

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Esitys edistää pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi nostettua digitalisaatiota sekä normien purkamista. Esitys myös tukee hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen. Uudistus on tarkoitus toteuttaa digitalisaatiota hyödyntämällä ja mahdollistamalla uudenlaiset, markkinaehtoiset sekä innovatiiviset palvelukonseptit lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädäntöä kehitetään toteuttamalla henkilö-, posti- ja tavarankuljetuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Henkilö- ja tavaraliikenteen kokonaisuudistusta toteutetaan parhaillaan liikennekaari-nimisessä hankkeessa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tämä mahdollistaa sanomalehtien viisipäiväisen jakelun nykyiseen tapaan myös haja-asutusalueilla. Harvaanasutuilla alueilla jakelu ehdotetaan toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta.

Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakeluverkko, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun. Yleispalvelukirjeiden laatustandardia kevennettäisiin siten, että mahdollistettaisiin jakelu kolmena päivänä viikossa. Yleispalvelutuotteiden hinnoittelun tulisi olla kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittaisiin jatkossa kohtuullinen kate. Oikeutta poiketa jakelutiheyttä koskevista vaatimuksista vaikeakulkuisilla alueilla joustavoitettaisiin siten, että poikkeuksen piirissä voisi olla koko maassa nykyisen 300 talouden sijasta enintään 1 000 taloutta. Lisäksi poistettaisiin viittaus ympärivuotisesta liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin.

Esityksessä ehdotetaan myös, että postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmän tietoja avataan paremmin hyödynnettäviksi. Näkövammaisille suunnattuja lähetyksiä koskevaa sääntelyä uudistettaisiin siten, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetyksessä olisi maksuton, vaikka sen lähettäisi muu kuin näkövammainen.

Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettava kirjelähetykset olisi jatkossa kannettava kerrostalo-kohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Viestintäviraston toimivaltuuksia erimielisyyksien ratkaisemisessa ja valvonta-asioiden käsittelyssä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan tietoyhteiskuntakaassa säädettyä.

Lisäksi lakiin tehtäisiin teknisiä merkitykseltään vähäisiä muutoksia postilähetysten vastaanottoa, välitystä ja takavarikointia, jakelua sekä toimitusehtoja koskeviin säännöksiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut käsiteltävänä lainsäädännön arviointineuvostossa, joka on antanut asiasta lausunnon

**HE 272/2016 vp**

Laki on pääosin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	18
<i>Yleispalvelun rahoitus</i> .....	21
1.3 Nykytilan arviointi.....	38
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	41
2.1 Keräily ja jakelu.....	41
2.2 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydessä.....	41
2.3 Yleispalvelun laatustandardi.....	42
2.4 Hinnoittelu.....	42
2.5 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä.....	43
2.6 Näkövammaisten lähetykset.....	43
2.7 Jakelu.....	43
2.8 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet.....	44
2.9 Muut erinäiset muutokset.....	44
2.10 Yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun toteuttamisvaihtoehdot.....	46
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	48
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	48
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	57
3.3 Ympäristövaikutukset.....	58
3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	59
4 ASIAN VALMISTELU.....	60
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	60
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	61
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	64
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	64
2 VOIMAANTULO.....	75
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	76
3.1 Johdanto.....	76
3.2 Omaisuuden suoja.....	76
3.3 Sananvapaus.....	77
3.4 Luottamuksellisen viestin suoja.....	77
3.5 Yhdenvertaisuus.....	78
3.6 Elinkeinonvapaus.....	80
3.7 Henkilötietojen suoja.....	80
LAKIEHDOTUS.....	83
Laki postilain muuttamisesta.....	83
LIITE.....	88
RINNAKKAISTEKSTI.....	88
Laki postilain muuttamisesta.....	88

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Postilakia uudistetaan kahdessa osassa. Hankkeen ensimmäisessä osassa siirryttiin valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Laki vahvistettiin 9.6.2016. Hankkeen toisessa osassa postilakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja tarkoituksena on poistaa vanhentunutta ja alan toimijoiden liiketoimintaa haittaavaa sääntelyä hallitusohjelman normien purun tavoitteen mukaisesti. Työtä tehtiin tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2017.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu digitalisaation edistäminen ja normien purkaminen. Hallituksen tarkoituksena on rakentaa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö ja lainsäädäntötoimin edistää uusien teknologioiden ja liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Pyrkimyksenä on vähentää sääntelyn nettomäärää ja lisätä vaihtoehtoisten ohjaukeinojen käyttöä. Sääntelymäärää pyritään vähentämään esimerkiksi tervettä kilpailua rajoittavaa ja yritystoimintaa haittaavaa sääntelyä purkamalla. EU-sääntelyn toimeenpanon yhteydessä toteutettua kansallista lisäsääntelyä on tarkasteltava erityisen kriittisesti. Postilain kokonaisuudistuksella toteutetaan edellä mainittuja tavoitteita.

Hanke postilain uudistamisesta tukee myös hallitusohjelman mukaista tavoitetta uudistaa julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia, joissa tavoitellaan kymmenen prosentin säästöä jo vuodesta 2017 alkaen. Uudistus on tarkoitus toteuttaa digitalisaatiota hyödyntämällä ja mahdollistamalla uudenlaiset, markkinaehtoiset ja innovatiiviset palvelukonseptit lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädäntöä kehitetään toteuttamalla henkilö-, posti- ja tavarankuljetuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Henkilö- ja tavaraliikenteen kokonaisuudistusta toteutetaan parhaillaan Liikennekaari-nimisessä hankkeessa. Hankkeessa keskeisessä roolissa ovat tiedon avoimuuteen liittyvä sääntely, markkinoilletulon esteiden poistaminen ja eri liikennemuotojen välisten raja-aitojen madaltaminen.

Tarve postilain uudistukselle on selvä, sillä koko toimiala ja sen liiketoimintamallit ovat olleet jo 2000-luvun alkupuolelta asti voimakkaassa murroksessa tiedonvälityksen digitalisoituessa ja ihmisten ajankäyttötottumusten muuttuessa. Perinteisen postitoiminnan merkityksen vähenyessä on ilmeistä, että myös lainsäädäntöä on päivitettävä vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä. Erityisesti tulee ottaa huomioon digitaalisuuden tuomat mahdollisuudet ja siten luoda markkinoille edellytykset, jotka mahdollistavat kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ja uusien palveluiden syntymisen.

Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena joustavoittaa voimassa olevaa sääntelyä vastaamaan paremmin nykyisiä asiakastarpeita. Tämä mahdollistaisi sen, että kaikki postiyritykset, yleispalvelun tarjoaja Posti Oy mukaan lukien, voisivat kehittää toimintaansa ja siten huolehtia yleispalvelun toteutumisesta jatkossakin. Jotta postiyritykset voivat suoriutua postin peruspalveluja koskevista tehtävistä myös jatkossa ilman valtion tukea, tämä edellyttää yleispalveluvelvoitteen uudelleentarkastelua, jotta yleispalveluvelvoite ei muodosta Posti Oy:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Kirjevolyymien vähentyessä lähes 10 prosentin vuosivauhtia ja sekä sanomalehtien että aikakauslehtien jatkuva volyymilasku johtaa tulevaisuudessa yleispalvelun tarjoajan tehottomaan toimintaan, koska jaettavien lähetysten määrä alenee merkittävästi. Nykyinen noin 10 prosentin volyymilasku kirjeissä ja lehdissä vähentää Posti Oy:n postinjakelusta saatavia tuottoja jopa 70 miljoonaa euroa vuodessa. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä kirjettä tai lehteä kohden nousevat jatkuvasti.

Vaikka postilakia uudistetaan merkittävästi, on selvää, että postilailla tullaan myös jatkossa turvaamaan postipalveluiden säilyminen kaikkien suomalaisten käytettävissä koko Suomen alueella. Myös jakelu koko maassa pyritään turvaamaan, koska lehtijakelu on perinteisesti katsottu kuuluvan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin ja kansalaisilla on yhtäläinen oikeus tietoon.

## 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

### Yleispalvelu

Suomessa postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011), jolla saatettiin kansallisesti voimaan EU:n kolmas postidirektiivi. Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Lakia sovelletaan yleispalvelun ja muiden postipalvelujen tarjoamiseen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaisesti sellaisen palvelun tarjoaminen, joka koskee 1. sanoma- ja aikakauslehtiä, 2. osoitteettomia lähetyksiä, 3. kirjelähetyksiä, jos toiminta on pienimuotoista, taloudelliselta merkitykseltään vähäistä sekä laajuudeltaan sellaista, että sillä ei ole yleispalvelun saatavuuden kannalta olennaista merkitystä, 4. kirjelähetysten kuriiripalvelua, 5. postipaketteja, jotka eivät kuulu yleispalveluun, tai 6. elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa.

Viestintävirasto on Suomen postimarkkinoita valvova viranomainen. Sen tehtävänä on valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintävirasto varmistaa postipalvelujen perustason kaikkialla Suomessa sekä seuraa postimarkkinoita ja postimarkkinoiden kilpailun kehittymistä. Viestintävirasto on toimivaltainen viranomainen asettamaan yhden tai useamman postiyrityksen yleispalvelun tarjoajaksi.

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluvelvollisuus koskee enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden lähetykspalvelua, enintään 10 kg:n painoisten pakettien lähetykspalvelua ja maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten pakettien vastaanottopalvelua. Kirjeitä ja pakettien lähetykspalvelua koskeva yleispalveluvelvoite koskee ainoastaan käteismaksullisia palveluja. Lisäksi yleispalvelu kattaa mainittujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Poikkeuksista keräily- ja jakelutiheydessä säädetään postilain 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit. Poikkeuksen piirissä voi postilain mukaan olla koko maassa enintään 300 taloutta. Postinjakelussa on huomioitu lisäksi yli 75-vuotiaat ja liikuntarajoitteiset henkilöt. Vuonna 2014 niiden talouksien määrä, joiden jakelupalvelussa on huomioitu henkilökohtaiset erityistarpeet, oli 19 271.

Viisipäiväisestä jakelusta poikkeaminen tilapäisesti on postilain mukaan mahdollista ainoastaan, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä, jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat ovat kohtuulliset, kustannussuuntautuneet sekä noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Lisäksi edellytyksenä on, että hinnat ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta. Hintojen tulee kannustaa tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Postilaissa yleisiä hinnoitteluvaatimuksia liittyy useisiin toimintoihin. Postilain 36 § mukaan postiyrityksen tulee huolehtia, että sen välitettäväksi erehdyksessä jätetty kirjelähetys toimitetaan muun postiyrityksen välitettäväksi kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Myös tietoja postinumerojärjestelmästä ja osoiterekisteristä tulee lain 37 ja 38 §:ien nojalla luovuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Lisäksi postilain 39 §:n mukaisesti kustannussuuntautuneen hinnoittelun ja avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimusta tulee soveltaa postiyrityksen järjestäessä pääsyn toiselle yritykselle hallinnassaan olevaan postilokeroon.

Viestintävirasto on velvollinen valvomaan postin yleispalvelun hinnoittelua ja julkaisemaan vuosittain kertomuksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmää noudatetaan yleispalvelua tarjoavassa postiyrityksessä. Vuoden 2015 kertomuksen mukaan Viestintävirasto ei nähnyt syytä puuttua Posti Oy:n yleispalvelun hinnoitteluun.

Postilain mukaan kirjelähetyksellä tarkoitetaan kuljetettavaksi jätettyä osoitteellista, enintään kahden kilogramman painoista lähetystä, joka sisältää fyysisellä alustalla olevan viestin. Määritelmän perusteella lain soveltamisala rajoittuu siten fyysiseen postin lähettämiseen ja sen ulkopuolelle jäävät sähköiset viestit. Laissa ei oteta kantaa sähköisessä muodossa tapahtuvaan postinjakeluun.

Jo voimassa olevaa postilakia säädettäessä tunnistettiin postialaa muuttava kehityskulku ja havaittiin tarve luoda erilaisia palvelukokonaisuuksia, joissa yhdistyvät fyysinen ja sähköinen viestintä. Postilain hallituksen esityksessä todetaan, että sähköisen viestinnän avulla voidaan todennäköisesti kehittää niiden talouksien palveluita, joihin lähetyksiä ei jaella viitenä päivänä viikossa. Yksipäiväisen jakelun täydentäminen on mahdollista välittämällä kirjelähetykset muina päivinä vastaanottajalle sähköisessä muodossa. Hallituksen esityksen mukaan tällainen järjestely vaatii kuitenkin aina vastaanottajan suostumuksen. Vastaanottaja voi sopia sähköisestä jakelusta myös oma-aloitteisesti yleispalvelun tarjoajan kanssa. Sähköisellä jakelulla voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan korvata perinteistä fyysistä postinjakelua esimerkiksi tilanteissa, jossa kotitalous on viisipäiväisen jakelun piirissä, mutta joka sijaitsee jakelun kannalta hyvin vaikeasti saavutettavalla alueella.

Postilain valmisteluvaiheessa perinteisten postipalveluiden ja sähköisten palveluiden yhdistämisestä oli jo jossain määrin kokemuksia. Sittemmin yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on jatkanut alueellisia ja ajallisesti rajattuja kokeiluja, joissa fyysisen postin jakelua yhdistetään sähköiseen viestintään. Esimerkiksi vuonna 2013 Posti Oy toteutti postinjakelun sähköisen kokeilun Lounais-Suomen saaristossa. Kokeilusta saatu palaute oli Posti Oy:n mukaan myönteistä.

Posti Oy tarjoaa kansalaisille sähköisen postilaatikon, Netpostin, johon on mahdollista vastaanottaa laskuja ja muuta asiapostia, kuten viranomaiskirjeitä ja palkkakuitteja. Palvelun käyttö on maksutonta. Postin vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan Netpostilla oli jo yli 636 000 käyttäjää vuonna 2015. Lähettäjinä palvelussa on puolestaan yli 20 000 yritystä ja yhteisöä. Netpostin käyttäminen perustuu täysin vapaaehtoisuuteen. Vaikka sähköiseen postilaatikkoon vastaanotetut kirjelähetykset kuuluisivat paperisina sinänsä yleispalveluveloitteen piiriin, ei sähköisellä jakelulla ole yleisesti ottaen korvattu yleispalveluun kuuluvaa fyysistä jakelua.

Koska yleispalvelukirjeitä lähetetään jatkuvasti vähemmän, ei kulkunopeutta koskevien vaatimusten keventäminen tosiasiallisesti vaikuttaisi merkittävästi postinsaajien asemaan. Syksyllä 2014 Posti Oy toteutti kuudella alueella (Korso, Kivenlahti, Porvoo, Riihimäki, Varkaus, Leppävirta) jakelukokeilun, jossa organisaatioiden lähettämiä kirjeitä, mainoksia eikä aikakauslehtiä ei jaettu tiistaisin. Tiistain päiväpostissa jaettiin siis ainoastaan yleispalvelukirjeet. Muina päivinä jakelu toimi entiseen tapaan. Kokeilun jälkeen kyselytutkimuksella selvitettiin muun muassa tyytyväisyyttä postin vastaanottamiseen ja lähettämiseen ennen kokeilua ja kokeilun loppupuolella. Tulokset osoittavat, että kuluttajien tyytyväisyys sekä vastaanottamiseen että lähettämiseen oli samaa tasoa ennen ja jälkeen kokeilun. Tiistai-kokeilu ei siis vaikuttanut kuluttajien tyytyväisyyteen. Sen sijaan yritysten, erityisesti lähetys- ja vastaanottomääriltään suurimpien yritysten arviot olivat kokeilun loppupuolella heikommät. Postimääriltään pienempien yritysten arviot olivat kuluttajien kaltaisia.

Posti Oy ilmoitti 7.6.2016, että tammikuussa 2017 alkavan palvelumuutoksen myötä tiistaisin jaetaan perusjakelussa nykyiseen tapaan valtaosa sanomalehdistä sekä paketit, pikakirjeet, kansainväliset kirjelähetykset ja laboratoriolähetykset. Sanomalehtien varhaisjakelussa ei tapahdu muutoksia. Jatkossa tiistaisin ei jaeta aikakauslehtiä, mainoksia, kirjeitä tai ilmaislehtiä, jos kaikki alkuviikon lähetykset on saatu jaettua jo maanantain aikana. Maanantaina postitetut postimerkillä varustetut kirjeet jaetaan pääsääntöisesti keskiviikkona. Lähtevät kirjeet ja paketit otetaan kuljetukseen normaalisti.

Markkinoiden kilpailutilanteen yleisen tarkastelun kannalta on myös syytä huomioida Viestintävirastolle postilain 22 §:n 1 momentissa asetettu velvollisuus arvioida säännöllisin väliajoin kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida yleispalveluvelvoitteen asettamisen tarpeen. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi ylipäätään tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

#### *Yleispalvelun rahoitus*

Postipalveludirektiivin mukaan jäsenvaltio voi rahoittaa postin yleispalvelua direktiivin 7 artiklassa määritellyillä tavoilla taikka jollakin muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Ensinnäkin mahdollisuutena on hankkia postin yleispalveluun kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä käyttäen. Kahden muun direktiivin mukaisen menetelmän osalta direktiivi edellyttää, että yleispalveluvelvoitteen toteuttaminen aiheuttaa yleispalvelutoimijalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen niin kutsutut nettokustannukset voidaan korvata yleispalvelutoimijalle joko julkisista varoista tai perustamalla järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Mahdollisissa korvausten maksamisessa yleispalvelutoimijalle on huomioitava muun ohella Euroopan unionin valtioneuvoston päätös.

Postidirektiivin mukaisesta yleispalveluvelvoitteen rahoittamisesta säädetään postilain 6 luvussa. Yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Muiden postiyriyten tulee osallistua kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Tällä hetkellä postilaissa säädettyä rahoitusmekanismia ei sovelleta Suomessa, koska yleispalvelun tarjoaja ei ole pyytänyt kustannusten korvaamista.

Liikenne- ja viestintäministeriön 21.12.2010 asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten postilain tarkoittama rahoitusmekanismi käytännössä toteutettaisiin. Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin siten, että sen lisätehtäväksi annettiin selvittää myös muita rahoitusvaihtoehtoja, joilla postin yleispalvelu voidaan turvata. Postilaissa tarkoitettu rahoitusmekanismi on uusi ja se perustuu Euroopan unionin postidirektiiviin. Direktiivi mahdollistaa myös muiden rahoituskeinojen käyttöönoton. Työryhmä arvioi ensisijaisesti postilain mukaisen rahoitusmekanismin toteuttamista. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle, jos nettokustannusten on todettu aiheuttaneen tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.

Työryhmän mukaan yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että postimarkkinat toimivat tehokkaasti. Myös työryhmän ehdottama rahoitusjärjestelmä täyttäisi tarkoituksensa parhaiten sellaisilla markkinoilla, joilla on useita palveluntarjoajia, joilla on myös hyvät mahdollisuudet markkinaosuutensa kasvattamiseen. Tällöin kilpailu kannustaisi yleispalvelun tarjoajaa tuottavuuden kehittämiseen ja yleispalvelun kustannusten hyvään hallintaan. Työryhmä arvioi myös muita rahoituksellisia keinoja turvata postin yleispalvelun toteutuminen. Näitä keinoja olivat julkinen hankinta ja suora valtion tuki yleispalvelun tarjoajalle. Työryhmä ei suosittelut näiden rahoitusmallien käyttöönottoa Suomen markkinoilla.

Yleispalvelun rahoitusta pohtineen työryhmän lopputulemaa pidetään edelleen relevanttina. Työryhmä esitti, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen. Kirjepostimarkkinoille on tullut runsaasti uusia toimijoita, mikä voi muuttaa Posti Oy:n monopoliasemaa kyseisillä markkinoilla tulevaisuudessa. Siten muiden toimijoiden osallistuminen yleispalvelusta aiheutuviin kustannuksiin on tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa yleispalvelusta aiheutuisi yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomia nettokustannuksia.

Ensisijaisesti olennaista on kuitenkin se, että yleispalvelu tulisi turvata markkinaehtoisien toiminnan edellytyksiä parantamalla siten, että asiakkaat saisivat mahdollisimman monipuoliset ja kattavat postipalvelut käyttöönsä ilman, että toiminta edellyttää tukea valtiolta. Keskeistä on myös kehittää yleispalveluvelvoitetta siten, että se vastaa kuluttajien tarpeita ja mahdollistaa riittävän joustavuuden, jotta yleispalvelun tarjoaja voi kehittää omaa toimintaansa ja tukea muulla toiminnallaan myös yleispalvelun alaisen toiminnan rahoittamista. Tämä edellyttää sääntelyn keventämistä, yleispalvelun tarjoajan toimintamahdollisuuksien parantamista ja joustavoittamista, jotta yleispalvelun tarjoaja voi suoriutua peruspalveluvelvoitteestaan.

#### *Kirjeiden kulkunopeus*

Velvollisuus asettaa kulkunopeusstandardi pohjautuu postidirektiiviin. Direktiivin 17 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat kotimaan postille laatustandardit. Jäsenvaltioiden harkinnassa on, millainen laatustandardi kotimaan lähetyksille asetetaan. Standardin asettamista rajoitetaan vain siten, että direktiivin liitteessä 2 määritellään standardit, joita on noudatettava Euroopan yhteisön sisäisessä ulkomaanpostissa. Kyseinen posti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava yhteisön sisäisen ulkomaan postin laatustandardeja sekä koko yhteisön sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa. Direktiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat, jos poikkeukselliset infrastruktuuriin liittyvät tai maantieteelliset olosuhteet niin vaativat, myöntää vapautuksia liitteessä 2 säädettyistä laatustandardeista. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset myöntävät tällä tavoin vapautuksia, niiden on ilmoitettava asiasta viipymättä komissiolle.



Postilaissa on asetettu yleispalvelun tarjoajan toimittamille kirjeille kulkunopeutta koskevat laatustandardit. Ensimmäisen luokan kirjeistä vähintään 80 prosenttia on oltava perillä jättöpäivästä laskien ensimmäisenä arkipäivänä. Toisen luokan kirjeistä 95 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä laskien toisena arkipäivänä ja 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Posti Oy:n ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2014 ensimmäisen luokan kirjeistä 91 prosenttia oli perillä tavoiteajassa, kun taas toisen luokan kirjeistä 97,4 prosenttia oli perillä jättöpäivästä toisena arkipäivänä ja 99 prosenttia jättöpäivästä kolmantena arkipäivänä.

*Toimipaikkaverkkoa koskevat säännökset*

Postidirektiivin 3 artiklan 2. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet.

Postilain 16 § velvoittaa yleispalvelun tarjoajan ylläpitämään toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Lainkohdan mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Lisäksi postilaki edellyttää, että jokaisessa kunnassa tulee olla toimipiste, joka voi kuitenkin olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun saatavuutta.

Valtioneuvoston postin toimipisteiden sijoittamisesta antaman asetuksen mukaan toimipisteet on sijoitettava siten, että koko maan alueella vähintään 82 prosentilla postipalvelujen käyttäjistä toimipisteen etäisyys vakituisesta asunnosta on enintään kolme kilometriä. Lisäksi korkeintaan kolmella prosentilla postipalvelujen käyttäjistä etäisyys vakituisesta asunnosta toimipisteeseen saa olla yli kymmenen kilometriä. Vuoden 2015 puolivälissä enintään kolmen kilometrin etäisyydellä toimipisteistä, noutopisteistä ja SmartPost-pakettiautomaateista oli noin 83 prosenttia väestöstä ja enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä oli noin 97 prosenttia väestöstä.

Vuonna 2014 ilmoittamiensa tietojen mukaan Posti Oy:llä oli 98 omaa toimipistettä ja 784 asiamiestoimipistettä. Lisäksi Posti Oy ylläpiti 96 pakettien noutopistettä ja 459 SmartPost-pakettiautomaattia. Kirjeiden jättölaatikoita oli yhteensä noin 6 770 ja postimerkkien myyntipisteitä noin 3 260.

Postilaissa veloitetaan, että yleispalvelun tarjoajan tulee käytettävissään olevin keinoin huolehtia siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Esteettömyydellä tarkoitetaan säännöksessä liikkumisesteettömyyttä. Toimipaikan esteettömyys on erityisen tärkeää erityisryhmille, kuten näkö- tai liikuntavammaisille. Asiamiespostien tilat eivät ole samalla tavoin yleispalvelun tarjoajan hallinnassa. Yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin ottaa esteettömyys huomioon myös asiamiespostien kanssa tehtävissä sopimuksissa siinä määrin kuin se on mahdollista. Esteettömyyttä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi käsillä olevan uudistuksen yhteydessä.

Postilakia valmisteltaessa toimipaikkaverkkosäätelyä joustavoitettiin siten, että toimipisteenä voi olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun tarjontaa. Säännöksellä haluttiin luoda mahdollisuus pitää palveluita tarjolla liikkuvassa toimipisteessä. Liikkuvasta toimipisteestä voidaan tarjota palveluita samaan tapaan kuin kiinteästä konttorista. Etuna on, että liikkuvan toimipisteen avulla palvelut voidaan tuoda lähemmäs asiakkaita. Käytännössä liikkuva toimipiste voisi olla esimerkiksi auto, joka kiertäisi kunnan eri

osissa. Liikkuvan toimipisteen käytön ehtona on, että se ei saa vaarantaa yleispalvelun saatavuutta. Yleispalvelun saatavuutta arvioitiin käyttäjien kannalta objektiivisesti. Yleispalvelu vaarantuisi esimerkiksi silloin, jos muun kuin kiinteän toimipisteen käyttö johtaisi siihen, että palvelut olisivat käyttäjille tarjolla vain hyvin rajallisia aikoja tai pitkän matkan päässä. Ehdon täyttymistä arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon se tilanne, johon liikkuvan toimipisteen käyttö johtaa. Lain mukaan asioinnin esteettömyydestä on huolehdittava myös liikkuvia toimipisteitä käytettäessä. Jos kyseessä ovat esimerkiksi autosta tarjottavat palvelut, tulee esteettömyys pyrkiä turvaamaan erityisjärjestelyin.

Postilakia joustavoitettiin myös siten, että 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimipisteiden ohella yleispalvelun tarjoaja voi ylläpitää myös muita toimipisteitä. Säännöksellä haluttiin selvittää sitä seikkaa, että palvelun tarjoaja voi ylläpitää myös sellaisia toimipaikkoja, joissa ei ole tarjolla kaikkia yleispalveluun kuuluvia tuotteita ja palveluita. Muut toimipisteet voivat olla esimerkiksi noutopisteitä, joihin jätettävien lähetysten tyypit ovat hyvin rajatut ja joista ei saa kirjattavien tai vakuutettujen lähetysten palveluita. Tällaiset toimipisteet voivat kuitenkin olla vain toimipaikkaverkon täydentäjiä. Yleispalvelun tarjoajan perusverkon tulee olla niin tiheä, että 1 momentin kriteerit täyttyvät.

Postilain uudistuksen yhteydessä toimipaikkaverkkosäätelyä sujuvoitettiin merkittävästi. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja voi toteuttaa postin yleispalvelun tarjoamisen monin eri tavoin, erilaisia palvelumahdollisuuksia hyödyntäen. Jo voimassa olevan lain mukaisesti yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää esimerkiksi erilaisia sähköisiä ja liikkuvia palvelumuotoja postipalvelujen tarjoamisessa. Velvoite toimipisteen ylläpitämiseen on siten sidottu lähinnä siihen, että kaikkialla Suomessa on mahdollista saada tietty postin peruspalvelut käyttöön. Sen sijaan sitä ei ole tarkemmin määritelty, miten nämä palvelut tulee tarjota, vaan yleispalvelun tarjoaja voi hyödyntää joustavasti erilaisia mahdollisuuksia palvelujen tarjonnassa.

Velvoite on näin ollen teknologianeutraali ja mahdollistaa erilaisten palvelumallien yhdistelemisen. Toimipisteen voi muodostaa esimerkiksi erilaisten palvelujen kokonaisuus, kuten kirjeiden jättölaatikot, kirjeiden ja pakettien nouto- ja keräilyautomaatti, mahdollisuus postimerkkien ostamiseen esimerkiksi kaupoista ja kioskeista sekä mahdollisuus lähettää ja noutaa postivakuutettuja lähetyksiä. Käytännössä postivakuutettujen lähetysten nouto ja lähettäminen, postipakettien nouto, kirjatut kirjeet sekä saantitodistuslähetykset ovat vaatineet vielä henkilökunnan läsnäoloa. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa myös sen, että vähemmän käytettyjä yleispalveluja ei tarvitse tarjota yhtä tiheästi kuin useammin käytettyjä yleispalveluja. Siten esimerkiksi postivakuutettujen lähetysten nouto- ja lähetyspisteitä ei ole välttämätöntä tarjota yhtä tiheästi kuin esimerkiksi muita, käytetympiä postin yleispalveluja.

Jokaisessa kunnassa ehdotetaan edelleen ylläpidettäväksi postin toimipistettä. Koska toimipisteen voi muodostaa joustavasti erilaisia mahdollisuuksia hyödyntäen, veloitteeseen ei ehdoteta muutoksia.

#### *Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä*

Valtakunnallisen postinumerojärjestelmän ylläpito asetetaan postilain 37 §:n mukaan Viestintäviraston toimesta yleispalvelun tarjoajalle tai muulle postiyritykselle. Postilain 37 §:n mukaan postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyrityksen tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoa postinumerojärjestelmästä. Postilain 38 §:n 4 momentin mukaan osoiterekisterin tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Käyttökelpoisella muodolla tarkoitetaan

sitä, että tietoja ei saa luovuttaa sellaisessa muodossa, joka tekisi niiden käyttämisen postitoiminnassa mahdottomaksi. Luovutuksen vastaanottava postiyritys ei voi määrätä tietoja luovutettavaksi esimerkiksi vain sellaisen ohjelmiston välityksellä, jota se itse käyttää. Osoiterekisteristä puhuttaessa kustannussuuntautuneen hinnan sekä avoimien ja syrjimättömien ehtojen vaatimuksella tarkoitetaan samaa kuin postilain 26 §:n perusteluiden mukaan.

Kustannussuuntautuneella hinnoittelulla tarkoitetaan postilain 26 §:n perusteluiden mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Lisäksi kustannussuuntautuneessa hinnassa on otettava huomioon kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto. Viestintävirasto ei ole käytännössä arvioinut Posti Oy:n osoiterekisterin hinnoittelua ja kustannussuuntautuneen hinnan arviointi on yleisesti todettu haasteelliseksi.

Posti Oy:n Rekisteripalvelu postiyrityksille -palvelun hinnoittelu perustuu käyttönoton kertakustannukseen sekä osoiterekisterin ylläpitokustannusten perusteella laskettuun postinsaaja-kohtaiseen kuukausihintaan, joka puolestaan perustuu palvelua käyttävien kaikkien postiyritysten yhteenlaskettuun postinsaajien lukumäärään. Kuukausihinta lasketaan kalenterikuukauden ensimmäisen toimituksen postinsaajien lukumäärän mukaan. Palvelun hinnoittelun periaatteet ja tuote-ehdot ovat julkisesti Posti Oy:n verkkosivuilla nähtävissä. Posti Oy on toimitanut myös Viestintävirastolle tiedot palvelujen hinnastoista ja niiden perusteluista.

Postilain 38 §:n 3 momentin nojalla Posti Oy tarjoaa sopimusasiakkailleen erilaisia osoiterekisterin korjauspalveluja, kuten tiedotuspalvelun, päivityspalvelun, ylläpitopalvelun ja rekisterin kuntotesti -palveluun. Posti Oy tarjoaa palveluita niin suurille kuin pienille sopimusasiakkailleen, sekä jatkuvaan että kertaluontoiseen päivitykseen. Lisäksi Posti Oy tarjoaa osoitteiden yksittäiskysely -palvelua, jonka hinnoittelu perustuu osoitehakujen ja löytyneiden osoitteiden lukumäärään.

Postilain 38 §:n mukaan millä tahansa toimiluvan saaneella postiyrityksellä on oikeus ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi ja muiden kuin postitoimintaan kuuluvien lähetysten välittämiseksi postin saajia koskevaa osoiterekisteriä. Lain 38 §:n 4 momentissa säädetään pääsystä osoiterekisteriin. Lainkohdan mukaan osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 216/2010 vp) todetaan, että luovutusvelvollisuus koskee siten postiyrityksen lisäksi myös sellaista yritystä, joka hoitaa postiyrityksen osoiterekisteriä. Osoiterekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimiva yritys ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja omista nimissään, vaan sopimuksen tietojen luovutuksesta tekee aina postiyritys.

Luovutusvelvollisuus koskee käytännössä sellaista tietoa, joka vastaa standardin JHS 106 mukaista postiosoitteen määritelmää. Mainittuun määritelmään sisältyvät nimi, huoneistotasoinen lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka. Postiosoite on määritelty samalla tavalla myös Maailman postiliiton standardissa S42. Luovutusvelvollisuus ei siis koske muun lainsäädännön nojalla osoiterekisterissä olevaa tietoa, kuten postin saajan suostumuksen perusteella kerättyjä puhelinumeroita.

Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti yllä mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Luovutus tulee tehdä pyynnöstä, millä tarkoitetaan joko yksittäistä pyyntöä tai esimerkiksi tietojen säännöllisestä päivittäisestä tehtyä sopimusta. Luovutusvelvollisuuden ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että luovutusta ei voida viivästyttää tarpeettomasti, vaan tiedot pitää luovuttaa siten kuin siitä on sovittu. Luovutuksen aikaväli on rekisterinpitäjän ja postiyrityksen keskenään sovittavissa.

Kaikilla postiyrityksillä, joille on myönnetty toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen ennen ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan siirtymistä keväällä 2016 ja, jotka ovat sen jälkeen tehneet Viestintävirastolle ilmoituksen postitoiminnan aloittamisesta, on postilain mukaan oikeus ylläpitää osoiterekisteriä postitoimintaansa varten. Keskeisimmät toimijat ovat postitoimintaa harjoittava Posti Oy sekä Väestörekisterikeskus, joka tarjoaa väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Rekisterit eroavat toisistaan hieman niin tietojen kuin käyttötarjoituksen perusteella.

Osoiterekistereitä käsiteltäessä on pidettävä erillään kaksi määritelmää. Ensiksikin on tarkennettava määritelmää henkilön tavoitettavuus, millä tarkoitetaan nimiä sekä fyysisiä ja sähköisiä osoitteita. Näin määriteltynä Suomessa on Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen järjestelmien lisäksi muitakin tietojärjestelmiä ja palveluntarjoajia, joiden kautta henkilöiden osoitteista saa tietoa (esim. puhelinluettelo- ja numeropalvelujen tarjoajat). Toiseksi on määriteltävä osoitetiedon saatavuus, jolla tarkoitetaan postinumeroita, katuja ja taloja, jolloin on otettava huomioon se, että kunnat ylläpitävät oman alueensa osalta osoitetietoja.

Posti Oy ylläpitää osoitetietojärjestelmää kaikista Suomen yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden osoitteista postinjakelun laadun turvaamiseksi, lukuun ottamatta Ahvenanmaan osoitteita. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen osoitteista Posti Oy ei lupaa täydellistä kattavuutta. Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä on puolestaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Posti Oy:n osoiterekisteri ja Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä eroavat toisistaan myös siten, että luonnollisia henkilöjä ei voida velvoittaa ilmoittamaan osoitteen muutoksesta Posti Oy:lle, mutta Väestörekisterikeskukselle ilmoitus on tehtävä.

Postinumerojärjestelmän sekä osoiterekisterin avoimempaa hyödynnettävyyttä ja sen edistämistä on arvioitu yksityiskohtaisesti liikenne- ja viestintäministeriön postinumero- ja osoiterekisterityöryhmän vuonna 2012 ja 2013 julkaistuissa raporteissa. Työryhmä esitti muun muassa, että postilaissa säädettäisiin velvollisuudesta asettaa postinumerotiedot julkisesti nähtäville siten, että ne ovat saatavilla yhtenä tiedostona ja ladattavissa esimerkiksi käyttäjien omalle koneelle. Vuoden 2013 alusta lähtien postinumerotiedosto ja perusosoiteisto sekä postinumeroiden muutostiedot edelliseltä kuukaudelta ovat olleet ladattavissa Posti Oy:n internetsivujen kautta maksuttomasti. Lisäksi työryhmä esitti, että osoitetietojen kehitystä ja saatavuutta edistettäisiin siten, että tietoja voidaan hyödyntää helposti uusia palveluja ja toimintoja kehitettäessä. Tämä edellyttäisi työryhmän mukaan muun muassa sitä, että yhteisöjä koskevat osoitetiedot olisivat paremmin saatavilla ja että huoneistotasoisista osoitetietoa voitaisiin luovuttaa postiyriyten lisäksi muille osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille jakelutoimintaa varten.

Posti Oy on vuodesta 2007 lähtien kerännyt muuttoilmoitusten yhteydessä myös muita yhteystietoja kuten puhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita, työosoitteita sekä rinnakkaisosoitteita (esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen osoitteet). Lisäksi Posti Oy:n osoiterekisteri sisältää asiakastietoja niistä postinsaajista, jotka ovat tehneet postinjakelua koskevan toimeksiannon, joita ovat esimerkiksi jakelunkeskeytyspalvelu tai postin määräaikainen edelleen lähettäminen.

Posti Oy:n osoiterekisteriin kerätään vuosittain huomattava määrä päivitettyä tietoa, sillä keskimäärin Suomessa muuttaa vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja noin 20 000 yritystä. Näiden muutosten lisäksi tietojärjestelmään kirjataan muita asiakkaiden yhteystietoihin vaikuttavia muutoksia, kuten kuntaliitokset, nimenmuutokset tai kuolemat. Tiedot kuolemasta ja nimenmuutoksista tulevat pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä. Yhteistyössä Väestöre-

kisterikeskuksen ja maistraattien kanssa Posti Oy kerää kotikuntalain mukaisia muuttoilmoituksia, osoitteenmuutoksia ja postinjakeluun liittyviä toimeksiantoja. Posti Oy:n postinumerojärjestelmästä luovutetaan maksutta perusosoiteisto-tietoa, joka ei sisällä postinsaajatieta eikä kyseinen tieto ole tarkkuudeltaan huoneistotasoista.

