarkkinadirektiivin myötä lakiin. Valiokunta näki silloin toimilupaehdojen olevan keskeinen mekanismi, jolla on mahdollista vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja yleispalvelun turvaamiseen. Valiokunta muutti silloista esitystä eduskunnan suuren salin kannattamana, ja postitoimiluvan myöntäminen siirrettiin ministeriöltä valtioneuvostolle.

Pelkkä sähköinen ennakoilmoitus on riittämätön työkalu viranomaisille tulevaisuudessa. Postipalvelut muodostavat niin tärkeän välineen yhteiskunnassa, että operaattoreita tulee olla mahdollista arvioida jo etukäteen. Huomioitavaa myös on, että lakiesitys poistaisi kaikki nykyistä toimilupajärjestelmää koskevat vaatimukset postitoiminnan säännöllisyydestä ja laadusta, postiyhtiön riittävästä resursseista sekä pitkäjänteisestä postitoiminnan järjestämisestä. Muutoksen myötä uusi yhtiö voisi lopettaa postipalveluiden tarjoamisen asiakkailleen kahden viikon varoitusajalla.

Hallituksen esitys on keskittynyt kilpailun esteiden ja sääntöjen purkamiseen postitoiminnassa. Yleispalveluvelvoitteen alaisiin postipalveluihin kansalaisille aiotaan palata vasta lainsäädäntöpakettin toisessa vaiheessa. Postiliikenteen kilpailu vapautettiin vuonna 2010, eikä Posti Oy:llä valtionyhtiönä ole ollut enää monopoli-asemaa minkään jakelutuotteen osalta. Valtioneuvosto on myöntänyt jo yksityisille yhtiöille postitoimilupia hakemuksesta myös kirjekäyttöön heidän toimilleen alueille toimiluvan ehtojen mukaisesti.

Postialan jakelumäärät ovat olleet tasaisessa laskussa sähköisen viestinnän yleistymisen myötä, ja tämä heikentää Postin tulevaisuuden näkymiä erityisesti yleispalveluvelvoitteen alaisessa kirjekäytössä. Kannattavampien jakelutuotteiden avulla on kuitenkin pystytty toistaiseksi turvaamaan koko maan kattava jakeluverkko, jossa postipalvelut ovat kansalaisten sekä niitä tarvitsevien yritysten saatavilla. Yleispalveluvelvoitteen luoma jakeluverkko on mahdollistanut myös päivittäisten sanomalehtien julkaisemisen niille alueille, joille ei ole kustannusten kannalta taloudellisesti järkevää perustaa erillistä lehtijakeluyhtiötä. Tämä on ollut paikallisen ja moniäänisen tiedonvälityksen kannalta välttämätöntä.

Kilpailun laaja avaaminen kuitenkin syö Postin edellytyksiä yleispalveluvelvoitteen alaisena operaattorina, koska uudet toimijat voivat ilman yleispalveluvelvoitteen raskautta ohjautua kannattavampiin tuotteisiin ja alueisiin. Kyseessä ei ole tällöin reilu kilpailutilanne. Viime vaalikaudella arvioitiin laajan kilpailun vaativan jopa satojen miljoonien kompensoinnin yleispalveluvelvoitteesta vastaavalle operaattorille.

Kilpailun avaaminen ei tule hyödyttämään kansalaisia, koska uudet toimijat keskittyvät kannattavaan yrityspostiin tiheimmillä jakelualueilla. Päinvastoin kansalaisten postipalvelut tulevat

Valiokunnan mietintö LiVM 8/2016 vp
Vastalause

mitä todennäköisimmin heikkenemään, kun nykyisen palvelutason taloudellinen pohja murenee alta.

Riittävien ja yhdenmukaisten postipalveluiden varmistaminen koko maassa on nyt ja tulevaisuudessa valtion tehtävä. Esitetty lakimuutos antaisi yksityisten yhtiöiden vapaasti poimia parhaat palat markkinoilta ja ajaisi yleispalveluvelvoiteoperaattorin syvempään ahdinkoon. Lakiuudistuksen toisessa vaiheessa ei jäisi enää muuta mahdollisuutta kuin lakisääteisten postipalveluiden karsinta tai niiden varmistaminen veronmaksajien varoin. Tässä skenaariossa voidaan kysyä, onko valtion tehtävä mahdollistaa yksityisten yhtiöiden liiketoiminta verovaroin. Mielestämme ei.

Postilain uudistamisessa olisi käsiteltävä alaa kokonaisuutena ja arvioitava millä toimilla kilpailut markkinat ja riittävät, laadukkaat postipalvelut saadaan kestävästi sovitettua yhteen kaikille kansalaisille.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hylkää hallituksen esitykseen HE 18/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 26.4.2016

Katja Taimela sd
Satu Taavitsainen sd
Katja Hänninen vas
Jyrki Kasvi vihr