

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen (RP 272/2016 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 7/2017 rd
- försvarsutskottet FsUU 3/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledamot av Europaparlamentet Henna Virkkunen, Europaparlamentet
- enhetschef, trafikråd Sabina Lindström, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tomi Lindholm, kommunikationsministeriet
- regeringssekreterare Tuomas Hyvärinen, försvarsministeriet
- direktör Johanna Juusela, Kommunikationsverket
- direktör Merja Saari, Kommunikationsverket
- specialforskare Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- ledande skatteexpert Sami Varonen, Skatteförvaltningen
- gruppchef Matti Happonen, Folkpensionsanstalten
- verkställande direktör Heikki Malinen, Posti Ab
- riskhantering och säkerhet, direktör Markku Rajamäki, Posti Ab
- direktör Kaj Kulp, Posti Ab
- processdirektör Sami Reponen, Posti Ab
- verkställande direktör Marko Toivari, Jakeluyhtiö Suomi Oy
- upphandlingsdirektör Jyrki Nygård, Suomen Suoramainonta Oy
- förbundsdirektör Mikko Hoikka, Tidskrifternas Förbund rf
- ordförande Heidi Nieminen, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry
- förbundsdirektör Jukka Holmberg, Sanomalehtien liitto - Tidningarnas förbund ry
- rådgivande jurist Tapio Haltia, Finlands Fastighetsförbund rf
- verkställande direktör Petri Aaltonen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- kommunikationsministeriet
- justitieministeriet
- Polisstyrelsen
- Försvarsmakten
- Befolkningsregistercentralen
- Kommunikationsverket
- Posti Ab
- Finlands Kommunförbund
- huvudförtroendeman Jyrki Sutinen, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry
- Medieförbundet rf
- Finlands Dagligvaruhandel rf
- Företagarna i Finland rf.

Inget yttrande av

- DHL.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar av postlagen. Propositionen främjar det centrala målet i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, nämligen digitalisering och avvecklande av normer. Propositionen stöder även det mål i regeringsprogrammet som gäller reformerandet av de offentligt understödda persontransporterna, som ska ge en besparing på tio procent redan från och med 2017. Syftet med reformen är att genomföra digitaliseringen genom att utveckla lagstiftningen så att den möjliggör nya, marknadsmässiga och innovativa servicekoncept. Lagstiftningen ska utvecklas genom en totalreform av lagstiftningen om person-, post- och gods-transporter. Totalreformen i fråga om person- och godstrafiken genomförs för närvarande inom projektet vid namn transportbalken.

I propositionen föreslås det att de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska fortsätta delas ut fem dagar i veckan i de områden där det inte finns ett utdelningsnät för tidningar, dvs. morgondistribution av tidningar. Detta gör det möjligt att fortsätta dela ut tidningar fem dagar i veckan även i glesbygden. Utdelningen i glest bebyggda områden föreslås bli genomförd genom ett upphandlingsförfarande som ska ordnas av tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna.

I tätortsområden där man har ett nät för morgondistribution av tidningar ska lagen ge en möjlighet att göra undantag från femdagarsutdelningen och tillåta en utdelning som omfattar minst tre dagar. Kvalitetsnormen för de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska luckras upp så att en utdelning som omfattar tre dagar möjliggörs. Prissättningen av de produkter som ingår i den samhällsomfattande tjänsten bör vara rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande. Lagen föreslås bli ändrad så att det i fortsättningen tillåts en rimlig marginal vid prissättningen av de produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Rätten till undantag från kraven på utdelningsfrekvens i svårtillgängliga områden görs vidsträcktare så att det i hela landet får finnas upp till 1 000 hushåll som omfattas av undantaget från utdelningsskyldighet i stället för det gäl-

Betänkande KoUB 9/2017 rd

lande antalet på 300 hushåll. Dessutom stryks hänvisningen till vägar som trafikeras året om samt till landsvägsfärjor och till sådana rutter till vilka hör förbindelsebåtar som går minst fem dagar i veckan.

I propositionen föreslås det också att uppgifterna i postnummer- och adressregistersystemet öppnas så att det blir lättare att utnyttja dem. Regleringen i fråga om försändelser riktade till synskadade ändras så att de försändelser innehållande punktskrift som sänds till synskadade blir avgiftsfria, även när avsändaren är någon annan än en synskadad.

De brevårsändelser som ska delas ut till bostadslägenheter i höghus ska i fortsättningen bäras ut till de enskilda höghusens fastighetsboxar eller de enskilda lägenheternas brevinkast.

Kommunikationsverkets befogenheter vid tvistlösning och behandling av tillsynsärenden föreslås bli ändrade så att de motsvarar det som föreskrivs i informationssamhällsbalken.

Dessutom föreslås smärre tekniska ändringar när det gäller mottagande, förmedling, beslag och utdelning av postårsändelser samt leveransvillkor.

Propositionsutkastet har behandlats i rådet för bedömning av lagstiftningen, som gett sitt utlåtande i ärendet.

Lagen avses i huvudsak träda i kraft den 1 juni 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Postmarknaden befinner sig i en långvarig strukturomvandling, eftersom digitaliseringen kraftigt minskar antalet brev och tidningar som delas ut. Brevvolymen minskar med cirka 10 procent per år och morgondistributionen av dagstidningar minskade med 12 procent och utdelningen av tidningar och tidskrifter med 10 procent jämfört med året innan. Inom myndigheternas tjänster för medborgarna planeras en utfasning av pappersbrev från och med 2018 till förmån främst för digitala postlådor. Det kommer att ytterligare minska brevvolymen betydligt.