Väestötietojärjestelmässä henkilön osoite muodostetaan hänen asuinrakennuksensa osoitteesta, huoneistotunnisteesta ja rakennuksen sijaintipaikan postinumerosta. Väestötietojärjestelmässä henkilöllä voi olla myös muita osoitteita kuin vakinaisen asuinpaikan osoite, kuten tilapäisen asuinpaikan osoite, postiosoite ja sähköpostiosoite. Henkilön muuttaessa paikasta toiseen Väestörekisterikeskus kerää asuinpaikan osoitteenmuutokset Posti Oy:n kanssa yhteisellä tiedonkeruujärjestelmällä, joka mahdollistaa tiedon välittymisen uudesta asuinpaikasta molempien tahojen järjestelmiin yhdellä ilmoituksella, jos henkilö niin haluaa. Samalla henkilö voi ilmoittaa Posti Oy:lle, haluaako hän postinsa mahdollisesti toimitettavaksi johonkin muuhun osoitteeseen kuin virallisen asuinpaikan osoitteeseen. Sama tieto on mahdollista tietyin ehdoin merkitä myös väestötietojärjestelmään niin sanotuksi postiosoitteeksi. Kaiken kaikkiaan Posti Oy:n ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyö on jatkunut toimivana vuosia.

#### *Osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelu*

Osoitteenmuutos- tai jakelunkeskeytyspalvelun järjestämisestä ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa sääntelyä. Postilain 54 §:ssä todetaan lähetyksen toimittamisesta ja perillesaamattomien lähetyksen käsittelystä, että jos kirjelähetyksen tai postipaketin osoitetieto on puutteellinen tai virheellinen, postiyrityksen tulee osoiterekisterinsä ja yleisesti saatavilla olevien julkisten rekistereiden avulla pyrkiä selvittämään vastaanottajan oikea osoite. Jos vastaanottaja on tehnyt voimassa olevan osoitteenmuutoksen tai sopimuksen edelleen lähettämistä, kirjelähetys tai postipaketti on toimitettava sen mukaiseen uuteen osoitteeseen, ellei postiyritys ole lähettäjän kanssa toisin sopinut. Yleispalveluun kuuluvan kirjelähetyksen tai postipaketin osoiteselvitteystä ei kuitenkaan voi sopia toisin lähettäjän kanssa.

Yhden luukun periaatteen toteutumisen käytännössä mahdollistuu postiyritysten kaupallisiin sopimuksiin eikä palvelun toteuttamiseen vaadita lainsäädäntöä. Lisäsääntelyn ei näin ollen arvioida olevan tarkoituksenmukaista eikä se vastaa hallitusohjelman mukaisia tavoitteita normien purkamisesta.

#### *Lokerikkojakelu*

Postilain 43 §:n mukaan kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Lisäksi lain 48 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetyksen vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Hallituksen esityksen 216/2010 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 43 §:n osalta, että postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Postilaatikkojen sijoittelusta annetun Viestintäviraston määräyksen (61/2011) 6 §:n mukaan kerrostaloissa lokerikot voidaan sijoittaa myös ala-aulaan tai muuhun vastaavaan paikkaan rakennuksen sisällä kiinteistönomistajan suostumuksella, jos sijoittaminen ei vaaranna paloturvallisuutta. Kyseisen määräyksen perustelumuistion pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan muuhun kuin huoneistokohtaiseen postiluukkuun jakaminen on poikkeuksellista asuinhuoneistollisissa kerrostaloissa. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä tällaisia poikkeustapauksia. Perusteluiden mukaan esimerkiksi kerrostaloon, jossa on liikehuoneistoja, lähetykset voidaan jakaa lokerikkoon luukkuun jakelun sijasta.

Asunto-osakeyhtiön toiminnasta säädetään asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009). Lain 1 luvun 5 §:n mukaan asunto-osakeyhtiö huolehtii hallinnassaan olevien kiinteistöjen ja rakennusten pidosta siten kuin kyseisessä laissa säädetään ja yhtiön yhtiöjärjestyksessä määrätään. Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa, joka päättää miten osakkaiden omaisuutta hoidetaan ja miten asumisolosuhteita kehitetään. Lain 3 luvun 1 §:n mukaan osakkeenomistaja on velvollinen maksamaan yhtiön menojen kattamiseksi yhtiövastiketta. Samaisen luvun 2 §:n mukaan yhtiövastikkeella voidaan kattaa menot, jotka aiheutuvat muun muassa kiinteistön hankinnasta ja rakentamisesta, kiinteistön ja rakennusten käytöstä, käyttöön liittyvän hyödykkeen yhteishankinnasta, kunnossapidosta, perusparannuksesta sekä lisärakentamisesta. Vastikkeen maksuperusteesta on määrättävä yhtiöjärjestyksessä.

Asunto-osakeyhtiölain 6 luvun 30 §:n mukaan yhtiökokous päättää uudistuksesta, joka on laajakantoinen taikka vaikuttaa olennaisesti asumiseen tai asumiskustannuksiin. Lain 7 luvun 2 §:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta sekä kiinteistön ja rakennusten pidon ja muun toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus tarvitsee yhtiökokouksen päätöksen toimiin, jotka ovat epätavallisia tai laajakantoisia, vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämiseen taikka vaikuttavat olennaisesti osakkeenomistajan velvollisuuteen maksaa yhtiövastiketta tai muihin osakkeenomistajan hallinnassa olevan osakehuoneiston käyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Edellä mainituista syistä yhtiön hallitus voi budjetin raameissa päättää lokerikkojen asentamisesta, eikä asiaan välttämättä tarvittaisi erillistä yhtiökokouksen lupaa.

Lokerikkoja on olemassa lukuisia erilaisia. Lokerikkojakelua tarkastellessa on syytä arvioida sääntelytarvetta lokerikkojen ominaisuuksien, kuten esimerkiksi lukollisuuden, osalta.

#### *Postiverkkoon pääsy*

Postidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan postiverkolla tarkoitetaan yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuutta, jonka avulla toteutetaan erityisesti: yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.

Postidirektiivin 11 artikla jättää Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtäväksi komission ehdotuksesta hyväksyä yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että käyttäjillä ja postipalvelun tarjoajalla tai tarjoajilla on pääsy postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin edellytyksin. Tällä hetkellä on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten verkkoon pääsy toteutetaan, sillä kuten postidirektiivin 11 a artiklan loppuosassa todetaan, "tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä postiverkkoon pääsyn varmistamiseksi avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin". Postidirektiivi ei siten edellytä varsinaista postiverkkoon pääsyn sääntelyä. Direktiivi jättää verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn toteuttamisen jäsenvaltion harkintavaltaan, kunhan direktiivissä todettuja reunaehtoja noudatetaan.

Postidirektiivin 11a artikla velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin varmistamaan avoimen ja syrjimättömän pääsyn postialan infrastruktuurin osiin tai yleispalvelun piirissä tarjottaviin palveluihin. Kyseisen artiklan mukaan tällaisia infrastruktuurin osia tai tarjottavia palveluja ovat muun muassa postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikat, osoitteenmuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Kuten direktiivin sanamuodosta ilmenee, infrastruktuurin osia koskeva listaus ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Direktiivin muutossäädöksen 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida, olisiko postialan infrastruktuurin jotkin osat tai tietyt palvelut,

joiden tarjonnasta vastaavat yleensä yleispalvelun tarjoajat, avattava muille samankaltaisia palveluja tarjoaville toimijoille, jotta edistetään tosiasiallista kilpailua ja/tai suojellaan kaikkia käyttäjiä varmistamalla postipalvelujen yleinen laatu.

Direktiivin vuonna 2008 muutetun 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Artiklassa tarkoitetuilla yksinoikeuksilla viitataan monopolijärjestelyn ylläpitoon tai varattuihin palveluihin, jotka postidirektiivi aiemmin mahdollisti. Erityisoikeuksien määritelmää direktiivi ei sisällä, mutta postidirektiivin yksin- ja erityisoikeuksien myöntämistä koskeva kielto on käytännössä samansisältöinen kuin komission direktiivissä kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan erityisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltio myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella sellaisin laein, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin, joilla myönnetään yrityksille muiden kuin puolueettomin, oikeasuhtaisin ja syrjimättömin perustein lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä etuuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella ja olennaisesti samoin edellytyksin. Direktiivin 7 artiklan mukaisesti kansallisen lainsäätäjän tulee siten varmistaa, ettei myöskään lainsäädäntö sisällä sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiasa estäisivät tai vaikeuttaisivat kilpailua markkinoilla.

Huolimatta markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta koko EU:ssa on kilpailu kirjemarkkinoilla kehittynyt hitaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja yleispalvelun tarjoajat ovat pysyneet johtavina markkinatoimijoina. Kirjemarkkinoille syntynyt kilpailu tapahtuu pääosin päästä päähän -jakelussa ("end-to-end-competition"), jota tarjoavat toimijat, jotka ovat luoneet omat jakeluverkostonsa jaellakseen suoraan vastaanottajille. Postiverkkoon pääsyä koskevaa kilpailua ("access competition"), jossa muut toimijat luovuttavat kirjeitä yleispalvelun tarjoajalle lopullista jakelua varten esilajittelun jälkeen, on syntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet yleispalvelun tarjoajan kilpailuvastaiseen toimintaan, jonka muotona on ollut määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tapauksiin kuuluu kilpailuvastaisten alennusten myöntämistä yritysasiakkaille, hintaruuveja ja saalistushinnoittelua. Näiden käytäntöjen seurauksena kilpailu postipalvelujen markkinoilla rajoittuu tai estyy kokonaan. Markkinoille tuloa ja kilpailun kehittymistä on katsottu voivan vaikeuttaa myös jotkin sääntelykäytännöt, jotka voivat ylittää direktiivissä sallittua laajuuden.

Postimarkkinoiden kilpailullisuuden lisäämistä ja kilpailuedellytysten parantamista on tarkasteltu useissa eri viime vuosina laadituissa kansallisissa ja kansainvälisissä selvityksissä. Keskeinen toimialan kilpailullisuutta lisäävä seikka, jota selvityksissä on korostettu, koskee markkinoita hallitsevan yrityksen postiverkkoon pääsyn helpottamista. Suomessa vuoden 2011 postilakia valmisteltaessa pidettiin riittävänä säätää muille postiyrityksille pääsy vain tiettyihin jakeluverkon infrastruktuurin osiin, joita olivat postinumerojärjestelmä, osoiterekisteri sekä jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat.

Pääsystä jakelussa käytettäviin laitteisiin ja rakennelmiin säädetään postilain 39 §:ssä. Postiyrityksellä on lain mukaan velvollisuus järjestää toiselle postiyritykselle pääsy hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen paikkaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn haluamallaan tavalla kuitenkin siten, ettei toisen postiyrityksen toiminnalle muodosteta estettä.

Verkkoonpääsystä säänteleminen voi olla kannattavaa, jos toimintaan liittyy merkittäviä määriä uponneita kustannuksia, mikä rajoittaa alalletuloa ja täten estää kilpailun syntymistä. Suuri alkuinvestointi on merkittävä alalletuloa rajoittava tekijä varsinkin siinä tilanteessa, ettei pääomaa saada myytyä eteenpäin toiminnan loppuessa. Postinjakelussa postin keräilyyn, lajitteluun, käsittelyyn ja kuljettamiseen liittyvät laitteet ja ajoneuvot voivat muodostaa merkittäviä uponneita kustannuksia. Kuitenkin merkittävä osa postinjakelun kustannuksista on muuttuvia kustannuksia, kuten työvoimakustannuksia.

Verkkoonpääsy voitaisi toteuttaa esimerkiksi sallimalla yrityksille kirjeiden toimittamisen yleispalvelun tarjoajalle loppujakelua varten, jolloin hyödynnetään yleispalvelun tarjoajan jakeluverkostoa. Myös keräily- ja lajitteluosaa postiverkosta voitaisi hyödyntää muiden yritysten toimesta, riippuen siitä miten mahdollinen verkkoonpääsy toteutettaisiin.

Verkkoonpääsystä lajittelukoneiston tai loppujakelun osalta ei ole juurikaan kokemuksia muissa EU-maissa. Kuitenkin esimerkiksi Iso-Britanniassa verkkoonpääsy mahdollistettiin 2000 luvun alussa. Tuolloin yleispalvelun tarjoajan eli Royal Mailin postiverkkoa alettiin käyttämään lähinnä loppujakelussa. Johtuen pitkälti epäonnistuneesta hinnoittelusta verkkoonpääsyn osalta, tämä johti merkittäviin yleispalvelun tarjoajan talousvaikeuksiin ja negatiivisiin kannustimiin alalla. Verkkoonpääsy ei näyttänyt johtavan lisääntyneeseen kilpailuun etenkin end-to-end-kilpailussa.

#### *Näkövammaisten lähetykset*

Maailman postiliiton Dohan kongressissa vuonna 2012 Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevan 7 artiklan soveltamisalaa laajennettiin siten, että mahdollisuus lähettää sokeainlähetyksiä koskee näkövammaisten ohella myös näkövammaisia edustavia järjestöjä. Lisäksi 7 artiklan mukaan kaikki sekä sokeiden että sokeainjärjestöjen lähettämät kirjeenvaihtoa ja kirjallisuutta sisältävät lähetykset sekä näkövammaiselle tarkoitetut apuvälineet olisivat postimaksuttomia. Postimaksuttomuus koskee pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista. Postimaksuttomuus koskee 13 artiklan 2 kohdan 3 alakohdan mukaan kaikkia sokeainlähetyksiä katsottavia tuotteita seitsemään kilogrammaan asti. Pistekirjoitusta sisältävänä lähetyksenä pidetään kaikkea pistekirjoituksella laadittua materiaalia, kuten pistekirjoituksella tehtyjä kirjoja, karttoja, lehtiä taikka henkilökohtaista kirjeenvaihtoa.

Postilain 40 a pykälässä säädetään näkövammaisen lähetyksestä. Pykälän mukaan postiyhtiön, jolle on asetettu 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetyks maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta. Näkövammaisen on 1 momentissa tarkoitetun postiyhtiön pyynnöstä esitettävä selvitys vammastaan.

Postilain näkövammaisen lähetyksestä koskeva säännös on Maailman postiliiton yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaa artiklaa suppeampi. Tämän vuoksi Suomi hyväksyi varauman yleissopimuksen sokeainlähetyksiä koskevaan artiklaan, jotta Suomi voi järjestää asian yleissopimuksesta poikkeavalla tavalla. Säännöksen kohdistumista vain pistekirjoitusta koskeviin tuotteisiin voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, koska äänikirjoja on saatavilla entistä enemmän sähköisesti, eikä lähettäminen postitse ole enää ainoa tapa saada äänikirja käyttöön. Tulevaisuudessa tämä on jopa todennäköisempi tapa kuunnella äänikirjoja, jolloin niiden lähettäminen postitse tulee vähentymään.



Äänikirjojen lainaaminen maksutta Celia-kirjastosta joko elektronisessa muodossa tai CD-levyllä edistää näkövammaisten mahdollisuutta vastaanottaa ja saada tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla myös ääneen perustuvaa viestintämuotoa hyödyntäen. Vammaisuuksista annetun lain mukaisella tuella näkövammaisen voi esimerkiksi hankkia käyttöönsä näkövammaiselle tarkoitettuja apuvälineitä. Tämän vuoksi ei voida pitää kohtuuttomana sitä, että apuvälineitä ei ole sisällytetty postilakiin.

Celia - Näkövammaisten kirjasto on valtion erikoiskirjasto, jonka lakisääteisenä tehtävänä on antaa mm. näkövammaisille mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastamiseen sekä virkistykseen. Tehtävän toteuttamiseksi Celia tuottaa ja lainaa kauno- ja tietokirjallisuutta sekä oppikirjoja kaikille koulutusasteille (laki näkövammaisten kirjastosta 638/1996 ja asetus näkövammaisten kirjastosta 639/1996). Näkövammaisten saavutettavaksi Celia tuottaa kirjat äänitteinä, pistekirjoituksella tai elektronisessa muodossa. Toista Celiata vastaavaa kirjastoa ei maassamme ole.

Tähän saakka Celia on pääosin lähettänyt äänikirjat asiakkaille postitse cd-levyillä, joita ei tarvitse palauttaa. Asiakkaat ovat sitoutuneet hävittämään kirjalevykkeet lainausajan jälkeen. Menettelystä ja tekijänoikeuskorvauksista on sovittu Sanasto ry:n kanssa.

Näkövammaisten liitto on lainannut RAY:n avustuksen turvin kirjojen kuunteluun tarkoitettuja erityislaitteita näkövammaisille sekä niille muille lukemisesteisille Celian asiakkaille, jotka eivät voi käyttää kosketusnäyttöisiä niin sanottuja mainstream-laitteita. Näissä Daisy-laitteissa ei ole lainkaan näyttöä, palaute saadaan puheena, muotoillut fyysiset näppäimet on helppo löytää tuntoaistin avulla ja käyttö on esteetöntä (DAISY = Digital Accessible Information System). Daisy-laitteita lainanneita asiakkaita on tällä hetkellä noin 17 000 joista näköön perustuva lukemiseste on 13 325:llä henkilöllä. Näkövammaisia, joiden haitta-aste on yli 50 prosenttia, laitelainaajista on 6790 henkilöä. Celian kokonaisasiakasmäärä oli vuoden 2015 lopussa 25 664. Celia on luopunut rekisteröimästä lukemisesteen syytä, joten näkövammaisten asiakkaiden määriä Celialta ei ole saatavissa.

Celian strategian mukaan asiakasmäärä kasvaa 4 000 - 5 000 asiakkaalla vuosittain. Suurin osa uusista asiakkaista on muita kuin näkövammaisia henkilöitä. Celia on aloittanut yhteistyön yleisten kirjastojen kanssa niin, että osa asiakkaista on jo siirtynyt lähikirjastojen asiakkaiksi. Vuoden 2017 alusta lukien kaikki uudet asiakkaat saavat palvelut oman lähikirjastonsa kautta ja vuoden 2018 loppuun mennessä lähes kaikki Celian henkilöasiakkaat siirretään lähikirjastojen asiakkaiksi. Kirjalainat siirtyvät verkkoon, josta kirjoja voi ladata tai suorakuunnella kosketusnäyttöisillä laitteilla tai tietokoneilla. Verkkoyhteensopivien Daisy-laitteiden käyttöä ei ainakaan lähivuosina tueta. Kirjalainoja vuonna 2015 oli 931 000 kpl, joista 27 prosenttia oli verkkolainoja ja loput cd-lainoja. Cd-kirjalevyjen määrää vähennetään määrärahasyistä lähes puolella 450 000:een ja valtaosa kirjalevykkeistä menee yhteistyössä mukana olevien lähikirjastojen (nyt noin 300 kirjastoa) siirtokokoelmiksi. Levykkeiden lähetykset postitse päättyy ja lainatut levykkeet on palautettava lähikirjastoon.

Uudistuksen syynä ovat lähinnä määrärahaleikkaukset ja asiakaskunnan voimakas kasvaminen sekä kirjaston digitalisointi. Osa näkövammaisistakin Celian asiakkaista hyötyy verkkopalveluista, mutta ne, joilla ei ikänsä tai muun syyn vuoksi ole kykyä käyttää kosketusnäyttöisiä mainstream-laitteita ja verkkopalveluja, joutuvat pulaan ilman postitse lähetettyjä cd-levyjä tai muita äänikirjojen fyysisiä tallennusvälineitä. Malli muistuttaa Ruotsin järjestelmää, mutta eroaa ratkaisevasti siinä, että kirjalevykkeet postitetaan näkövammaisille. Celia ei tarjoa ratkaisua, jolla turvattaisiin verkkoa käyttämättömien näkövammaisten äänikirjojen saanti luotettavasti ja tasapuolisesti.

Tuoreimpien THL:n Näkövammarekisterin tietojen mukaan näkövammaisten määräksi Suomessa arvioidaan 50 000 - 60 000 henkilöä. Näkövammarekisterin mukaan jos oletetaan, että Suomessa olisi korkeintaan 60 000 näkövammaista, heistä rekisterin ikäjakaumien perusteella jopa lähes 50 000 on ikääntyneitä (65 vuotta täyttäneitä) ja alle 10 000 työikäisiä. Alle 18-vuotiaita on 1 000 - 1 500. Rekisterin mukaan viime vuosina rekisteriin tulleista uusista ilmoituksista runsaat 80 - 85 prosenttia on koskenut 65 vuotta täyttäneitä, 12 - 14 prosenttia työikäisiä ja 2 - 8 prosenttia lapsia ja nuoria.

Näkövammaisten liiton arvion mukaan äänikirjojen postipalvelua tarvitsevia sokeita ja vaikeasti heikkonäköisiä henkilöitä on lähivuosina noin 7 000 - 8000. Arvio perustuu muun muassa liiton postittamien äänilehtien määrään ja siihen, että äänikirjojen suosio ja merkitys on suurempi kuin lehdillä.

## 1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### Postidirektiivi

Euroopan unionissa postitoimintaa säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY, jäljempänä "postidirektiivi"). Viimeisin postipalveluita koskeva muutosdirektiivi 2008/6/EY on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan postitoimintaa sääntelevällä postilailla (415/2011).

Postidirektiivin ja sen muutossäädösten tavoitteena on ollut Euroopan unionin postimarkkinoiden asteittainen yhdenmukaistaminen. Sisämarkkinoiden kehittämisen lisäksi direktiivillä on erityisesti pyritty varmistamaan kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien käyttäjien saatavilla oleva kohtuuhintainen ja tietyt laatuvaatimukset täyttävä postin yleispalvelu. Euroopan parlamentin ja neuvoston helmikuussa 2008 antamalla direktiivillä 2008/6/EY (jäljempänä myös "kolmas postidirektiivi") otettiin käyttöön oikeusperusta postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle säätämällä viimeisestä lainsäädäntötoimesta markkinoiden asteittaisen avaamisen prosessissa. Direktiivissä vahvistettiin markkinoiden täydellisen avaamisen määrääjäksi 16 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2010 ja silloin jäljellä olleiden 11 jäsenvaltion osalta 31. joulukuuta 2012. Kolmannella postidirektiivillä vahvistettiin lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia, muutettiin tapaa, jolla postin yleispalveluja voidaan tarjota ja rahoittaa sekä edellytettiin pääsyä postiverkon infrastruktuurin joihinkin osiin.

Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2015 laatiman postidirektiivin soveltamista tarkastelevan kertomuksen mukaan postipalveluilla on edelleen tärkeä asema koko Euroopan unionissa siitä huolimatta, että niiden merkitys on muuttumassa uusien teknologioiden vauhdittaessa perinteisen postin korvaamista sähköisellä viestinnällä ja verkkokaupan volyymin kasvua. Mahdollisuus lähettää kirjeitä ja paketteja, jotka saapuvat määrätyn ajan kuluessa ja täsmällisellä hinnalla kaikkiin Euroopan unionin osiin, on yhä keskeinen tekijä unionin sosiaalisen, taloudellisen ja alueellisen yhdenvertaisuuden sekä sisämarkkinoiden kehityksen kannalta. Kertomuksessa todetaan kuitenkin, että vallitsevana suuntauksena unionin jäsenvaltioissa on niiden lähetystyyppien vähentäminen, jotka kuuluvat yleispalveluvelvoitteen piiriin. Tulevaisuudessa verkkokaupan jatkuvan kasvun myötä etenkin kohtuuhintaiset ja luotettavat pakettipalvelut ovat aikaisempaa tärkeämpiä, jotta digitaalisten sisämarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet voivat toteutua.

Postidirektiivi on säädöksenä pääosin täysharmonisoiva, eli kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollista asettaa direktiiviä pidemmälle meneviä velvoitteita. Osittain direktiivi asettaa

kuitenkin ainoastaan sääntelyn vähimmäistason, jolloin jäsenvaltiot voivat kansallisessa sääntelyssä myös toteuttaa pidemmälle menevää sääntelyä.

### *Yleispalvelu*

Postidirektiivin 1 artiklan mukaan kyseisellä direktiivillä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat muun ohella postipalvelujen tarjoamisen edellytyksiä ja postin yleispalvelujen tarjontaa. Postidirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on oikeus yleispalveluun, johon sisältyy tietyn laatuisten postipalvelujen pysyvä tarjonta kaikille käyttäjille kohtuullisin hinnoin kunkin jäsenvaltion koko alueella.

Postidirektiivin muuttamista koskevan direktiivin 2008/6/EY johdanto-osassa on muun ohella todettu, että kilpailun ja valinnanvaran lisääntymisen vuoksi jäsenvaltioilla olisi oltava käytössään enemmän joustavuutta valita kaikkein tehokkain ja tarkoituksenmukaisin mekanismi yleispalvelun saatavuuden takaamiseksi. Tämän yhteydessä on noudatettava objektiivisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristämisen periaatteita, jotka ovat tarpeen postipalvelujen vapaan tarjonnan varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan yleispalvelun tulee sisältää enintään 2 kg:n painoisten postilähetysten ja enintään 10 kg:n painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa yleispalvelua koskevaa postipakettien painorajaa enintään 20 kg:n saakka ja määrätä pakettien perillekantoa koskevista erityisjärjestelyistä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että muista jäsenvaltioista tulevat enintään 20 kg:n painoiset postipaketit toimitetaan perille niiden alueella.

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Poikkeuksellisesti kansallinen sääntelyviranomaisen voi artiklan mukaan määrittellä ehdot, joiden mukaan jakelu tapahtuu asianmukaisesti asennettuihin laitteisiin.

Direktiivi ei sisällä määritelmää poikkeukselliseksi katsotuille tilanteille tai maantieteellisille olosuhteille, vaan näiden määrittely on kansallisen lainsäätäjän toimivallan piirissä. Kansallisessa lainsäädännössä on siten mahdollista säätää, mitkä tilanteet ja maantieteelliset olosuhteet katsotaan direktiivin mukaisesti poikkeukselliseksi siten, että niiden käsillä ollessa vähintään viisipäiväisestä jakelusta voidaan poiketa. Postidirektiivin 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisen viranomaisen on kuitenkin ilmoitettava komissiolle ja kaikille kansallisille sääntelyviranomaisille kyseisen kohdan mukaisesti myöntämistään poikkeuksista.

Useassa EU:n jäsenvaltiossa, Suomi mukaan lukien, säädetään poikkeuksista keräily- ja erityisesti jakelutiheyteen. Kansainvälisen sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (ERGP) vuonna 2014 laatiman selvityksen mukaan yleisimmät syyt poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiselle ovat vuoristoinen tai vaikeakulkuinen maasto, harvaan asutut alueet, saaristo, jakelusta koituvat kustannukset, perinne, äärimmäiset sääolosuhteet, julkisen liikenteen säännöllinen puuttuminen, heikko infrastruktuuri (esimerkiksi tiet) sekä ajankohdasta riippuvat vaihtelut asukkaiden määrässä.

Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan yleispalvelu turvaa kuitenkin periaatteessa yhden keräilyn ja yhden jakelun kaikkien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden talouksiin ja toimitiloihin jokaisena arkipäivänä myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla alueilla. Euroopan komissio on todennut, että direktiivin mahdollistamien poikkeuksien on perustuttava selkeisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi poikkeuksien sisällön ja vaikutusten tulee olla säännöllisen arvioinnin kohteena.

Direktiivin mukainen viisipäiväinen keräily ja jakelu on ainoastaan vähimmäisvaatimus, josta jäsenvaltiot voivat kansallisesti poiketa myös toiseen suuntaan ja säätää tiheämmästä keräilystä ja jakelusta. Komission parlamentille ja neuvostolle laatiman postidirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen mukaan niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa jakelutiheyttä koskeva vaatimus ylitetään ja postia jaetaan kuutena päivänä viikossa, on kuitenkin pienenemässä.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden tulee ensinnäkin varmistaa, että lähetyspaikkoja perustetaan riittävästi ja siten maaseutualueiden ja harvaan asuttujen alueiden käyttäjien tarpeet otetaan huomioon. Toiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että lähetyspaikkoja on näillä alueilla riittävän tiheässä, jotta yleispalveluvelvoite täyttyy.

Postidirektiivin 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia, että postin yleispalvelut ovat kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia ja että hinnat ovat kustannussuuntautuneita ja ne asetetaan avoimesti ja syrjimättömästi. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden periaatteiden soveltamisessa ja implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön. Kaikki jäsenvaltiot soveltavat jonkinlaista hintakontrollia ja useimmissa jäsenvaltioissa postidirektiivin 12 artiklan periaatteet on sisällytetty kansalliseen postilainsäädäntöön.

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä siitä, voidaanko yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoittamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelähetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatukselle fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetukseen tai sen kuoreen merkitsemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelähetysten määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetysten fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvelvollisuus koskee nimenomaan fyysisistä kirjelähetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehittyä teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Muutosdirektiivin 2008/6/EY johdanto-osassa todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

*Yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelut ja tuotteet*

Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan yleispalvelun tulee sisältää enintään 2 kg:n painoisten postilähetysten ja enintään 10 kg:n painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus nostaa yleispalvelua koskevaa postipakettien painorajaa enintään 20 kg:n saakka ja määrätä pakettien perillekantoa koskevista erityisjärjestelyistä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että muista jäsenvaltioista tulevat enintään 20 kg:n painoiset postipaketit toimitetaan perille niiden alueella.

#### *Yleispalvelun laatuvaatimukset*

Postin keräily- ja jakelutiheyttä koskee direktiivin 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä siitä huolehtimiseksi, että yleispalvelu on taattu vähintään viitenä työpäivänä viikossa, paitsi poikkeuksellisiksi katsotuissa tilanteissa tai maantieteellisissä olosuhteissa. Yleispalvelu kattaa vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun jokaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle perillekantona. Poikkeuksellisesti kansallinen sääntelyviranomaisen voi artiklan mukaan määrittellä ehdot, joiden mukaan jakelu tapahtuu asianmukaisesti asennettuihin laitteisiin. Laitteilla voitaneen tarkoittaa esimerkiksi kerrostalojen lokerikkoja.

#### *Yleispalvelun hinnoittelu*

Postidirektiivin 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia, että postin yleispalvelut ovat kaikille käyttäjille kohtuuhintaisia ja että hinnat ovat kustannussuuntautuneita ja ne asetetaan avoimesti ja syrjimättömästi. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden periaatteiden soveltamisessa ja implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön. Hintojen kohtuullisuuden tarkoituksena on turvata, että peruspostipalvelut ovat kaikkien saatavilla. Joissakin jäsenvaltioissa yksinkertaisen hintakatkon on katsottu olevan riittävää turvaamaan kohtuulliset hinnat, kun taas toisissa jäsenvaltioissa hintojen kohtuullisuutta testataan esimerkiksi viranomaisen ennakoarviointia hyödyntäen. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun tarkoituksena on puolestaan turvata paitsi hintojen kohtuullisuutta, myös estää yleispalvelutoimijaa hinnoittelemasta tuotteitaan alle palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten, mikä voisi rajoittaa kilpailua ja pitkällä aikavälillä johtaa kustannusten nousuun.

#### *Yleispalvelun rahoitus*

Postidirektiivin mukaan jäsenvaltio voi rahoittaa postin yleispalvelua direktiivin 7 artiklassa määritellyillä tavoilla taikka jollakin muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Ensinnäkin mahdollisuutena on hankkia postin yleispalveluun kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä käyttäen. Kahden muun direktiivin mukaisen menetelmän osalta direktiivi edellyttää, että yleispalveluvelvoitteen toteuttaminen ei aiheuta yleispalvelutoimijalle kohtuutonta taloudellista rasitetta. Tällaisessa tilanteessa yleispalveluvelvoitteen niin kutsutut nettokustannukset voidaan korvata yleispalvelutoimijalle joko julkisista varoista tai perustamalla järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Mahdollisissa korvausten maksamisessa yleispalvelutoimijalle on huomioitava muun ohella Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Postidirektiivissä ei ole säännöksiä koskien sitä, voidaanko yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluja tarjota käyttäjille myös sähköisessä muodossa siten, että se korvaisi fyysisesti tapahtuvan jakelun tai osan siitä. Direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa postilähetys on nimenomaisesti määritelty tarkoittamaan postipalvelun tarjoajan kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Määritelmän mukaan lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja. Direktiivin mukaan kirjelähetyksellä taas tarkoitetaan minkä tahansa laatukselle fyysiselle alustalle kirjoitettua viestiä, joka kuljetetaan ja toimitetaan lähettäjän itse lähetykseen tai sen kuoreen merkitsemään osoitteeseen. Postilähetysten ja kirjelähetysten määritelmät on siten sidottu varsin vahvasti lähetyksen fyysisiin ominaisuuksiin merkiten sitä, että direktiivissä määritelty yleispalveluvelvollisuus koskee nimenomaan fyysistä kirjelähetysten toimitusta.

Direktiivissä kuitenkin tunnustetaan yleisesti perinteisten viestimien korvaaminen sähköisellä viestinnällä ja huomioidaan mahdollisuus erilaisten digitaalisten postipalvelujen tarjoamiseen. Direktiivin 5 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että yleispalvelun saatavuus vastaa kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia. Artiklan viimeisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä huolehtiakseen siitä, että yleispalvelu kehittyy teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan. Kolmannessa postidirektiivissä todetaankin, että postipalvelujen tarjoajia, nimetyt yleispalvelun tarjoajat mukaan lukien, kannustetaan parantamaan tehokkuutta vastauksena uusiin kilpailuhaasteisiin (kuten digitalisointi ja sähköinen viestintä), jotka poikkeavat perinteisistä postipalveluista.

#### *Postiverkkoon pääsy*

Postidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan postiverkolla tarkoitetaan yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuutta, jonka avulla toteutetaan erityisesti: 1) yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, 2) näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja 3) jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.

Postidirektiivin 11 artikla jättää Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtäväksi komission ehdotuksesta hyväksyä yhdenmukaistamistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että käyttäjillä ja postipalvelun tarjoajalla tai tarjoajilla on pääsy postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin edellytyksin. Tällä hetkellä on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten verkkoon pääsy toteutetaan, sillä kuten postidirektiivin 11 a artiklan loppuosassa todetaan, "tällä säännöksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä postiverkkoon pääsyn varmistamiseksi avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin". Postidirektiivi ei siten edellytä varsinaista postiverkkoon pääsyn sääntelyä. Direktiivi jättää verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn toteuttamisen jäsenvaltion harkintavaltaan, kunhan direktiivissä todettuja reunaehtoja noudatetaan.

Postidirektiivin 11a artikla velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin varmistamaan avoimen ja syrjimättömän pääsyn postialan infrastruktuurin osiin tai yleispalvelun piirissä tarjottaviin palveluihin. Kyseisen artiklan mukaan tällaisia infrastruktuurin osia tai tarjottavia palveluja ovat muun muassa postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikot, osoitteenmuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Kuten direktiivin sanamuodosta ilmenee, infrastruktuurin osia koskeva listaus ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Direktiivin muutossäädöksen 2008/6/EY mukaan jäsenvaltioiden tulee arvioida, olisiko postialan infrastruktuurin jotkin osat tai tietyt palvelut, joiden tarjonnasta vastaavat yleensä yleispalvelun tarjoajat, avattava muille samankaltaisia palveluja tarjoaville

toimijoille, jotta edistetään tosiasiallista kilpailua ja/tai suojellaan kaikkia käyttäjiä varmistamalla postipalvelujen yleinen laatu.

Direktiivin vuonna 2008 muutetun 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Artiklassa tarkoitetuilla yksinoikeuksilla viitataan monopolijärjestelyn ylläpitoon tai varattuihin palveluihin, jotka postidirektiivi aiemmin mahdollisti. Erityisoikeuksien määritelmää direktiivi ei sisällä, mutta postidirektiivin yksin- ja erityisoikeuksien myöntämistä koskeva kielto on käytännössä samansisältöinen kuin komission direktiivissä kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan erityisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltio myöntää rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella sellaisin laein, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin, joilla myönnetään yrityksille muin kuin puolueettomin, oikeasuhtaisin ja syrjimättömin perustein lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä etuuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota samoja palveluja tai harjoittaa samaa toimintaa samalla maantieteellisellä alueella ja olennaisesti samoin edellytyksin. Direktiivin 7 artiklan mukaisesti kansallisen lainsäätäjän tulee siten varmistaa, ettei myöskään lainsäädäntö sisällä sellaisia rajoituksia, jotka tosiasiasa estäisivät tai vaikeuttaisivat kilpailua markkinoilla.

Komission kertomuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle postipalveludirektiivin soveltamisesta voidaan todeta, että huolimatta markkinoiden täysimääräisestä avaamisesta koko EU:ssa on kilpailu kirjemarkkinoilla kehittynyt hitaasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja yleispalvelun tarjoajat ovat pysyneet johtavina markkinatoimijoina. Kirjemarkkinoille syntynyt kilpailu tapahtuu pääosin päästä päähän -jakelussa ("end-to-end-competition"), jota tarjoavat toimijat, jotka ovat luoneet omat jakeluverkostonsa jaellakseen suoraan vastaanottajille. Postiverkkoon pääsyä koskevaa kilpailua ("access competition"), jossa muut toimijat luovuttavat kirjeitä yleispalvelun tarjoajalle lopullista jakelua varten esilajittelun jälkeen, on syntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa, kuten Sloveniassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa.

Useissa jäsenvaltioissa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet yleispalvelun tarjoajan kilpailunvastaiseen toimintaan, jonka muotona on ollut määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tapauksiin kuuluu kilpailunvastaisten alennusten myöntämistä yritysasiakkaille, hintaruuveja ja saalistushinnoittelua. Näiden käytäntöjen seurauksena kilpailu postipalvelujen markkinoilla rajoittuu tai estyy kokonaan. Markkinoille tuloa ja kilpailun kehittymistä on katsottu voivan vaikeuttaa myös jotkin sääntelykäytännöt, jotka voivat ylittää direktiivissä sallittua laajuuden.

#### *Ruotsi*

##### *Markkinatilanne*

Ruotsissa postimarkkinat avattiin kilpailulle jo vuonna 1993, kun valtion postilaitos yhtiöitettiin Posten AB:ksi. Tällä hetkellä Ruotsissa on noin 30 toimiluvan haltijaa, joista useimmat toimivat aktiivisesti postipalvelujen markkinoilla. Toimijoiden lukumäärä on pysynyt viime vuosina suhteellisen tasaisena.

Esimerkkinä postitoiminnan kansainvälistymisestä on vuonna 2009 toteutunut Ruotsin Posten AB:n ja Tanskan Post Danmark A/S:n yhdistyminen Posten Norden AB:ksi (nykyisin PostNord AB). PostNord AB:n omistavat Ruotsin valtio (60 prosenttia) ja Tanskan valtio (40 prosenttia). Kirjepostin osalta Ruotsissa postitoimija on alkanut toimia nimellä PostNord, kun taas Tanskassa yhtiö käyttää edelleen nimeä Post Danmark.

## HE 272/2016 vp

Posten AB on suurin toimija Ruotsin postimarkkinoilla. Vuonna 2014 sillä oli noin 85 prosentin markkinaosuus Ruotsin kirjepostin markkinoilla. Posten AB:n merkittävin kilpailija on Bring Citymail, jonka markkinaosuus vuonna 2014 oli 14,4 prosenttia. Aikavälillä 2013–2014 Posten AB:n markkinaosuus oli laskenut 1,1 prosenttia samalla kun Bring Citymail oli kyennyt kasvattamaan osuuttaan 1,2 prosenttiyksikköä.

Muutokset Ruotsin kirjepostin markkinoilla ovat viime vuosina noudattaneet samansuuntaista kehityskulkua kuin muuallakin Euroopassa. Vuonna 2014 Ruotsissa lähetettiin yli 2,4 miljardia kirjettä, mikä oli noin 4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2013. Kirjepostin, jolla tarkoitetaan osoitteellisen alle 2 kg painavien lähetysten jakelua, volyymit ovat vähentyneet vuosikymmenen aikana noin 25 prosenttia. Samaan aikaan markkinan kokonaisliikevaihto oli kuitenkin laskenut vain hieman alle 11 prosenttia.

Ruotsin pakettimarkkinoilla on jo pitkään ollut toimivaa kilpailua erityisesti yrityspakettien osalta. Verkkokaupan kasvulla on ollut huomattava merkitys pakettimarkkinoiden kehitykseen. Vuonna 2014 PostNordin kilpailija norjalainen Bring hankki ruotsalaisen Smartpakin saaden samalla 600 uutta toimipistettä etenkin yksityisasiakkaiden vastaanottamia paketteja varten. Huolimatta kasvaneesta kilpailusta PostNordin tarjoamilla pakettipalveluilla on edelleen tärkeä asema etenkin maaseudulla ja harvaanasutuilla alueilla.

### *Lainsäädäntö ja viranomaiset*

Ruotsissa postitoimintaa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailalla (Postlag 2010:1045) sekä lain nojalla annetulla postiasetuksella (Postförordning 2010:1049), joka sisältää tarkempia määräyksiä postitoimintaa koskien. Vuoden 2010 postilaissa on huomioitu kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY) muutokset.

Posti- ja telehallitus (Post- och telestyrelsen, jäljempänä "PTS") toimii postitoimintaa valvovana viranomaisena. Se myös myöntää postilain edellyttämät toimiluvat postitoiminnan harjoittamista varten. PTS:n tehtävänä on valvoa, että PostNord ja muut toimilupien haltijat noudattavat postilakia sekä toimiluvissa määriteltyjä ehtoja.

Myös Ruotsissa on ryhdytty toimiin muuttuvan toimintaympäristön vuoksi ja siksi Ruotsin elinkeinoministeriö on elokuussa 2015 asettanut selvittäjän arvioimaan postilain muutostarpeita. Tavoitteena on tarkastella voimassa olevaa postilakia digitalisoituvan yhteiskunnan ja sen mukanaan tuomien muutosten valossa ja arvioida, vastaako laki sille nykyään sekä tulevaisuudessa asetettavia vaatimuksia.

### *Yleispalvelu*

Postiasetuksen mukaan PTS voi määrätä yhdelle tai useammalle toimiluvanhaltijalle yleispalveluvelvoitteen joko kaikkeen tai osaan postin yleispalvelusta. Yleispalvelu on määritelty postilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoittamaan valtakunnan laajuisia laadukkaita postipalveluita, jolloin kaikki käyttäjät voivat vastaanottaa postilähettyksiä sekä lähettää postia kohtuullisin hinnoin.

Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu viisipäiväinen jakelu viikossa enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Postilain 3 luvun 1 §:n mukaan yleispalvelun tulee kattaa vähintään yksi keräily ja yksi jakelu jokaisena työpäivänä ainakin viitenä päivänä viikossa, paitsi sellaisissa tilanteissa ja maantie-



teellisissä olosuhteissa, jotka lupaviranomainen katsoo olevan perusteena poikkeuksen myöntämiseksi.

Poikkeustalouksia, jotka ovat viisipäiväisen jakelun ulkopuolella, oli Ruotsissa vuoden 2014 lopussa noin 900. Vuonna 2013 tällaisia kotitalouksia oli puolestaan noin 1000. PostNordin mukaan syynä viisipäiväisen jakelun ulkopuolella olevien talouksien lukumäärän laskuun on ensinnäkin asukasmäärän yleinen lasku kaikkein harvimpaan asutuilla alueilla. Toisena syynä lukumäärän laskuun on esitetty joidenkin postitoimistojen tekemät muutokset jakelureitteihin, minkä ansiosta entistä useammille kotitalouksille on pystytty takaamaan viisipäiväinen jakelu kuitenkin siten, että välimatka postilaatikolle voi olla aikaisempaa pidempi. Asuinpaikan ja postilaatikon välinen matka voi siten tosiasiaa johtaa siihen, että postin noutaminen viitenä päivänä viikossa voi olla vaikeaa. PTS:n yleisessä ohjeistuksessa ei kuitenkaan määritellä sitä, mikä on pisin mahdollinen etäisyys kodin ja postilaatikon välillä. Kotitaloudet voivat siten vapaaehtoisesti sopia PostNordin kanssa harvemmasta jakelusta siten, että posti kannetaan lähemmäksi kuin olisi mahdollista viisipäiväisen jakelun osalta.

Postiasetuksessa määritellyn laatustandardin mukaan vähintään 85 prosenttia 1. luokan kirjepostista tulee olla toimitettuna lähetystä seuraavana päivänä ja vähintään 97 prosenttia kolmen työpäivän kuluessa. Vuonna 2014 raportoitujen tietojen mukaan hieman yli 93 prosenttia kirjepostista kyettiin toimittamaan lähetystä seuraavana työpäivänä.

PTS valvoo, että yleispalvelun hinnoittelu on postilain 3 luvun 2 §:n mukaan läpinäkyvää, syrjimätöntä ja kustannussuuntautunutta ja että se edistää palvelujen tehokasta tarjontaa. Valvontaa toteutetaan paitsi käsittelemällä PostNordin kilpailijoiden ja asiakkaiden tekemiä valituksia, myös tarkastelemalla vuosittain PostNordin laatimat kustannusarviot, jotka toimivat yhtiön hinnoittelun perusteena.

Postilain 3 luvun 3 §:n mukaan valtioneuvosto voi erikseen säätää, että tiettyjen yleispalvelun alaisten palvelujen hinnat eivät saa ylittää määrättyä tasoa. Postiasetuksen 9 §:ssä onkin säädetty hintakatosta 1. luokan kirjepostille. Säännöksen mukaan postin yleispalvelua tarjoava operaattori ei saa nostaa yksittäisen kotimaan ykkösluokan kirjeen, jonka enimmäispaino on 500 g, hintaa kalenterivuositain enemmän kuin mikä on muutos kuluttajahintaindeksissä meillä olevaa vuotta edeltävän vuoden heinäkuun ja sitä edeltävän heinäkuun välisenä aikana.

Postilain 3 luvun 4 §:n mukaan yleispalvelun toteutuminen varmistetaan julkisella hankinnalla, jos tämä on tarpeen palvelun tuottamisen kustannukset huomioiden. Jos yleispalvelutoimija PostNord ei siis tarjoaisi yleispalveluun kuuluvia postipalveluita, ensisijaisena rahoitusmenetelmänä käytettäisiin julkista hankintaa.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Postilain sisältämien määritelmien mukaan kirjeellä tarkoitetaan osoitteellista postilähetystä, joka on suljettu kirjekuoreen tai muuhun pakkaukseen, ja joka painaa korkeintaan 2 kg. Myös muun postilähetyksen määritelmä on laissa sidottu lähetyksen fyysiseen muotoon.

Ruotsissa on käytössä digitaalinen postilaatikko Min Myndighetpost, johon kansalaiset ja yritykset voivat vastaanottaa viranomaisten ja kuntien sähköisessä muodossa lähettämää postia. Sen lisäksi myös Bring's Digimail:lla ja Kivra:lla, joka on tällä hetkellä suurin toimija sähköisten postilaatikoiden markkinoilla, on oikeus käsitellä julkishallinnon toimittamaa postia.

#### *Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset*

PTS myöntää hakijalle toimiluvan, jos on oletettavaa, että tämä tulee toimimaan postilain vaatimusten mukaisesti. Postilain 2 luvun 6 §:n mukaan postitoimintaa tulee hoitaa siten, että toiminnassa turvataan lähettäjien ja vastaanottajien henkilötietojen suoja sekä huomioidaan luottamuksellisuutta koskevat säännökset. Muita erityisiä vaatimuksia toimiluvan hakemiselle ei lainsäädännössä ole asetettu.

Muodollisten kilpailun esteiden puuttumisesta huolimatta markkinoille tulon esteenä on havaittu taloudellisia esteitä markkinoiden ollessa edelleen suurelta osin PostNordin hallussa. Keskeinen ja käytännössä merkittävä markkinoille tulon este liittyy siihen, että uuden toimijan täytyy rakentaa oma osoiterekisterinsä, sillä PostNordin tai muiden postioperaattoreiden osoiterekisterit eivät ole julkisesti saatavilla. Tämä aiheuttaa erityisiä ongelmia muualla kuin kaupunkialueella, missä toisinaan osoitteiden ja postilaatikoiden varsinaisen sijainnin välillä ei ole suoraa yhteyttä. Osoitteenmuutosrekisteriä ylläpitävä yhtiö, Svensk Adressändring AB, toimii kuitenkin yhteistyössä väestökirjatietoa ylläpitävän veroviraston (Skatteverket), PostNordin ja muiden postitoimijoiden kanssa. Yhtiön omistavat yhdessä PostNord ja Bring. Postiyrietykset, joilla on voimassa oleva toimilupa postitoiminnan harjoittamiseen, voivat solmia Svensk Adressändring AB:n kanssa sopimuksen osoitteenmuutostietojen toimittamisesta.

Tietoja yksittäisistä postinnumeroista on haettavissa PostNordin verkkosivuilla olevan haku-toiminnon kautta. Postinumerokartta, jossa näkyy maantieteelliset postinumeroalueet, on mahdollista ostaa PostNordin verkkosivuilta. Myös esimerkiksi Postnummerservice-verkkopalvelun kautta on mahdollista ostaa osoitetietoja, joko kertaostoksena tai kuukausitilauksena.

Vuonna 2014 julkaistussa ERGP:n postiverkkoon pääsyä tarkastelevan raportin mukaan Ruotsiin on syntynyt end-to-end-kilpailua, jossa markkinoille tulleet pienemmät operaattorit ovat rakentaneet oman jakeluverkkonsa. Sen sijaan kilpailua, jossa johtavan postitoimijan verkkoa hyödynnettäisiin, on Ruotsissa edelleen alle 5 prosenttia volyymeissa mitattuna.

#### *Tanska*

#### *Markkinatilanne*

Kuten muissakin Pohjoismaissa, myös Tanskassa on käynnissä postimarkkinoiden rakenne-muutos, minkä seurauksena osoitteellisen kirjepostin ja sanomalehtien lähetyk- ja jakeluvolyymit ovat olleet jo usean vuoden ajan laskussa. Kuitenkin verrattuna Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan, Tanskassa muutos on ollut erityisen voimakasta ja esimerkiksi aikavälillä 2008–2015 kirjelähetysten kokonaisvolyymi Tanskassa laski kokonaiset 40 prosenttia. Vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen aikana lähetettyjen kirjeiden määrän lasku oli niin huomattava, että Tanskan liikenneministeri käynnisti selvityksen koskien kansalaisten postipalveluiden käyttöä ja tarpeita. Tavoitteena oli selvittää, millaisia postipalveluja kansalaiset käyttävät, kuinka usein ja mihin tarkoituksiin sekä millaisia tarpeita heillä on postipalveluja koskien. Vuoden 2014 lopussa julkaistun raportin mukaan sekä yksityishenkilöiden että yritysten viestintätavat ovat muuttuneet digitalisaation myötä. Selvityksen tulokset kuitenkin korostivat edelleen kasvavaa tarvetta pakettipalveluiden ja sellaisten postilähetysten, joita ei voi toimittaa internetin välityksellä, kapasiteetin kasvattamiseen.

Tanskan postimarkkinat avattiin täysin kilpailulle vuonna 2011. Markkinajohtaja Post Danmark ei ole markkinoiden liberaalisaatiosta huolimatta kohdannut suurta kilpailupainetta, vaan se on edelleen selkeästi suurin toimija Tanskan postimarkkinoilla. Post Danmark on myös vastuussa kansallisesta postin yleispalvelujen tarjoamisesta. Sen merkittävimmät kilpailijat postin jakelussa ovat Bladkompagniet ja FK Distribution. Pakettimarkkinoilla kilpailua on enem-

män, sillä etenkin suuret kansainväliset toimijat, kuten DHL, GLS ja UPS, kilpailevat Post Danmarkin kanssa kasvaneista pakettien lähetysmääristä. Post Danmark on pyrkinyt hakemaan kasvua myös uusilta toimialueilta, kuten ruokaostosten kuljetuspalveluista. Vuonna 2014 Post Danmark solmi sopimuksen tanskalaisen päivittäistavarakaupan Irma:n kanssa, jonka verkkokauppa Irma.dk mahdollistaa ruokaostosten tekemisen verkossa.

#### *Lainsäädäntö ja viranomaiset*

Tanskassa postipalveluita säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilainalla (postloven). Postilain tavoitteena on edistää vapaan kilpailun toteutumista postipalveluiden markkinoilla sekä turvata postin yleispalvelun toteutuminen siten, että kansalaisille tarjotaan laadukkaita ja hinnoiltaan edullisia postipalveluita, joiden tuottamisessa on huomioitu käyttäjien tarpeet.

Helmikuussa 2014 Tanskan parlamentti hyväksyi postilakiin ehdotetut muutokset. Lakimuutokset olivat seurausta postimarkkinoiden kehityskulun johdosta suoritetun Post Danmarkin toimilupaehdojen uudelleentarkastelun ja ehtoihin tehtyjen muutosten hyväksymisestä. Toimilupaan erityisesti yleispalvelun osalta tehtyjen tarkistusten tavoitteena oli pyrkiä turvaamaan tehokkaat ja kohtuuhintaiset postipalvelut siitäkkin huolimatta, että postilähetysten volyymit ovat laskeneet huomattavasti.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriöllä (Transport- og Bygningsministeriet) on toimivalta antaa tarkentavia säännöksiä postitoimintaa koskien. Ministeriö vastaa myös toimilupien myöntämisestä ja yleispalveluvelvoitteen määrittämisestä sekä yleispalvelutoimijan toimiluvan tarkempien ehtojen määrittämisestä. Postitoimintaa ja markkinoita valvovana viranomaisena toimii liikenne- ja rakennusministeriön alainen liikenne- ja rakennusvirasto (Trafik- og Byggestyrelsen). Tanskan kilpailuviranomaiselle (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) kuuluu puolestaan esimerkiksi yleispalvelun hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arviointi.

#### *Yleispalvelu*

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriö nimittää yrityksen, jolla on velvollisuus tarjota postin yleispalveluita Tanskassa. Yleispalveluyrityksen toimiluvan ja palvelun tarjoamisen ehtojen tulee olla julkisia.

Yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee tarjota postipalveluiden käyttäjille valtakunnan laajuinen julkisten kirjelaatikoiden ja postitoimipaikkojen verkosto kirjeiden lähettämistä ja vastaanottamista varten. Yleispalveluvelvoite on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin kattava ja se pitää sisällään seuraavat tuotteet: osoitteelliset kirjeet 2 kg:aan asti; osoitteelliset päivä-, viikko- ja kuukausilehdet ja vastaavat yhtenäiset painotuotteet 2 kg:aan asti; osoitteelliset paketit 20 kg:aan asti loppujakelun kanssa tai ilman; kirjatut lähetykset ja arvolähetykset; kansainvälisten lähetysten kotimaassa tapahtuva siirtäminen ja jakelu; sekä sokeille tarkoitettujen viestintämateriaalipakettien ilmainen jakelu seitsemään kg:aan asti.

Postilain mukaan liikenne- ja rakennusministeriön tulee määrittää yleispalvelun laatuvaatimukset, kuten jakelupäivät ja postitoimipaikkojen verkosto, yksittäisissä toimiluvissa. Post Danmarkin toimilupaehdojen mukaan se on velvoitettu suorittamaan vähintään yhden päivittäisen jakelun kaikkina viikonpäivinä (maanantai–lauantai) eli kuutena päivänä viikossa yleispalvelun alaan kuuluvien tuotteiden osalta.

Poikkeuksesta postinjakelun osalta on määrätty postilain 15 §:n mukaisesti Post Danmarkin toimilupaehdoissa. Poikkeus koskee tietyillä saarilla pysyvästi asuvia kotitalouksia. Toimilu-

paehtojen mukaan kaikkein harvaan asutuimpien saarten osalta Post Danmark jakaa postin mantereella olevaan yhteyspisteeseen, esimerkiksi lauttasatamaan, josta asukkaiden on itse noudettava postinsa. Tällaista järjestelyä sovelletaan saariin, joilla asuu pysyvästi vain 1–10 kotitaloutta ja joita on noin 7–8 koko Tanskan alueella. Asukkaat saavat poikkeusjärjestelyn johdosta rahallista korvausta yleispalvelutoimijalta. Vuonna 2013 korvauksen määrä oli 3 410 Tanskan kruunua kotitaloutta kohden.

Sellaisille saarille, joilla asuu pysyvästi 11–1000 kotitaloutta, posti kannetaan saarelle asti, jos kyseiselle saarelle kulkee julkinen laiva- tai lauttayhteys. Tällaisten saarten osalta on myös mahdollista sopia erityisjärjestelyistä esimerkiksi siten, että yksi tai useampi saaren asukkaista tai muu erikseen sovittava henkilö kuljettaa postin mantereelta saarelle. Yli 1000 pysyvän kotitalouden saarille, jonne on saatavilla julkinen laivayhteys, posti jaetaan noudattaen samoja ehtoja kuin muun valtakunnan osalta.

Tanskassa hallitus (Venstre-puolue) sekä Sosiaalidemokraattien puolue, Tanskan kansanpuolue, Liberaali allianssi, Radikaali Venstre, Sosialistinen kansanpuolue ja Konservatiivinen kansanpuolue olivat yksimielisiä yleispalveluvollisuuden tarkistamisesta postimarkkinoiden kehityksen edistämiseksi ja maanlaajuisen yleispalveluvollisuuden turvaamiseksi vuosina 2017-2019. Markkinoiden kehitys ja fyysisten kirjeiden määrän jyrkkä pieneneminen ovat vaikuttaneet merkittävästi Post Danmarkin talouteen. Yrityksen ensisijaisen toiminnan tulos on näin ollen ollut yhteensä noin 750 000 000 kruunua tappiolla vuosina 2012-2015.

Osapuolet ovat keskustelleet yleispalvelun sopeuttamisesta ja päätyneet siihen, että vuosina 2017-2019 yleispalveluun tehdään seuraavia muutoksia: Post Danmark säilyy edelleen yleispalvelun tarjoajana, mutta sille asetettu velvollisuus toimittaa yön yli -kirjeitä (A-kirjeitä) kumotaan. Sen sijaan Post Danmark odottaa voivansa tarjota yleispalveluun kuulumattomia, yön yli kulkevia nopeita kirjeitä, jotka on jätettävä postikeskukseen, yrityspisteeseen tai postitoimipaikkaan. Uudistuksen jälkeen niin sanotusta B-kirjeestä tulee vakiokirje, jonka osalta palveluvaatimuksena on jakelu viiden arkipäivän kuluessa (nykyisin neljän päivän kuluessa). Tästä seuraa, että ulkomailta saapuvat kirjelähetykset käsitellään vastedes samalla tavoin kuin kotimaan vakiokirjeet ja jaetaan viiden päivän kuluessa siitä, kun Post Danmark on vastaanottanut kirjeen. Muista EU-maista saapuvissa lähetyksissä Post Danmark ottaa käyttöön uuden, yleispalveluun kuuluvan EU-pikalähetysten, jonka lähettäjä voi valita vapaasti vakiokirjeen sijaan. Näin Post Danmark täyttää Maailman postiliiton yleissopimuksen ja EU:n postidirektiivin mukaiset laatuvaatimukset. Käytännössä hitaamman kulkunopeuden mahdollistamana jakelutiheyttä on kevennetty olennaisesti, vain kahteen päivään viikossa.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Yhtenä syynä Tanskan verraten korkeaan postilähetysten volyymin laskuun on pidetty kirje-postilähetysten elektronisoitumista ja etenkin sähköisiä postipalveluja tarjoavan e-Boks-palvelun käytön yleistymistä. e-Boks on Post Danmarkin ja Nets A/S:n vuonna 2001 perustama yhteisyritys, joka tarjoaa digitaalisen postilaatikon sekä yrityksille että yksityishenkilöille. Tällä hetkellä käyttäjinä on yli 4 miljoonaa kansalaista sekä 287 000 yritystä. Palvelun käyttäminen postin vastaanottajana on ilmaista ja mahdollistaa esimerkiksi postien tallentamisen sekä vastaanottamisen tietokoneella, tabletilla tai älypuhelimella reaaliajassa.

Tanska on ensimmäisenä maana Euroopassa säätänyt julkishallinnon ja kansalaisten välisestä kommunikaatiosta määrittäen sähköisen postin vastaanottamisen lähtökohtaisesti pakolliseksi. Vuonna 2012 Tanskassa tuli voimaan laki julkisesta digitaalisesta postista (Lov om Offentlig Digital Post), jonka mukaan marraskuusta 2014 alkaen kaikkien yli 15-vuotiaiden Tanskassa asuvien henkilöiden, joilla on tanskalainen henkilönnumero, on tullut olla rekisteröityneenä jul-

kisen hallinnon Digital Post järjestelmään. Laki myös antaa viranomaisille oikeuden lähettää jatkossa julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi laki määrää, että digitaalisella postilla on sama juridinen asema kuin perinteisenä paperisena postina lähetetyillä viesteillä. Digital Post -palvelun ja digitaalisten postilaatikoiden käytön suosion odotetaan kasvavan entisestään tulevaisuudessa.

Tanskan postilaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä digitaalisesta jakelusta. Vaikka elektronisen postilaatikon käytön yleistyminen on väistämättä vaikuttanut paperisena jaettavan yleispalveluun kuuluvan postin volyymeihin, ei yleispalveluvelvoitteen alaisen postin jakelutiheyteen ole tiettävästi tehty muutoksia esimerkiksi korvaamalla fyysistä jakelua sähköisellä.

#### *Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset*

Postipalvelulain mukaan postipalvelutoiminnan harjoittaminen Tanskassa edellyttää toimiluvan hankkimista. Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään postipalvelulain 3 §:ssä. Edellytykset koskevat muun muassa taloudellista tilannetta, sillä toimiluvan saamisen ehtona on esimerkiksi kaupallisen toiminnan harjoittamiseksi vaadittava taloudellinen tilanne sekä vaatimus siitä, ettei yrityksellä ole eräännyttä valtion velkaa yli 50 000 Tanskan kruunun arvosta. Liian ankarien taloudellisten ja muiden vaatimusten on katsottu olevan mahdollisesti ristiriidassa postidirektiivin kanssa ja estävän uusien, innovatiivisia ratkaisuja tarjoavien toimijoiden markkinoille tulon.

Postilaissa säädetään, että yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee antaa muille postipalvelujen tarjoajille pääsy sen hallinnoiman ja ylläpitämän osoitetietokannan tietoihin kyseisen toimijan maantieteellisen toimialueen osalta maksua vastaan läpinäkyvin, syrjimättömin ja kustannusperusteisin ehdoin.

Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajan tulee ylläpitää julkista postinumerojärjestelmää. Halutessaan tehdä muutoksia postinumerojärjestelmään, yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee hyväksyttää suunnitelmat liikenne- ja rakennusministeriöllä. Postinumerotiedot on tällä hetkellä saatavilla maksutta Post Danmarkin internetsivuilla tulostettavassa muodossa. Tietoa voi jaotella joko numero- tai aakkosjärjestykseen. Lisäksi sivustolla on mahdollista etsiä yksittäisiä postinumeroita hakutoimintoa hyödyntäen.

ERGP:n vuonna 2014 julkaistun raportin mukaan Tanskan kirjepostin markkinoilla ei ole lainkaan yleispalvelutoimijan postiverkkoa hyödyntävää kilpailua (access competition) ja ainoastaan alle 1 prosentti end-to-end-kilpailua.

#### *Norja*

##### *Markkinatilanne*

Norjassa kansallinen postitoimija on Posten Norge AS, joka on Norjan valtion sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö. Posten Norge Group muodostuu kahdesta eri yhtiöstä: Posten palvelee yksityisiä asiakkaita Norjan postimarkkinoilla, kun taas Bring palvelee pääosin yritysasiakkaita Pohjoismaissa.

Osoitteellisen kirjepostin jakelu on ollut tähän päivään saakka Posten Norgen hallussa. Markkinakehityksen myötä kirjepostin lähetysmäärät ovat laskeneet ja samalla Posten Norge on suunnannut toimintojaan yhä enemmän logistiikkaan. Vuonna 2014 jo 62 prosenttia yhtiön liikevaihdosta tuli logistiikkatoiminnoista. Vuoden 2015 kolmannen vuosineljänneksen raportointitietojen mukaan vuoden 2015 aikana kirjepostin lähetysmäärä oli laskenut 5,5 prosenttia.

## HE 272/2016 vp

Posten Norgens arvion mukaan verkko-ostaminen kasvaa Norjassa 15–20 prosenttia vuosittain, ja verkkokauppa ja pakettipalvelut ovatkin yhtiön kasvun keskeinen painopistealue.

### *Lainsäädäntö ja viranomaiset*

Euroopan unionin postidirektiivin muutosdirektiivi (2008/6/EY) on ETA-sopimuksen nojalla tullut panna Norjassa täytäntöön. Alkuperäinen aikataulu edellytti jäsenvaltioita purkamaan yksinoikeudet postitoiminnan alalla vuoden 2010 loppuun mennessä. Norja ilmoitti vuonna 2011, että se aikoo käyttää sille ETA-sopimuksen nojalla kuuluvaa oikeutta varaukseen, eikä se tule implementoimaan unionin kolmatta postidirektiiviä. Vuonna 2013 maan hallitus kuitenkin päätti peruuttaa varauksen käyttöä koskeneen ilmoituksensa, ja kolmannen postidirektiivin implementointia ryhdyttiin valmistelemaan.

Uusi postilaki (Lov om posttjenester) hyväksyttiin kesällä 2015 ja se tuli voimaan 1.1.2016 alkaen. Lailla implementoitiin EU:n kolmas postidirektiivi kokonaisuudessaan ja siten myös Norjan postilainsäädäntö on linjassa EU:n jäsenvaltioiden kanssa vapauttaen postimarkkinat kokonaan kilpailulle. Uusi laki korvasi vuonna 1996 säädetyn postipalvelulain, joka varasi Posten Norgelle yksinoikeuden alle 50 g painavien kirjeiden jakeluun. Uuden postilain myötä säädettiin myös vuoden 2016 alussa voimaan tullut postiasetus (Forskrift om post). Lisäksi Posten Norgens toimilupaehtoihin tehtiin muutoksia.

Postialaa valvovana viranomaisena Norjassa on Viestintävirasto (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet). Viranomaisen tehtäviin kuuluu muun muassa posti- ja telekommunikaatiopalveluja tarjoavien toimijoiden valvonta. Sen tehtävänä on turvata kohtuuhintaisten ja laadukkaiden postin yleispalvelujen saatavuus sekä valvoa etenkin Posten Norgens toimiluvan ehtojen täyttymistä.

### *Yleispalvelu*

Postilain tavoitteena on taata eri puolella maata asuvien käyttäjien pääsy kattaviin ja innovatiivisiin postipalveluihin sekä yhdenvertainen mahdollisuus edullisesti saatavilla olevien postin yleispalvelujen käyttöön siten, että yhteiskunnan resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Lain soveltamisala kattaa maksua vastaan tapahtuvan postitoiminnan sisältäen postin yleispalvelun, mutta lakia ei kuitenkaan sovelleta osoitteettomien lähetysten tarjoamiseen.

Voimassa olevan postilain mukaan yleispalveluvelvoite koskee enintään 2 kg:n painoisia osoitteellisia kirjeitä, sanomalehtiä ja aikakauslehtiä ja enintään 20 kg:n painoisia paketteja mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Uudella postilailla ei muutettu yleispalveluvelvoitteen sisältöä tältä osin. Uuden postilain mukaan yleispalveluvelvoite voidaan antaa yhdelle tai useammalle postitoimijalle, mutta yleispalvelutoimijan valinnan tulee tapahtua avoimesti, objektiivisesti ja syrjimättömästi.

Postilain lisäksi yleispalvelun sisällöstä säädetään Posten Norgens vuonna 2013 uusitussa toimiluvassa. Toimilupaehtojen mukaan postin yleispalvelu tulee olla saatavilla kaikille kansalaisille valtakunnanlaajuisen postiverkon kautta.

Uuden postilain mukaan yleispalvelu sisältää yhden keräilyn ja yhden jakelun päivässä viitenä päivänä viikossa. Aiemmin jakelun on tullut tapahtua kuutena päivänä viikossa. Postilakiin on kuitenkin otettu mukaan säännös, jonka mukaan viranomaisen voi antaa tarkempia määräyksiä sanomalehtien kuusipäiväisestä jakelusta tilanteissa, joissa vastaanottajalla ei ole muuta vastaanottomahdollisuutta. Posten Norge ilmoitti muuttavansa jakelun viisipäiväiseksi maaliskuussa 2016, mutta jatkoi kuitenkin sanomalehtien kuusipäiväistä jakelua.

Uuden postilain 8 §:ssä säädetään yleispalvelua koskevista poikkeuksista. Lainkohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus antaa tarkentavia määräyksiä koskien yleispalvelun laatuvaatimuksiin sovellettavia poikkeuksia liittyen poikkeuksellisiin tilanteisiin tai erityisiin maantieteellisiin olosuhteisiin. Mahdollisuutta poikkeuksellisen jakelutiheyden soveltamiseen on tarkennettu Posten Norgen toimiluvassa, jonka mukaan erityisillä maantieteellisillä olosuhteilla tarkoitetaan tilanteita, joissa postin vastaanottaja asuu sellaisella alueella, jonne postin toimittaminen kaikkina viikonpäivinä on mahdotonta tai suhteettoman kallista. Harvaanasuttuja alueita ei toimiluvan mukaan yleisesti ottaen katsota erityisiksi maantieteelliseksi olosuhteiksi. Vain poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan määrätä harvemmin kuin kolme kertaa viikossa tapahtuvasta jakelusta. Toimilupaehtojen mukaan Posten Norgen tulee raportoida vuosittain, kuinka moni kotitalous on kuusipäiväisen jakelun ulkopuolella. Vuonna 2014 tällaisia kotitalouksia oli yhteensä 931.

Posten Norgen toimilupaehtojen mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi pysyvä toimipiste, jonka tulee olla avoinna kaikkina viikonpäivinä (maanantai–lauantai). Aukioloajat tulee toimiluvan mukaan mukauttaa paikallisiin tarpeisiin.

Yleispalvelutoimija on uuden postilain 10 §:n nojalla velvoitettu tarjoamaan postipalveluita avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin sekä kustannussuuntautunein ja edullisin hinnoin. Lainkohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus antaa yleispalvelutoimijalle kohdistettuja määräyksiä velvollisuudesta tarjota postipalveluja avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin. Vuoden 2016 alussa voimaan tulevan postiasetuksen mukaan Viestintävirasto voi määrätä postin yleispalveluiden hinnoittelusta esimerkiksi säätämällä hintakatos- ta. Myös tällä hetkellä voimassa olevassa Posten Norgen toimiluvassa säädetään hintakatosta.

Norjassa on vuodesta 2002 lähtien käytetty nettokustannuslaskentaa korvausten maksamiseksi yleispalvelutoimijalle. Korvausmekanismiin mukaisesti Posten Norge laatii vuosittain laskelman yleispalvelun tarjoamisen kustannuksista, jonka ulkopuolinen tilintarkastaja tarkastaa ja vahvistaa. Kustannukset korvataan yleispalvelutoimijalle valtion varoista. Viimeisimpien tietojen mukaan yleispalvelusta aiheutuneet laskennalliset kustannukset olivat noin 3 prosenttia liikevaihdosta.

Myös uuden postilain 9 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee yleispalvelutoimijan pyynnöstä korvata yleispalveluoperaattorille nettokustannukset, jos toimijalle aiheutuu yleispalvelun järjestämisestä kohtuutonta taloudellista rasitusta.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Julkishallinnon ollessa yksi suuria kirjepostin lähettäjiä, digitaalisten ratkaisujen käyttöönotolla on ollut väistämättä vaikutus kirjepostin lähetyksmääriin. Post Norge tarjoama digitaalinen postilaatikko, Digipost, perustettiin vuonna 2011 ja tähän päivään mennessä se on saavuttanut valtakunnallisesti yli 500 000 käyttäjää. Vuonna 2014 Digipost valittiin julkisen sektorin sähköisen postin välittäjäksi. Tulevaisuudessa julkishallinnon tavoitteena on laajentaa digitaalisen postin käyttöalaa entisestään. Posten Norge on todennut olevansa hyvin valmistautunut digitaalisaation mukanaan tuomiin muutoksiin.

Uudessa vuonna 2016 voimaan tulleessa postilaissa ei ole kuitenkaan erillisiä säännöksiä digitaalisesta postista tai postinjakelusta.

#### *Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset*

## HE 272/2016 vp

Uudessa postilaissa postiverkkoon pääsystä säädetään lain 4 luvussa. Säännökset ovat uusia ja niiden tarkoituksena on edistää muun ohella kilpailun syntymistä postimarkkinoille kolmannen postidirektiivin edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi lain 34 §:ssä säädetään postitoimitusten jälleenlähetyksestä. Lainkohdan mukaan yleispalvelutoimijan tulee tarjota jälleenlähetykspalveluita toisille yrityksille avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin. Jälleenlähetykspalveluilla tarkoitetaan postilähetysten välittämistä vastaanottajalle toisen toimijan puolesta.

Posten Norge hallinnoi kansallista postinumerojärjestelmää ja tekee siihen tarvittavat muutokset vuosittain. Posten Norgen ja Bringin internetsivuilla olevaa hakutoimintoa käyttäen on mahdollista hakea yksittäisiä postinumerotietoja sekä karttapalvelun kautta alueellisia postinumeroja. Postinumerotietokannan voi myös ladata verkosta maksuttomasti.

Osoiterekisterin osalta uudessa postilaissa säädetään, että yleispalvelutoimijan tulee perustaa ja hallinnoida kyseistä rekisteriä. Toimijalla on velvollisuus varmistaa, että osoiterekisterin tiedot ovat ajan tasalla. Osoitteenmuutostietoja tulee tarjota muille rekisteröityneille postitoimijoille avoimin, objektiivisin ja syrjimättömin ehdoin sekä kustannussuuntautunein hinnoin.

### *Iso-Britannia*

#### *Markkinatilanne*

Iso-Britannian postimarkkinoiden johtava toimija on postin yleispalveluvelvoitteen haltija Royal Mail. Yhtiö oli aikaisemmin valtion täysin omistama, mutta vuonna 2011 säädetyn postipalvelulain (Postal Services Act 2011) myötä yhtiö yksityistettiin ja valtaosa sen osakkeista listattiin Lontoon pörssiin lokakuussa 2013. Listautumisen yhteydessä Royal Mailin osakkeista 30 prosenttia jäi Iso-Britannian hallituksen omistukseen, kunnes jäljellä olevasta omistuksesta puolet eli 15 prosenttia myytiin 11.6.2015.

Iso-Britannian postimarkkinat ovat olleet täysin vapaat kilpailulle jo vuodesta 2006 lähtien, mutta Royal Mail ei ole kohdannut juurikaan kilpailua kirjepostin markkinoilla. Keskeisin kilpailija, hollantilaisen postioperaattori PostNL:n omistama Whistl toimi Iso-Britannian postimarkkinoilla vuodesta 2004 lähtien. Yhtiö oli kasvattanut markkinaosuuttaan myös kirjepostin markkinoilla sen kuljettaessa postia asiakkaille omassa jakeluverkossaan (end-to-end competition), kunnes se kesällä 2015 kuitenkin joutui lopettamaan kirjepostin jakelutoimintonsa. Markkinoilta vetäytyminen oli seurausta investointien vaatiman rahoituksen saamatta jäämisestä. Yhtiö jatkaa kuitenkin toimintaansa Iso-Britanniassa muiden toimintojen, kuten pakettipalveluiden ja logistiikan, parissa. Pakettimarkkinoilla Iso-Britanniassa onkin runsaasti toimijoita ja verkkokaupan kasvu on tuonut mukanaan lisää kasvupotentiaalia.