Målet med propositionen är att svara på de utmaningar strukturomvandlingen medför genom att se över postregleringen så att den bättre motsvarar dagens kundbehov och genom att säkerställa tillgången till posttjänster i hela landet med hjälp av ett nytt, företagarbaserat utdelningssystem i glesbygden. Andra mål är att kombinera person-, gods- och posttransporter och samtidigt försöka åstadkomma avreglering och skapa en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet.

Samhällsomfattande tjänster

Enligt uppgift till utskottet är syftet med de samhällsomfattande tjänsterna att komplettera det kommersiella utbudet i sådana områden som endast har ett utdelningsnät som tillhandahålls av tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster. Därför finns det skäl att påföra mer långtgående krav än de marknadsmässiga kraven för verksamheten för att trygga tjänsterna, som till exempel det krav om upphandlingsförfarande som föreslås i propositionen och som syftar till att säker-

Betänkande KoUB 9/2017 rd

ställa att medborgarna har lika möjligheter att utnyttja olika posttjänster. Enligt kommunikationsministeriet står de föreslagna ändringarna i kvalitetsnormen för samhällsomfattande tjänster och ändringarna i fråga om utdelningen inte i strid med postdirektivet.

Avsikten är att nå besparingar genom upphandlingsförfarandet och de flexiblere befordringstiderna för brev. Därigenom går det att tillsammans med de övriga föreslagna ändringarna göra tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster lönsamt samtidigt som möjligheten till utdelningstjänster fem dagar i veckan bibehålls. Eftersom de försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna minskar så mycket att det inte finns försändelser att dela ut fem dagar i veckan, är det inte lönsamt att dela ut dem fem dagar i veckan. I propositionen föreslås det därför att kraven på befordringstider kan lindras så att brev inte behöver delas ut fem dagar i veckan i tätortsområden där det utöver en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster också finns andra som tillhandahåller utdelningstjänster. Dessutom ska kostnadsbördan om möjligt minskas genom upphandlingsförfarandet för utdelningen, som i kombination med lagen om transportservice (/) gör det möjligt att sammanföra utdelningar. Om den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster konkurrensutsätter också andra funktioner än utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, kan dubbla utdelningsrutter undvikas.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 7/2017 rd — RP 272/2016 rd bör det säkerställas att lagförslaget inte väsentligen fördröjer leveransen av postförsändelser som skickas ut av myndigheter och som är relevanta med avseende på rättssäkerheten. Exempel på sådana försändelser är skattedeklarationsblanketter och förhandsröster vid val. Enligt en grundlig utredning gjord av kommunikationsministeriet fördröjs inte utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna väsentligt av en uppluckring av kraven på befordringstid med 1—2 dagar, eftersom antalet sådana brev redan i nuläget uppgår till färre än ett i veckan. Om befordringstiden förlängs så att den uppfyller kravet U+4 (utdelningsdag + fyra dagar) kan utdelningsdagarna inte minskas med mer än två dagar i veckan. Om utdelningsdagarna är färre än tre i veckan, är det i praktiken omöjligt att genomföra denna befordringstid alla vardagar på grund av insamlingsskyldigheten. Således är utdelning en eller två gånger i veckan inte möjlig och motsvarar inte heller lagens syfte.

Kommunikationsministeriet har dessutom noterat att en flexiblere kvalitetsnorm för de samhällsomfattande tjänsterna möjliggör större flexibilitet endast i fråga om utdelningen av de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Förslagen i propositionen anses inte få konsekvenser för till exempel myndighetsärenden som anhängiggörs, begäranden om utredning som görs och svar på dessa som ges eller beslut som delges per brev, eftersom dessa brev inte hör till de produkter som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Därför har man under beredningen inte ansett det nödvändigt att se över den lagstiftning som gäller delgående eller tider för att söka ändring. Utifrån utredningen från ministeriet anser utskottet att befordringen av postförsändelser som skickas ut av myndigheter och som är relevanta med avseende på rättssäkerheten har tryggats tillräckligt väl.

Utskottet noterar att det vid utvecklingen och fastställandet av kvalitetsstandarder måste fästas uppmärksamhet också vid andra omständigheter än befordringstiden. Alla medborgare har rätt till jämlika posttjänster, och det är också viktigt att säkerställa att posten går fram och att misstagen i utdelningen minskar.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Upphandlingsförfarandet

De sakkunniga ansåg att upphandlingsförfarandet i huvudsak var ett välkommet förslag. I vissa yttranden framfördes det att förfarandet sannolikt kommer att minska kostnaderna för utdelningen. I bedömningarna av propositionens konsekvenser presenteras en samlad beräkning som visar att kostnadsbördan för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kommer att minska betydligt tack vare förslagen.

Enligt inkommen utredning är det inte ändamålsenligt att i postlagen föreskriva om konkurrensupphandling av all grundutdelning, eftersom det kan leda exempelvis till att små, regionala aktörer inte alls kan delta i upphandlingsförfarandet därför att de inte har möjlighet att erbjuda så stora volymer. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster måste också ges utrymme att avgöra vilka försändelser den vill konkurrensutsätta på vissa områden, så att kostnadsbördan kan dämpas på bästa möjliga vis.