Kirjepostin volyymien osalta markkinatilanne Iso-Britanniassa seuraa muun Euroopan kehityskulkua lähetyksmäärien laskun ollessa kuitenkin hieman maltillisempaa kuin joissakin muissa Euroopan valtioissa. Vuonna 2014–2015 kirjepostin kokonaismäärä laski 1,1 prosenttia merkiten samalla sitä, että viimeisinä kahtena vuotena lasku on ollut hitaampaa kuin aikaisemman tarkastelujakson aikana, jolloin lähetettyjen kirjeiden määrä laski 3,2 prosenttia. Kirjepostin volyymien laskusta huolimatta markkinan liikevaihto on pysynyt kuitenkin vakaana, sillä vuonna 2014–2015 laskua tapahtui vain 0,1 prosenttia. Pakettimarkkinoilla lähetyksmäärät puolestaan nousivat 7 prosenttia vuonna 2014–2015.

#### *Lainsäädäntö ja viranomaiset*

Postitoimintaa säännellään vuonna 2011 voimaan tulleella postipalvelulalla (Postal Services Act 2011), jolla on myös implementoitu EU:n kolmas postidirektiivi. Lisäksi postitoimintaan



sovelletaan postipalveluasetusta (The Postal Services Order), jossa annetaan tarkentavia määräyksiä yleispalvelun sisältöä koskien. Yleispalveluvelvoitteen haltijan toimintaan soveltuvat toimilupaehdot vastaavat yleispalveluvelvoitteen ehdot (Designated USP Conditions, jäljempänä "DUSP-ehdot") sekä muut Ofcomin yleispalvelutoimijaan kohdistamat määräykset.

Ofcom on ollut 1. lokakuuta 2011 lähtien postipalveluista vastuussa oleva viranomaisen korvaten aiemman toimivaltaisen viranomaisen Postcomm:in. Ofcomin perustavanlaatuisena tavoitteena on toteuttaa tehtäviään parhaaksi katsomallaan tavalla siten, että postin yleispalvelun toteutuminen kansalaisille, kuluttajille ja postipalvelujen käyttäjille turvataan. Ofcomin tehtävänä on varmistaa lainsäädännön noudattaminen sekä seurata postimarkkinoiden toimintaa ja kehitystä erityisesti kilpailun edistämisen ja markkinoille pääsyn näkökulmasta. Ofcom arvioi säännöllisesti Royal Mailin taloudellista kannattavuutta ja toiminnan tehokkuutta ja julkaisee tätä koskevia raportteja ja selvityksiä.

### *Yleispalvelu*

Postipalvelulain mukaan postipalveluilla tarkoitetaan postitoimitusten välittämistä paikasta toiseen postitse sekä tällaisten lähetysten vastaanottoa, keräilyä, lajittelua ja jakelua sekä kaikkia sellaisia palveluja jotka liittyvät tai joita tuotetaan edellä mainittujen palvelujen yhteydessä.

Iso-Britanniassa postin yleispalvelu koskee alle 20 kg:n painoisten kirjeiden ja postipakettien lähetystä. Lisäksi yleispalvelu kattaa kirjattujen ja vakuutettujen kirjeiden lähettämisen sekä sokeille henkilöille tarkoitetut lähetykset.

Iso-Britanniassa postin yleispalvelun laatua koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetään postipalvelulaissa. Postipalvelulain mukaisesti Ofcom määrittelee tarkemmin ne palvelut ja niiden laatua koskevat yksityiskohdat, jotka yleispalvelun tulee kattaa. Postipalveluasetuksessa onkin annettu tarkempia määritelmiä lain soveltamisen kannalta merkityksellisiin kysymyksiin.

Postipalvelulain mukaan postin yleispalvelun tulee kattaa vähintään yhden kirjeiden jakelun jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja vähintään yhden postipakettien jakelun jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Keräilyn osalta vähimmäisvaatimuksena on yksi kirjeiden keräily jokaisena päivänä maanantaista lauantaihin ja yksi muiden postitoimitusten keräily jokaisena päivänä maanantaista perjantaihin. Julkiset pyhäpäivät ovat yleispalvelun jakelun ja keräilyvelvoitteiden ulkopuolella.

Poikkeuksista yleispalvelun alaisten postilähetysten jakelutiheyden on linjattu tarkemmin Ofcomin toimesta. Ofcom on määritellyt erilaisia kategorioita, joiden alaisuudessa laissa säädetyistä yleispalveluvelvoitteesta voidaan poiketa. Poikkeukselliseksi maantieteellisiksi olosuhteiksi katsotaan esimerkiksi sellaisilla saarilla sijaitsevat asuinpaikat, jonne on rajallinen lauttayhteys tai asuinpaikat, joihin pääsee vain laivalla, mutta jonne ei kuitenkaan ole julkista kulkuyhteyttä. Poikkeuksellista jakelutiheyttä voidaan myös soveltaa tilanteessa, jossa matka asuinpaikalle muodostuisi pitkäksi sen vuoksi, että sinne joudutaan kiertämään huonossa kunnossa olevan kulkureitin kautta. Myös postinjakajien terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä voidaan tehdä poikkeuksia ennen muuta jakelupaikkaa koskien. Ofcom on määrännyt, että Royal Mailin tulee julkaista vuosittain internetsivuillaan katsaus poikkeuksien piirissä olevista kotitalouksista ja niiden määrästä.

Postitoimistojen vähimmäismäärästä yleispalvelun osana ei ole säännöksiä Iso-Britannian postilainsäädännössä. Postilaatikoiden ja muiden lähetyspaikkojen osalta Royal Mailia koskevissa

DUSP-ehdoissa todetaan, että postilaatikoiden lukumäärä tulee arvioida siten, että se täyttää käyttäjien kohtuulliset tarpeet ottaen huomioon lähetyspaikkojen tarjoamisesta ja hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Vuonna 2013 Ofcom kiinnitti huomiota Royal Mailin palvelutarjontaan erityisesti postilaatikoiden osalta ja päätti laaditun selvitystyön tuloksen sekä saatujen lausuntojen perusteella muuttaa Royal Mailin DUSP-ehdot kyseisen ehtokokonaisuuden osalta. Voimassa olevan ehdon mukaan yleispalvelutoimijan tulee taata, että koko Iso-Britannian alueella postilaatikoiden jakauma on sellainen, että 98 prosentilla postipalveluiden käyttäjistä on pääsy korkeintaan puoli mailia (805 metriä) henkilön asuinpaikasta sijaitsevaan lähetyspaikkaan. Jos tämä ei toteudu, yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin turvata pääsy lähetyspaikkaan postipalveluiden käyttäjän kannalta kohtuullisella tavalla huomioiden kustannukset sekä toiminnan käytännöllisyyden.

Yleisenä vaatimuksena yleispalvelun hintojen osalta säädetään, että postipalveluja tulee tuottaa edullisin hinnoin, jotka on asetettu julkisen tariffin mukaisesti ja jotka ovat yhtäläiset kaikkialla koko Iso-Britannian alueella.

Aikaisemmin yleispalvelun hinnoittelu Iso-Britanniassa oli ollut lainsäädännön nojalla tiukempaa, mutta hintasääntelyä arvioitiin tarkemmin vuoden 2011 jälkeen, kun postipalvelumarkkinoiden valvonta ja lainsäädännön kehittäminen siirtyi Ofcomille. Koska postin yleispalvelun kestävä tuotannon oli katsottu olevan uhattuna ja Royal Mailin taloudellinen tilanne oli ollut heikko, viranomaisen katsoi, että Royal Mailille tulee antaa vapaammat kilpailumahdollisuudet ja siten valtaosa hintasääntelystä poistettiin. Lainsäädännössä on tällä hetkellä edelleen määritelty yksinkertainen hintakatto, jonka puitteissa yleispalveluvelvoitteen haltijan tulee hinnoitella yleispalvelun piiriin kuuluvat palvelunsa. Hintakatto koskee 2. luokan kirjeitä sekä isoja kirjeitä sekä alle 2 kg:n painoisia paketteja.

Ofcomin mukaan yleispalveluiden tarjonnan taloudellinen tilanne on muuttunut, minkä lisäksi kilpailu ja innovaatiot pakettipalveluiden markkinoilla ovat kasvaneet, millä voi olla vaikutusta myös postin yleispalveluiden tarjontaan. Ofcom tarkkailee Royal Mailin hinnoittelua myös kilpailuoikeuden näkökulmasta yhtiön ollessa määräävässä markkina-asetuksessa ainakin kirje-postipalvelujen markkinoilla.

Yleispalvelun rahoitusmekanismista säädetään postipalvelulaissa. Lain mukaan Ofcomin tulee määrääjain arvioida yleispalveluvelvoitteen hoitamisesta aiheutuvaa mahdollista taloudellista rasitusta ja ottaa sen arvioinnissa huomioon erityisesti, tuotetaanko yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja kustannustehokkaalla tavalla.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Ofcomin vuonna 2015 julkaiseman postimarkkinoiden tilannetta kuvaavan raportin mukaan sähköposti on kaikkein yleisin paperisen postin korvannut viestintämuoto. Digitaalisia postipalveluita ei käsitellä raportissa lainkaan. Vaikka esimerkiksi julkisen hallinnon digitalisointiin on Iso-Britanniassa panostettu paljon, arvostetaan postipalveluiden osalta edelleen paperista kirjepostia.

Myös Iso-Britanniassa on kuitenkin tarjolla digitaalisia postipalveluita niistä kiinnostuneille asiakkaille. Esimerkiksi vuonna 2008 perustettu UKPostBox tarjoaa yksityishenkilöille ja yrityksille digitaalisia postipalveluita muun muassa siten, että paperiset kirjeet skannataan ja lähetetään sähköisenä asiakkaalle.

#### *Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset*

Pakollisesta pääsystä Royal Mailin postiverkkoon on säännelty Iso-Britanniassa jo vuodesta 2001 lähtien. Ensimmäinen verkkoon pääsyä koskeva sopimus neuvoteltiin Royal Mailin ja UK Mailin välillä vuonna 2004, ja sitä seurasi useiden muidenkin yhtiöiden tuleminen markkinoille. Voimassa olevassa postipalvelulaisissa annetaan Ofcomille toimivalta määrätä yleispalvelutoimijan verkkoon pääsyä koskevista ehdoista ja edellytyksistä. Yksityiskohtaiset määräykset verkkoon pääsystä ja pääsyn toteuttamisesta on kirjattu Royal Mailin USP Access Conditions:iin. Vuonna 2013–2014 Royal Mailin postiverkkoa hyödyntävää kilpailua oli Iso-Britannian massapostituksen markkinoilla lähes 50 prosenttia markkinoiden kokonaisvolyymista mitattuna. Jotta kilpailu toimisi tehokkaasti, Ofcom on kiinnittänyt erityishuomiota Royal Mailin verkkoon pääsyä koskevaan hinnoitteluun.

Ofcom on laatinut useita selvityksiä ja raportteja Iso-Britannian postimarkkinoiden kilpailutilanteesta ja kilpailun edellytyksiin vaikuttavista seikoista. Ofcom on myös ottanut päätöksäytännössään kantaa kilpailun edellytyksiin. Yksi tuoreimmista päätöksistä koskee end-to-end-kilpailua Iso-Britannian postimarkkinoilla. Päätöksen taustalla oli Royal Mailin kesällä 2014 Ofcomille toimittama selvitys, jonka perusteella yhtiö väitti end-to-end-kilpailun aiheuttavan merkittävän uhan postin yleispalvelun tuottamiselle. Jos Ofcom ei Royal Mailin vaatimuksesta puutu vallitsevaan tilanteeseen, Royal Mailin on sen käsityksen mukaan taloudellisesti mahdollista tuottaa postin yleispalveluja. Aiemmin Iso-Britanniassa ei ollut juuri lainkaan kilpailua, jossa postipalvelut tuotettaisiin täysin kilpailijan omassa postiverkossa eikä Royal Mailin verkon osia hyödynnettäisi. Nytemmin kirjepostin markkinoilta poistunut Whistl oli ensimmäinen kilpailija, joka aloitti kilpailevan toiminnan omassa verkossaan jakaen postilähetykset itse perille saakka. Ofcom katsoi kuitenkin antamassaan päätöksessä, ettei se nähnyt tarvetta end-to-end-kilpailun sääntelylle tai muillekaan toimenpiteille.

Royal Mail omistaa Iso-Britannian postinumerotietokannan (Postcode Address File, PAF). Postipalvelulain nojalla Royal Mailin on ylläpidettävä PAF:ia ja annettava sen tiedot kohtuullisin ehdoin saataville kenelle tahansa. PAF sisältää tiedot kaikista osoitteista, jotka voivat vastaanottaa postia, sisältäen siten noin 29,5 miljoonaa osoitetta ja yli 1,8 miljoonaa postinumeroa. Ofcomilla on oikeus antaa määräyksiä, millä ehdoilla PAF:n tietoja tulee muille toimijoille tarjota. Royal Mail jakaa tietokannan tietoja lisensointijärjestelmällä ja saatavilla on useita eri sisältöisiä ja hintaisia lisenssejä.

Postipalvelulain mukaan postipalvelujen tarjoamiseen ei tarvita erillistä toimilupaa tai ennakkollista viranomaisen hyväksyntää. Ofcom voi antaa nimenomaisia postipalvelutoimijaa velvoittavia määräyksiä, jotka voivat kuitenkin koskea ainoastaan postipalvelulain mukaisia kategorioita.

### *Italia*

Italiassa sääntelyviranomainen on tehnyt päätöksen, jonka mukaan direktiivin poikkeuksen piiriin voi kuulua maksimissaan 25 prosenttia maan väestöstä. Direktiivin poikkeuksen piiriin kuuluvissa alueissa sallitaan joka toinen arkipäivä tapahtuva jakelu kahden viikon jakson jaksoilla (ma, ke, pe, ti, to). Poikkeuksen piiriin kuuluvat alueet, joilla on alle 200 asukasta neliökilometrillä. Alueet määräytyvät provinssi- tai kuntatasolla sillä perusteella, onko koko provinssin väestötiheys provinssin pääkaupunkia lukuun ottamatta alle 200 asukasta neliökilometrillä. Tämän lähestymistavan etuna voidaan yhtäältä pitää sitä, että soveltamalla poikkeusta koko provinssiin näin poikkeuksesta saadaan suurempia etuja yhtenäisempien alueiden muodossa, ja toisaalta sitä, että näin poikkeus kohdistuu oikeudenmukaisemmin eri alueilla sijaitsevien kuntien väestöön.

### *Uusi-Seelanti*

New Zealand Post (NZP) on valtio-omisteinen yhtiö, joka on vastuussa postipalveluista koko Uuden-Seelannin alueella. Vuonna 1989 solmittu ja sittemmin muutettu Deed of Understanding NZP:n ja hallituksen välillä määrittää NZP:n yhteiskunnalliset tehtävät, hinnoitteluperiaatteet ja palvelujen sisällön. Lisäksi sopimus varmistaa NZP:n roolin postin yleispalvelun tarjoajana koko Uuden-Seelannin laajuisesti.

Uuden-Seelannin postimarkkinat avattiin kilpailulle vuonna 1998, kun postipalvelulaki (Postal Services Act 1998) tuli voimaan. Postipalvelulain ja Deed of Understanding:n mukaan NZP:llä on kuitenkin edelleen yleispalveluvelvoite. Tällä hetkellä postimarkkinat ovat täysin auki kilpailulle ja kenen tahansa on mahdollista rekisteröityä postitoimijaksi liiketalous-, innovaatio- ja työministeriön ylläpitämään postitoimijoiden rekisteriin, jos tämä täyttää postipalvelulaissa säädetyt rekisteröitymisen edellytykset. Postipalvelutoimijaksi rekisteröityminen vaatii 95 NZD:n (noin 62 €) suuruisen käsittelymaksun suorittamisen. Postipalvelulaki käsittää kuitenkin ainoastaan kirjeiden postituspalvelut, ja siten toimilupaa vaaditaan vain näiden palvelujen tarjoamiseen jättäen pakettilähetykset lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä hetkellä Uudessa-Seelannissa postirekisteriin rekisteröitynä on 22 postipalvelutoimijaa.

Uuden-Seelannin maantieteellisistä ominaisuuksista johtuen postinjakelu maaseudulla on järjestetty ostamalla jakelupalveluita NZP:n ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Jakelupalveluja hankitaan tavanomaisella alihankinnalla sopimusmenettelyn kautta yksityisiltä postinjakajilta, jotka eivät ole työsuhteessa NZP:iin. Järjestelmä toimii siten, että NZP vastaa postin lajittelusta kullekin jakajalle, jotka jakavat postin vastaanottajille usein muiden tuotteiden kanssa. Maaseudun postipalvelut kattoivat vuonna 2013 yhteensä 230 000 osoitetta.

#### *Lainsäädäntö ja viranomaiset*

Vuonna 1998 säädetty postipalvelulaki sääntelee postitoiminnan harjoittajaksi rekisteröidyn toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia. Postipalvelulakia sovelletaan ainoastaan kirjelähetykspalveluita tarjoaviin toimijoihin. Kirje määritellään postipalvelulaissa missä tahansa muodossa olevaksi kirjalliseksi viestinnäksi taikka dokumentiksi tai kappaleeksi, joka on osoitettu tietylle henkilölle tai tiettyyn osoitteeseen, joka kuljetetaan millä tahansa muulla tavalla kuin sähköisesti ja jonka kuljettamisesta, vastaanottamisesta ja lähettämisestä saa veloittaa enintään 80 senttiä (sisältäen verot).

Liiketalous-, innovaatio- ja työministeriö (Ministry of Business, Innovation and Employment) on Uuden-Seelannin postialaa ohjaava ja valvova viranomainen. Ministeriön tavoitteena on turvata lainsäädäntöympäristö sekä markkinoiden kilpailutilanne, jotka tukevat tehokkaita ja toimivia postimarkkinoita. Ministeriö myös ylläpitää rekisteriä postialan toimijoista. Uudella-Seelannilla ei kuitenkaan ole toimialakohtaista postialan sääntelyviranomaista.

The Postal Network Access Committee on vuonna 2010 perustettu riippumaton ryhmä, jonka tehtävänä on valvoa pääsyä NZP:n postiverkkoon. Komitean tarkoituksena on nostaa esille ja tarkastella verkkoon pääsyä koskevia kysymyksiä. Sen sijaan se ei ota vastaan tai käsittele postitoimintaan liittyviä asiakkaiden valituksia. Komiteassa on viisi jäsentä, joista neljällä ei ole kytköksiä NZP:een.

#### *Yleispalvelu*

Yleispalvelun sisältöä sääntelee hallituksen ja NZP:n välinen sopimus, Deed of Understanding, joka asettaa yleispalvelun vähimmäisvelvoitteet. Vuodelta 1998 peräisin ollut sopimus muutettiin vuonna 2010, mutta tärkeimmät muutokset, jotka käytännössä johtivat sisällöltään kokonaan uuteen sopimukseen, tehtiin vuonna 2013. Uudistuksen yhteydessä yleis-

palveluvelvoitteita muutettiin niin, että esimerkiksi kaupunkialueilla postia on 1.7.2015 lähtien jaettu enää kolmesti viikossa. Maaseudulla posti jaetaan viidesti viikossa. Muutokset olivat tarpeellisia yhteiskunnan kehityksen näkökulmasta, sillä elektroninen viestintä on korvannut paljon perinteistä kirjeiden lähetystä myös Uudessa-Seelannissa. Lisäksi NZP:n oli vaikea mukautua kehittyvään markkinatilanteeseen vanhan sopimuksen puitteissa.

Ainoastaan NZP on velvoitettu tarjoamaan postin yleispalveluita Uudessa-Seelannissa. Postipalvelulaki ei sisällä säännöksiä koskien sitä, voidaanko yleispalveluvelvoite asettaa useammalle kuin yhdelle toimijalle. NZP:n tulee vuonna 2013 muutetun Deed of Understanding:n mukaan toimittaa postia vähintään kolmena päivänä viikossa 99,88 prosentille toimituspisteistä ja yhtenä päivänä viikossa loppuihin toimituspisteisiin. Näistä muutoksista huolimatta sopimuksen mukaan NZP tulee kuitenkin toimittaa postia viitenä päivänä viikossa maaseudulle.

Jakelutiheyteen tehty muutos koskee ainoastaan 2. luokan postia. Sitä ei sovelleta esimerkiksi postilokeroihin (PO Box) tapahtuvaan jakeluun tai 1. luokan kirjeisiin ja paketteihin, joiden osalta viisipäiväinen jakelu tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa. NZP:n mukaan sen tekemät muutokset jakelutiheydessä 1.7.2015 jälkeen ovat koskettaneet suurimpia kaupunkeja ja asutuskeskuksia, joissa jakelupäiviksi on sovittu joko maanantai, keskiviikko ja perjantai tai tiistai, torstai ja lauantai.

Deed of Understanding:n mukaan NZP:n täytyy ylläpitää vähintään 880 toimipisteen ja postikeskuksen postiverkkoa, jossa on tarjolla kuluttajille peruspostipalvelut. Toimipisteiden kokonaisluku voi koostua sekä varsinaisista toimipisteistä että itsepalvelukioskeista. Toimipisteiden kokonaismäärään tulee kuulua vähintään 240 toimipistettä, joissa on tarjolla henkilökohtaista palvelua ja joissa on tarjolla kattavampia tuotteita ja palveluita, kuin ainoastaan peruspostipalvelut.

Postipalvelulaki ei sisällä säännöksiä yleispalvelun hinnoittelusta. Deed of Understanding:n mukaan NZP ei saa ottaa uudelleen käyttöön aiemmin sovellettua maaseututoimitusmaksua peruspostipalveluille. Sopimuksessa kuitenkin todetaan, ettei edellä mainittu säännös estä NPZ:tä perimästä maksua muista palveluista mukaan lukien maksut palveluista, jotka ovat peruspostipalveluita täydentäviä.

Yleispalvelua ei rahoiteta valtion toimesta, eikä postipalvelulaki sisällä säännöksiä yleispalvelun rahoituksesta tai kustannusten korvaamisesta.

#### *Digitaaliset postipalvelut ja postinjakelu*

Postipalvelulain määritelmän mukaan kirjeellä tarkoitetaan missä tahansa muodossa olevaa kirjallista viestintää taikka dokumenttia tai kappaletta, joka on osoitettu tietylle henkilölle tai tiettyyn osoitteeseen, ja joka kuljetetaan millä tahansa muulla tavalla kuin sähköisesti. Laki ei sisällä säännöksiä digitaalisesta postinjakelusta.

NZP tarjoaa käyttäjille ilmaiseksi sähköisen postilaatikon Connect:n. Connect:n kautta on mahdollista kirjautua myös muihin sivustoihin (esimerkiksi opiskelijoille tarkoitettuun Study-Link:iin ja Kiwibank:iin), minkä lisäksi alusta mahdollistaa esimerkiksi tärkeiden dokumenttien säilyttämisen. Kesällä 2015 julkaistujen uutisten mukaan NZP suunnittelee kokeilevansa digitaalista postinjakelupalvelua. Asiakkaat, jotka ilmoittavat haluavansa postinsa sähköisessä muodossa, saavat postit skannattuna sähköposteihinsa. Palvelua tullaan ensin testaamaan henkilökunnalla, minkä jälkeen sitä laajennetaan muidenkin asiakkaiden käyttöön.

#### *Postiverkkoon pääsy ja kilpailun edellytykset*

Postiverkkoon pääsyä säännellään Deed of Understanding:lla. Sopimuksella varmistetaan NZP:n kilpailijoiden pääsy postiverkkoon velvoittamalla NZP sopimaan jokaisen halukkaan rekisteröityneen postitoimijan kanssa liittymäsopimus (Access Agreement). Uuden vuonna 2013 tehdyn sopimuksen myötä verkkoon pääsyn ehtoja ei muutettu.

Sopimus velvoittaa NZP:n tarjoamaan pääsyn sen postiverkkoon muille toimijoille ehdoilla, jotka eivät saa olla epäsuotuisimmat kuin ne, mitä tarjotaan asiakkaille samanlaisessa tilanteessa, edellyttäen että toimija kykenee täyttämään tietyn palveluntarjonnan vaatimukset. Edellä mainittu lauseke ei kuitenkaan estä NZP:tä neuvottelemasta erityisjärjestelyistä yksittäisten asiakkaiden tai muiden postitoimijoiden kanssa. Postiverkkoon pääsyn ehtojen tulee noudattaa kauppalakia (Commerce Act 1986) tai muuta asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Lisäksi Postal Network Access Committee valvoo postitoimijoiden pääsyä NZP:n postiverkkoon. Komitea on hyväksynyt 11.7.2011 NZP:tä sitovat periaatteet verkkoon pääsyn hinnoittelusta. Periaatteita on muutettu ja täydennetty vuosina 2013 ja 2014. Komitea neuvottelee parhaillaan postitoimijoiden kanssa verkkoon pääsyyn hinnoittelusta sekä pohtii postiketjun loppupään palveluihin pääsyä.

Vuonna 2013 NZP:llä oli sopimukset kuuden postialan toimijan kanssa sen postiverkkoon pääsystä. Ainoastaan yksi näistä toimijoista hallinnoi omaa osittaista katutoimitus- ja postilaatikkoverkosta useimmissa kaupungeissa ja suurien maakuntien keskuksissa jättäen jäljelle jäävän volyymin NZP:n hoidettavaksi. Viidellä muulla toimijalla ei ole omaa käsittely- ja jakeluverkostoa, vaan tämän sijaan ne myyvät postimerkkejä ja postimaksun sisältäviä kirjekuoria, jotka käyvät NZP:n postiverkostossa.

### 1.3 Nykytilan arviointi

Suomessa postilähetyspalveluiden markkinat ovat olleet murroksessa jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Kirjepostin volyymin laskuun on vaikuttanut ennen muuta yhteiskunnan kokonaisvaltainen digitalisoituminen ja erilaisten sähköisten viestintäpalveluiden, kuten sähköpostin, sosiaalisen median sovellusten sekä sähköisen asioinnin yleistyminen. Uusien sähköisten jakelukanavien syntyminen on vaikuttanut yhtä lailla myös sanoma- ja aikakauslehtien volyymin laskuun. Sitä vastoin postipakettien lähetysmäärät ovat viime vuosien aikana kasvaneet tasaisesti erityisesti verkkokaupan kasvun, liiketoiminnan yleisen globalisoitumisen sekä alentuneiden kuljetushintojen ansiosta.

Vuoden 2014 aikana lähetettyjen osoitteellisten kirjeiden kokonaismäärä oli 900 miljoonaa merkiten sitä, että kirjepostin volyymi laski edellisvuodesta 10 prosenttia. Posti Oy on arvioinut, että samansuuntainen kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa ja viiden vuoden aikana kirjenvolyymien määrä tulee jälleen puolittumaan. Posti Oy:n mukaan vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä osoitteellisten kirjeiden määrä väheni kuudella prosentilla, sanomalehdet yhdeksällä prosentilla ja aikakauslehdet neljällä prosentilla edellisvuoden ensimmäiseen neljännekseen verrattuna.

Suomen valtio edistää systemaattisesti tietoyhteiskuntaa ja sähköisiä palveluita, esimerkiksi kansalliseen laajakaistastrategiaan kuuluvilla hankkeilla. Julkishallinto on toisaalta perinteisesti ollut iso postipalvelujen käyttäjä. Valtio on kuitenkin viime aikoina pyrkinyt aktiivisesti vähentämään lähettämänsä postin määrää sekä muuttamalla toimintatapoja että lainsäädäntöä. Esimerkiksi passien ja ajokorttien ei katsota tarvitsevan kirjelähetykselle säädettyä viestinnän luottamuksellisuuden suojaa ja postilain edellyttämää prosessia.

Yhtenä syynä Suomessa tapahtuneeseen kirjepostin vähentymiseen on esitetty siirtymistä sähköiseen laskutukseen. Kansalaisten viranomaisasioinnissa siirrytään paperikirjeiden sijaan käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkooa vuodesta 2018 alkaen. Käytännössä tämä tarkoittanee, että kansalaisten on avattava itselleen oma viranomaisasioinnin niin sanottu digi-postilaatikko ja seurattava sinne tulleita viranomaisviestejä ja asiakirjoja samalla tavalla kuin perinteistä postia.

Hallitus linjasi asiaa koskevan lainvalmistelun käynnistämisestä strategiaistunnossaan 26. syyskuuta. Tavoitteena on, että käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen digitalisoidaan julkiset palvelut -rärkihanketta, jonka tavoitteena on käyttäjälähtöiset ja ensisijaisesti digitaaliset palvelut. Hanke on valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla. Siirtyminen sähköiseen postilaatikkoon tuo julkiselle hallinnolle merkittäviä säästöjä, koska esimerkiksi Kela ja Verohallinto käyttävät paperipostiin yhteensä lähes 25 miljoonaa euroa vuosittain.

Sähköinen postilaatikko tarkoittaa käytännössä kansallisen palveluarkkitehtuurin KaPA ohjelmassa rakennettavaa viestinvälityspalvelua. Heinäkuussa 2016 voimaan tullut laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista velvoittaa jo julkista sektoria käyttämään sähköisiä tukipalveluita. Valmistelun toisessa vaiheessa käyttövelvollisuus ulottuu myös kansalaisiin sähköisen asioinnin muodossa. Sähköisellä asioinnilla ei saavuteta kaikkia kansalaisia. Tämän vuoksi erilaisilla tukitoimilla varmistetaan, että kaikilla on asiointimahdollisuus. Yksi keino sähköisen asioinnin tukemiseen ovat yhteispalvelupisteet, joiden kehittämistä koskeva hallituksen esitys annettiin vuoden 2016 aikana.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt myös hankkeen, jolla kehitetään digitaalisuutta tukeva asiakaspalvelun uutta toimintamallia vuoden 2017 loppuun saakka kestävien kokeilujen avulla (AUTA-hanke). Uudella toimintamallilla haetaan asiakaslähtöistä joustavuutta tukimuotoihin, joilla voidaan varmistaa digitaalisten palveluiden yhdenvertainen saavutettavuus ja käytettävyyys.

Viestintäviraston selvityksen mukaan yritykset ja yhteisöt ovat ylivoimaisesti suurin kirjeitä lähettävä taho ja näiden siirtyessä sähköisiin palveluihin muun muassa laskutuksen osalta muutokset kirjeiden kokonaisvolyymeissa ovat suuria. Posti Oy:n vuonna 2014 toteuttaman tutkimuksen mukaan vuonna 2013 jo peräti 34 prosenttia kuluttajalaskuista vastaanotettiin verkkopankkiin tai Posti Oy:n tarjoamaan sähköiseen postilaatikkoon Netpostiin ja 15 prosenttia sähköpostiin.

Sama kehityssuuntaus koskee myös sanoma- ja aikakauslehtiä, joita luetaan yhä enemmän myös sähköisten kanavien kautta. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanoma- ja aikakauslehtien volyymien lasku voimistui samalla kun lehdet jakavat sisältöään yhä enemmän internetin kautta. Sanomalehtien varhaisjakelu väheni 12 prosenttia ja aikakauslehtien jakelu 10 prosenttia vuonna 2014 edelliseen vuoteen verrattuna. Viestintäviraston selvityksen mukaan sanomalehdistä lähes 80 prosenttia jaetaan Suomessa varhaisjakelussa. Varhaisjakelu on tyypillisesti taajamissa käytettävä jakelutapa kun taas haja-asutusalueilla sanomalehdet jaetaan muun postin jakelun yhteydessä. Sanomalehtien jakelusta noin kaksi kolmasosaa hoitaa Posti Oy ja loppu jakautuu runsaan kymmenen jakelijan kesken.

Postilähetysten eri tuoteryhmiä parhaiten ovat säilyttäneet asemansa mainosposti sekä pakettikuljetukset. Vaikka pakettilähetysten volyymien kasvu on ollut vauhdikasta, vuonna 2014 kasvu kuitenkin tasaantui ja kappalemääräinen kokonaisvolyymi kasvoi ainoastaan hieman yli kaksi prosenttia. Kasvun tasaantumiseen on vaikuttanut erityisesti yritysasiakkaiden osalta talouden taantuma.

Suomessa postimarkkinat on avattu kilpailulle jo vuonna 1994, kun postitoimintalaki tuli voimaan. Tästä huolimatta kilpailua kirjepostin markkinoille ei käytännössä syntynyt ennen vuotta 2016. Toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoitti vuoteen 2016 asti Manner-Suomessa ainoastaan Posti Oy toimialueenaan koko maa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Posti Oy toimii myös Viestintäviraston nimeämänä postin yleispalvelun tarjoajana kirjepostipalveluissa ja sen yleispalvelun tarjoamiseen liittyvistä velvoitteista säädeltiin, kuten Posti Oy:n toimiluvassa ennen postilain muuttamista 9.6.2016 määrättiin. Postilakia muutettaessa toimiluvassa asetetut yleispalvelun tarjoajalle asetetut velvoitteet jäivät voimaan siirtymäsäännöksen nojalla.

Posti Oy:n vuoden 2015 vuosikertomuksen mukaan yleispalveluvelvoitteen alle kuuluvia tuotteita on sekä Postipalveluissa että Paketti- ja logistiikkapalveluissa. Yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osuus vuonna 2015 oli 154,8 miljoonaa euroa, joka on 9,4 prosenttia koko konsernin liikevaihdosta. Viestintävirasto on antanut 29.6.2016 päätöksen yleispalvelusta pakettipalveluissa. Viestintävirasto poisti Posti Oy:n yleispalveluvelvoitteen kotimaan pakettipalveluista sekä ulkomailta Suomeen saapuvista pakettipalveluista, koska vastaavia palveluita tarjoavat useat kilpailevat yritykset. Posti Oy:llä säilyy yleispalveluvelvoite tarjota pakettipalveluja Suomesta ulkomaille. Päätös muuttanee myös yleispalveluun kuuluvaa osuutta Posti Oy:n liikevaihdosta.

Posti Oy:n jakamien sanomalehtien määrä väheni 2016 vuoden tammi-kesäkuussa edelliseen vuoteen verrattuna kahdeksan prosenttia ja lehtien jakeluvolyymit ovat laskeneet jo 1950-luvun tasolle. Lehtien toiminnan sopeuttaminen digiaikaan ei ole edennyt samassa tahdissa kuin muilla yrityssektoreilla, vaan useat lehtiyhtiöt ovat yhä riippuvaisia painetun lehden levikki- ja mainostuloista.

Varhaisjakelun osuus lehden jakelusta vaihtelee eri lähteiden mukaan 80 prosentin ja 96 prosentin välillä, riippuen jaettavasta lehdestä. Näiden lähteiden ja varhaisjakelun päivävolyymin suhteesta yli kolmena päivänä viikossa julkaistavien lehtien yhteenlaskettuun levikkiin voidaan arvioida, että varhaisjakelussa on noin 80-85 prosenttia lehdistä. Näin ollen päiväjakelussa on yli kolmena päivänä viikossa ilmestyvistä lehtien levikistä noin 15-20 prosenttia, eli kolmena tai yli kolmena päivänä ilmestyvistä 41 sanomalehdestä maksimissaan noin 200 000-260 000 kappaletta päivässä jaetaan peruspostin mukana päiväjakelussa. Halutessaan lehtiyhtiöt voisivat laajentaa omaa jakeluaan, koska käytännössä varhaisjakelu on keskittynyt kannattaville taajama-alueille ja Posti Oy toimii yleispalvelutoimijana jakelijana harvaan asutuilla alueilla, joilla jakelun kustannukset ovat jopa kymmenkertaiset taajamiin verrattuna.

Vuonna 2016 myönnettiin toimiluvat 13 postiyritykselle alueelliseen toimintaan sopimusasiakkaille suunnattuun toimintaan. Postitoimiluvat myönnettiin seuraaville yrityksille: Esan Kirjapaino Oy, Ilves Jakelu Oy, Esa Jakelut Oy, Alma Manu Oy, Kaakon Viestintä Oy, Kaleva Oy, Marva Media Oy, Lounais-Suomen Tietojakelu Oy, Varsinais-Suomen Tietojakelu Oy, HSS Media – Bolagen Ab, Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj, Savon Jakelu Oy ja SLP Jakelu Oy. Kilpailun avautumista kirjemarkkinoilla edisti postilain muutos, joka hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2016. Suomi luopui 9.6.2016 valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ja siirtyi ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Ilmoitus postitoiminnan aloittamisesta tehdään Viestintävirastolle. Muutoksen tarkoitus oli madaltaa alalle tulon esteitä ja poistaa sääntelytaakkaa sekä postiyrityksiltä että viranomaisilta.

Viestintäviraston selvityksen mukaan muista postilähetyslajeista poiketen pakettimarkkinoilla on huomattavan suuri määrä toimijoita. Posti Oy ja Matkahuolto ovat markkinaosuuksin tarkasteltuna kaksi suurinta jakeluoperaattoria. Näiden lisäksi kilpailupainetta luovat suomalainen Kaukokiito sekä joukko kansainvälisiä toimijoita, joilla on Suomessa tytäryhtiö. Näitä ovat esimerkiksi Bring Express Suomi Oy, FedEx Express Oy, GLS Finland Oy, DHL Freight



Finland Oy, PostNord Logistics Oy, Schenker Cargo Oy, TNT Suomi Oy ja UPS Finland Oy. Edellä mainittujen lisäksi Suomessa toimii lukuisia joukko huomattavasti pienempiä kuriiriyrityksiä. Tilastokeskuksen toimialaluokittelun ryhmään Posti- ja kuriiritoiminta kuuluu yli 300 yritystä.

## 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoitus on valmistella sellaista sääntelyä, joka synnyttää laajan mahdollisuuden tuottaa palveluja hyvin erilaisilla tavoilla eikä sääntely estäisi uusien palvelujen syntymistä. Esityksen tavoitteena on se, että kokonaisuudistuksen jälkeen se mahdollistaisi postiyriyten kannattavan liiketoiminnan muuttuvassa toimintaympäristössä. Esityksen tarkoitus on lisäksi turvata laadukkaat ja kattavat jakelupalvelut koko maan alueella myös tulevaisuudessa toimintaympäristön muuttuessa.

### 2.1 Keräily ja jakelu

Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arki-  
pyhiä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi.