I propositionen bygger områdesindelningen på nätet för morgondistribution av dagstidningar i stället för på postnummerområden. Det beror på att postnummerområdena kan vara mycket stora, vilket kunde leda till att ett postnummerområde skulle omfatta både hushåll som omfattas av upphandlingsförfarandet och hushåll som inte omfattas av förfarandet. Indelningen utifrån nätet för morgondistribution är därför mer exakt när det är känt vilka hushåll som omfattas av det. Vid fastställandet av områdena med morgondistribution av tidningar måste det säkerställas att det inte uppstår så kallade skuggområden.

Utskottet framhåller att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kan konkurrensupphandla tjänsterna också utifrån postnummerområde, om det förfarandet täcker de nät för morgondistribution som fastställts av Kommunikationsverket. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kan alltså konkurrensutsätta eller, i de fall där det inte finns andra som tillhandahåller utdelningstjänster, själv dela ut försändelserna i ett område som är större än området för morgondistribution av dagstidningar. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster fastställer och konkurrensutsätter därmed utdelningen på de av Kommunikationsverket fastställda områdena på det sätt tillhandahållaren anser det vara bäst och mest ändamålsenligt. Det kan vid behov vara enligt postnummerområde, i det fall att områdena täcker områdena för morgondistribution av tidningar.

Adressregister

Enligt uppgift till utskottet är den föreslagna regleringen av utlämnandet av uppgifter ur adressregistret viktig för att säkerställa att breven delas ut korrekt och att brevhemligheten säkras på en marknad med flera postföretag. Den gällande modellen med kostnadsorienterad prissättning har lett till höga priser, vilket i sin tur medfört att nya postföretag i huvudsak utnyttjar egna register. Uppgifter om adressförändringar eller avbrott i utdelningen går därför inte fram till alla postföretag tillräckligt effektivt, vilket också i praktiken har lett till misstag i postutdelningen.

Förvaltare av adressregister. Posti Ab (Posten) har med stöd av sin hävdvunna särskilda ställning svarat för adressregistersystemet. Vid behandlingen av propositionen har dock frågan om vem som förvaltar adressregistret aktualiserats i utskottet, eftersom Posten är ett företag och nya

Betänkande KoUB 9/2017 rd

aktörer har etablerat sig och kommer att etablera sig jämsides med Posten. Därför lägger utskottet vikt vid att systemet bevakas och utvärderas i fortsättningen.

Adresser med spärrmarkering eller sekretessmarkering. I postlagen föreskrivs det om att en person som är registrerad i adressregistret har rätt att förbjuda att hans eller hennes personuppgifter lämnas ut i samband med tjänster för granskning och korrigering av adresser. I praktiken har cirka 84 000 personer förbjudit ett sådant utlämnande. Rätten att förbjuda utlämnande av de egna uppgifterna hindrar inte att uppgifterna lämnas ut till andra postföretag med stöd av skyldigheten att lämna ut uppgifter, utan rätten gäller de tjänster för granskning och korrigering av register som tillhandahålls på affärsmässiga villkor. Regeringen föreslår ingen ändring av bestämmelserna om dessa så kallade hemliga adresser.

Den gällande lagen ålägger postföretagen att lämna ut namn- och adressuppgifter samt uppgifter om uppdrag som gäller ändringar i utdelningen. Skyldigheten gäller också ändringar i uppgifterna, exempelvis namnändringar. En personbeteckning får inte vidarelämnas.

Förbudet mot att lämna ut uppgifter betyder att uppgifter i adressregistret inte får lämnas ut i samband med tjänster för granskning och korrigering av adresser. Ett förbud hindrar därmed alltså inte utlämnande av uppgifter till ett annat postföretag på det sätt som sker i dag.

Uppgifterna om adresser med spärrmarkering innehåller av Befolkningsregistercentralen, och Posten har inte begärt de uppgifterna. Eftersom Posten inte har kännedom om spärrmarkeringarna, lämnar den vidare adresser med spärrmarkering till andra postföretag. De här adresserna överläts till andra postföretag för postverksamheten och de får alltså inte överlåta dem vidare för andra ändamål.

I propositionen föreslås det att 38 § 3 mom. i lagen ändras så att ett postföretag i syfte att förbättra tillgången till information får vidarelämna alla sammanslutningars adressuppgifter till alla som begär dem. Uppgifterna om sammanslutningar innehåller inga personuppgifter, och således bör de kunna lämnas ut fritt till exempel för marknadsföringsändamål. Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter föreslås inte bli ändrade till någon annan del än i fråga om uppgifterna om sammanslutningar. Till alla övriga delar, däribland hemliga adressuppgifter, är regleringen oförändrad.

Försvarsutskottet har i sitt utlåtande FsUU 3/2017 rd — RP 272/2016 rd sett det som angeläget att adressuppgifterna för objekt med särskilt skydd med tanke på landets försvar säkerställs. Enligt uppgift till utskottet kan adressuppgifterna för objekt med särskilt skydd säkerställas med nuvarande metoder på ett sätt som tillfredsställer försvarsmakten och andra företrädare för statsförvaltningen.

Postföretagen har enligt postlagen skyldighet att säkerställa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Den som är anställd hos ett postföretag får inte röja vad han eller hon i sitt arbete har fått veta om en kund eller dennes angelägenheter, om röjandet av upplysningarna skulle göra intrång i sekretessen i fråga om förtroliga meddelanden eller skada ett affärs- eller kundförhållande. Tystnadsplikten gäller också uppgift om hemlig adress.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Tystnadsplikten och skyldigheten att säkerställa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden gäller alla som med stöd av avtal med ett postföretag behandlar postförsändelser eller tillhandahåller kunderna postföretagets tjänster. Skyldigheterna gäller således såväl anställda vid ett postföretag som personal vid underleverantörer till postföretaget. Bestämmelser om straff för brott mot tystnadsplikten finns i strafflagen.

Postutdelningen

Verksamheten under undantagsförhållanden. Enligt postlagen ska ett postföretag ha beredskap för undantagsförhållanden (64 §). Ett postföretag ska genom beredskapsplanering och genom att skapa beredskap för undantagsförhållanden se till att dess verksamhet fortsätter så ostört som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1552/2011) och i störningssituationer under normala förhållanden. I 65 § i samma lag finns närmare bestämmelser om beredskap och i 66 § bestämmelser om ersättning för kostnader som föranleds av beredskap.

Enligt utredning till utskottet har Posten, som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, god beredskap för undantagsförhållanden. Posten har ett särskilt avtal angående beredskap med försvaret och propositionen påverkar inte det avtalet. Den flexibilitet som lagförslaget ger ökar dessutom Posti Ab:s möjligheter att skapa beredskap för undantagsförhållanden. Enligt uppgifter från kommunikationsministeriet utvecklar Posten aktivt också cybersäkerheten.

Utifrån de ovannämnda motiven och de föreslagna bestämmelserna ansågs det under beredningen inte nödvändigt att ändra eller utvärdera bestämmelserna om beredskap. Också utskottet menar att de nuvarande bestämmelserna fyller sina syften också när den föreslagna lagen träder i kraft.

Utdelningsfel. Enligt uppgift till utskottet har Posten avtalat med Jakeluyhtö Suomi, som representerar de regionala postföretagen, om ett förfarande för att regionvis samla in andra utdelningsföretags försändelser som av misstag styrts till Postens nät. Försändelserna skickas till och förvaras på ett verksamhetsställe som hör till Posten. På begäran lämnas försändelserna över till utdelningsföretagets representant. Utdelningsföretagen svarar för och beslutar hur ofta de hämtar de felaktigt utdelade försändelserna hos Posten. Under början av 2017 har utdelningsföretagen i regel hämtat försändelserna en gång i veckan eller varannan vecka. Posten delar inte ut dessa försändelser till mottagaren, gör ingen adressutredning och returnerar dem inte heller till avsändaren eller till Kommunikationsverket som obeställbara. De här försändelserna uppgår för närvarande till cirka 700 i veckan. Det totala antalet brev per år är cirka 360 miljoner (år 2015), så 700 felaktigt distribuerade brev per vecka utgör cirka 0,01 procent av alla brev som delas ut varje vecka.

En del av de felaktigt utdelade försändelserna har delats ut till de adresser som angetts på försändelserna. Problemet kan då vara att mottagaren har flyttat och inte lämnat någon adressändring till avsändaren. Inte heller anmälan till Posten om tillfälligt avbrott i utdelningen förmedlas vidare till de privata utdelningsföretagen. Tillgången till aktuella uppgifter i adressregistret skulle minska problemet. Det föreslås också i propositionen och skulle säkerställa att försändelserna delas ut till rätt mottagare enligt de uppdaterade uppgifterna. Med hänsyn till postmottagarens intresse borde det räcka med en adressändringsanmälan till adressregistret exempelvis via Postens webbplats, varefter informationen går vidare till de andra postföretagen.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Utdelning i fastighetsbox. I propositionen föreslås det att 43 § 1 mom. ändras så att de brevför-sändelser som ska delas ut till bostadslägenheter i höghus ska bäras ut till de enskilda höghusens fastighetsboxar eller de enskilda lägenheternas brevkast. Det skapas alltså möjlighet till utdelning i fastighetsbox, men det görs inte obligatoriskt. Utdelningen i fastighetsboxar minskar postutdelarnas arbetsbörda och förbättrar deras arbetssäkerhet. I synnerhet utdelning i trappuppgångar utan hiss medför risk för olycksfall exempelvis vintertid.

Enligt sakkunniga kommer utdelning i fastighetsboxar att försnabba utdelningen och sänka utdelningskostnaderna. Förfarandet förbättrar också egendomsskyddet och kommunikationens konfidentialitet, när utdelaren inte behöver lämna sin kärra eller cykel utan uppsikt under utdelningen i trappuppgången.

Postnummersystemet

Under beredningen av propositionen utreddes enligt uppgift möjligheten att överföra driften av postnummersystemet till Kommunikationsverket som en del av myndighetsverksamheten. En överföring skulle jämna ut driften av systemet och bättre än hittills ge alla aktörer möjlighet att påverka vilka ändringar som görs i det. Processen vore dock administrativt tung och uppgiften ny för Kommunikationsverket. Den skulle därför förutsätta att verket inrättar en ny funktion och reserverar tillräckliga personalresurser och andra resurser för den. Posti Ab:s kostnader i anslutning till systemet skulle dock inte minska i motsvarande grad till följd av överföringen, eftersom bolaget fortfarande skulle behöva systemet för att styra sin produktion.

Utskottet välkomnar dock att en överföring av postnummersystemet till Kommunikationsverket bedöms på nytt när postmarknaden utvecklas och branschen omfattar fler aktörer.

Kommunikationsverkets resurser för tillsyn

Utskottet konstaterar att Kommunikationsverket har ett omfattande tillsynsuppdrag, som blir än mer utmanande då antalet aktörer ökar. Utskottet uttrycker därför sin oro särskilt över Kommunikationsverkets personalresurser och framhåller att resursbehovet vid verket måste bevakas.