Esitetty muutos mahdollistaisi yleispalvelulähetysten joustavan tarjonnan, mutta vastaisi kuitenkin postidirektiivin vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisin sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin, kuten kahdenvälisissä sopimuksissa on sovittu. Esityksen 1 momentti mahdollistaisi yleispalvelukirjeiden osalta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeamisen, koska yleispalvelukirjeiden jakelussa voidaan ottaa huomioon 19 §:ssä ehdotettu muutos yleispalvelun laatustandardiin eli kirjeiden kulkunopeuteen.

Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 17 §:n 2 momentti, joka varmistaisi viisipäiväisen jakelun säilymisen Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen jakelun vaatimuksesta.

Uuden 2 momentin mukaan niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa. Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.

Yleispalvelun tarjoajan tulisi järjestää hankintamenettely yleispalvelukirjeiden viisipäiväisen jakelun järjestämiseksi, vaikka yleispalvelulähetyksiä ei olisi jaeltavana viitenä päivänä viikossa. Hankintalain periaatteita on sovellettava, vaikka lain kynnyksrajat eivät ylittyisi ja tällöin tulisi sovellettavaksi säännökset kynnyksrajat alittavista hankinnoista. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 17 §:n 3 momenttia siten, että postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia.

### 2.2 Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydessä

Lain 18 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:n mukainen keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Lain 1 momentin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin, mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin esitetään poistettavaksi ja samalla 18 §:n 3 momentista esitetään siirrettäväksi 1 momenttiin viittaus vähintään kerran viikossa tehtävään jakeluun, koska muutokset selventäisivät säännöksen sisältöä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 18 §:n 2 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 1000 taloutta. Poikkeustalouksien määrää ehdotetaan siis korotettavaksi nykyisestä 300:sta tuhanteen kotitalouteen.

### **2.3 Yleispalvelun laatustandardi**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 1 momenttia siten, että yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelahetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 2 momenttia siten, että Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä kolmantena päivänä ja 97 prosenttia viidentenä päivänä jättöpäivästä.

Esityksessä ehdotetaan siis, että kirjeiden kulkunopeutta koskevia vaatimuksia voitaisiin keventää ja siten hyödyntää Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin direktiivin mukaiset joustot. Samalla yhtenäistettäisiin kotimaan ja Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardit.

### **2.4 Hinnoittelu**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hintojen tulisi olla kohtuulliset. Kohtuullisella hinnalla tarkoitettaisiin hintaa, joka saa sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. Palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset voisivat sisältää myös toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton. Käte laskettaisiin yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, kuitenkin niin, että laskenta ei johda yksittäisen tuotelajin kohtuuttomaan hintaan käyttäjän kannalta. Katteen kohtuuttomuutta tulisi siis tarkastella yksittäisen tuotelajin osalta nimenomaan käyttäjän kannalta. Kohtuullisella katteella tarkoitettaisiin enintään kymmenen prosentin palvelukohtaisesti laskettua katetta.

Yleispalvelutuotteiden määrä on vähentynyt ja vähenee merkittävästi tulevina vuosina, joten esitetty muutos loisi kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotus mahdollistaisi osaltaan yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

## 2.5 Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmä

Lain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin siten, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyri-tyksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Ehdotetulla säädösmuutoksella postilain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaa-maan nykytilaa.

Osoiterekisterin osalta nykyistä 38 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi postiyrietykset voisivat luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajatto-masti niitä haluaville tahoille.

Lain 38 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että postiyritys velvoitettaisiin luo-vuttamaan osoitetietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetieto-ten erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Postilain 38 §:n 6 momentin mukainen velvoite ehdotetaan muutettavaksi siten, että postiyri-tyksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua sii-tä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Tarkoituksena on ratkais-ta postiyrietyksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tieto-ten poistamiseen. Käytännössä lähettäjillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Esi-merkiksi Posti Oy:n palvelutuotannossa tehdyn otannan mukaan noin kaksi prosenttia osoite-ista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan pe-rusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Käytännössä postiyrietykset tarvitsevat historiatietoja myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Ky-seisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät esimerkiksi postiyrietysten käytännön toimin-nassa siten, että postin lähettäjillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältä-vät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja perillesaa-mattomien lähetyksen määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamat-tomien postilähetyksien runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä pos-tiyrietyksen edun mukaista.

## 2.6 Näkövammaisten lähetykset

Postilain 40 a §:ä tarkennettaisiin siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henki-löä vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkit-sisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetytys olisi maksutonta. Säännöksellä saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö, sillä ministeriön saamien tietojen mu-kaan Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetytystä myönteisesti ja käytännössä yksityis-henkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksutta, mutta toisinaan tulkinnat ovat vaihdelleet. Säännöksen laajentamisella ei nähdä olevan merkittäviä taloudellisi-sia vaikutuksia postiyrietyksiin ja se parantaisi näkövammaisten asemaa ja heidän saamiaan palveluita.

## 2.7 Jakelu

Postilain 43 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kerrostalojen asuinhuoneis-toihin jaettava kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneisto-kohtaisiin postiluukkuihin.

Lisäksi 43 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Nykyisin saapumisilmoitusta voidaan käyttää vain kuitattavien lähetysten ja postipakettien jakelussa.

## 2.8 Viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Postilakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n sääntelyä vastaava säännös valvonta-asioiden käsittelystä Viestintävirastossa. Uuden 67 a §:n mukaan Viestintävirasto voisi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai viraston omasta aloitteestaan. Viestintävirasto voisi asettaa postilaissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) olisi todennäköistä, että kyse ei olisi postilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla olisi epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden tai postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai jos 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Viestintäviraston olisi tehtävä päätös tutkimatta jättämisestä viivytyksettä.

Tämä muutos mahdollistaisi Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutos vastaisi tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä.

Postilain 79 § erimielisyyksien ratkaisemisesta esitetään muutettavaksi vastaamaan sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ä siten, että Viestintäviraston valmistellessa ratkaisua erimielisyyksiä koskevassa asiassa, päätöksen tekemisellä ei olisi määräaikaan poikkeuksellisen laajoissa tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatetuissa asioissa.

## 2.9 Muut erinäiset muutokset

### *Yhtenäishinnoittelu ja yksittäiset hintasopimukset*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 27 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava jättöpäivästä lukien toisen päivän sijaan neljäntenä arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettu tavallinen kotimaan kirjelähetys yhtenäisesti koko maassa. Muutos ehdotetaan tehtäväksi, jotta säännös vastaisi 19 §:n laatustandardiin esitettyjä muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 27 §:n 3 momenttia siten, että jos yleispalvelun tarjoaja tekee yleispalveluun kuuluvista tuotteista tai palveluista yksittäisiä hintasopimuksia, niiden ehtojen ja niihin perustuvien hintojen tulee noudattaa 26 §:ssä säädetyjä periaatteita. Säännöksestä poistettaisiin viittaus kustannusvastaavaan hinnoitteluun ja korvattaisiin se viittauksella yleispalvelun hinnoittelua koskevaan 26 §:n säännökseen. Siten yksittäisten yleispalvelutuotteista tehtävien yksittäisten hintasopimusten hinnoittelu saatettaisiin vastaamaan yleispalvelun hinnoittelua koskevia muutettuja periaatteita. Säännöstä on siis muutettava, koska 26 §:n hinnoittelua koskevaa säännöstä muutetaan.

### *Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi*

Lain 40 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin sisältöä siten, että kirjelähetysten sijaan otsikossa mainitaan postilähetykset.

Lain 40 §:n 1 ja 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, kirjelähetysten lisäksi momentteissa mainittaisiin myös postipaketit. Kyseiset tarkennukset vastaisivat paremmin muuttunut-

ta toimintaympäristöä, jossa pakettien lähettäminen on lisääntynyt ja on nähtävissä että sähköisen kaupankäynnin lisääntyessä pakettien määrä tulee myös tulevaisuudessa lisääntymään.

Lisäksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavaan muotoon: ”jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai, joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle”. Nykyisin 1 kohdassa mainitaan ”aiheuttavat ilmeistä” vaaraa, joka siis esitetään muutettavaksi muotoon ”joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan” vaaraa.

#### *Toimitusehdot*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 41 §:n 3 momenttia siten, että postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Voimassa olevan lain 41 §:n 1 momentin mukaan postiyrittäjien on julkaistava toimitusehdot yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä niitä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta, mutta tällä hetkellä 41 §:n 3 momentin mukaan, toisin kuin toimitusehdot, on hinnastot painettava jaettaviksi toimipisteissä. Muutoksen myötä sekä toimitusehdot että hinnastot on julkaistava postiyrittäjien internet-sivuilla ja pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Esitetyllä muutoksella yhdenmukaistetaan toimitusehtoja ja hinnastoja sovellettavia käytäntöjä.

#### *Postilähetysten säilyttäminen postin saajan noudettavana*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 47 §:n 1 momenttia seuraavasti: jos postinsaaja on puuttanut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyrittäjä ei voi jakaa kirjelähetystyksiä postinsaajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, voi postiyrittäjä edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

Muutosta ehdotetaan, koska postiyrittäjillä on ilmennyt ongelmia toimittaa postilähetystyksiä asiakkaille, jotka ovat esimerkiksi kesän ajaksi ottaneet postilaatikkonsa pois, mutta eivät ole ilmoittaneet postiyrittäjälle mahdollisesta korvaavasta osoitteesta, johon jakelu voitaisiin suorittaa.

#### *Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset*

Lain 15 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrittäjien kuljetettavaksi keräily pisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellaista jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia.

Muutos esitetään tehtäväksi, jotta säännös vastaisi esitettyä 19 §:n muutosta yleispalvelun laatustandardiin.

#### *Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 56 §:n 4 momenttia siten, että postiyrittäjä voisi hävittää 3 momentissa tarkoitettua postipaketin aikaisintaan nykyisen kuuden kuukauden sijaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetysten saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle.

## 2.10 Yleispalveluun kuuluvan keräilyn ja jakelun toteuttamisvaihtoehdot

### *Tilaaaja-tuottaja -malli*

Valmistelun aikana pohdittiin myös mahdollisuutta jakaa yleispalvelun tarjoajana toimiva Posti Oy kahteen osaan: julkisen palvelun yhtiöön ja markkinaehtoisesti toimivaan yhtiöön. Julkisen palvelun yhtiö turvaisi postin jakelupalvelut koko maassa ja siten myös printtimedian aseman. Tähän valtioenemmistöisen yhtiön toimintaan osallistuisivat myös lehtitalot. Julkisen palvelun velvoitetta tuettaisiin verorahoilla. Myös lehtitalot osallistuisivat yhtiön pääomitukseseen ja siten yhtiön tukemiseen.

Tässä vaihtoehdossa olisi tärkeää, ettei syntyisi päällekkäisiä organisaatioita ja siten päällekkäisiä verkostoja lajitteluun ja keräilyyn. Malli vaatisi valtion tukea, mitä nykyinen yleispalvelun järjestäminen ei vaadi, mutta se vaatisi lisäksi rahallista tukea myös lehtitaloilta, jotka kamppailevat parhaillaan laskevien volyymien ja digitalisaation luoman paineen alla. Näistä syistä tässä esityksessä ei ole päädytty esittämään tilaaaja-tuottaja -mallia yleispalvelun uudistamisen osalta.

### *Lehtijakelun liittäminen yleispalvelun piiriin*

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt mahdollisuutta liittää lehtijakelu postilaissa säänneltyyn yleispalvelun piiriin. Suomessa lehtijakelua ei ole liitetty yleispalveluvelvoitteeseen, mutta sillä on kuitenkin läheinen yhteys postitoimintaan, koska lehtijakelulla on jakeluvolyymien ylläpitäjänä keskeinen merkitys erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Lehtijakelun on perinteisesti katsottu kuuluvan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin. Lehtijakelun ottamista postilainsäädännön piiriin on arvioitu sekä aiempien postitoimintalain, postipalvelulain ja voimassa olevan postilain säätämisen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (PeVL 14/1993 vp, PeVL 28/2000 vp) on pidetty sananvapauden kannalta ongelmallisena, että oikeus jaella lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä.

Selvitettäessä mahdollisuutta liittää lehtijakelu yleispalveluvelvoitteeseen, on tehty kansainvälistä vertailua. Vertailumaina tarkasteltiin Ruotsia, Norjaa, Tanskaa, Saksaa, Ranskaa ja Uutta-Seelantia. Vertailumaissa oli Ruotsia lukuun ottamatta sisällytetty sanoma- ja aikakauslehdet yleispalveluvelvoitteeseen. Saksassa tosin lehtien jakelun mukanaolon yleispalveluvelvoitteessa ehtona on, että jakelun suorittavat kirjeiden jakelua harjoittavat yhtiöt. Ruotsissa ja Uudessa-Seelannissa on Suomen tavoin käytössä viisipäiväinen jakelu. Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa on käytössä kuusipäiväinen jakelu.

Kaikissa maissa, joissa lehdet kuuluvat yleispalvelun piiriin, on kuusipäiväinen jakelu. Minkään tarkastelun kohteena olevan vertailumaan postilaki ei kuitenkaan velvoita jakelemaan lehtiä varhaisjakelussa eikä sisällä muutenkaan määräyksiä lehtien jakelukellonajan suhteen. Yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu siis lehtien perusjakelu.

Suomessa vastaavanlainen lehtien perusjakelun lisääminen yleispalveluvelvoitteeseen ilman jakelutiheyden kasvattamista ei vaikuttaisi käytännössä lainkaan postinsaajien asemaan, koska kuka tahansa voi tälläkin hetkellä tilata minkä tahansa lehden mihin päin Suomea tahansa, ja pääasiassa lehti on mahdollista saada saman päivän perusjakelussa. Lehtijakelun sisällyttäminen yleispalveluvelvoitteeseen ei myöskään takaa lehtien saantia viikonloppuisin, jollei jakelutiheysvaatimusta kasvatettaisi nykyisestä viisipäiväisestä jakelusta. Muut lähetyslajit eivät ole yhtä herkkiä jakelupäivien harventamiselle kuin sanomalehdet.

Selvityksen mukaan sanoma- ja/tai aikakauslehtien lisääminen yleispalveluvelvoitteeseen määrittelemättä yleispalvelun alaisten palvelutuotteiden jakeluaikoja ei ole tarkoituksenmukaista. Varhaisjakelun ja perusjakelun yhdistäminen taajama-alueilla voisi tuoda yleispalvelutoimijalle arvion mukaan noin 20 miljoonan euron säästöt vuodessa. Kuitenkin perusjakelun muuttaminen viisipäiväiseksi varhaisjakeluksi haja-asutusalueilla kasvattaisi postinjakelun vuosikustannuksia arvion mukaan noin 60 miljoonalla eurolla ja vastaava muutos muiden jakeluyhtiöiden varhaisjakelualueilla vielä noin 30 miljoonalla eurolla. Sanomalehtien jakelukustannukset tulisivat nousemaan merkittävästi niiden tarvitseman erittäin nopean kulkunopeuden vuoksi. Siten yhteenlaskettuna kaksoisjakelusta taajama-alueilta saatavat arvioidut 20 miljoonan euron säästöt ja yleispalvelun tarjoajan viisipäiväisen varhaisjakelun laajentaminen koko Suomeen kasvattaisi postinjakelun kustannuksia arvion mukaan noin 70 miljoonalla eurolla vuodessa.

Karkean arvion mukaan nettokustannus siitä, että yleispalvelun tarjoaja siirtyisi seitsemänpäiväiseen varhaisjakeluun koko Suomessa, olisi noin 210–270 miljoonaa euroa vuodessa. Edellä esitetyissä arvioissa ei ole huomioitu muutokseen liittyviä mahdollisia kertaluonteisia kustannuksia. Nykyisten sanomalehtien varhaisjakeluyhtiöiden on myös oletettu jatkavan toimintaansa nykyisessä laajuudessaan. Arviot perustuvat tähänhetkisiin jakeluvolyymeihin, ja jakeluvolyymien jatkaessa laskuaan nettokustannukset kasvavat arvioidusta.

Pelkkään varhaisjakeluun siirtymiseen edes alueellisesti liittyisi merkittäviä vaikutuksia. Positiivisiin vaikutuksiin kuuluisi muun muassa se, että postinsaajien ja lähettäjien näkökulmasta palvelu paranee, kun kaikki postilähetykset saapuvat varhaisjakelussa. Jos muutos pakottaisi yleispalvelutoimijan laajentamaan varhaisjakelualuettaan, lehtien levikkien alamäki saattaisi loiventua tai pysähtyä potentiaalisten tilaajien määrän kasvaessa. Toisaalta varhaisjakelualueiden laajentaminen lisäisi yleispalvelutoimijalle koituvia kustannuksia. Taajama-alueilla, joilla siirrytään kaksoisjakelusta pelkkään varhaisjakeluun, ympäristökuormitus pienenee ajokilometrien vähentyessä. Varhais- ja perusjakelun yhdistämisellä saavutettavat säästöt alentaisivat sanomalehtien varhaisjakelun hintaa. Tämä helpottaisi pienten tilattavien lehtien pääsyä varhaisjakeluun, mikä puolestaan tukisi moniarvoista viestintää.

Negatiivisempiin vaikutuksiin kuuluisi ensinnäkin se, että sanomalehtien liittäminen yleispalveluun ja velvoite varhaisjakeluun saattaisi johtaa tulonsiirtoon yleispalvelutoimijalta muille varhaisjakeluyhtiöille. Näin tapahtuu, jos muutos tekisi muille varhaisjakeluyhtiöille mahdolliseksi supistaa omia varhaisjakelualueitaan ja jättää kannattamattomat alueet yleispalvelutoimijan hoidettaviksi. Toiseksi, postinjakelu osa-aikaistuisi varhaisjakelun lyhyen aikavälin vuoksi ja muuttuisi kokonaan yötyöksi. Yötyö estäisi postinjakajien kehittämisen postinsaajia laajasti palveleviksi avustushenkilöiksi ja saattaisi lisätä tapaturmia. Kolmanneksi, varhaisjakelun tiukemman ja lyhyemmän aikataulun vuoksi postilaatikoiden tyhjennys aikaistuisi ja pakettilähetysten aikataulut aikaistuvat. Tiukkojen jakeluaikataulujen vuoksi kaukana jakelualueista painettavat lehdet pystyttäisiin jakamaan vasta seuraavana päivänä, vaikka tällä hetkellä ne pystytään pääsääntöisesti jakamaan saman päivän perusjakelussa. Muutos saattaa aiheuttaa yleispalvelutoimijalle merkittäviä kertaluonteisia kustannuksia.

Lehtien jakeluongelma koskee vain vähintään neljä kertaa viikossa ilmestyviä ja kotiin tilattavia lehtiä. Päiväjakelussa jaettavien sanomalehtien osuus on vain kaksi prosenttia koko yleispalvelun tarjoajan perusjakelun volyyymistä. Siten yhden jakelutuotteen lisääminen yleispalvelutuotteeksi, joka merkittävästi vaikuttaisi myös yleispalvelun tarjoajan tuotantoon ja prosesseihin, ei ole tarkoituksenmukaista.

Yllä esitetyistä syistä esityksessä ei ole päädytty ehdottamaan yllä kuvatun vaihtoehdon käyttöä.

### 3 Esityksen vaikutukset

#### 3.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksellä on vaikutuksia yksittäisiin kansalaisiin ja kotitalouksiin ensisijaisesti postipalvelujen käyttäjinä. Esityksellä ei muuteta nykyisen lain lähtökohtaa, jonka mukaan tarkoituksena on turvata koko maassa postipalveluiden saatavuus ja laadukas yleispalvelu. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä sille, että jatkossa myös lain soveltamisalan ulkopuolella oleva sanomalehtien jakelu saataisiin turvattua harvaan asutuilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoaja on tällä hetkellä ainoa jakelupalvelun tarjoaja. Painetun viestinnän kattava jakelu on tärkeä kansalaisten tasa-arvoisen tiedonsaannin ja demokratian kannalta.

Jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä tai kirjeiden kulkunopeuden joustavoittamisella olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. Yleispalvelukirjeiden osuus jaettavista kirjelähetyksistä on erittäin pieni, noin kolme prosenttia. Jokaista suomalaista kotitaloutta kohden onkin jaettavana tällä hetkellä 40 yleispalvelukirjettä vuodessa, joista joulukortit muodostavat kolmasosan. Siten jokaista suomalaista kotitaloutta kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Näin ollen mahdollinen muutos esimerkiksi kolmipäiväiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta ei vaikuttaisi merkittävästi suureen osaan postinsaajista.

Kaikki postinsaajat eivät enää tarvitse jakelua viitenä päivänä viikossa eivätkä ole valmiita siitä maksamaan. Selvitysten mukaan niin kirjeiden lähettäjät kuin vastaanottajatkin suhtautuvat suopeammin jakelukertojen vähentämiseen sähköisen viestinnän yleistyessä ja varsinkaan postinsaajat eivät pidä välttämättömänä päiväpostin jakelua jokaisena arkipäivänä. On kuitenkin huomioitava, että vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua viitenä päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla yhtäläinen oikeus informaatioon.

Ne postinsaajat, jotka lähettävät yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa huomaavat mahdollisen yleispalvelukirjeiden kolmipäiväisen jakelun käytännössä siten, että heidän lähettämänsä lähetykset ovat perillä nykytilanteeseen verrattuna vasta todennäköisesti päivää tai kahden myöhemmin. On epätodennäköistä, että toisen luokan yleispalvelukirjeinä lähetetään erityisen kiireellisiä lähetyksiä. Esimerkiksi joulukortit saa lähettää edullisemmalla hinnalla, kun postinlähettäjä toimittaa ne jaeltavaksi muutamaa päivää aiemmin kuin normaalit yleispalvelulähetykset.

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva jakelu alueilla, joissa ei ole postiyhtymien varhaisjakeluverkkoa, varmistaa viisipäiväisen postinjakelun säilymisen kuten tälläkin hetkellä. Siten esimerkiksi haja-asutusalueilla jakelu säilyy edelleen viisipäiväisenä ja postinsaajien asema ei heikkene.

Esityksen mukaiset joustot keräily- ja jakelutiheyteen, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, heikentävät näiden muutamien satojen kotitalouksien postinsaantia siten, että nykyisen viiden päivän sijaan tällaisille kotitalouksille toimitettaisiin yleispalveluun kuuluvat postilähetykset vain kerran viikossa. Tällä hetkellä vaikeakulkuisilla saaristo- tai erämaa-alueilla sijaitsevia talouksia, joihin sovelletaan lain poikkeusta, on enintään 300 kappaletta. Esityksessä ehdotetaan, että näiden kotitalouksien määrää nostetaan enintään tuhanteen kappaleeseen. Vuonna 2015 näitä talouksia oli keskimäärin vain 106 kappaletta. Poikkeustalouksien lukumäärä vaihteli muun muassa yhteysalusten aikataulujen mu-



kaan. Esitetty muutos mahdollistaisi joustavamman yleispalvelun tarjoamisen sekä poistaisi kohtuuttoman vaatimuksen jakaa yleispalvelulähetystyksiä esimerkiksi saariin, joihin ei ole ympärivuotista tie- tai muuta yhteyttä postinsaajan luo.

Kuten yllä on todettu, ei muutos käytännössä ole merkittävä, koska jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, ei ole todennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun.

Yleispalvelun hinnoittelua koskeva muutos mahdollisesti näyttäytyy postinsaajille enimmäkseen 10 prosenttia kalliimpina yleispalvelutuotteina. Esitetty muutos hinnoittelussa mahdollistaa osaltaan yleispalvelun kannattavan järjestämisen ja luo kannustimen sille, ettei yleispalvelun järjestämiseen tarvita valtion tukia. Yleispalvelun hinnoitteluun esitetty enintään 10 prosentin kate tarkoittaisi mahdollisesti esimerkiksi 10 prosenttia kalliimpaa postimerkkiä. Sel-laisten alle kahden kilon painoisten yleispalvelulähetysten, joiden lähettämiseen tarvitaan enemmän kuin yksi postimerkki, hinta tulee siten nousemaan lähetykseen tarvittavien postimerkkien määrän mukaisesti.

#### *Vaikutukset yrityksiin*

##### *Jakelu ja yleispalvelun laatustandardi*

Esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yleispalvelun tarjoajaan. Esityksessä on arvioitu yleispalvelua ja siihen liittyviä velvoitteita uudelleen siten, että yleispalvelun tarjonnan taloudelliset edellytykset säilyisivät myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Tällä hetkellä yleispalvelun tarjoajaksi on velvoitettu koko maassa Posti Oy.

Yleispalvelun uudistaminen esityksen mukaisesti antaisi yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakeluelvoitteesta koituvia kustannuksia. Se, että yleispalvelukirjeiden jakelu toteutettaisiin harvemmin, ei poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanottua ensimmäisen luokan kirjettä, vaan yleispalvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos sille on kysyntää.

Yleispalveluvelvollisuuden jatkaminen nykyiseen tapaan muodostuisi todennäköisesti yleispalvelun tarjoajalle kestävämmäksi taloudelliseksi taakaksi, sillä viisipäiväinen jakelu ei ole pitkällä tähtäimellä markkinaehtoisesti kannattavaa. Yleispalveluvelvollisuudesta arvioidaan tällä hetkellä koituvan noin 70-80 miljoonan euron kustannustaakka. Kirjemäärien vähenemisen noin 10 prosentilla vuodessa arvioidaan tarkoittavan noin 70 miljoonan euron liikevaihdon vuosittaista vähenemistä Postille. Tämä voisi johtaa siihen, että Posti Oy pyytäisi valtiota korvaamaan yhtiölle sen osan yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen postilain 33 §:n mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön olisi pyydettävä Viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja sitä vaatii ja jos yleispalvelun tarjoaja osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Jos kohtuuton taloudellinen rasite voitaisiin osoittaa, valtio olisi postilain nojalla velvollinen tukemaan Posti Oy:tä yleispalvelukustannuksissa. Lain mukaan muiden postiyriyten tulee osallistua näiden kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Muille postiyriyksille kustannusten korvaamiseen osallistuminen saattaisi aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia.

Sähköisen viestinnän yleistyessä tarve viisipäiväiselle jakelu- ja keräilyvelvoitteelle on vähentynyt. Jokaista kotitaloutta kohden on jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa. Siten viisipäiväisen jakeluelvoitteen sekä kirjeiden kulkunopeuden ylläpitäminen tilanteessa, jossa jaettavaa ei ole jokaisena päivänä, ei ole taloudellista kestävää. Viisipäiväisen

jakelun tukeminen julkisen rahoituksen turvin ei myöskään ole tarkoituksenmukaista erityisesti, kun jaettavaa ei ole jokaiselle arkipäivälle. Valmistelun aikana on arvioitu, että yleispalvelun jakelupäivien vähentäminen, jotta kiinteitä kustannuksia voidaan sopeuttaa laskeviin volyymeihin, mahdollistaisi säästöjä kultakin jakelupäivältä, joina yleispalvelun tarjoajan ei tarvitsisi jakaa yleispalvelukirjeitä. Tarkempaa euromääräistä arviota ei voida tehdä, koska säästöt täsmentyvät vasta, kun toiminta eri alueilla alkaa.

Elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten on kirjeitä lähettäessään huomioitava, että vastaanottajalle on varattava kohtuullinen aika tarvittaessa reagoida vastaanottamaansa kirjeeseen. Positiivisella puolestaan on velvollisuus toimittaa välitettäväkseen ottamansa lähetys lain ja toimitusehtojensa mukaisesti vastaanottajalle.

Kilpailun lisääntyminen posti- ja jakelupalveluiden tarjonnassa johtaa hintatason laskuun sellaisissa palveluissa ja sellaisilla alueilla, jossa kilpailua syntyy. Lisäksi oletettavaa on, että palveluvaihtoehdot lisääntyvät. Kilpailun syntyminen mahdollisuudet eri alueilla ja asiakasryhmissä ovat kuitenkin erilaiset, koska kilpailua oletetaan syntyvän postitoiminnan kannattavimmissa kirjetuotteissa eli suurissa määrissä postipalveluita tarvitsevien yritysasiakkaiden osalta. Asiakkaiden saavuttaman nettohyödyn suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida.

Kilpailun lisääntymisen seurauksena markkinoille syntyy tilaa uusille ratkaisumalleille, jotka ovat sisällöltään ja laadultaan erilaisia. Postimarkkinoiden kehittyminen tuottaa pitkällä aikavälillä monin tavoin enemmän arvoa asiakkaalle, minkä seurauksena alalla toimivien yritysten liikevaihto voi kasvaa. Markkinoita avattaessa ei voida yksityiskohtaisesti tietää, kuinka kauan kuluu aikaa asiakkaalle lisäarvoa antavien uusien ratkaisumallien syntymiselle, ja minkälaisia täsmällisiä toteuttamismuotoja ne tulevat saamaan.

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva jakelu alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, on omiaan alentamaan yleispalvelukirjeiden jakelusta koituvia kustannuksia, kun yleispalvelun tarjoaja voi valita jakelun järjestäjäksi tahon, joka järjestää jakelun tietyllä sovitulla alueella edullisemmin verrattuna yleispalvelun tarjoajan omaan jakeluun. Esityksen tavoitteena on alentaa yleispalvelun järjestämisestä koituvia kustannuksia. Hankintamenettelyä käyttämällä yleispalvelun tarjoajan kustannukset pysyvät joko nykyisellä tasollaan tai laskevat kolmannen osapuolen järjestäessä jakelun ottaen huomioon yleispalvelun tarjoajan veloitteisiin esityksessä ehdotetut joustot.

Valmistelun aikana on arvioitu, että jakelusäännösten muuttaminen tavalla, joka mahdollistaa jakelupäivien vähentämisen keventäisi yleispalvelun tarjoajan kustannuksia noin 10 miljoonaa euroa vuodessa jokaiselta vähenevältä jakelupäivältä.

Postilakia uudistettaessa tullaan tarkastelemaan myös valtioneuvoston asetusta postin toimipisteiden sijoittamisesta (113/2012). Asetusmuutoksella on arvioitu saavutettavan useiden miljoonien, jopa kymmenien miljoonien, eurojen säästöt yleispalvelun tarjoajalle riippuen asetuksen lopullisesta sisällöstä.

Valmistelun aikana on selvitetty, että pakollinen hankintamenettely varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisilla alueilla aiheuttaisi Posti Oy:lle noin miljoonan euron lisäkustannuksen vuodessa ja arvion mukaan jopa noin viiden miljoonan euron kertalisäkustannukset. Arviot perustuvat osin siihen, että Posti Oy joutuisi tekemään yleispalvelukirjeet kilpailutettuaan kuitenkin vielä niin sanotusti oman jakelukierroksensa, jos ne tarjoavat alueella sellaisia palveluita, joita ei ole kilpailutettu hankintamenettelyssä tai, jos kilpailutettu toimija ei voi tai halua jakaa tiettyjä tuotteita. Esityksen tarkoitus on se, että yleispalvelun tarjoaja voisi kilpailuttaa tietyn alueen kaikki kuljetukset, sekä mahdollisesti myös keräilyn, ja siten saada suurempia kustannussääs-

töjä. Tämä tarkoittaisi enemmän mahdollisuuksia ja jaettavaa muille toimijoille kuin Posti Oy:lle. Kuitenkin esityksen tavoitteena on nimenomaisesti vähentää yleispalvelun tarjoajalle koituvia kustannuksia kilpailuneutraliteetin parantamiseksi ja esityksestä saatavien hyötyjen arvioidaan kokonaisuudessaan ylittävän siitä koituvat haitat.

Menettely avaa mahdollisuuden jakelukilpailun aidolle syntymiselle ja kuljetusten yhdistämiselle etenkin haja-asutusalueilla. Jakelupalveluita tarjoaville yrityksille ehdotettu muutos tarjoaisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja ansaintamalleja. Tarkkoja arvioita ehdotettujen muutosten euromääräisistä hyödyistä muiden kuin Posti Oy:n osalta on mahdotonta tässä vaiheessa antaa, koska hyödyt konkretisoituvat vasta kilpailun lisääntyessä ja palveluiden kehityessä.

Erilaiset tutkimukset, kuten Felisberto. C: Liberalisation, completion and innovation in the postal sector (Empirical Economics (2013) 44:1407-1434), osoittavat, että markkinoiden vapauttamiselle on positiivinen vaikutus markkinoiden innovaatioihin. Uudet innovaatiot ja palvelut ovat seurausta kilpailutilanteesta, joka luo yrityksille kannustimia tehostaa ja parantaa toimintaansa. Jakelukilpailun avautuminen ja yrittäjyyden kehittyminen esityksessä kuvatulla tavalla hyödyttäisi siten haja-asutusalueella asuvia posti- ja jakelupalveluita tarjoavia yrityksiä ja palveluita käyttäviä kansalaisia.

#### *Hinnoittelu*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 §:ää siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat sisältävät kohtuullisen katteen.

Kohtuullisena pidetään enintään 10 prosentin katetta. Käte laskettaisiin yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, kuitenkin niin, että laskenta ei johda yksittäisen tuotelajin kohtuuttomaan hintaan käyttäjän kannalta. Katteen kohtuuttomuutta tulisi siis tarkastella yksittäisen tuotelajin osalta nimenomaan käyttäjän kannalta. Nykymuodossa yleispalvelutuotteissa ei sallita kohtuullista katetta, joten ehdotettu muutos luo kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Esitetty muutos mahdollistaisi sen, että yleispalveluille voisi kohdentaa ne kustannukset, joita lainsäädännön velvoittama infrastruktuurin ylläpito aiheuttaa. Ehdotus mahdollistaa myös yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta. Esitetty hintasäätelyn muutos, joka mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle kohtuullisen katteen, mahdollistaisi enimmillään noin 10 miljoonan euron potentiaalinen yleispalvelun tarjoajalle edellyttäen, että hinnankorotukset ovat kaupallisesti mahdollisia ja asiakkaiden kannalta kohtuullisia.

#### *Lokerikkojakelu*

Lokerikkojakelun osalta huoneistokohtaisista postiluukuista lokerikkojakeluun siirtyminen aiheuttaisi jonkin verran kustannuksia, jos taloyhtiöt päättäisivät ottaa lokerikot käyttöön. Moni postinsaaja myös nimenomaisesti toivoo lähetykset jaettavaksi huoneistokohtaisiin luukkuihin ja tämä on saattanut vaikuttaa jo asumismuodon valintaan. Esityksellä ei ole tarkoitus kieltää tai poistaa mahdollisuutta jakaa lähetyksiä huoneistokohtaisiin postiluukkuihin, vaan mahdollistaa lokerikkojen käyttö asunto-osakeyhtiön niin halutessa.

Jakeluyritykselle saattaa aiheutua sopimiskustannuksia, jos lokerikkojakelu tuotaisiin yhdeksi vaihtoehdoksi postiluukkujakelun rinnalle. Jos jokaisen kerrostalon kohdalla asiasta on sovittava erikseen ja käytännöt vaihtelevat suuresti eri talojen välillä, voi tämä estää käytännössä lokerikkojakelusta koituvien tehokkuushyötyjen realisoitumisen. Toisaalta esimerkiksi uusilla asuinalueilla lokerikoista saatavat hyödyt kasvaisivat nopeasti. Käytännössä muutos tilantee-

seen, jossa lokerikot nopeasti yleistyisivät, ei tapahdu nopeasti, vaikka lokerikkojen hankkiminen olisikin ensisijainen ratkaisu huoneistokohtaisiin luukkuihin verrattuna. Uusia lokerikkoja asennettaisiin luultavasti vain osaan uusista rakennuksista sekä pieneen osaan niistä vanhoista asunto-osakeyhtiöistä, jotka lokerikon päättävät hankkia ja, jos asunto-osakeyhtiöön lokerikot on esimerkiksi paloturvallisuusmääräysten tai arkkitehtuurin puolesta mahdollista asentaa.

Esitetty muutos lokerikkojakelun mahdollistamisesta ei mahdollista yleispalvelun tarjoajalle kustannussäästöjä ilman muita lisämuutoksia postilain sääntelyyn ja muihin vallitseviin käytäntöihin esimerkiksi paloturvallisuussäännöksissä.

#### *Osoiterekisteri*

Osoiterekisterin tietojen luovuttaminen siten, että hinta voi sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen vaikuttaisi erityisesti yleispalvelun tarjoajana toimivaan Posti Oy:n siten, että se ei saisi periä rekisterin tietojen luovutuksesta enää kustannusvastaavaa hintaa. Suomessa muuttaa keskimäärin vuosittain noin miljoona luonnollista henkilöä ja yritystä, joten oikeiden osoitetietojen kerääminen ja ylläpitäminen aiheuttavat Posti Oy:lle kustannuksia. Vuoden 2015 osoitetietokannan ylläpidon kokonaiskustannukset olivat noin 2,4 miljoonaa euroa. On mahdollista, että vuonna 2018 sovellettavaksi tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset voivat lisätä kustannuksia. Toisaalta siirtyminen osoiterekisterin osalta hinnoitteluun, joka voi sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen edistäisi osaltaan uusien postiyriyten markkinoille pääsyä, toimintaa markkinoilla ja postinsaajille tarjottavien palveluiden laatua. Arvioiden mukaan hyödyt yleispalvelun tarjoajan kanssa kilpaileville postiyriyksille olisivat noin yhden miljoonan euron suuruiset vuosittain.

Kilpailunäkökulmasta verkkoon pääsyn sääntelyn on oltava tarkkarajaista ja siten verkon jakamista koskevan velvoitteen luominen on rajattava tilanteisiin, joissa markkinoilla toimiminen ei ole mahdollista kilpailijoille ilman verkon jakamista ja verkon jakamisella on saavutettavissa konkreettisia kustannushyötyjä loppukäyttäjille. Tästä syystä verkkoon pääsyä ei esityksessä esitetä avattavaksi kuin osoiterekisterijärjestelmän osalta. Osoiterekisterin tietojen saatavuus avaisi muille postiyriyksille uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää omaa liiketoimintaansa ja tuoda postinsaajille ja markkinoille uusia palveluita. Osoitetietojen luovuttamiselle määriteltävien hintojen läpinäkyvyys on olennaista ja tietoja pyytäneen tahon on voitava vakuuttua hinnoittelun toteuttavan sille määriteltyjä periaatteita.