Övrigt

Utskottet understryker att posttjänsterna utgör basservice och menar att de måste tillhandahållas jämlikt i hela landet. Det är därför av högsta vikt att följderna av lagen bevakas noggrant och att det vid behov görs behövliga ändringar.

DETALJMOTIVERING

38 §. Adressregister. Grundlagsutskottet lyfte fram att eftersom syftet med 38 § 4 mom. i lagförslaget är att reglera det pris som Posti Group Abp tar ut för att lämna ut uppgifter, finns det med hänsyn till egendomsskyddet inte anledning att utsträcka regleringen till andra postföretag. Kommunikationsutskottet menar dock att syftet med bestämmelsen med avvikelse från propositionsmotiven inte är att den ska gälla enbart den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Syf-

Betänkande KoUB 9/2017 rd

tet med bestämmelsen är att främja konkurrensen och skapa enhetliga regler för alla postföretag. Det pris som tas ut för uppgifter som lämnas ut har också i den gällande lagen begränsats till ett kostnadsorienterat pris. Enligt propositionen är det möjligt att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i fortsättningen är någon annan än posten. Utskottet anser därför att bestämmelsen ska bibehållas enligt förslaget i propositionen, dvs. så att det pris som tas ut bestäms på samma sätt för alla postföretag.

Utskottet har gjort en lagteknisk ändring i paragrafen och samtidigt rättat ingressen i överensstämmelse med det.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 272/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av postlagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i postlagen (415/2011) 15 § 1 mom. 1 punkten, 17 §, 19 §, 26 § 1 mom., 27 § 1 och 3 mom., 37 § 3 mom., 38 § ~~2-43, 4 mom.~~ och 6 mom., rubriken för 40 §, 40 § 1 och 2 mom., 40 a § 2 mom., 41 § 3 mom., 43 § 1 och 3 mom., 47 §, 56 § 4 mom. och 79 § 1 mom., av dem 40 § 1 mom. och 40 a § 1 mom. sådana de lyder i lag 408/2016, samt

fogas till lagen en ny 67 a § som följer:

15 §

Postförsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna

Till de samhällsomfattande tjänsterna hör ett permanent utbud av posttjänster som avser följande postförsändelser:

1) brevörsändelser som väger högst två kilogram, som betalas genom allmänt använda kontantbetalningssätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett insamlingsställe för att transporteras av ett postföretag; i fråga om inrikes brevörsändelser ska åtminstone sådana brevprodukter tillhandahållas som är avsedda att delas ut den fjärde vardagen från inlämningsdagen och som kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster tillämpas på,

Betänkande KoUB 9/2017 rd

17 §

Insamling och utdelning

Brevförsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut fem vardagar i veckan, med undantag av söckenhelger, med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster.

På de av Kommunikationsverket fastställda områden där det inte på kommersiella villkor har ingåtts avtal om utdelning av prenumererade tidningar som utkommer minst fem gånger i veckan (*nät för morgondistribution av tidningar*), ska tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ordna utdelning fem dagar i veckan genom ett upphandlingsförfarande. Bestämmelser om ordnandet av upphandling finns i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (/). Kommunikationsverket ska årligen granska näten för morgondistribution till de delar som ändringar gjorts i dem samt vid behov fastställa de ovan avsedda områdena på nytt.

Undantag från den insamlings- och utdelningsskyldighet som föreskrivs i 1 mom. får göras, om insamling eller utdelning av post förhindras av orsaker som beror på adressaten, lag, avbrott i trafiken eller andra motsvarande oöverstigliga hinder som inte har kunnat beaktas vid postutdelningen.

Avsändare ska ha möjlighet att på ett insamlingsställe som ligger på ett rimligt avstånd från bostaden lämna in de brevörsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna för att transporteras av postföretaget.

Postpaket ska delas ut inom skälig tid med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 §. Vid utdelning av försändelser som ska kvitteras och vid utdelning av postpaket kan ankomsttidsavstånd användas.

18 §

Undantag från insamlings- och utdelningsfrekvensen

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att göra undantag från den insamlings- och utdelningsfrekvens som föreskrivs i 17 § om det är fråga om hushåll som finns i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden. Den i 17 § avsedda insamlingen och utdelningen ska för dessa hushåll ske åtminstone en gång i veckan. Undantaget får omfatta högst 1000 hushåll i hela landet.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska årligen lämna Kommunikationsverket uppgift om antalet hushåll som avses i 1 mom. och deras läge. Kommunikationsverket ska vid behov avgöra vilka hushåll som får omfattas av det undantag som gjorts från insamlings- och utdelningsfrekvensen.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska utan dröjsmål underrätta den adressat som omfattas av undantaget när postpaket samt försändelser från en myndighet ankommer. Adressaten ska underrättas senast den tredje dagen från försändelsens ankomst, om adressaten är anträffbar per telefon, elektronisk post eller på något annat sätt.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

19 §

Kvalitetsnorm för samhällsomfattande tjänster

Inrikes brev försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och som har lämnats in för förmedling av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och för vilka gällande avgift har betalats ska delas ut så att minst 50 procent av försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen.

Gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska delas ut så att minst 50 procent av försändelserna är framme den tredje dagen och 97 procent av försändelserna är framme den femte dagen från inlämningsdagen.

26 §

Prissättning

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska prissätta sina posttjänster så att prissättningen är rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande.

27 §

Enhetlig prissättning och individuella prisavtal

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska i hela landet iaktta en enhetlig prissättning för vanliga inrikes brev försändelser som betalas genom allmänt använda betalningssätt för enstaka brev och som är avsedda att bli utdelade den fjärde vardagen från inlämningsdagen.