Postimarkkinoita ei voida suoraan rinnastaa tele- tai energiamarkkinoihin, joille ovat tunnusomaisia korkeat uponneet kustannukset, jotka käytännössä estävät markkinoille pääsyn. Posti Oy:n jakeluverkon kustannuksista noin 80 prosenttia on palkkakustannuksia ja muita jaellun postin määrän mukaan vaihtelevia kustannuksia. Posti Oy on kuitenkin toiminut Suomen postimarkkinoilla monopoliasemassa vuosien ajan, jolloin se on pystynyt kehittämään ja järjestämään keräily- ja jakeluverkkonsa kattamaan koko Suomen tehokkaasti. Näin ollen Posti Oy:llä on hallussaan ajantasaisin ja kattavin osoiterekisteritieto, jota muiden toimijoiden tulisi voida hyödyntää. Tällöin muut postiyriykset voisivat tarjota parempia palveluita ajantasaisilla tiedoilla oikeisiin osoitteisiin ja ennen kaikkea oikeille postinsaajille. Siten osoiterekisterin hinnoittelu siten, että hinta voi sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen, toisi konkreettisia hyötyjä myös postinsaajille. Postinsaajien kannalta olisi tärkeintä, ettei markkinoille synny useita osoitepalveluita, joihin postinsaajien täytyisi erikseen ilmoittaa jakeluun vaikuttavista muutoksista.

#### *Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Esityksen mukaiset joustot keräily- ja jakelutiheyteen poikkeustapauksissa alentaisivat jakelu- ja keräilykustannuksia, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Jakelukustannukset voivat tällaisilla alueilla nousta yhden yleispalvelulähetysten osalta noin 200-500 euroon. Esitetyt muutokset mahdollistavat siis huomattavat kustannussäästöt yleispalvelukirjeitä nyt ja tulevaisuudessa toimittaville yritysille.

#### *Vaikutukset sanoma- ja aikakauslehtiin*

Lehtijakelulla on merkittävä rooli postiverkon kappalevolyymin ylläpitäjänä. Koska erilaisia jakelupalveluita toteutetaan yhteisessä verkossa, esimerkiksi kirjevolyymien lasku luo kustannuspaineita lehtijakelulle. Toisaalta vähenevät lehtivolyymit nostavat kirjepalvelujen toteuttamisen yksikkökustannuksia tietyn peruskustannuksen ollessa kohtalaisen kiinteä. Lehtien jakelutarpeet ovat erilaisia kuin esimerkiksi kirjetuotteiden. Sanomalehdille olennaista on aikaisin aamulla tapahtuva jakelu, joka on mahdollista toteuttaa seitsemänä päivänä viikossa. Tästä syystä osa sanomalehtien jakelusta tapahtuu erillisenä päiväjakelusta. Aikakauslehdet tarvitsevat tyypillisimmillään jakelua kerran viikossa. Aikakauslehtien jakelu tapahtuu tällä hetkellä lähes yksinomaan päiväjakelun yhteydessä.

Sanomalehtien, aikakauslehtien ja mainosten jakelu eivät kuulu yleispalvelun piiriin. Suomessa ilmestyy Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan noin 200 sanomalehteä. Näistä yli kolmena päivänä viikossa ilmestyy 44 eri sanomalehteä. Näistä 44 lehdestä kotiin tilattavia lehtiä on 41 lehteä, yhden lehden ilmestyessä Ahvenanmaalla ja kolmen lehden ollessa lehtiä, joita luovutetaan vain irtonumeroina tai lähinnä yritysasiakkaille sopimuksen perusteella. Näiden 41 lehden yhteenlaskettu levikki on noin 1,3 miljoonaa kappaletta. Levikkien yhteenlaskettu koko on laskusuunnassa.

Yleispalvelun uudistamisella olisi vaikutusta mahdollisesti näiden lehtien jakeluun siltä osin kuin niitä jaetaan yleispalvelun tarjoajan päiväjakelussa peruspostin mukana. Kaikkia yllä mainittuja yli kolmena päivänä viikossa ilmestyviä lehtiä jaetaan varhaisjakeluna. Varhaisjakelua ei voida kuitenkaan tarjota kaikille lehtien tilaajille, vaan jakelutapa riippuu pääasiassa lehden tilausosoitteen sijainnista. Varhaisjakelun keskimääräinen päivävolyymi oli vuonna 2014 Sanomalehtien Liitto ry:n mukaan hieman yli 1,1 miljoonaa kappaletta.

Esityksessä ehdotettu uusi 17 §:n 2 momentti hankintamenettelystä yleispalvelussa takaa sen, että niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, yleispalvelukirjeet jaetaisiin poikkeuksetta vähintään viitenä päivänä viikossa. Tämä varmistaisi sen, että sanomalehdille ongelmallinen haja-asutusalueiden jakelu jatkuisi edelleen viitenä päivänä viikossa. Lehdistöllä olisi haja-asutusalueillakin käytettävissään viisipäiväinen jakelu, josta niiden on sovittava yhdessä jakelijan kanssa kaupallisin sopimuksin, kuten nykyisin.

Jakeluyhtiö Suomen toimialue kattaa tällä hetkellä noin 75 prosenttia Suomen kuntien pinta-alasta. Jakeluyhtiö Suomeen kuuluu 11 lehtitaloa, jotka ovat keskittyneet omilla toiminta-alueillaan lehtien ja kirjeiden jakeluun. Näin ollen kyseisillä alueilla yleispalveluntarjoajan tarjoamalle jakelulle on vaihtoehto jo melko suuressa osassa maata. Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2013 lopussa Suomen taajama-aste oli noin 85 prosenttia, eli taajamien ulkopuolella asuvien osuus väestöstä oli noin 15 prosenttia.

Lehtien levikin pieneneminen nostaa yksikkökustannuksia kaikille yhteisessä jakeluverkossa jaettaville tuotteille, koska jakelumäärien vähentyessä jakeluverkon kiinteät kustannukset tulevat vastaavasti pienempien jakelumäärien kannettaviksi. Suuri osa jakelukustannuksista on kiinteitä eivätkä ne vähene volyymin laskiessa.

### *Työllisyysvaikutukset*

Ministeriön arvion mukaan yleispalveluvelvoitteen uudistaminen jakelun ja laatustandardin osalta olisi työllisyysvaikutuksia erityisesti yleispalvelun tarjoajan työntekijöihin nähden. Yrityskirjeitä ja sanomalehtiä jaellaan tällä hetkellä Posti Oy:n toimesta jopa seitsemänä päivänä viikossa eikä nimenomaan yleispalveluun kuuluvissa postilähetyksissä siirtyminen mahdolliseen kolmipäiväiseen jakeluun yleispalvelukirjeiden osalta vaikuttaisi yrityskirjeiden tai sanomalehtien jakeluun. Jaettava määrä sanomalehtien ja yrityskirjeiden osalta vähenisi vain, jos tietyt sanomalehdet eivät enää käyttäisi Posti Oy:n jakelupalveluja. Työllisyyden kehitystä arvioitaessa on huomioitava, että työllisyysvaikutukset pitemmällä aikavälillä eivät merkittävässä määrin suoranaisesti johdu tästä esityksestä, vaan toimialan yleisestä kehityksestä, digitalisoitumiskehityksestä sekä esimerkiksi median murrosvaiheesta.

Toiseksi käytäntö osoittaa, että tuottavuuden kasvu alentaa tuotantokustannuksia, yritysten voittomarginaaleja ja myös hintoja. Tämä puolestaan johtaa siihen, että uudessa kysynnän ja tarjonnan tasapainossa tuotteita ostetaan ja myydään entistä enemmän ja alemmalla hinnalla. Tuottavuuden kasvun vaikutus työllisyyteen on tämän mekanismin kautta positiivinen. Empiiriset tutkimustulokset (esim. OECD:n julkaisu DAF/COMP/GF(2015)9) osoittavat, että tuottavuuden parantumisen lopullinen vaikutus työllisyyteen on positiivinen, ja tähän lopputulokseen liittyy mahdollisesti myös korkeammat reaali-palkat hintojen alenemisen johdosta. Kun sääntelyllä ei ylläpidetä tehottomia toimintamalleja, siirtyy työvoima-alalta toiselle tai alan sisällä uusiin tehtäviin. Tehottomien työpaikkojen suojeleminen johtaa työpaikkojen menettämiseen jollain toisella, tuottavammalla alalla tai tehtävässä.

Yleispalveluvelvoitteen uudistaminen voisi johtaa siihen, että yleispalvelun tarjoaja voisi kehittää toimintaansa tuottavampaan suuntaan, millä on pitkällä tähtäimellä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tällä uskotaan olevan myös positiivisia kerrannaisvaikutuksia muilla aloilla. On mahdollista, että esitetyn hankintamenettelyn käyttö johtaisi irtisanomisiin yleispalvelun tarjoajan osalta, mutta on yhtälailla mahdollista, että mahdolliset uudet jakeluyhtiöt hyödyntäisivät alueella jo työskenteleviä jakajia omassa jakelussaan, jolloin irtisanomisilta vältyttäisiin. Myös muut toimenpiteet ovat mahdollisia, kuten se, että yleispalvelun tarjoaja käyttäisi hankintamenettelyssä määritellyillä alueilla omia työntekijöitään alihankkijoina.

Esityksessä ehdotettu hankintamenettely mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle nykyistä laajemman alihankinnan käytön. Hankintamenettelyssä yleispalvelun tarjoajan ei tarvitse hyväksyä sen omaa toimintaa heikompia tarjouksia, vaan niillä alueilla, joilla se osoittaa toimivansa tehokkaammin kuin muut hankintamenettelyyn osallistuvat tahot, se voi jatkaa toimintaansa kuten tälläkin hetkellä. Tällaisilla alueilla esityksellä ei olisi lainkaan työllisyysvaikutuksia. On sekä työntekijöiden, yleispalvelun tarjoajan että muiden jakelupalveluita tarjoavien yritysten edun mukaista, että esityksen mukainen aluejako ja hankintaprosessi saadaan tehtyä ripeästi siirtymäajan puitteissa, jotta mahdolliset työllisyysvaikutukset voidaan tarkemmin arvioida. Kaikkia hankintamenettelyn alaisia alueita ei myöskään ole tarkoituksenmukaista kilpailuttaa vuosittain, vaan tarkoitus on kilpailuttaa niitä alueita, joissa sanomalehtien varhaisjakeluverkoissa tapahtuu muutoksia. Tällainen menettely luo pysyvyyttä yleispalvelun tarjoajan ja muiden jakelupalveluita tarjoavien yritysten henkilöstöpolitiikalle.

On hyvin todennäköistä, että siirtyminen kansalaisten viranomaisasioinnissa paperikirjeiden sijasta ensisijaisesti sähköiseen postilaatikkoon vuodesta 2018 alkaen vähentää jaettavan postin määrää kiihtyvällä vauhdilla. Käytännössä tämä tarkoittanee myös muutoksia postiyriyten organisaatioihin.

Postiyriyten asiakkaat voivat arvostaa uudet tuotteet ja palvelut korkeammalle kuin nykyisin tarjolla olevat. Esimerkiksi Posti Oy on jo nyt kehittännyt uusia toimintamalleja, kuten koti-apupalveluja, joilla se pyrkii hyödyntämään olemassa olevaa kapasiteettia tehokkaammin ja vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Postilain uudistuksen kanssa samaan aikaan etenevä liikennekaari-lakihanke mahdollistaa erilaisten kuljetuspalveluiden yhdistelyä ja tuo postinjake-lua tekeville yrityksille huomattavia mahdollisuuksia tehostaa ja laajentaa toimintaansa. Posti Oy:llä olisi esimerkiksi henkilöliikenteen harjoittamiseen soveltuvat kalusto- ja henkilöstö-resurssit jo valmiina ja muu toiminta tukisi luonnostaan tämän tyyppisiä kuljetuksia. Toimin-nassa olisi mahdollista saavuttaa huomattavia mittakaavaetuja. Olisi tärkeää, etteivät liialliset velvoitteet muussa lainsäädännössä estäisi toiminnan kehittämistä.

Lokerikkojakelua ja huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakamista tulee arvioida kokonaisuutena, eikä niitä ole syytä nähdä toisilleen vastakkaisina. Lokerikkojakelun yleistymisen puolesta puhuu jakeluyriyten työtaakan keventäminen ja uusien palvelukonseptien mahdollista-minen. Lokerikkojakelulla kevennettäisiin postinjakajien työtaakkaa ja parannettaisiin työtur-vallisuutta. Erityisesti hissittömissä porraskäytävissä jakelutyöhön liittyy tapaturmariski esi-merkiksi talvisin.

Lokerikkojakelu nopeuttaisi jakelua ja alentaishi jakelukustannuksia. Muun muassa verkkokau-pan ja ruokalähetysten yleistymisen on lisännyt pakettien osuutta lähetyksistä ja lokerikkoja-kelu tukisi tällaista toimintaa huoneistokohtaista postiluukkua paremmin. Lokerikkojen hyö-dyntäminen nostaisi käytännössä palvelutasoa, kun paketin noutoa varten ei tarvitsisi lähteä postitoimipisteeseen tai pakettiautomaatille. Se myös parantaisi omaisuuden ja tietojen turvaa, kun jakajan ei tarvitsisi jättää jakelukärryä tai -pyörää näkyvistään rappukäytävässä kulkemi-sen sijaan.

#### *Vaikutukset julkiseen talouteen*

Yleispalvelun uudistaminen jakelun ja laatustandardin osalta kohtelishi taajamissa ja haja-asutusalueilla asuvia postinsaajia tasapuolisesti. Se myös mahdollistaisi yleispalvelun tarjo-ajalle mahdollisuuden tehostaa toimintaansa ja vähentää jakelusta koituvia kustannuksia. Yleispalvelukirjeiden jakelun toteutuessa harvemmin ei poistaisi mahdollisuutta hyödyntää niin sanotun ensimmäisen luokan kirjettä postiyriyten tai postinsaajien käytöstä, vaan yleis-palvelukirjettä nopeampaa palvelua voitaisiin tarjota, jos sille on kysyntää.

Muiden kuin yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden hinnoittelu saattaa eriytyä tuotteittain ja alueittain riippuen siitä, missä laajuudessa kilpailua syntyy sekä mihin alueisiin ja tuotteisiin kilpailu kohdistuu. Lainsäädännössä ei tälläkään hetkellä ole estettä sille, että tällaisten tuotteiden hinnoittelu eriytyisi. Toimintaympäristön muutoksia alueellisesti ja muutosten vai-kutusten laajuutta ja kohdistumista eri alueisiin ei ole mahdollista luotettavasti arvioida. Yleispalvelua tulee kuitenkin joka tapauksessa tarjota koko maassa laissa määritellyllä tavalla tasapuolisin ehdoin.

Ehdotuksen valtiontaloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, joudutaanko yleispalvelun kustan-nuksia korvaamaan yleispalvelun tarjoajalle valtion varoista. Postitoimintaan ei ole osoitettu julkista rahoitusta ja siihen sovelletaan 24 prosentin arvonlisäverokantaa yleispalvelua lukuun ottamatta. Yritysverotulojen ja arvonlisäverotulojen ohella valtio on vuosittain saanut osinko-tuloja Posti Group Oyj:n, joka omistaa Posti Oy:n, omistajana. Vuodelta 2015 osinkoja tulou-tettiin omistajalle 18 miljoonaa euroa ja vuodelta 2014 osinkoja ei vastaavasti tuloutettu omis-tajalle, vaan tilikauden tulos siirretään yhtiön kertyneisiin voittovaroihin.

Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajalle korvattaisiin valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Arviointi tapahtuisi yleispalvelun tarjoajan pyynnöstä Viestintäviraston tekemän nettokustannuslaskelman perusteella. Yleispalvelun nettokustannuksia ei ole toistaiseksi ollut tarvetta arvioida, koska Posti Oy yleispalvelun tarjoajana on pystynyt tuottamaan yleispalvelun ilman tukea. Jos tukea jouduttaisiin maksamaan, merkitsisi se, että valtion talousarvioon tulisi ottaa korvauksen summaa vastaava määräraha, jos korvausvelvollisuus realisoituisi. Määrärahaa vastaava summa olisi mahdollista kattaa esimerkiksi muilta postiyrittäjiltä perittävällä erityisellä maksulla tai verolla, josta säädettäisiin erikseen.

Vaikutukset kansantalouteen ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista

Ehdotuksella edistetään toimivaa kilpailua, jolla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Tarkoitus on valmistella sellaista sääntelyä, joka synnyttää laajan mahdollisuuden tuottaa palveluja hyvin erilaisilla tavoilla ja joka ei estäisi uusien palvelujen syntymistä. Kilpailu tai kilpailun uhka kannustaa kehittämään postipalvelujen tuotannon kustannustehokkuutta ja tuottavuutta, ottamaan käyttöön innovatiivista teknologiaa ja kehittämään uusia palvelumuotoja. Ehdotuksella pyritään edesauttamaan myös sähköisten palvelujen kehittämistä osana postitoimintaa postidirektiivin mahdollistamissa puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalveluista voisi periä kohtuullista katetta. Tämä on omiaan edistämään yleispalveluun kuuluvien tuotteiden kehittämistä ja sitä, ettei yleispalvelun tarjoamiseksi tarvita valtion tukea.

Valmistelun aikana on selvitetty, että yleispalveluvelvollisuudesta arvioidaan tällä hetkellä koituvan noin 70-80 miljoonan euron kustannustaakka. Kirjemäärien vähenemisen noin 10 prosentilla vuodessa arvioidaan tarkoittavan noin 70 miljoonan euron liikevaihdon vuosittaista vähenemistä Postille.

Vuoden 2015 osoitetietokannan ylläpidon kokonaiskustannukset olivat noin 2,4 miljoonaa euroa. On mahdollista, että vuonna 2018 sovellettavaksi tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset voivat lisätä kustannuksia osoiterekisterin ylläpitäjälle. Toisaalta siirtyminen osoiterekisterin osalta hinnoitteluun, joka voi sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen edistäisi osaltaan uusien postiyrittäjien markkinoille pääsyä, toimintaa markkinoilla ja postinsaajille tarjottavien palveluiden laatua. Arvioiden mukaan hyödyt yleispalvelun tarjoajan kanssa kilpaileville postiyrittäjille olisivat noin yhden miljoonan euron suuruiset vuosittain.

Valmistelun aikana on arvioitu, että jakelusäännösten muuttaminen tavalla, joka mahdollistaisi jakelupäivien vähentämisen, keventäisi yleispalvelun tarjoajan kustannuksia noin 10 miljoonaa euroa vuodessa jokaiselta vähenevältä jakelupäivältä. Toisaalta jakelun pakollinen kilpailuttaminen sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisilla alueilla aiheuttaisi tämän hetken arvion mukaan vähintään noin miljoonan euron lisäkustannuksen vuodessa ja arviolta jopa noin viiden miljoonan euron kertaliskustannukset. Esitetty hintasääntelyn muutos, joka mahdollistaa yleispalvelun tarjoajalle kohtuullisen katteen, mahdollistaisi enimmillään noin 10 miljoonan euron potentiaalinen yleispalvelun tarjoajalle edellyttäen, että hinnankorotukset ovat kaupallisesti mahdollisia ja asiakkaiden kannalta kohtuullisia.

Postilakia uudistettaessa tullaan tarkastelemaan myös valtioneuvoston asetusta postin toimipisteiden sijoittamisesta (113/2012). Asetusmuutoksella on arvioitu saavutettavan useiden miljoonien, jopa kymmenien miljoonien, eurojen säästöt yleispalvelun tarjoajalle riippuen asetuksen lopullisesta sisällöstä.



Yllä esitettyjen kustannusten ja hyötyjen lisäksi ei voida antaa tarkkoja arvioita siitä, kuinka suuret hyödyt syntyvät esityksen myötä, kun harvaanasutuille alueille syntyy uutta yrittäjyyttä ja jakelupalveluiden tarjoajia. Postinsaajat hyötyvät esityksestä uusien palveluiden myötä ja esityksestä postinsaajille koituva kustannus on vain yleispalvelutuotteesta perittävä kohtuullinen, enimmillään 10 prosentin, kustannus. Sanomalehdet hyötyvät esityksestä siten, että viisi-päiväinen jakelu säilyy haja-asutusalueilla, jossa viisipäiväisen jakelun säilyminen on lehdistölle erityisen tärkeää.

Kokonaistaloudellisen arvion jälkeen euromääräiset säästöt yleispalvelun tarjoajalle, muille postiyrityksille ja esimerkiksi kunnille, jotka voivat yhdistellä ateria-, posti- ja henkilökuljetuksia, ylittävät moninkertaisesti esimerkiksi vain yleispalvelun tarjoajalle koituvat kustannukset. Näin ollen esityksen kokonaistaloudellisen arvion voidaan todeta olevan selvästi positiivinen.

### 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 26. syyskuuta sähköisen postilaatikon käyttöön siirtymisestä, joka on valtiovarainministeriön valmisteleva hanke. Tavoitteena on, että käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta, jonka tavoitteena on käyttäjälähtöiset ja ensisijaisesti digitaaliset palvelut. Siirtyminen sähköiseen postilaatikkoon tuo julkiselle hallinnolle merkittäviä säästöjä, koska esimerkiksi Kela ja Verohallinto käyttävät paperipostiin yhteensä lähes 25 miljoonaa euroa vuosittain. Esitys luo postimarkkinoilla toimivien yritysten lisäksi myös viranomaisille keinoja hoitaa fyysisten kirjeidensä jakelua volyymien laskiessa hyödyntämällä eri jakelupalveluiden tarjoajia ja kuljetusten yhdistämistä eri alueilla.

#### *Keräily ja jakelu*

Ehdotettu hankintamenettelyyn perustuva jakelu alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, lisäksi sekä Viestintäviraston tehtäviä että mahdollisesti markkinaoikeuksien työmäärää jonkin verran. Viestintäviraston tulisi määritellä ne alueet, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Tehtävä olisi virastolle uusi. Hallinnollista taakkaa puolestaan poistaisi se, että Viestintäviraston tulisi tarkastella alueet uudelleen vuosittain niiden alueiden osalta, joihin on tehty muutoksia, joten käytännössä työ tehtäisiin virastossa kerran vuodessa.

Markkinaoikeuksien työtä ehdotettu muutos saattaisi lisätä, jos yleispalvelun tarjoajan tekemistä hankintamenettelyn päätöksistä valitettaisiin markkinaoikeuteen. Hankintamenettelyn ollessa läpinäkyvä ja syrjimätön, on epätodennäköistä, että valitusten määrä olisi merkittävä.

#### *Viestintäviraston toimivaltuudet*

Viranomaisten välisiin toimivaltuuksiin ehdotuksella ei ole vaikutuksia. Liikenne- ja viestintäministeriöllä säilyy edelleen tehtävänä postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen. Viestintäviraston tehtävänä säilyy edelleen valvoa postilain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Ehdotuksessa Viestintäviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin esitetyt muutokset mahdollistaisivat Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutokset vastaisivat tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä.

Ehdotuksessa esitetty hankintamenettelyyn perustuva yleispalvelun järjestäminen tulee lisäämään Viestintäviraston tehtäviä siltä osin, kun on kyse niiden alueiden määrittämisestä, joil-

la ei ole sanomalehtien ylläpitämää varhaisjakeluverkkoa. Määrittelytehtävän ei kuitenkaan arvioida lisäävän Viestintäviraston työtä merkittävästi.

Osoiterekisterin hintasääntelyä esitetään muutettavaksi siten, että hinta ei olisi kustannussuuntautunut, vaan hinnoittelu perustuisi irrottamiskustannuksiin. Irrottamiskustannukset on kustannussuuntautunutta hintaa yksinkertaisempi määritellä ja siten Viestintäviraston valvonta-tehtävät tältä osin yksinkertaistuisivat ja vähentäisivät työtaakkaa.

### *Postinumerojärjestelmä*

Valmistelun aikana arvioitiin postinumerojärjestelmän siirtoa viranomais toiminnaksi Viestintävirastoon. Siirron arvioitiin mahdollisesti tasapainottavan järjestelmän ylläpitoa ja mahdollistavan nykyistä paremmin sen, että kaikki toimijat voisivat vaikuttaa järjestelmään tehtäviin muutoksiin. Lisäksi siirto mahdollistaisi sen, että tiedot voitaisiin avata entistä kattavammin kaikkien postiyriyten ja muiden toimijoiden käyttöön. Järjestelmän sisältämät tiedot olisivat julkisena aineistona myös mahdollista luovuttaa maksuttomasti kaikkien käyttöön.

Järjestelmän siirto viranomaiselle ja sen hoitaminen viranomais toimintana olisi kuitenkin hallinnollisesti raskas prosessi. Tehtävä olisi Viestintävirastolle uusi, ja edellyttäisi uuden toiminnon perustamista virastoon ja riittävien henkilöstö- ja muiden resurssien varaamista sitä varten. Käytännössä siirron toteuttamiseen olisi varattava myös kohtuullinen siirtymäaika, jotta se voitaisiin tehdä hallitusti ja siten, etteivät postinjakelu ja yhteiskunnan muut tärkeät toiminnot vaarannu siirron vuoksi.

Siirron edellyttämien kertaluonteisten kustannusten (investoinnit tietojärjestelmiin, henkilöstön koulutus-, yms. kulut) lisäksi toiminnan ylläpito aiheuttaa myös uusia kustannuksia (henkilöstökustannukset, ict-järjestelmät, asiantuntijapalveluiden ostot), joihin olisi varauduttava Viestintäviraston toiminnassa.

Viestintävirasto on valtion talousarviossa nettobudjetoitu virasto, joka kattaa toimintansa kustannukset pääosin erilaisilla maksuilla. Postilain 68 §:n mukaan postiyriyten on velvollinen suorittamaan Viestintävirastolle vuotuisen postitoiminnan valvontamaksun. Postilain valvontamaksua korotettiin viimeksi vuoden 2012 alusta. Käytännössä postinumerojärjestelmän siirto Viestintävirastolle voisi merkitä esimerkiksi postitoiminnan valvontamaksun korotusta. Suomessa Posti Oy hallitsee kirjelähetysten markkinoita merkittävältä osin, mikä merkitsisi, että yritys maksaisi Viestintävirastolle järjestelmän ylläpidon. Lisäksi on huomioitava, että siirron myötä Posti Oy:n kustannukset järjestelmään liittyen eivät pienene vastaavasti, koska yritys tarvitsisi edelleen järjestelmää tuotantonsa ohjaamiseen.

Yllä esitetyin perustein postinumerojärjestelmän siirtäminen mahdolliselle muulle toimijalle kuin Viestintävirastolle olisi myös haastavaa ja siten esityksessä ei päädytty ehdottamaan postinumerojärjestelmän ylläpidon siirtämistä pois Posti Oy:n vastuulta.

### **3.3 Ympäristövaikutukset**

Esityksellä on todennäköisesti postitoiminnan kokonaisenergiankulutusta ja kasvihuonepäästöjä vähentävä vaikutus, koska se mahdollistaa muun ohessa erilaisten tuotantoprosessien tehostamisen. Postitoiminnan energiankulutuksesta ja hiilidioksidipäästöistä valtaosa syntyy eri liikennevälineiden käytöstä. Hiilidioksidipäästöjä syntyy myös lajittelukeskus- ja toimipiste kiinteistöjen lämmityksestä ja sähkönkulutuksesta. Energian kulutukseen ja kasvihuonepäästöjen määrään vaikuttaa pääasiassa kuljettava matka, eikä kerralla jaettavien tuotteiden määrällä ole juuri merkitystä aiheutuviin päästöihin.

Esityksen kaltainen yleispalvelukirjeiden laatustandardin muuttaminen mahdollistaisi postilähetysten joustavamman kuljettamisen, mikä vähentäisi kuljettua matkaa, kun kuljetuksia voisi yhdistää jaeltavien postilähetysten mukaan. Jakelujen yhdistämisellä ja jakelutoiminnan tehostumisella on todennäköisesti jakelusta aiheutuvia liikennemääriä pienentävä vaikutus, kun kahden jakeluauton sijasta jakelureiteillä voisi kulkea vain yksi auto tai tiettyinä päivinä auton ei tarvitsisi kulkea tietyillä reiteillä lainkaan. Liikennemääriä vähentää myös yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakeluvuorosta tehtävät poikkeukset. Ympäristölle koituvia hyötyjä saattavat vähentää kilpailun myötä mahdollisesti syntyvät päällekkäiset jakeluverkot. Esityksellä ei ole vaikutusta postitoiminnasta aiheutuvan jätteen syntyyn tai sen käsittelyyn.

### 3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kirjeiden kulkunopeutta koskevaa sääntelyä joustavoittamalla annettaisiin lisäaikaa postipalveluiden tuotannolle (keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu), jolloin toimintaa olisi mahdollista tehostaa. Sähköisen viestinnän jatkuvasti lisääntyessä nopeaan perillemenoon perustuvan kirjepalvelun tarve on vähentynyt. Tällä hetkellä merkittävä osa yritysasiakkaista valitsee kirjelähetysilleen hitaamman kulkunopeuden, koska se on edullisempi tapa. On nähtävissä, että kuluttaja-asiakkaat ovat valmiita lähettämään kirjeet nykyistä hitaammalla kulkunopeudella, jos vastaavasti hinta on alhaisempi. Käytännön esimerkki tästä on joulutervehdykset, joita on mahdollista lähettää normaalikirjettä edullisemmin toimitusajan ollessa vastaavasti pidempi. Niin sanotusta 1. luokan kirjeestä asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin niin kauan, kun palvelua käytännössä tarjotaan.

Jos viisipäiväinen jakelu- ja keräilytiheys sekä kirjeiden kulkunopeusvaatimukset säilytetään nykyisessä muodossaan, taataan lain tasolla se, että kirjelähetykset tulevat kotiin jokaisena arkipäivänä viikossa. Velvoite kattaa lähes koko Suomen, poikkeuksena ovat ainoastaan vaikeakulkuiset alueet, joille ei ole ympärivuotista kulkua. Velvoite kohdistuu yleispalvelukirjeisiin, joiden määrä on erityisesti vähentynyt viime vuosina voimakkaasti. Jos yleispalveluvuoroita ei lievennetä, johtaa se hyvin todennäköisesti siihen, että yleispalvelun järjestäminen vaatisi valtion tukea. Ehdotetulla uudella 17 §:n 2 momentilla hankintamenettelystä yleispalvelun järjestämisessä turvataan se, että yleispalvelun tarjoajan perusjakelussa jaettavat kirjeet ja lehdet on mahdollista jakaa edelleen viitenä päivänä viikossa.

Yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoja vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoiminnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvuoroituksen alaisuuteen tuotteisiin. Siksi esityksen valmisteluvaiheessa ei nähdä tarpeelliseksi tarkistaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusaikoja koskevaa lainsäädäntöä.

Yleispalvelun tarjoaja Posti Oy on osoittanut halunsa toimia kilpailuilla markkinoilla omaehtoisesti ilman valtion tukea kehittämällä jakelupalveluja ja palvelupisteverkoston markkinaehtoisemmin, tuotekohtaisesti ja asiakastarpeiden mukaisesti, kunhan se voi toimia markkinoilla tasapuolisissa säännöissä.

Esityksessä ehdotetaan, ettei siinä rajattaisi näkövammaisten lähetysten osalta lähettäjäksi vain näkövammaista henkilöä, vaan lähetysosoituksen tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetys olisi maksutonta. Ehdotus parantaa näkövammaisten asemaa.

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi lain 43 §:ää jakelusta, mutta säännöksen muutoksen yhteydessä ei muuteta 43 §:n 2 momenttia, jossa säännellään postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvista henkilökohtaisista erityistarpeista. Näin ollen säännöksen muutos ei heikennä niiden postinsaajien asemaa, joilla on 43 §:n 2 momentin mukaisia erityistarpeita.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia ihmisten henkiseen tai fyysiseen terveyteen tai hyvinvointiin. Ehdotuksella ei ole vaikutuksia lapsiväestöön tai sen etuun. Ehdotuksella ei ole myöskään vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

#### **4 Asian valmistelu**

Postilakia uudistetaan kahdessa osassa. Hankkeen ensimmäisessä osassa siirryttiin valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Laki vahvistettiin 9.6.2016. Hankkeen toisessa osassa postilakia tarkastellaan kokonaisuudessaan ja tarkoituksena on poistaa vanhentunutta ja alan toimijoiden liiketoimintaa haittaavia normeja. Työtä tehtiin tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Hankkeen toista osaa on valmisteltu virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä.

##### **4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Hankkeen toisen osan valmistelu aloitettiin keväällä 2016, jolloin liikenne- ja viestintäministeriö järjesti avoimen kuulemistilaisuuden, jossa esiteltiin hankkeen aikataulua ja prosessin etenemistä. Tilaisuuden yhteydessä sidosryhmiltä pyydettiin avoimia kommentteja siitä, mitä postilaissa tulisi muuttaa ja mitä ei. Näiden kommenttien perusteella ministeriö valmisteli arviomuistion postilain muuttamiseksi, joka lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle elokuun alussa 2016.

Arviomuistiossa käsiteltiin sekä yleispalveluun että postimarkkinoihin liittyviä kysymyksiä. Arviomuistion saatteessa toimijoita pyydettiin arvioimaan ministeriön esittämiä ratkaisuvaihtoehtoja ja sitä, ovatko kaikki tarpeelliset asiakokonaisuudet otettu muistiossa huomioon. Arviomuistio ei sisältänyt ministeriön linjauksia hallituksen esityksen sisällöstä, vaan tarkoitus oli avoimesti sidosryhmien kanssa yhdessä löytää asiakokonaisuudet, joihin postilaissa haluttiin muutosta.

Arviomuistioon annettujen lausuntojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että sillä on tarpeelliset pohjatiedot hallituksen esityksen valmistelun käynnistämiseksi. Hallituksen esitys lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle syksyllä 2016 ja siihen saatiin lukuisia kommentteja.

Myös lainsäädännön arviointineuvosto valitsi postilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen arvioitavakseen. Neuvosto antoi esitysluonnoksesta lausuntonsa 13.1.2016 (Dnro. VNK/2480/32/2016). Neuvoston mukaan hallituksen esitysluonnoksessa on esitelty kattavasti lain taustaa, nykytilaa, tavoitteita, toimenpiteitä ja keskeiset kohderyhmät. Esitysluonnos on neuvoston mukaan informatiivinen ja siinä on esitelty jonkin verran lain eri toteuttamisvaihtoja. Kansainvälisiä esimerkkejä on kuvattu laajasti. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu vaikutuksia yleisellä tasolla monipuolisesti. Neuvosto katsoi, että esitysluonnoksen olennainen puute on kuitenkin se, että keskeisten ehdotusten olennaimimmat hyödyt ja kustannukset eivät hahmotu luonnoksesta. Esitysluonnoksen perusteella ei neuvoston mukaan saa käsitystä keskeisten ehdotusten euromääräisistä odotetuista vaikutuksista yritys-, kotitalous-, julkiseen talouteen tai viranomaisiin. Esitysluonnoksen taloudellisista vaikutusarvioista ei käy ilmi, ylittävätkö lainmuutoksella tavoiteltavat odotetut yhteenlasketut hyödyt yhteenlasketut kustannukset.

Esitysluonnosta on täydennetty neuvoston esityksen mukaisesti vaikutusarviointien sisältöä selkeyttämällä ja ryhmittelemällä tekstiä uudelleen, täydentämällä taloudellisten vaikutusten arviointeja niin yritysten kuin kotitalouksien osalta, tuotu esiin kokonaistaloudellinen arvio esityksen tuotoista ja kustannuksista sekä täydennetty vaikutusarviointeja kauttaaltaan joko numeerisesti tai verbaalisesti, koska tiettyjä arvioita ei ole voitu tehdä hyödyntäen tarkkoja euronmääräisiä arvioita. Esimerkiksi tarkkoja lukuja siitä, millaisia ja missä määrin esitys synnyttää uusia palveluita ja millaisia tarkkoja työllisyysvaikutuksia esitykselle on, ei ole voitu esittää, koska esimerkiksi uusien palveluiden määrää tai muotoa ei voida ennustaa.

Seuraavaksi referoidaan hallituksen esityksestä vastaanotettuja lausuntoja ja, kuinka niihin reagoitiin.

#### **4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaanotti lausuntokierroksen aikana hallituksen esitysluonnoksesta 36 lausuntoa.

Lausuntojen perusteella esityksestä poistettiin ehdotettu uusi 24 b § tietojärjestelmästä sähköisille sisällöille, koska se nähtiin tarpeettomana markkinoilla jo olevien tietojärjestelmien vuoksi.

Esityksen 17 §:n 1 ja 2 momentin muotoilua tarkennettiin lausuntopalautteen perusteella lakiteknisesti selkeämmäksi ja tiiviimmäksi. Esityksen 17 §:n 1 momentissa säännellään nyt selvemmin yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräilystä ja jakelusta sekä niihin sovellettavasta laatustandardista. Säännöksen 2 momentissa säännellään ehdotetusta hankintamenettelystä viisipäiväisen jakelun osalta sekä sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen vuosittaisesta tarkastelusta niiltä osin kuin varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia.

Esityksen 17 § keräilystä ja jakelusta sekä 19 § yleispalvelun laatustandardista täydennettiin ja tarkennettiin esityksen perusteluihin, koska monissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve kuvata esityksen hankintamenettelyä koskevaa järjestelmää yksityiskohtaisemmalla tasolla. Esimerkiksi tarkennettiin sitä seikkaa, että hankintamenettely koskee vain jakelun järjestämistä, ei sekä keräilyä että jakelun järjestämistä. Keräilyn toteuttaminen viitenä päivänä viikossa saataisi muodostua alalle tulon esteeksi pienille jakelutoimijoille, joten tästä syystä se on päätetty jättää pois hankintavelvoitteen piiristä.

Lausuntokierroksen jälkeen esityksen osiota ”suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” täydennettiin yhdenvertaisuuden ja henkilötietojen suojan arvioinnin osalta.