Om den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ingår individuella prisavtal om produkter och tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, ska avtalsvillkoren och de priser som grundar sig på dem överensstämma med de principer som anges i 26 §.

37 §

Postnummersystemet

Det postföretag som förvaltar postnummersystemet ska hålla de uppgifter som postnummersystemet innehåller offentligt framlagda. Uppgifterna ska fås avgiftsfritt och i en form som är användbar så att de lätt kan laddas ner elektroniskt.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

38 §

Adressregister

Uppgifterna i adressregistret får användas för att frambefordra försändelser samt för att kontrollera och korrigera de namn- och adressuppgifter som innehas av de avsändare som ingått avtal om adresstjänster. Namn- och adressuppgifter i adressregistret får vidarelämnas för att uppfylla adressregistrets ändamål. Sammanslutningars uppgifter i adressregistret får vidarelämnas. En personbeteckning i adressregistret får dock inte vidarelämnas.

Ett postföretag som förvaltar ett adressregister och ett företag som avtalat med detta om att förvalta adressregistret ska på begäran lämna ett annat postföretag en adressats namn- och adressuppgifter som de fått av adressaten eller av myndigheten samt uppgifter om uppdrag som gäller ändringar i utdelningen, om det andra postföretaget behöver dem för skötseln av postverksamhet. Postföretag ska på begäran även lämna ut de ändringar som görs i de nämnda uppgifterna alltid när uppgifterna uppdateras. Uppgifterna ska lämnas ut i en form som är användbar med tanke på skötseln av postverksamhet, på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande. För utlämnandet av uppgifter får det tas ut en avgift som baserar sig på kostnaderna för framtagningen av adressuppgifter ur adressregistret och på ordnandet av utlämnandet av dem.

~~En registrerad kan trots det som föreskrivs i denna paragraf förbjuda att hans eller hennes personuppgifter lämnas ut i samband med tjänster för granskning och korrigering av adresser.~~

Postföretaget ska avföra en uppgift ur adressregistret senast 20 år efter det att postföretaget har fått kännedom om en ändring av uppgiften.

40 §

Mottagande, förmedling och beslag av postförsändelser

Varje postföretag är skyldigt att mot gällande avgift av var och en som så önskar ta emot och till adressaten förmedla brevörsändelser och postpaket i enlighet med sina leveransvillkor.

Ett postföretag får dock vägra att ta emot eller förmedla brevörsändelser och postpaket, om

1) försändelsen innehåller farliga ämnen, föremål eller produkter som det enligt lag är förbjudet att transportera och som på annat sätt är lagstridiga eller som av grundad anledning kan misstänkas orsaka fara för människor eller egendom,

2) försändelsen innehåller levande insekter eller andra levande djur,

3) försändelsens innehåll är synnerligen känsligt för värme eller kyla,

4) försändelsen innehåller föremål som går sönder eller bryts eller flytande ämnen, eller

5) en oförsäkrad försändelse som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna eller en försändelse som inte ingår i de samhällsomfattande tjänsterna innehåller pengar, värdepapper eller något annat värdefullt.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

40 a §

Synskadades försändelser

Ett postföretag som ålagts skyldighet enligt 24 a § att verka som en i Världspostkonventionen avsedd utsedd operator ska erbjuda privatpersoner möjlighet att avgiftsfritt, med undantag för flygtilläggsavgift, skicka försändelser som innehåller punktskrift och väger mindre än sju kilogram.

41 §

Leveransvillkor

En prislista över avgifterna för posttjänsterna ska offentliggöras på företagets internetsidor och på begäran dessutom finnas tillgänglig i pappersform utan kostnad. Om ett anbud om tillhållande av posttjänster lämnas eller avtal om saken ingås, ska det göras i skriftlig eller elektronisk form så att anbudets eller avtalets innehåll inte ensidigt kan ändras och så att det finns tillgängligt för båda parterna.

43 §

Utdelning

Brevförsändelser till småhus ska bäras ut till en postlåda som med beaktande av de lokala förhållandena är belägen på ett rimligt avstånd från adressatens adressplats. Brevförsändelser som delas ut till bostadslägenheter i höghus ska bäras ut till de enskilda höghusens fastighetsboxar eller till de enskilda lägenheternas brevinkast.

Ankomstavi får användas vid utdelning av försändelser som ska kvitteras och postpaket samt vid utdelning av försändelser som på grund av sin storlek inte är lämpliga för utdelning. Postföretaget har rätt att på överlåtelsedokumentet för brevförsändelser som ska kvitteras anteckna adressatens personbeteckning och den handling där personbeteckningen har kontrollerats.

47 §

Förvaring av adressatens postförsändelser för avhämtning

Ett postföretag har rätt att förvara brevförsändelser för avhämtning på det verksamhetsställe som bestäms enligt adressatens adress eller på ett annat motsvarande avhämtningsställe, om

1) adressaten och postföretaget inte har kommit överens om arrangemangen för mottagandet av post och frågan inte har avgjorts genom ett lagakraftvunnet avgörande,

Betänkande KoUB 9/2017 rd

2) adressaten har ingripit i arrangemangen för mottagningen av post så att postföretaget inte kan dela ut brevframsändelser till adressaten i en postlåda som är placerad i enlighet med 44 §.

I fall som avses i 1 mom. 1 punkten får postföretaget kräva att adressaten ska ingå ett i 43 § 4 mom. avsett avtal om postavhämtningen.

56 §

Förvaring och förstöring av framsändelser

— — — — —
Ett postföretag får förstöra ett i 3 mom. avsett postpaket tidigast tre månader efter det att adressaten har underrättats om framsändelsens ankomst eller avsändaren underrättats om framsändelsens returnering. Förstöring enligt denna paragraf ska göras på ett sätt som tryggar förtroligheten i meddelanden.
— — — — —

67 a §

Behandling av tillsynsärenden vid Kommunikationsverket

Kommunikationsverket kan ta upp ärenden till prövning på en parts begäran eller på eget initiativ.

Kommunikationsverket kan ställa sina tillsynsuppgifter enligt denna lag i viktighetsordning. Kommunikationsverket får lämna ett ärende utan prövning, om

1) det är sannolikt att det inte är fråga om verksamhet som strider mot denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den,

2) ärendet trots en misstanke om fel eller försummelser endast har en ringa betydelse med tanke på postmarknadens funktion, posttjänsternas tillförlitlighet eller tryggandet av en störningsfri postmarknad och med tanke på intressena hos de som använder tjänsterna, eller

3) en begäran om åtgärder är uppenbart ogrundad.

Kommunikationsverket ska utan dröjsmål fatta beslut om att i enlighet med 2 mom. inte ta upp ett ärende till prövning.

79 §

Avgörande av meningsskiljaktigheter

Om ett postföretag eller en person vars rättighet, intresse eller skyldighet saken gäller anser att någon handlar i strid med denna lag eller med bestämmelser som utfärdats med stöd av den, får företaget eller personen i fråga föra ärendet till Kommunikationsverket för avgörande. Kommunikationsverket ska fatta beslut i ärendet inom fyra månader från det att ärendet har anhängiggjorts. Tidsfristen gäller inte exceptionellt omfattande ärenden och inte heller sådant som annars har skett under exceptionella förhållanden. Kommunikationsverket kan också på eget initiativ ta upp ärenden för avgörande.
— — — — —

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 17 § träder dock i kraft först den 1 20.

Helsingfors 24.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonen saf
vice ordförande Mirja Vehkaperä cent
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Jukka Kopra saml
medlem Susanna Koski saml
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Den enda utdelningsprodukt om vars utdelning och befordringstid det föreskrivs genom lag är den typ av brev som enligt EU:s postdirektiv ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, dvs. privata brev eller paket som väger högst 2 kg. Produkten anses utgöra en grundläggande rättighet inom meddelandeförmedlingen och alla medborgare har rätt till den. Direktivet säkerställer att brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna samlas in och delas ut fem dagar i veckan. Utdelningen av andra postprodukter som delas ut, exempelvis företagsbrev och tidningar, grundar sig på kommersiella avtal. Då den elektroniska kommunikationen ökat har de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna utgjort ett fundament för den övriga utdelningen, trots att brevvolymen fortgående minskat. Det har varit lönsamt att i samband med utdelningen av dessa brev ta med också annan post. Därigenom har de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, trots att de endast utgör en liten del av all post som delas ut, bestämt utdelningsfrekvensen och befordringstiden också för annan post. Till exempel har dagstidningar distribuerats kostnadseffektivt också i glesbygdsområden.

I lagförslaget enligt betänkandet ändras inte definitionen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och inte heller brevens ställning som enda lagfästa utdelningsprodukt. Om den föreslagna lagen träder i kraft blir det däremot tillåtet att med stöd av kvalitetsstandarden i 19 § förlänga befordringstiden för försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, dvs. privata brev och små paket, så att det i praktiken räcker med utdelning tre dagar i veckan till en enskild adress, om det i området finns ett utdelningsnät för dagstidningar som upprätthålls av tidningarna. I områden som saknar morgondistribution av tidningar ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster konkurrensutsätta den utdelning fem dagar i veckan som avses i postdirektivet.

Det är ur lagstiftningssynpunkt mycket besvärande att de samhällsomfattande tjänsterna bestäms utifrån en produkt som inte ingår i dem. Att medborgarna erbjuds jämlika posttjänster får inte vara beroende av privata aktörers företagsekonomiska beslut, i det här fallet beslut om att inleda, upprätthålla eller avsluta morgondistribution av dagstidningar. Det är fullt förståeligt att det finns en önskan att säkerställa att tidningarna, som själva tyngs av den digitala omvälvningen, delas ut i glesbebyggda områden. Det är likväl bakåtsträvande att göra det på bekostnad av de lagfästa samhällsomfattande tjänsterna.

Att befordringstiden för de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna blir längre på det sätt som följer av 19 § innebär i praktiken att den som skickar ett brev kan räkna med att det kommer fram först efter en vecka i stället för efter två vardagar som i nuläget. Samtidigt ges den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster rätt till en rimlig marginal för produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, medan priserna enligt gällande lag ska vara kostnadsorienterade. Medborgarnas posttjänster blir alltså långsammare samtidigt som priserna stiger. Postverksamhetens lönsamhet bygger på volymen; om det delas ut stora mängder hålls kostnaderna nere. I en tid av pågående digitalisering bör man inte sänka efterfrågan på posttjänster, eftersom volymminskningen då accelererar och utdelningskostnaderna stiger också för avtalsprodukter. Bran-

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Reservation

schen är i sig av betydande storlek, och den verksamhet som den statsägda tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster, Posti Ab, driver går med vinst.