Lausuntokierroksen jälkeen esitetään muutettavaksi 27 §:n 1 momenttia siten, että se vastaisi 19 §:ssä laatustandardiin esitettyjä muutoksia. Kyse on säännöksen lakiteknisestä tarkennuksesta.

Lausuntokierroksen jälkeen 15 §:ää yleispalveluun kuuluvista postilähetyksistä tarkennettiin siten, että siihen esitettyä lakiteknistä muutosta ei toteuteta mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi. Näin ollen kyseistä säännöstä muutetaan vain siten, että se vastaa esitettyä 19 §:n laatustandardin muuttamista.

Lausuntopalautteen arvioinnin jälkeen esitetty muutoksenhakua koskeva 80 § poistettiin, koska säännöksen nähtiin olevan ristiriidassa muutoksenhakua koskevien yleisten periaatteiden kanssa.

Postinumerojärjestelmään esitettyihin muutoksiin oltiin pääosin lausuntokierroksella tyytyväisiä. Osa lausunnonantajista toi edelleen esiin, että postinumerojärjestelmän ylläpito tulisi siirtää pois Posti Oy:ltä, mieluiten viranomaisen, kuten Viestintäviraston hoidettavaksi. Siirtoa on arvioitu tässä esityksessä osiossa 3.3 - vaikutukset viranomaisten toimintaan. Kyseisessä osiossa on perusteltu, miksi järjestelmän ylläpitoa ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi siirtää pois Posti Oy:ltä.

Osoiterekisterijärjestelmään ehdotetut muutokset nähtiin lausunnoissa pääosin kannatettavina lukuun ottamatta osoiterekisterin tietojen luovutuksen hinnoittelua irrottamiskustannuksin, josta esitettiin ristiriitaisia näkemyksiä. Osa lausunnonantajista näki ehdotetun muutoksen edistävän postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistavan muille postiyrityksille uusia liiketoiminta-mahdollisuuksia. Osa lausunnonantaneista vastusti ehdotettua muutosta, koska osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvat kustannukset jäisivät nykytilassa Posti Oy:n kannettaviksi. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että huoneistokohtaisten osoitetietojen tulisi olla avoimia kaikille posti-, jakelu- ja logistiikkaoperaattoreille, ei pelkästään postitoimintaa harjoittaville operaattoreille. Valmistelun aikana on nähty, että erilaisten tietojärjestelmien tietojen avaaminen edesauttaa uusien liiketoimintamahdollisuuksien syntymistä ja pitää siten esitettyä muutosta perusteltuna.

Osa lausunnonantajista toi esiin, että verkkoon pääsyä olisi tullut käsitellä ja avata vielä laajemmin, mitä esityksessä on postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmän osalta ehdotettu. Ainakin väliaikaisia osoitteenmuutostietoja, postilaatikkojen sijaintitietoja sekä fyysisiä jakeluosoitteita postilokeroille, yrityspostinumeroille ja virtuaalipostilokeroille esitettiin avattavaksi Posti Oy:n kilpailijoiden käytettäväksi. Valmistelussa on katsottu, että esitetyt muutokset ovat tarkoituksenmukaiset ja riittävät edistääkseen postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistaisi muille postiyrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Lausuntokierroksen jälkeen 40 §:n 2 momentin sanamuotoa muutettiin siten, että kieltäytymisoikeus koskee sellaisia lähetyksiä, joiden on ”perusteltua syytä epäillä” aiheuttavan vaaraa, koska se vastaa paremmin lain tarkoitusta.

Esitettyä muutosta 40 a §:n näkövammaisten lähetykseen pidettiin kannatettavana, mutta myös riittämättömänä. Näkövammaisten liitto ry:n mukaan säännöstä pitäisi laajentaa rohkeammin siten, että lähettäjätahojen osalta laajennettaisiin maksuton lähetysoikeus tahoihin, jotka tuottavat ja/tai lähettävät kirjoja, lehtiä ja oppimateriaaleja sekä vastaavia aineistoja näkövammaisille. Valmistelun aikana on esitettyä muutosta pidetty nykylaajuudessaan riittävänä eikä lausuntopalaute anna aihetta muuttaa esitystä tältä osin.

Lausuntojen perusteella esityksestä poistettiin 49 ja 51 §:iin esitetyt muutokset postiyrityksen vastuusta sekä postiyrityksen vapautumisesta vastuusta ja vastuun rajoittamisesta, koska ne nähtiin ongelmallisena kuluttajansuojan näkökulmasta.

Osassa lausuntoja tuotiin esiin vaikutusarviointien yleisluonteisuus tai puutteellisuus. Lausuntokierroksen jälkeen vaikutusarviointeja on täydennetty ja tarkennettu muun muassa elinkeinonharjoittajiin, työllisyyteen ja sanoma- ja aikakauslehtiin kohdistuvien vaikutusten osalta.

Jakelusta esitettyä 43 §:n perustelutekstiä tarkennettiin ja täydennettiin siten, että lain 43 §:n 2 momentissa säädettyjä henkilökohtaisia erityistarpeita ei esitetä muutettavaksi. Viestintäviraston ohjeiden mukaan liikuntaesteisellä sekä 75 vuotta täyttäneellä postin saajalla on pyynnöstä oikeus saada postinsa jaetuksi joko tontin rajalle ajo- tai kulkuliittymään sijoitettuun postilaatikkoon tai huoneistokohtaiseen postiluukkuun. Myös 43 §:n 1 momenttia tarkennettiin siten,

## HE 272/2016 vp

että laista poistettiin maininta tietyn jakelukäytännön ensisijaisuudesta, koska se oli merkityksetön lain esitetyssä sanamuodossa.

Lausuntokierroksen jälkeen lain 18 §:ään poikkeuksista keräily- ja jakelutiheyteen tehtiin säännöstä lakiteknisesti selkeyttäviä muutoksia, jotka poistavat säännöksen tulkintaongelmia, mutta tuovat silti samalla joustoa yleispalvelun tarjoajan toimintaan.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

**15 §.** *Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset.* Lain 15 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettaviksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellainen neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettavaksi tarkoitettu kirjetuote, johon sovelletaan 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Lain 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että se vastaa sisällöltään muutettavaksi esitettävää 19 §:ää yleispalvelun laatustandardista. Siten esitetään, että kotimaan kirjelähetyksistä velvollisuus koskisi sellaista jättöpäivästä lukien nykyisen toisen päivän sijaan neljäntenä arkipäivänä jaettaviksi tarkoitettuja kirjetuotteita.

**17 §.** *Keräily ja jakelu.* Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyyhiä lukuun ottamatta noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Esitetty muutos mahdollistaisi yleispalvelulähetysten joustavan tarjonnan, mutta vastaisi kuitenkin postidirektiivin vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu säilyisi edelleen kaupallisin sopimuksin järjestettävänä, kuten tälläkin hetkellä, ja ne jaettaisiin, kuten kahdenvälisissä kaupallisissa sopimuksissa on sovittu.

Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (/). Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettuja alueita uudelleen. Esitetty säännös varmistaisi viisipäiväisen jakelun säilymisen Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Varhaisjakeluverkkoihin katsotaan kuuluvan myös postinsaajien yhteisiin, niin sanottuihin heittolaatikoihin tapahtuva sanomalehtien varhaisjakelu.

Uuden 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on järjestävä hankintamenettely jakelun osalta viitenä päivänä viikossa huolimatta siitä, onko yleispalvelukirjeitä jaettavana viitenä päivänä viikossa. Sekä 1 että 2 momentin osalta voidaan jakelussa ottaa huomioon lain 19 §:n laatustandardin mahdollistamat joustot yleispalvelukirjeiden kulkunopeudessa. Sen sijaan ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen jakelun vaatimuksesta, vaikka yleispalvelukirjeitä ei siis olisi jaettavana viitenä päivänä viikossa. Hankintamenettely mahdollistaa liikennekaaren voimaan tulon myötä kuljetusten yhdistämisen aidosti esimerkiksi posti-, tavara- ja henkilökuljetuksia osalta.

Hankintamenettelyssä yleispalvelun tarjoajan on huomioitava vuonna 2017 voimaan tulevaisi tarkoitettu laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, joka korvaisi nykyisen lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007). Hankintalain periaatteita on sovellettava, vaikka lain kynnyksrajat eivät ylittyisi ja tällöin tulisi



sovellettavaksi säännökset kynnysrajat alittavista hankinnoista. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin yleispalvelukirjeiden osalta. Yleispalvelun tarjoaja voi myös tehdä hankintamenettelyssä hankintamenettelyn osapuolien kanssa kestoaltaan sen pituisia sopimuksia, kuin se parhaaksi katsoo.

Yleispalvelun tarjoajan on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia. Yleispalvelun tarjoaja voi siis valita hankintamenettelyssä jakelun toteuttajaksi toimijan, jonka tarjous on esimerkiksi edullisempi kuin yleispalvelun tarjoajan oma palvelu. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää jakelun itse, jos hankintamenettelyssä saadut tarjoukset ovat esimerkiksi kalliimpia kuin sen oma palvelu. Säännöksen tarkoitus ei ole se, että yleispalvelun tarjoajan on valittava hankintamenettelyn myötä jakelun toteuttajaksi toimija, joka tarjoaisi palveluaan huomattavasti kalliimmalla hinnalla tai muuten heikommilla ehdoilla kuin yleispalvelun tarjoaja.

Yleispalvelun tarjoaja toimisi itse jakelijana kuten nykyisin, jos kiinnostuneita jakelijoita ei tietyillä alueilla hankintamenettelyssä olisi. Hankintamenettelystä säädetyt säännökset kannustavat osaltaan yleispalvelun tarjoajaa järjestämään hankintamenettelyn asianmukaisesti. Yleispalvelun tarjoaja voi järjestää hankintamenettelyn joko pienissä osissa siten, jolloin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista säädetyn lain kynnysrajat ylity tai sitten ne voivat järjestää hankintamenettelyn laajoille alueille, jolloin sovelletaan edellä mainitun lain kynnysrajoja. Yleispalvelun tarjoajan ei nimenomaisesti edellytetä tekevän suuria hankintoja siten, että edellä mainittu laki tulisi sovellettavaksi, vaan yleispalvelun tarjoajalle jää valinnanvapaus järjestää hankintansa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankintamenettely on myös mahdollista tehdä yhteistyössä muiden kuljetuspalveluiden tarjoajien, kuten esimerkiksi Kelan, kanssa.

Yleispalvelun tarjoaja tekisi kaupalliset sopimukset hankintamenettelyssä valittujen jakelijoiden kanssa. Alihankkijoilla olisi oikeus tarjota omia palveluitaan myös muille kuljetus- ja jakelupalveluiden tarjoajille edellyttäen, että se hoitaisi jakeluvaihtoehtonsa yleispalvelun tarjoajan kanssa sovitulla tavalla. Hankintamenettely koskee vähintään yleispalvelukirjeiden jakelua. Yleispalvelun tarjoaja valvoisi jakelun järjestävää tahoa yleispalvelukirjeiden osalta siten kuin toiminnasta on tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa säädetty. Keskeisin valvontamekanismi olisi yleispalvelun laatustandardi, jota ehdotetaan esityksessä kevennettäväksi.

Yleispalvelun tarjoaja määrittelee hankintasopimuksissaan kilpailutettavan alueen tarkemman aluekohtaisen logistiikan. Hankintamenettely olisi järjestettävä vähintään Viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Hankintamenettelyn voi järjestää myös muille kuin Viestintäviraston määrittelemille alueille. Yleispalvelun tarjoaja määritteli hankintamenettelyssä ne kohteet, joissa jaettavat lähetykset luovutetaan hankintamenettelyssä valitulle toimijalle tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla.

Liikennekaaren myötä kuljetusten yhdistäminen on aidosti mahdollista ja lisääntynyt toimijoiden määrä tietyillä alueilla luo lisääntyvää kilpailua, joka tuo parempia palveluita postinsaajille. Lisääntynyt kilpailu ja uudet toimijat haja-asutusalueilla tulevat todennäköisesti johtamaan myös alhaisempiin jakelukustannuksiin, mikä hyödyttää esimerkiksi sanomalehtien jakelua lisääntyneiden jakeluvaihtoehtojen lisäksi. Yleispalvelun tarjoajan on järjestettävä hankintamenettely vain yleispalvelukirjeiden jakelun osalta, muilta osin se voi halutessaan jatkaa toimintaansa kilpailutetuilla alueilla, eli säännös ei kiellä yleispalvelun tarjoajaa toimimasta hankin-

tamenettelyn kohteena olevilla alueilla. Siten on mahdollista, että tietyillä alueilla on päällekkäisiä jakeluverkkoja, jotka voivat johtaa tehottomaan toimintaan.

Viestintävirasto arvioisi ja määrittelisi ne alueet, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Varhaisjakeluverkolla tarkoitettaisiin verkkoa, jossa toteutetaan kaupallisin ehdoin sovittu, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua. Säännöksessä käytetystä varhaisjakeluverkko -termistä huolimatta yleispalvelun tarjoaja tai hankintamenettelyssä valittu toimija voi jaella lähetykset päiväjakelussa. Sanomalehtien varhaisjakeluverkko mainitaan säännöksessä ainoastaan hankintamenettelyn aluetta rajaavana seikkana, ei siten, että sillä viitattaisiin jakelun toteutumisaikaan.

Viestintäviraston tulisi tarkastella määriteltyjä alueita vuosittain ja tehdä tarvittavia muutoksia aluemäärittelyihin, jos sellaiseen on tarvetta. Tarkastelu tehdään vuosittain vain niiltä osin kuin varhaisjakeluverkkoissa on vuoden aikana tapahtunut muutoksia. Tällöin aiempiin aluemäärittelyihin ei ole tarvetta tehdä muutoksia ja vuosittaista tarkastelua tiheämpää tarkasteluväliä alueisiin tapahtuneiden muutosten osalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska se loisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Uusi 2 momentti takaisi postinsaajien tasa-arvoisuuden koko maassa, koska taajama-alueilla on yleisesti useita vaihtoehtoisia jakelupalvelun tarjoajia muille kuin yleispalvelutuotteille, mutta haja-asutusalueille vaihtoehtoisia jakelupalveluiden tarjoajia ei ole. Näin järjestettävä jakelu turvaa kattavan jakelun koko maassa viitenä päivänä viikossa. Yleispalvelun tarkoituksena on täydentää kaupallista tarjontaa sellaisilla alueilla, joissa on vain yleispalvelun tarjoajan jakeluverkko. Siten palveluiden turvaamiseksi on perusteltua käyttää markkinaehtoista toimintaa pidemmälle menevämpiä vaatimuksia, kuten tässä esityksessä ehdotettua hankintamenettelyä.

Viestintävirasto valvoisi lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista siltä osin kuin yleispalvelun tarjoajan hankintamenettely ei ylittäisi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista säädetyn lain kynnyksrajoja. Siten Viestintävirasto valvoisi myös yleispalvelun tarjoajan hankintamenettelyä siltä osin, että prosessi on läpinäkyvä ja tasapuolinen. Muuten yleispalvelun tarjoajan tulisi soveltuvin osin noudattaa hankintamenettelyssään lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Hankintamenettelyssä olisi erityisesti otettava huomioon olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Ehdotetut 1 ja 2 momentit mahdollistaisivat entistä paremmin yleispalvelun tarjoajalle mahdollisuuksia käyttää jakelussaan alihankintaa alueilla, joissa sen oma toiminta olisi kannattamatonta. Kilpailutettu toimija saattaisi hoitaa jakelun yleispalvelun tarjoajan omia kustannuksia alhaisemmilla kustannuksilla ja voisi saada lisäarvoa omalle jakelulle yhdistämällä kuljetuksiin myös esimerkiksi ateria- tai lääkepalveluita. Lehdistölle hankintamenettelyyn perustuva malli avaisi mahdollisuuden hyödyntää sopimuksista riippuen viisi- tai mahdollisesti seitsemänpäiväistä jakelua. Postinsaajien osalta turvattaisiin yhtäläinen ja tasapuolinen oikeus informaatioon.

Jakelun laatua arvioitaessa riittävänä laatuna pidetään vähintään 96 prosentin toteutumaa jaetavista lähetyksistä. Tämä osaltaan poistaa valvovalta viranomaiselta hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu jatkuvasta laadun valvonnasta riittävän toteutuman ollessa nykyisin lähes 100 prosenttia.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon. Ehdotettu 3 momentti vastaa nykyisin 1 momentissa säädettyä ja lakiteknisesti on selkeämpää esittäen se uutena 3 momenttina ja viitata sekä 1 että 2 momenttiin.

Nykyisen lain 2 momentti, jonka mukaan lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen, säilyy sisällöltään muuttumattomana, mutta se siirtyy muutosten myötä lain 17 §:n 4 momentiksi.

Lain 17 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Muutos on tarkoituksenmukainen ottaen huomioon esityksessä ehdotetut muutokset lain 19 §:n laatustandardiin. Samalla muista 17 §:ään tehtävistä muutoksista johtuen lain nykyinen 3 momentti siirtyy lain 17 §:n 5 momentiksi.

Posti- ja sanomalehtimarkkinoiden ollessa tällä hetkellä siirtymävaiheessa, on erityisesti yleispalvelun keräilyä ja jakelua koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltava seuraavien vuosien aikana uudestaan.

**18 §. Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä.** Lain 18 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Poikkeustalouksien määrää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 300:sta tuhanteen kotitalouteen. Tällä hetkellä 300 talouden rajoitus sekä viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin tieyhteyksiin rajoittaa poikkeusmahdollisuutta, minkä seurauksena poikkeustalouksia on ollut vuosittain selvästi alle 200.

Esityksen 1 momentista ehdotetaan siis poistettavaksi viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin mukaan lukien maantielautat ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin. Samalla 1 momenttiin esitetään lisättäväksi maininta siitä, että poikkeustalouksiin on järjestettävä 17 §:n mukainen keräily ja jakelu vähintään kerran viikossa.

Yllä esitetty viittaus ehdotetaan poistettavaksi, koska liikennepalvelut muuttuvat ja uudistuvat kysynnän mukaan, joten viittaus maantielauttoihin ja yhteysaluksiin ei ole enää tarkoituksenmukainen. Yhteysalukset eivät myöskään pysähdy eri saarissa toimittakseen perille vain yleispalvelukirjeitä. Esitetty säännös mahdollistaa joustoa vaikeakulkuisten saaristo- ja erämaa-alueiden yleispalvelukirjeiden keräilyyn ja jakeluun, kun yleispalvelun tarjoaja voi määrittellä ne taloudet, joihin lähetykset toimitetaan kerran viikossa. Kuitenkin yleispalvelun tarjoajan on 18 §:n 2 momentin mukaisesti toimitettava Viestintävirastolle selvitys poikkeustalouksien lukumäärästä ja sijainnista kuten nykyisinkin. Säännös ei estä sitä, että poikkeusalueilla sijaitseviin talouksiin jaettaisiin yleispalvelulähetyksiä useammin kuin kerran viikossa etenkin, jos esimerkiksi yhteysalus pysähtyy joka tapauksessa tällaisissa saarissa useammin kuin kerran viikossa.

Esityksessä ehdotetaan 18 §:n osalta lisäksi muutettavaksi 2 momenttia siten, että viittaus poikkeustalouksien määrään siirretään 1 momenttiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 18 §:n 3 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetysten saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa. Momentin alussa säännelty viittaus 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetysten keräilystä ja jakelusta ehdotetaan siirrettäväksi 18 §:n 1 momenttiin, koska se selkeyttäisi säännöstä ja poistaisi siten mahdollisia tulkintaristiriitoja.

Lakia täsmennetään 18 §:n osalta, koska jakelukustannukset yhden yleispalvelulähetysten osalta nousevat noin 200-500 euroon tilanteessa, jossa tiettyyn saareen ei kulje yhteysalusta ja yleispalvelun tarjoajan tulee järjestää jakelu tiettyyn poikkeustalouteen vain yleispalvelukirjeen jakamiseksi.

**19 §. Yleispalvelun laatustandardi.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 1 momenttia siten, että yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.

Yleispalvelun laatustandardia koskevasta 19 §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi niin sanottua 1. luokan kirjeen kulkunopeutta koskeva sääntely, koska jäsenvaltiot asettavat direktiivin mukaan itsenäisesti kotimaan postin laatustandardit. Direktiivin mukaan yleispalvelun tarjoajalla ei ole velvollisuutta tarjota 1. luokan kirjeitä koskevaa palvelua. 1. luokan kirjeelle postilaissa asetettu laatustandardi on huomattavan alhainen verrattuna käytännössä toteutuneeseen. Laatustandardin poistaminen 1. luokan kirjeen osalta ei siten todennäköisesti vaikuttaisi palvelun laatuun millään tavoin, jos palvelulle on kysyntää ja yleispalvelun tarjoaja päättää sitä jatkossakin tarjota.

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetysten, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, laatustandardia voitaisiin keventää siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on oltava perillä viimeistään jättöpäivästä lukien neljäntenä arkipäivänä (J+4, nykyisin: 95 prosenttia toisena arkipäivänä) ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä (J+5, nykyisin: 98 prosenttia kolmantena arkipäivänä). Muutokset mahdollistaisivat yleispalvelun tarjoajan liiketoiminnan joustavoittamisen ja monipuolistamisen sekä vastaisivat hallituksen normien purun tavoitetta.

Soveltamalla postidirektiivissä mahdollistettuja joustoja yllä esitetyllä tavalla keräily ja jakelu voidaan järjestää viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poiketen mahdollisesti kolme kertaa viikossa. Kolmea jakelukertaa vähäisempää jakelukertojen määrää arkipäivien aikana, yleispalvelukirjeiden osalta, ei voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena. Kulkunopeuden hidastaminen ehdotettuun niin sanottuun J+4 vaatimukseen ei mahdollista jakelupäivien vähentämistä enempää kuin kahdella päivällä viikossa. Jos jakelupäiviä olisi vähemmän kuin kolme viikossa, J+4 kulkunopeutta ei olisi mahdollista käytännössä toteuttaa kaikkina arkipäivinä keräilyvelvoitteen vuoksi. Näin ollen esimerkiksi kerran tai kaksi viikossa tapahtuva jakelu ei ole mahdollista eikä se vastaisi lain tarkoitusta.

Yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoi-

minnan asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvoitteen alaisiin tuotteisiin. Siksi esityksen valmisteluvaiheessa ei nähdä tarpeelliseksi tarkistaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusaikoja koskevaa lainsäädäntöä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 19 §:n 2 momenttia siten, että Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä kolmantena päivänä ja 97 prosenttia viidentenä päivänä jättöpäivästä.

Olisi perusteltua, että Suomi käyttäisi 2 momentin osalta direktiivissä mainittua poikkeusta ja myöntäisi yleispalvelun tarjoajalle vapautuksia Euroopan unionin sisäinen ulkomaanpostin osalta. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin osalta sääntelyä voitaisiin keventää niin, että se olisi jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä olisi perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Ehdotetut prosentuaaliset muutokset tarjoaisivat yleispalvelun tarjoajalle kotimaan postilähetyksiin tehtävien joustojen lisäksi mahdollisuuden monipuolistaa toimintaansa. Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja on kevennettävä kotimaan postin lisäksi, koska ilman EU:n sisäistä ulkomaanpostia koskevan laatustandardin keventämistä yleispalvelun tarjoaja ei pystyisi täysimääräisesti hyödyntämään kotimaan kirjeelle sallittua hitaampaa kulkunopeutta. Samalla yhtenäistetään kotimaan kirjeiden sekä Euroopan unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja.

**26 §. Hinnoittelu.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 26 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Nykyistä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittaisiin jatkossa kohtuullinen kate. Nykymuodossa yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa ei sallita katetta.

Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi viittaus kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kustannussuuntautunut hinta ei saa sisältää katetta. Termi olisi siten ristiriidassa katteellisen hinnoittelun mahdollistavan sääntelyn kanssa. Myös viittaus tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana, koska ehdotettu hinnoittelumalli sinällään kannustaa tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan.

Yleispalvelutuotteiden määrä on vähentynyt ja vähenee merkittävästi tulevina vuosina, joten muutos luo kannustimen ylläpitää laadukasta yleispalvelutuotetta muuttuvassa toimintaympäristössä. Ehdotus myös mahdollistaa yleispalvelun tarjoajan kaupallisen toiminnan ilman valtion rahoitusta.

EU:n sääntelykehys sallii yleispalvelutuotteiden kohtuullisen katteen. EU:n oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että hyväksyttäväksi on katsottu 3-13 prosentin suuruinen kohtuullinen kate. Hyväksyttävää kohtuullista katetta on arvioitu esimerkiksi Belgian bpostia, Iso-Britannian Post Office Ltd:tä ja Kreikan Hellenic Postia koskevissa päätöksissä.

Säännöksen mukaan yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen hintojen tulisi olla kohtuulliset. Kohtuullisella hinnalla tarkoitettaisiin tässä pykälässä hintaa, joka saa sisältää palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullisen katteen. Palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset voisivat sisältää myös toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton. Kate laskettaisiin yleispalvelutuotteille kokonaisuutena, kuitenkin niin, että laskenta ei johda yksittäisen tuotelain kohtuuttomaan hintaan käyttäjän kannalta. Katteen kohtuuttomuutta tulisi siis tarkastella yksittäisen tuotelain osalta nimenomaan käyttäjän kannalta. Kohtuullisella katteella tarkoitettaisiin enintään kymmenen prosentin katetta.

Kohtuullisen liikevoiton salliminen ei ole ristiriidassa avoimuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista, joten viraston tehtävänä on valvoa hinnoittelun kohtuullisuutta.

Kustannuslaskentajärjestelmästä ja kustannusten kohdentamisesta säädetään lain 28 ja 29 §:ssä. Kustannusjärjestelmän käyttämistä ja kustannusten kohdentamista koskevaan sääntelyyn ei esitetä muutoksia.

Lain 27 §:ssä säädetään velvollisuudesta hinnoitella yleispalvelukirje yhtenäisesti koko maassa. Yhtenäishinnoittelulla varmistetaan se, että palvelut ovat käyttäjien saatavilla tasapuolisin ehdoin koko maassa asuinpaikasta riippumatta.

**27 §. Yhtenäishinnoittelu ja yksittäiset hintasopimukset.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 27 §:n 1 momenttia siten, että yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava toisen päivän sijaan neljäntenä arkipäivänä jaettaviksi tarkoitetut, yleisestä käytössä olevilla yksittäisen kirjeen maksumuutavoilla maksettavat tavalliset kotimaan kirjelähetykset yhtenäisesti koko maassa. Muutos ehdotetaan tehtäväksi, jotta säännös vastaisi 19 §:n laatustandardiin esitettyjä muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 27 §:n 3 momenttia siten, että jos yleispalvelun tarjoaja tekee yleispalveluun kuuluvista tuotteista tai palveluista yksittäisiä hintasopimuksia, sopimusehtojen ja niihin perustuvien hintojen tulee olla 26 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaiset.

Lain 27 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että viittaus kustannusvastaavaan hinnoitteluun poistettaisiin säännöksestä ja korvattaisiin viittauksella yleispalvelun hinnoittelua koskevaan 26 §:n säännökseen. Siten yksittäisten yleispalvelutuotteista tehtävien yksittäisten hintasopimusten hinnoittelu saatettaisiin vastaamaan yleispalvelun hinnoittelua koskevia muutettuja periaatteita.

**37 §. Postinumerojärjestelmä.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 37 §:n 3 momenttia siten, että postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

Käytännössä postinumerotiedosto on ollut maksuttomasti saatavilla Posti Oy:n internetsivujen ja Ftp-palvelimen kautta 1.1.2013 alkaen. Jatkossa velvoite ehdotetaan sisällytettäväksi postilakiin. Tietojen olisi oltava saatavilla maksutta käyttökelpoisessa muodossa, jolla tarkoitetaan esimerkiksi koneluettavuutta ja uudelleenkäytettävyyttä. Olennaista on, että tiedot ovat saatavilla helppokäyttöisesti siten, että tietoja voidaan jatkojalostaa ja niitä voidaan hyödyntää muissa palveluissa ja toiminnoissa.

Esityksessä ehdotetaan samalla poistettavaksi 37 §:n 3 momentin jo vanhentunut säännös siitä, että tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Lain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin siis seuraavaan muotoon: ”postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa”. Ehdotetulla säädösmuutoksella postilain 37 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaamaan nykytilaa.

**38 §. Osoiterekisteri.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 3 momenttia siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi postiyritys voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille. Postilain 38 §:n 3 momentti siis kuuluisi seuraavasti: ”osoiterekisterissä olevia tietoja saadaan käyttää lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluita sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja saadaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja voidaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen”.

Tällä hetkellä postilain 2 §:ssä säädettyillä postiyrittäjillä on velvollisuus luovuttaa toisilleen osoiterekisteritietoja. Tietojen luovuttaminen postiyrittäjien osoiterekistereistä muille kuin postiyrittäjille jää postilain 38 §:n 4 momentin mukaisen hinnoitteluvaihtoehdon ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Siksi postilakia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi yhteisöjen osoiterekisteritietojen luovutuksen muillekin toimijoille kuin postiyrittäjille. Yhteisöjä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja, joten niitä tulisi voida vapaasti luovuttaa esimerkiksi markkinointitarkoituksiin.

Ministeriö pitää yllä esitettyä ehdotusta ongelmattomana tietosuojanäkökulmasta. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei saa luovuttaa edelleen. Postilain 38 §:n 5 momentissa säädetään rekisteröidyn kiello-oikeudesta siten, että osoiterekisteriin rekisteröity henkilö voi kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalveluiden yhteydessä. Käytännössä luovutuskiellon tehneitä henkilöitä on noin 84 000. Edellä kuvattu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen ei estä tietojen luovuttamista toisille postiyrittäjille 4 momentin mukaisen luovutusvelvollisuuden nojalla, vaan se koskee kaupallisin ehdoin tapahtuvaa rekisterien tarkistamis- ja korjaamispalveluita.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 38 §:n 4 momenttia siten, että osoiterekisteristä olisi luovutettava tiedot postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saisi periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Ehdotuksen mukaan momentti muutettaisiin muotoon: ”Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrittäjän ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saamansa postinsaajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyrittäjälle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrittäjän on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti myös mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.”

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua postimarkkinoilla ja edistää palvelujen saatavuutta sekä parantaa siten postinsaajien asemaa. Näistä syistä ehdotuksella on myös perusoikeusjärjestelmän elinkeinonvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet.

Osoiterekisterin ja postinumerojärjestelmän tietoja voidaan käyttää myös osoitteenmuutos- ja jakelunkeskeytyspalvelun järjestämiseen. Hinnoitteluun tehtävä muutos mahdollistaa nykyistä paremman ajantasaisen tiedon saatavuuden, jonka avulla postiyrittäjät tarjoata omia palvelujaan.

Tietojen luovutuksen hinnoittelu pitää sisällään vain sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Sen sijaan kustannussuuntautunut hinta sisältää tämän lisäksi osoiterekisterin ylläpidosta aiheutuvia, luovutettaville osoitetiedoille kohdennettavissa olevia kustannuksia. Kustannussuuntautunut hinta muodostuu siis selvästi korkeammaksi kuin esityksessä ehdotettu hinta, mikä on käytännössä osoittautunut muille toimijoille kuin Posti Oy:lle ongelmalliseksi. Siten siirtyminen kustannussuuntautuneesta hinnasta hinnoitteluun, joka perustuu osoitetietojen erottamiseen osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä edistäisi postimarkkinoiden kilpailua ja mahdollistaisi muille postiyrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä edistäisi kuluttajille tarjottavien palveluiden laatua. Kyse olisi nimenomaan tiedon luovuttamisesta eikä esimerkiksi tietyn fyysisen alustan luovuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 6 momentti. Momentin mukaan postiyrityksen olisi poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Tarkoituksena on ratkaista postiyrityksien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen. Käytännössä lähettäjillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Posti Oy:n palvelutuotannossa tehdyn otannan mukaan noin kaksi prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannan perusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Valmistelun aikana on todettu tarve säilyttää historiatietoja myös kymmenen vuoden jälkeen. Kyseisen säännön aiheuttamat ongelmat ilmenevät postiyritysten käytännön toiminnassa siten, että postin lähettäjillä on käytössään hyvinkin vanhoja osoitetietoja, jotka sisältävät virheitä tai puutteellisuuksia. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja perillesaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyrityksen edun mukaista.

Momenttia ei voida suoraan kumota, koska perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että henkilötietojen säilytysaika tulee täsmällisesti määrittää ja siten tietoja ei voi säilyttää osoiterekisterissä määrittelemättömiä aikoja. Määräaika määriteltäessä on otettava huomioon henkilötietolain 9 §, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Niin ikään rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on henkilötietolain 29 §:n mukaan estettävä tällaisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaan tai hänen oikeuksiaan. Yllä esitetystä syystä esityksessä on päädytty esittämään nykyisen kymmenen vuoden määräajan sijaan 20 vuoden määräaika.

**40 §. Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi.** Lain 40 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin sisältöä siten, että kirjelähetysten sijaan otsikossa mainitaan postilähetykset.

Lain 40 §:n 1 ja 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, kirjelähetysten lisäksi momenteissa mainittaisiin myös postipaketit. Kyseiset tarkennukset vastaisivat paremmin muuttunutta toimintaympäristöä, jossa pakettien lähettäminen on lisääntynyt ja on nähtävissä että sähköisen kaupankäynnin lisääntyessä pakettien määrä tulee myös tulevaisuudessa lisääntymään.



Lisäksi 2 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi seuraavaan muotoon: ”lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty, jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle”. Nykyisin 1 kohdassa mainitaan ”aiheuttavat ilmeistä vaaraa”, joka siis esitetään muutettavaksi muotoon ”joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa”. Muutos parantaisi postiyriyten työntekijöiden turvaa, koska he voivat kieltäytyä vastaanottamasta lähetystä, jonka epäilevät aiheuttavan ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle. On otettava huomioon, ettei postiyritys voi varmuudella tietää lähetyksen sisältöä.

**40 a §. Näkövammaisen lähetys.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 40 a §:n 1 momentti siten, ettei siinä rajattaisi lähettäjäksi näkövammaista henkilöä, vaan lähetysoikeuden tulisi koskea kaikkia yksityishenkilöitä. Tällainen laajennus merkitsisi käytännössä sitä, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetyt olisi maksutonta. Säännöksellä saatettaisiin voimaan vallitseva käytäntö, sillä ministeriön saamien tietojen mukaan Posti Oy on tulkinnut näkövammaisen lähetystä myönteisesti ja käytännössä yksityishenkilöt ovat voineet lähettää pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksutta, mutta toisinaan tulkinnat ovat vaihdelleet. Säännöksen laajentamisella ei nähdä olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia postiyriytykseen ja se parantaisi näkövammaisten asemaa ja heidän saamiaan palveluita.

Postilain 40 a §:n 1 momentti kuuluisi siis seuraavasti: ”postiyriytyksen, jolle on asetettu 24 a §:ssä tarkoitettu velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimetyinä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille mahdollisuus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetyt lentolisämaksua lukuun ottamatta maksuttomasti.”

Ministeriön arvion mukaan säännöksen laajentaminen siten, että se käsittäisi pistekirjoitusta sisältävän materiaalin lisäksi muun muassa näkövammaisille tarkoitettuja äänikirjoja sekä näkövammaiselle tarkoitettuja laitteita ja aineistoja, joiden tarkoituksena on auttaa sokeita selviytymään sokeuteen liittyvistä ongelmista, aiheuttaisi kustannuksia postiyriytyksille. Näitä kustannuksia ja siten säännöksen laajentamista yllä esitetyn laajennuksen lisäksi tulisi arvioida tarkemmin vielä hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

**41 §. Toimitusehdot.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 41 §:n 3 momenttia siten, että postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta.

Voimassa olevan lain 41 §:n 1 momentin mukaan postiyriytyksen on julkaistava toimitusehdot yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä niitä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta, mutta tällä hetkellä 41 §:n 3 momentin mukaan toisin kuin toimitusehdot, on hinnastot lähetettävä aina paperimuodossa, vaikka postinsaaja ei niitä haluaisi. Muutoksen myötä sekä toimitusehdot että hinnastot on julkaistava postiyriytyksen internet-sivuilla ja pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Esitetyllä muutoksella yhdenmukaistetaan asiakirjojen lähettämiseen sovellettavia käytäntöjä.

**43 §. Jakelu.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 43 §:n 1 momenttia siten, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokeriikoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Kiinteistönomistajat voisivat halutessaan asentaa lokerikot, mutta sitä ei nimenomaisesti velvoiteta. Kuitenkin lokeriikkojakelun tulisi olla ensisijainen vaihtoehto huoneistokohtaisiin postiluukkuihin verrattuna. Postiyritys sopii jokaisen kerrostalon kohdalla erikseen, suoritetaanko jakelu lokeriikkoihin vai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Asunto-osakeyhtiö tekee päätök-

sen siitä, kumpaa jakelukäytäntöä kyseisessä taloyhtiössä noudatetaan. Jos kerrostaloon on asennettu lokerikko ja asunto-osakeyhtiö on sopinut postiyrittäjän kanssa lokerikkojakelusta, voi yksittäinen asunnon omistaja sopia postiyrittäjän kanssa myös huoneistokohtaisesta jakelusta kohtuullista maksua vastaan. Muutos kannustaisi postimarkkinoilla toimivia yrityksiä kehittämään palveluitaan niin, että tilaajapuoli hankkii ne vapaasta tahdostaan niiden tuoman lisäarvon vuoksi. Uudisrakennuksissa lokerikot voitaisiin asentaa jo talon rakennusvaiheessa, mutta vanhaan taloon voidaan asentaa lokerikot vain, jos asunto-osakeyhtiö tekee kyseisen päätöksen ottaen huomioon esimerkiksi rakennussuojelusääntelyn ja pelastusturvallisuuden. Kerrostalojen lokerikkojen hankinta, asennus ja ylläpito kuuluisivat kiinteistön omistajan kustannukselle ja vastuulle.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi lain 43 §:n 2 momenttia, jossa säännellään postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvista henkilökohtaisista erityistarpeista. Voimassa olevat Viesintäviraston antamat valtakunnalliset ohjeet ja suositukset postinjakelun järjestelyistä sisältävät ohjeita siitä, miten tällaiset henkilökohtaiset ominaisuudet tulee ottaa jakelussa huomioon. Ohjeiden mukaan liikuntaesteisellä sekä 75 vuotta täyttäneellä postin saajalla on pyynnöstä oikeus saada postinsa jaetuksi joko tontin rajalle ajo- tai kulkuliittymään sijoitettuun postilaatikkoon tai huoneistokohtaiseen postiluukkuun.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 43 §:n 3 momenttia siten, että kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Nykyisin saapumisilmoitusta voidaan käyttää vain kuitattavien lähetysten ja postipakettien jakelussa.