Lagförslaget enligt betänkandet ålägger den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster att i enlighet med 17 § 2 mom. konkurrensutsätta utdelning fem dagar i veckan på de av Kommunikationsverket fastställda områden där det inte har ingåtts avtal om kommersiell morgondistribution av tidningar. Den lagfästa skyldigheten för en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster att konkurrensutsätta utdelning av produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna rimmar illa med det öppnande för konkurrens som avtalats för första steget av postlagsreformen. Genom lagen åläggs i praktiken den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster skyldighet att varje år konkurrensutsätta sin egen utdelning på de områden som fastställs av Kommunikationsverket. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster hamnar i detta konkurrensläge i en juridiskt besvärlig dubbelroll där den dels ordnar konkurrensutsättningen, dels i de flesta fall också är den enda anbudsgivaren.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, dvs. Posti Ab, skulle på en konkurrensutsatt marknad inte få handla utifrån sina egna företagsekonomiska behov så som den gjort hittills bland annat genom att köpa tjänster av underleverantörer. I stället måste Posti anpassa sin affärsverksamhet till utbudet på marknaden oberoende av vad som är förnuftigt med hänsyn till verksamheten i stort. Anpassningen sker först i samband med i vilka områden utdelningen måste konkurrensutsettas till följd av att där inte finns morgondistribution av tidningar, och sedan utgående från huruvida det i anbudstävlingen i ett område deltar privata företag. Enligt lagförslaget ska Kommunikationsverket varje år granska områdena med kommersiell morgondistribution.

Likväl kan ett postföretag med stöd av 4 § i postlagen upphöra med tjänster i ett område genom att meddela sina kunder och Kommunikationsverket därom senast två veckor innan tjänsten upphör. I praktiken kan alltså tjänsterna till medborgarna förändras snabbt. Samma osäkerhet gäller också såväl Posti Ab:s egen personal som personalen vid de utdelningsföretag som vinner anbudstävlingarna. Man kan fråga sig om det alls går att bygga upp goda posttjänster på en så osäker grund?

En annan sak som är problematisk med Kommunikationsverkets årliga fastställande av utdelningsområdena är att de kommersiella aktörernas utdelningsområden inte bygger på de befintliga postnummer som utgör grunden för Posti Ab:s sortering. I praktiken får Posti Ab extra kostnader för sorteringen per adress av postförsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Om områdesindelningen grundar sig på postadresserna får Kommunikationsverket dessutom betydande merarbete. Den konkurrenslagstiftning som borde ge besparingar förorsakar genom sin komplicerade natur således avsevärda kostnader för myndigheterna och den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Propositionen motiverar avvikelser från likabehandling av medborgarna med att tillhandahållandet av tjänster säkerställs. Den som sköter en tjänst som konkurrensutsatts av Posti Ab kan likväl åberopa den flexibilitet för kvalitetsstandarden som tillåts i 19 § lagförslaget. Posti Ab konkurrensutsetter alltså den utdelning fem dagar i veckan som lagen kräver. Men utdelningen får i praktiken skötas under tre dagar i veckan i områden där det inte finns kommersiell morgondistribution av tidningar. Därigenom uppfylls inte alltid lagens avsikt att utdelning ska ske fem dagar i veckan.

Betänkande KoUB 9/2017 rd

Reservation

Försvarsutskottet tog i sitt utlåtande FsUU 3/2017 rd ställning till beredningens försummande i fråga om undantagsförhållanden och försörjningsberedskap. Försvarsmakten måste också under undantagsförhållande säkerställa en snabb postutdelning till följd av risken för störningar i de digitala kommunikationsmedlen. Om konkurrensutsättningen leder till att Posti Ab:s utdelning splittras och delas upp på ett flertal underleverantörer — varav en del kan vara mycket små företag — svarar Posti Ab, som tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, för utdelningen när underleverantörerna får problem, även om det är frågan om normala förhållanden och inte undantagsförhållanden. Minskningen av antalet utdelningsdagar och tvånget att konkurrensutsätta utdelningen uppskattas leda till att Posti Ab:s personal minskar med 3 000 anställda. I kriser fungerar försörjningsberedskapen inte utan anställda, så Posti Ab kan då inte sköta sina skyldigheter så snabbt som det krävs.

Lagförslaget kommer också att förändra prissättningen av utlämnande av det adressregister som förvaltas av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Övergången från kostnadsorienterad prissättning till en prissättning som bara utgår från kostnaderna för framtagning av uppgifter motiveras med att det sänker kostnaderna för nya postföretags inträde på marknaden och förbättrar precisionen i deras utdelning. I samband med första steget i postlagsreformen slopades likväl kravet på tillstånd av statsrådet och åtföljande förhandsutredningar till förmån för ett förfarande där en elektroniska anmälan görs efter att verksamheten inletts. Kombinationen av dessa är farlig med hänsyn till medborgarnas skydd för privatlivet, eftersom också hemliga adressuppgifter lämnas ut till postföretagen. Hotet om en fällande dom för brott mot tystnadsplikten räcker inte, om förövreans syfte är att få en vinning av brott som är större än påföljden. Vi menar att Kommunikationsverket måste göra en förhandsbedömning också i ett förenklat tillståndsförfarande.

Om lagförslaget godkänns enligt betänkandet försätts medborgarna i en ojämlig ställning beroende på hemort i fråga om utdelningen av postförsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Lagförslaget försvårar också ställningen på den konkurrensutsatta marknaden för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och leder till att efterfrågan på traditionella posttjänster minskar än snabbare till följd av att servicekvaliteten försämras.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 24.5.2017

Katja Taimela sd
Satu Taavitsainen sd
Katja Hänninen vänst
Jyrki Kasvi gröna