Tarkoituksenmukaisena ei pidetä lokerikkojen lukollisuudesta säätämisestä. Yksityiselämän suoja on perustuslaissa (731/1999) vahvistettu perusoikeus. Perustuslain 10 §:n mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Rikoslain 38 luvun 3 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti avaa toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin syyllistyy viestintäsalaisuuden loukkaukseen ja on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi asunto-osakeyhtiöt voivat nykyisinkin halutessaan hankkia lukollisen lokerikon, mutta tarkoituksenmukaista ei ole erikseen säätää lain tasolla. Asia jäisi näin ollen asunto-osakeyhtiön harkintaan.

**47 §. Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavana.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 47 §:n 1 momenttia seuraavasti: jos postinsaaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyrittäjä ei voi jakaa kirjelähetystyksiä postinsaajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon, voi postiyrittäjä edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

Muutosta ehdotetaan, koska postiyrittäjillä on ilmennyt ongelmia toimittaa postilähetystyksiä asiakkaille, jotka ovat esimerkiksi kesän ajaksi ottaneet postilaatikkonsa pois, mutta eivät ole ilmoittaneet postiyrittäjälle mahdollisesta korvaavasta osoitteesta, johon jakelu voitaisiin suorittaa. Postiyrittäjällä on 47 §:n 1 momentin mukaan oikeus säilyttää postilähetystyksiä postinsaajan noudettavana.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi 47 §:n 2 momentti, jonka mukaan edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa postiyrittäjä saa edellyttää, että postinsaaja tekee postin noutamisesta 43 §:n 4 momentissa tarkoitettu sopimuksen. Uusi momentti selkeyttäisi voimassa olevaa sääntelyä ja vastaisi paremmin säännöksen tarkoitusta.

**56 §. Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 56 §:n 4 momenttia siten, että postiyritys saa hävittää 3 momentissa tarkoitettua postipaketin aikaisintaan nykyisen kuuden kuukauden sijaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Hävittäminen on tehtävä luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

Muutosta kolmen kuukauden määräaikaan siirtymiseen esitetään, koska perillesaamattomien postipakettien käsittelykustannukset käsittäen postipaketin säilytyksen, ovat laskennallisesti noin 100 euroa ja aiheuttavat siten ylimääräisiä kustannuksia postiyrityksille. Postilaki edellyttää, että postipakettia on tarjottava vastaanottajalle ja sen jälkeen palautettava lähettäjälle. Postipalveluiden käyttäjiltä voidaan edellyttää omaa aktiivisuutta tiedustella pakettia kolmen kuukauden aikana, jos sekä vastaanottaja että lähettäjä ovat jättäneet noutamatta lähetyksen säilytysaikana.

**67 a §. Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa.** Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi 67 a § siten, että lakiin lisättäisiin uusi tietoyhteiskuntakaaren 313 §:n sääntelyä vastaava pykälä valvonta-asioiden käsittelystä Viestintävirastossa. Pykälän mukaan Viestintävirasto voisi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Viestintävirasto voisi asettaa tässä laissa säädetty valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voisi jättää asian tutkimatta, jos: 1) olisi todennäköistä, että kyse ei olisi tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla olisi epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden sekä postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai 3) toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Viestintäviraston olisi tehtävä päätös tutkimatta jättämisestä viivytyksettä.

Tämä muutos mahdollistaisi Viestintäviraston resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja priorisoinnin viraston työssä. Muutos vastaisi tietoyhteiskuntakaaren viestintämarkkinoiden sääntelyä

**79 §. Erimielisyyksien ratkaiseminen.** Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 79 §:n 1 momenttia siten, että se vastaisi sisällöltään tietoyhteiskuntakaaren 314 §:ä siten, että Viestintäviraston valmistellessa ratkaisua erimielisyyksiä koskevassa asiassa päätöksen tekemisellä ei olisi määräaika poikkeuksellisen laajoissa tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa vireille saatetuissa asioissa.

Postilain 79 §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti: “jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa vireille tulosta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa tapahtuneita asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen”.

## 2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2017. Lain 17 § tulisi kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä heinäkuuta 2018.

Viestintäviraston on määriteltävä 17 §:n 2 momentissa säädetty varhaisjakeluverkot ennen lain voimaantuloa. Viestintäviraston aluemäärittelyjen perusteella yleispalvelun tarjoajan tulee lain voimaantulon jälkeen ryhtyä toimiin 17 §:n 2 momentissa säädettyjen hankintamenettelyjen

järjestämiseksi, siten että hankintamenettelyt ovat asianmukaisesti toteutettu, kun 17 § tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018. Yleispalvelun tarjoajalla on velvollisuus järjestää Vies-tintäviraston määrittelemien sanomalehtien varhaisjakeluverkkojen ulkopuolisilla alueilla ja-kelu viitenä päivänä viikossa myös 1.6.2017–1.7.2018 välisenä aikana.

### **3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

#### **3.1 Johdanto**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Osa ehdotetun lain säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava myös perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. Tässä luvussa tar-kastellaan niitä säännöksiä, joilla on erityisiä yhtymäkohtia perusoikeuksiin.

#### **3.2 Omaisuuden suoja**

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on lau-suntokäytännössään käsitellyt asiaa muun muassa lausunnoissa PeVL 19/1994 vp (sähkö-markkinalaki), PeVL 1/1996 vp (teletoimintalain muuttaminen), PeVL 47/1996 vp (telemark-kinalaki), PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki), PeVL 34/2000 ja PeVL 5/2001 vp (tele-markkinalain muuttaminen) sekä PeVL 8/2002 (viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttaminen).

Valiokunnan tähänastinen käytäntö voidaan tiivistää siten, että velvoitteet ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmälli-siin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 34/2000). Perustuslakivalio-kunta on lausuntokäytännössään pitänyt keskeisenä myös sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa asetettavia velvollisuuksia.

Postilain 38 § esitetään muutettavaksi siten, että Posti Oy velvoitettaisiin luovuttamaan osoite-tietojaan postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin sekä irrottamiskustannuksin, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekiste-ristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä. Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (PeVL 2/1988)). Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatu- n omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaa- timusten kannalta merkityksellistä on lisäksi se perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, am- matilla tai elinkeinolla.

Ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys postimarkkinoilla toimivien yritysten välisissä suhteissa noudatettavasta hinnoittelusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kun sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushen- kilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suu- rempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Koska esitetty sääntely on tarkkarajaista ja Posti Oy:n kannalta kohtuullista, on esitettyä sään- telyä pidettävä perustuslain mukaisena. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi viestintäverkon luovutusta koskevissa lausunnoissaan katsonut, että omaisuuden erityisluonne huomioon otta- en teleyrityksille asetetut velvoitteet ovat perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Yleispalvelun tarjoaja saattaa siten joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen ole kohtuutonta. Tämä on perusteltua siitä syystä, että yleispalvelun tarjoaja saa asemastaan kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille ja pystyy hyödyntämään toiminnassaan muun muassa mittakaava-etuja. Kilpailuetuna voidaan pitää myös sitä, että yrityksen jakeluverkko on rakennettu käytännössä ”monopoli-markkinoilla”.

### 3.3 Sananvapaus

Voimassa olevan postilain 4 §:n mukaan postiyrityksen on ennen toimintansa aloittamista tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle. Postitoiminta muuttui 9.6.2016 alkaen ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi. Ilmoituksessa on annettava yrityksen yhteisö- ja yritystunnus, osoite ja tiedot yhteyshenkilöistä sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Kuvauksessa on kerrottava ainakin postiyrityksen toimialue ja asiakasryhmä. Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Sanoma- tai aikakauslehti-toimintaa ei säännellä postilailla.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 28/2000 vp (hallituksen esitys postipalvelulainsäädäntöä koskeksi) katsonut, että olennaista joukkotiedotuksen vapauden kannalta on valiokunnan mukaan ollut se, että sanoma- ja aikakauslehtien kuljetus ja jakelu on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen esitetyt muutokset yleispalvelutuotteiden jakeluun ja laatustandardeihin tai muut esitetyt muutokset eivät vaikuta sananvapauden toteutumiseen. Ehdotus on siten ongelmaton perustuslaissa tarkoitettuna sananvapauden kannalta.

### 3.4 Luottamuksellisen viestin suoja

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestinnän suoja on loukkaamaton. Momentin on tulkittu soveltamiskäytännössä turvaavan yleisesti luottamuksellisen viestinnän salaisuutta, vaikka siinä erikseen mainitaankin kirje ja puhelu käytännössä tavanomaisimpina luottamuksellisen viestin muotoina.

Postilain 55 § sisältää kiellon, jonka mukaan postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä. Lain 62 §:n mukaan postiyrityksen taas tulee turvata luottamuksellisen viestinnän salaisuus. Viestinnän luottamuksellisuutta suojaa myös 63 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus.

Postilähetyksen avaamisoikeutta tulee perustuslakivaliokunnan mukaan voida käyttää vain laissa rajatuissa tapauksissa ja ainoastaan silloin, kun postilähetyksen avaaminen on hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi välttämätön toimenpide. Ehdotuksen tarkoitus on suojata postilähetyksiä käsitteleviä ihmisiä, joten postilähetyksen avaaminen on nähtävä välttämättömäksi toimenpiteeksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa turvallisuustarkastuksessa.

Tällä käsitteellä viitataan perusoikeusuudistuksen esitöissä postilähetysten tarkastuksiin tärkeän turvallisuusintressin vuoksi (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Tällaisen intressin huomioon ottaminen on keskeisesti ehdotetun sääntelyn taustalla, eikä se siten muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 30/2001 vp, s. 3).

Postilain 40 § postilähetysten vastaanotosta, välityksestä ja takavarikoinnista ehdotetaan uudistettavaksi siten, että postiyritys voi kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetystä tai postipakettia, jos lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai, joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle. Nykymuodossa säännös kuuluu ”aiheuttavat ilmeistä vaaraa” ja siten säännöksen mahdollisuutta olla välittämästä tai vastaanottamasta postilähetystä laajennetaan joiltakin osin. Ehdotuksessa ei siis muuteta lain säännöksiä, jotka vaikuttaisivat luottamuksellisen viestin suojan turvaamiseen.

### 3.5 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erotteluperusteilla eikä henkilöön liittyvien syiden perusteella. Tällaisena muuna syynä pidetään myös henkilön asuinpaikkaa. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös massaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus (PeVL 59/2001 vp). Perustuslailla ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja, onko se oikeasuhtainen (HE 309/1993 vp, s. 44/1; PeVL 23/2012 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 9/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että on joko suoraan lailla säädettävä, millä alueilla sääntely tulee sovellettavaksi, tai toissijaisesti asiaa koskeva päätöksenteko on sidottava laissa riittävän täsmällisesti ilmaisuihin kriteereihin (PeVL 19/1997 vp).

Postipalveluiden tasapuolista saatavuutta maan koko alueella on perinteisesti pidetty tärkeänä (PeVL 28/2000 vp, PeVL 56/2010 vp). Postilain 1 §:ssä todetaan lain tarkoituksena olevan turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postilain 1 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi.

Postilailla säännellään vain yleispalvelulähetystyksiä, jotka ovat käytännössä kansalaisten lähettämiä postimerkillisiä lähetystyksiä. Yleispalvelulähetystyksiä on tällä hetkellä jokaista suomalaista kotitaloutta kohden jaettavana keskimäärin alle yksi yleispalvelukirje viikossa, joista yksi kolmasosa on joulukortteja. Siten jos viikossa jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on pienempi kuin jakelupäivien määrä, on epätodennäköistä, että jakelupäivien vähentämisellä tai kirjeiden kulkunopeuden joustavoittamisella olisi merkittävää vaikutusta yleispalvelun koettuun laatuun. On kuitenkin huomioitava, että vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua viitenä päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla yhtäläinen oikeus informaatioon.

Ehdotetun sääntelyn alueellisen eriyttämisen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sille, että postilain soveltamisalan ulkopuolella oleva sanomalehtien jakelu saataisiin turvattua harvaan asutuilla alueilla, joilla yleispalvelun tarjoaja on tällä hetkellä ainoa jakelupalvelun tarjoaja. Tarkoitus on turvata kaikille Suomen kansalaisille yhtäläinen mahdollisuus laadukkaisiin ja turvallisiin jakelupalveluihin niin kirjepostin kuin lehtien osalta.

Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta ottaen huomioon lain 19 §:n yleispalvelun laatustandardi eli kirjeiden kulkunopeus. Esityksen 19 §:ssä ehdotetaan, että postilaissa mahdollistettaisiin yleispalvelulähetysten osalta postidirektiivin mahdollistamat joustot yleispalvelun laatustandardissa. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*),

yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa. Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen. Esitetty säännös varmistaisi viisipäiväisen jakelun säilymisen Viestintäviraston määrittelemillä alueilla.

Uuden 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on järjestettävä hankintamenettely jakelun osalta viitenä päivänä viikossa huolimatta siitä, onko yleispalvelukirjeitä jaettavana viitenä päivänä viikossa. Sekä 1 että 2 momentin osalta voidaan jakelussa ottaa huomioon lain 19 §:n laatustandardin mahdollistamat joustot yleispalvelukirjeiden kulkunopeudessa. Sen sijaan ehdotetussa 2 momentissa ei olisi mahdollista poiketa viisipäiväisen jakelun vaatimuksesta, vaikka yleispalvelukirjeitä ei siis olisi jaettavana viitenä päivänä viikossa.

Yllä esitellyt säännösehdotukset mahdollistavat sen, että yleispalvelun laatustandardia joustavoittamalla yleispalvelulähettykset voitaisiin jakaa mahdollisesti kolmena päivänä viikossa. Muiden kuin yleispalvelulähetysten jakelu jatkuu edelleen nykyisellään, koska esimerkiksi yrityskirjeiden, viranomaisten lähettämien kirjeiden ja sanomalehtien jakelu perustuu kahdenvälisiin kaupallisiin sopimuksiin, joita ei postilaissa säännellä. Taajama-alueilla on yleispalvelun tarjoajan jakeluverkon lisäksi muita vaihtoehtoisia jakeluverkkoja ja siksi esityksessä ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi säätää taajama-alueiden viisipäiväistä jakelua yleispalvelun tarjoajan velvoitteeksi. Sen sijaan haja-asutusalueilla, joissa ei ole vaihtoehtoisia jakeluverkkoja, on jakelu hankintamenettelyn myötä varmistettava viitenä päivänä viikossa. Yleispalvelun tarkoitus on turvata palvelut siellä, missä markkinaehtoista toimintaa ei synny.

Esityksessä varmistetaan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu, koska jakelun laatustandardia yleispalvelutuotteiden osalta joustavoitetaan koko maassa, mutta muiden tuotteiden osalta haja-asutusalueilla taataan viisipäiväinen jakelu hankintamenettelyä hyödyntäen, kun taas kaupungeissa jakelun voi järjestää myös muu toimija kuin yleispalvelun tarjoaja, jolloin mahdollisuus viisi- tai jopa seitsemänpäiväiseen jakeluun säilyy koko maassa. Jos varhaisjakelu päätettäisiin lopettaa koko maassa, olisi hankintamenettelyä sovellettava koko maan alueella, jotta kaikkia kansalaisia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti myös tällaisessa tilanteessa. Esitys turvaa myös kansalaisten yhdenvertaisen oikeuden informaatioon, koska jakelu viitenä päivänä viikossa turvataan myös haja-asutusalueilla, joissa postinlähettäjillä, kuten kansalaisille, yrityksillä tai sanomalehdillä ei ole mahdollisuutta valita yleispalvelun tarjoajalle vaihtoehtoista jakelupalvelun tarjoajaa.

Esityksen 17 §:n 2 momentissa on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti säännelty tarkasti, millä alueilla sääntelyä sovelletaan. Niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, yleispalvelun tarjoajan on järjestävä hankintamenettely viisipäiväisen jakelun osalta. Varhaisjakeluverkon määritelmää on laissa ja lain perustelutekstissä selvitetty yksityiskohtaisesti tulkintaongelmien välttämiseksi. Lisäksi esityksessä on säännelty tarkasti, milloin Viestintäviraston on tarkasteltava varhaisjakeluverkkoihin tehtyjä muutoksia. Muutoksia on tarkasteltava viraston toimesta vuosittain niiltä osin kuin varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia.

Yleispalvelun laatustandardin joustavoittaminen mahdollistaa joustoa vain yleispalvelukirjeiden jakeluun. Esityksen ehdotuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia esimerkiksi viranomaistoinnin asioiden vireillepanoon, selvityspyyntöjen tai niihin annettavien vastausten lähettämiseen tai päätösten tiedoksiantoon kirjeitse, koska kyseiset kirjeet eivät kuulu yleispalveluvoitteen alaisiin tuotteisiin. Näistä syistä esityksen valmisteluvaiheessa ei nähdä tarpeelliseksi tarkistaa esimerkiksi tiedoksisaamista tai valitusaikojaa koskevaa lainsäädäntöä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lain 40 a §:n sääntelyä pistekirjoitusta sisältävän lähetyksen maksuttomasta lähettämisestä laajennettavaksi siten, että oikeus koskisi näkövammaisten lisäksi muitakin henkilöitä. Ehdotusta voidaan asiallisesti pitää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta hyväksyttävänä positiivisena erityiskohteluna.

Yhdenvertaisuudesta on ehdotuksessa säädetty perustuslain 6 §:n edellyttämällä tarkkuudella. Ehdotuksen säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.

### 3.6 Elinkeinonvapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt elinkeinovaupautteen liittyviä kysymyksiä muun muassa lausunnoissa PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL 19/1998 vp (laki televisio- ja radiotoiminnasta), PeVL 28/2001 vp (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista), PeVL 61/2002 vp («viestintämarkkinalaki») sekä PeVL 67/2002 vp (laki rahoitustarkastuksesta).

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin uusi 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovitua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa. Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitetut alueet uudelleen.

Ehdotettu 17 §:n 2 momentti ei estä yleispalvelun tarjoajaa toimimasta niillä alueilla, joiden keräilyn ja jakelun järjestämiseksi se on tehnyt hankintamenettelyn. Näin ollen elinkeinonvapauden rajoitus koskisi vain yleispalvelukirjeiden jakelua, joka on kokonaisuutensa puolesta vain noin kolme prosenttia Posti Oy:n koko liikevaihdosta. Esityksellä pyritään takaamaan se, että kaikilla suomalaisilla säilyy yhtäläinen oikeus informaatioon ja laadukkaat ja turvalliset jake-  
lupalvelut voidaan taata koko maassa.

Ehdotettu 17 §:n 2 momentti mahdollistaa sen, että yleispalvelun tarjoaja järjestää hankintamenettelyn sille tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankinnat voi tehdä joko pienissä osissa, jotka alittavat vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain kynnysarvot tai sitten se voi tehdä hankinnat suuremmissa kokonaisuuksissa, jolloin kynnysarvot tulevat sovellettaviksi. Velvoite on perustuslain mukainen, jos velvoite perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja on yleispalvelun tarjoajan kannalta kohtuullinen (PeVL 61/2002 vp ja PeVL 8/2002 vp).

Hankintavelvoitteen asettaminen ja sen myötä lisääntyvät palvelut turvaavat osaltaan esimerkiksi sananvapauden toteutumista ja moniarvoisen sanomalehdistön toimintakykyä markkinoiden murrosvaiheen aikana.

Elinkeinonvapaudesta on ehdotuksessa säädetty perustuslain 18 §:n edellyttämällä tarkkuudella. Ehdotuksen säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain 18 §:n kanssa.

### 3.7 Henkilötietojen suoja



## HE 272/2016 vp

Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perusoikeus-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 53). Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeus-uudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt henkilötietojen suojaa muun muassa lausunnoissaan PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL 28/1997 vp (laki Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä), PeVL 29/1997 vp (laki poliisin henkilökäytöstä), PeVL 26/1998 vp (televiestinnän tietosuojalaki), PeVL 27/1998 vp ja PeVL 27a/1998 vp, (laki yksityisyyden suojasta työelämässä) sekä PeVL 25/1998 vp (henkilötietolaki).

Valiokunta on lausunnoissaan korostanut yleisesti lain yksityiskohtaisten säännösten täsmällisyyden tärkeyttä. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan myös kysymys henkilökäytöstä talletettujen tietojen säilytysajasta kuuluu kyseissä perustuslakikohdassa ilmaistun lain säätämisen vaatimuksen piiriin. Tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilökäytöstä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 3 momenttia siten, että tiedon saatavuuden parantamiseksi postiyritys voisi luovuttaa yhteisöjen osoitetietoja rajattomasti niitä haluaville tahoille. Tällä hetkellä postilain 2 §:ssä säädetyillä postiyrittäjillä on velvollisuus luovuttaa toisilleen osoiterekisteritietoja. Tietojen luovuttaminen postiyrittäjien osoiterekistereistä muille kuin postiyrittäjille jää postilain 38 §:n 4 momentin mukaisen hinnoitteluvaihtoehdon ja Viestintäviraston toimivallan ulkopuolelle. Siksi postilakia olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi yhteisöjen osoiterekisteritietojen luovutuksen muillekin osoitteellista jakelutoimintaa harjoittaville toimijoille kuin postiyrittäjille. Yhteisöjä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja, joten niitä tulisi voida vapaasti luovuttaa esimerkiksi markkinointitarkoituksiin.

Ministeriö pitää yllä esitettyä ehdotusta ongelmattomana tietosuojanäkökulmasta. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei saa luovuttaa edelleen. Postilain 38 §:n 5 momentissa säädetään rekisteröidyn kielto-oikeudesta siten, että osoiterekisteriin rekisteröity henkilö voi kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalveluiden yhteydessä. Käytännössä luovutuskiellon tehneitä henkilöitä on noin 84 000. Edellä kuvattu oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen ei estä tietojen luovuttamista toisille postiyrittäjille 4 momentin mukaisen luovutusvelvollisuuden nojalla, vaan se koskee kaupallisiin ehdoin tapahtuvaa rekisterien tarkistamis- ja korjaamispalveluita.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 38 §:n 6 momentti. Momentin mukaan postiyrittäjien olisi poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on ratkaista postiyrittäjien käytännön ongelmat, jotka liittyvät osoiterekisterissä olevien aiempien tietojen poistamiseen. Käytännössä lähettäjillä voi olla käytössä hyvin vanhoja osoitetietoja. Esimerkiksi Posti Oy:n palvelutuotannossa tehdyn otannon mukaan noin kaksi prosenttia osoitteista sisältää virheitä tai puutteellisuuksia. Rekisterinkorjauspalveluissa tehdyn otannon perusteella lähettäjien käyttämistä osoitteista keskimäärin 3,5 prosenttia on vanhoja.

Valmistelun aikana on todettu tarve säilyttää esiin historiatietojen historiatietoja säilyttämisen tarpeellisuuden myös kymmenen vuoden jälkeenkin. Kun historiatietoja on 10-vuotissäännön vuoksi poistettava, virheellisen tai puutteellisen tiedon sisältäviä osoitteita ei pystytä päivittämään ja perillesaamattomien lähetysten määrä kasvaa. Osoitehistorian poistaminen ja sen myötä perillesaamattomien postilähetysten runsas määrä ei ole postin lähettäjän, postin vastaanottajan eikä postiyhtiön edun mukaista.

Momenttia ei voida suoraan kumota, koska perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että henkilötietojen säilytysaika tulee täsmällisesti määrittää ja siten tietoja ei voi säilyttää osoiterekisterissä määrittelemättömiä aikoja. Määräaika määriteltäessä on otettava huomioon henkilötietolain 9 §, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Niin ikään rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjän on henkilötietolain 29 §:n mukaan estettävä tällaisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan. Yllä esitetyistä syistä esityksessä on päädytty esittämään nykyisen kymmenen vuoden määräajan sijaan 20 vuoden määräaika, joka on täsmällisesti määritetty ja helpottaa postiyhtiön käytännön toimintaa ottaen huomioon että käsiteltävät henkilötiedot ovat määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia ja virheettömiä.

Henkilötietojen käsittelystä on ehdotuksessa säädetty perustuslain 10 §:n edellyttämällä tarkkuudella. Ehdotuksen säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Tästä huolimatta pidetään suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto, koska esitys sisältää sellaisia perustuslaillisia kysymyksiä, joita valiokunnan olisi hyvä tarkastella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan postilain (415/2011) 15 §:n 1 momentin 1 kohta, 17 - 19 §, 26 §:n 1 momentti, 27 §:n 1 ja 3 momentti, 37 §:n 3 momentti, 38 §:n 2-4 ja 6 momentti, 40 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 40 a §:n 2 momentti, 41 §:n 3 momentti, 43 §:n 1 ja 3 momentti, 47 §, 56 §:n 4 momentti ja 79 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 40 §:n 1 momentti ja 40 a §:n 1 momentti laissa 408/2016, sekä  
lisätään lakiin uusi 67 a § seuraavasti:

#### 15 §

##### *Yleispalveluun kuuluvat postilähettykset*

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähettyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähettykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljettaviksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähettyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellainen neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettavaksi tarkoitettu kirjetuote, johon sovelletaan 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia;

---

#### 17 §

##### *Keräily ja jakelu*

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta, noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia.

Niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovitua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (*sanomalehtien varhaisjakeluverkko*), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (/). Viestintäviraston on selvitettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.

Edellä 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Lähetäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset postiyrityksen kuljettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen. Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähettyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

18 §

*Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimitettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

19 §

*Yleispalvelun laatustandardi*

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä kolmantena päivänä ja 97 prosenttia viidentenä päivänä jättöpäivästä.

26 §

*Hinnoittelu*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä.

---

27 §

*Yhtenäishinnoittelu ja yksittäiset hintasopimukset*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettaviksi tarkoitettut, yleisesti käytössä olevilla yksittäisen kirjeen maksutavoilla maksettavat tavalliset kotimaan kirjelähetykset yhtenäisesti koko maassa.

---

Jos yleispalvelun tarjoaja tekee yleispalveluun kuuluvista tuotteista tai palveluista yksittäisiä hintasopimuksia, sopimusehtojen ja niihin perustuvien hintojen tulee olla 26 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaiset.

37 §

*Postinumerojärjestelmä*

---

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

---

38 §

*Osoiterekisteri*

---

Osoiterekisterissä olevia tietoja saadaan käyttää lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitopalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjiensä hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja saadaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja saadaan luovuttaa edelleen. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postinsaajalta tai viranomaiselta saamansa postinsaajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiantoista toiselle postiyritykselle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti myös mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyin estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

---

Postiyrityksen on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluessa siitä, kun postiyritys on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

40 §

*Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi*

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetys ja postipaketti voimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys saa kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelähetyksestä tai postipakettia, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty, jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;
- 3) lähetys sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetys sisältää särkyviä tai taittavia esineitä taikka valuvia aineita;
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetys tai muu kuin yleispalveluun kuuluva lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

40 a §

*Näkövammaisen lähetys*

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:ssä tarkoitettu velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille mahdollisuus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys lentolisämaksua lukuun ottamatta maksuttomasti.

---

41 §

*Toimitusehdot*

---

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen internetsivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

---

43 §

*Jakelu*

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

---

Kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyrityksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetysten luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

---

47 §

*Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavina*

Postiyrityksellä on oikeus säilyttää kirjelähetykset noudettavina postinsaajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä, jos:

1) postinsaaja ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua;

2) postinsaaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetystyksiä postin saajan 44 §:ssä säädetyn mukaisesti sijoitettuun postilaatikkoon.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa postiyritys saa edellyttää, että postinsaaja tekee postin noutamisesta 43 §:n 4 momentissa tarkoitetun sopimuksen.

---

56 §

*Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen*

---

Postiyritys saa hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Hävittäminen on tehtävä luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

---

67 a §

*Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa*

Viestintävirasto voi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

Viestintävirasto voi asettaa tässä laissa säädetty valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

1) on todennäköistä, että kyse ei ole tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta;

2) asialla on epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden sekä postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai

3) toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.

Viestintäviraston on tehtävä päätös 2 momentissa tarkoitetusta tutkimatta jättämisestä viivytyksettä.

79 §

*Erimielisyyksien ratkaiseminen*

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyritys tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa vireille tulosta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa tapahtuneita asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

---

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ . Lain 17 § tulee kuitenkin voimaan vasta \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

Helsingissä 26 päivänä tammikuuta 2017

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

## Laki

### postilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan postilain (415/2011) 15 §:n 1 momentin 1 kohta, 17 - 19 §, 26 §:n 1 momentti, 27 §:n 1 ja 3 momentti, 37 §:n 3 momentti, 38 §:n 2-4 ja 6 momentti, 40 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti, 40 a §:n 2 momentti, 41 §:n 3 momentti, 43 §:n 1 ja 3 momentti, 47 §, 56 §:n 4 momentti ja 79 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 40 §:n 1 momentti ja 40 a §:n 1 momentti laissa 408/2016, sekä  
lisätään lakiin uusi 67 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

15 §

15 §

*Yleispalveluun kuuluvat postilähettykset*

*Yleispalveluun kuuluvat postilähettykset*

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähettyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

Yleispalveluun kuuluu seuraavia postilähettyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähettykset, jotka maksetaan yleisesti käytävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähettyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellaista jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia;

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähettykset, jotka maksetaan yleisesti käytävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen *kuljetettaviksi* keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähettyksistä on pidettävä tarjolla ainakin *sellainen* neljäntenä arkipäivänä *jättöpäivästä* jaettavaksi *tarkoitettu kirjetuote*, johon sovelletaan 19 §:ssä *säädettyä* yleispalvelun laatustandardia;

17 §

17 §

*Keräily ja jakelu*

*Keräily ja jakelu*

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähettykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta *noudattaen 19 §:ssä säädettyä yleispalvelun laatustandardia*.



ole voitu ottaa huomioon.

(Uusi)

*Niillä Viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua, vähintään viisi kertaa viikossa ilmestyvän tilatun lehden jakelua (sanomalehtien varhaisjakeluverkko), yleispalvelun tarjoajan on hankittava viisipäiväinen jakelu. Hankinnan järjestämisestä säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (/). Viestintäviraston on selvítettävä vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluverkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määriteltävä edellä tarkoitettut alueet uudelleen.*

(Uusi)

*Edellä 1 momentissa säädetystä keräily- ja jakeluvollisuudesta voidaan poiketa, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postinsaajasta, laista, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.*

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postityrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset postityrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa noudattaen 19 §:ssä säädettyä laatustandardia. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

## 18 §

### *Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielautojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimi-

## 18 §

### *Poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä*

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa 17 §:ssä säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä, jos kyseessä on vaikeakulkuisella saaristotai erämaa-alueella sijaitseva talous. Näiden talouksien 17 §:ssä tarkoitettu keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Poikkeuksen piirissä saa olla koko maassa yhteensä enintään 1 000 taloutta.

Yleispalvelun tarjoajan on vuosittain toimittava Viestintävirastolle selvitys 1 momen-

tettava Viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 300 taloutta. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen talouksien kirjelähetysten keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postin saajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postin saaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

## 19 §

*Yleispalvelun laatustandardi*

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko unionin sisäisessä postissa että kahden unionin jäsenvaltion välisessä postissa.

tissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista ja viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä poikkeuksen piirissä olevalle postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postinsaaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

## 19 §

*Yleispalvelun laatustandardi*

Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä viimeistään neljäntenä arkipäivänä ja vähintään 97 prosenttia viimeistään viidentenä arkipäivänä jättöpäivästä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 50 prosenttia on perillä kolmantena päivänä ja 97 prosenttia viidentenä päivänä jättöpäivästä.

26 §

*Hinnoittelu*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siten, että hinnat:

- 1) ovat kohtuulliset;
  - 2) ovat sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla heidän asuinpaikastaan riippumatta;
  - 3) ovat kustannussuuntautuneet;
  - 4) kannustavat tehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan; ja
  - 5) noudattavat avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.
- 

26 §

*Hinnoittelu*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava yleispalveluun kuuluvat postipalvelunsa siten, että hinnoittelu on kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä.

---

27 §

*Yhtenäishinnoittelu ja yksittäiset hintasopimukset*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettu tavallinen kotimaan kirjelähetys yhtenäisesti koko maassa. Velvoite koskee yleisesti käytössä olevia yksittäisen kirjeen maksutapoja.

---

Jos yleispalvelun tarjoaja tekee yleispalveluun kuuluvista tuotteista tai palveluista yksittäisiä hintasopimuksia, niiden ehtojen ja niihin perustuvien hintojen tulee olla kustannussuuntautuneita ja noudattaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

37 §

*Postinumerojärjestelmä*

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiön tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämiä tietoja julkisesti nähtävillä. Postiyhtiön tulee lisäksi luovuttaa pyydettyä tietoa postinumerojärjestelmästä. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

27 §

*Yhtenäishinnoittelu ja yksittäiset hintasopimukset*

Yleispalvelun tarjoajan on hinnoiteltava neljäntenä arkipäivänä jättöpäivästä jaettaviksi tarkoitettuja, yleisesti käytössä olevilla yksittäisen kirjeen maksutavoilla maksettavat tavalliset kotimaan kirjelähetykset yhtenäisesti koko maassa.

---

Jos yleispalvelun tarjoaja tekee yleispalveluun kuuluvista tuotteista tai palveluista yksittäisiä hintasopimuksia, *sopimusehtojen* ja niihin perustuvien hintojen tulee olla 26 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaiset.

37 §

*Postinumerojärjestelmä*

Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyhtiön tulee pitää postinumerojärjestelmän *sisällämät tiedot* julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa.

## 38 §

*Osoiterekisteri*

Osoiterekisterissä olevia tietoja käytetään lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja voidaan luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta saadut postin saajan nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiölle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyhtiön on pyynnöstä luovutettava myös ajantasaisesti mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan hoitamiseksi käyttökelpoisessa muodossa sekä kustannussuuntautuneella hinnalla ja avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyhtiön on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun postiyhtiö on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

## 40 §

*Kirjelähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi*

## 38 §

*Osoiterekisteri*

Osoiterekisterissä olevia tietoja *saadaan käyttää* lähetyksen perille toimittamiseen sekä osoitepalveluista sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien nimi- ja osoitetietojen tarkistamiseen ja korjaamiseen. Osoiterekisterissä olevia nimi- ja osoitetietoja *saadaan* luovuttaa edelleen osoiterekisterin käyttötarkoituksen toteuttamiseksi. *Osoiterekisterissä olevien yhteisöjen tietoja saadaan luovuttaa edelleen.* Osoiterekisterissä olevaa henkilötunnusta ei kuitenkaan saa luovuttaa edelleen.

Osoiterekisteriä ylläpitävän postiyhtiön ja sen kanssa osoiterekisterin ylläpidosta sopimuksen tehneen yrityksen on pyynnöstä luovutettava postin saajalta tai viranomaiselta *saamansa postinsaajan* nimi- ja osoitetiedot sekä tiedot jakelun muutoksia koskevista toimeksiannoista toiselle postiyhtiölle, jos tämä tarvitsee niitä postitoimintansa hoitamiseksi. Postiyhtiön on pyynnöstä luovutettava ajantasaisesti *myös* mainituissa tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tiedot on luovutettava postitoiminnan *hoitamisen kannalta* käyttökelpoisessa muodossa, *avoimin ja syrjimättömin ehdoin.* *Tietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu osoitetietojen erottamisesta osoiterekisteristä ja niiden luovuttamisen järjestämisestä.*

Rekisteröity voi tässä pykälässä säädetyn estämättä kieltää henkilötietojensa luovuttamisen osoitteiden tarkistamis- ja korjaamispalvelujen yhteydessä.

Postiyhtiön on poistettava osoiterekisterissä oleva aiempi tieto viimeistään 20 vuoden kuluttua siitä, kun postiyhtiö on saanut tiedon siinä tapahtuneesta muutoksesta.

## 40 §

*Postilähetysten vastaanotto, välitys ja takavarikointi*

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelmähetys voimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys voi kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelmähetystä, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty taikka jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai aiheuttavat ilmeistä vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;
- 3) lähetysten sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetys sisältää särkyviä tai taittuvia esineitä taikka valuvia aineita; tai
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetys tai muu kuin yleispalveluun kuuluva lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

40 a §

*Näkövammaisen lähetys*

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:n mukainen velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava näkövammaiselle oikeus lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys maksuttomasti lentolisämaksua lukuun ottamatta.

41 §

*Toimitusehdot*

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on oltava korvauksetta käyttäjän saatavissa hin-

Postiyrityksellä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelmähetys ja *postipaketti* voimassa olevaa maksua vastaan toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle.

Postiyritys saa kuitenkin kieltäytyä vastaanottamasta tai välittämästä kirjelmähetystä tai *postipakettia*, jos:

- 1) lähetys sisältää vaarallisia aineita, esineitä tai tuotteita, joiden kuljettaminen on laissa kielletty, jotka ovat muulla tavalla lain vastaisia tai, *joiden on perusteltua syytä epäillä aiheuttavan* vaaraa ihmiselle tai omaisuudelle;
- 2) lähetys sisältää eläviä hyönteisiä tai muita eläviä eläimiä;
- 3) lähetysten sisältö on erityisen arka lämmölle tai kylmyydelle;
- 4) lähetys sisältää särkyviä tai taittuvia esineitä taikka valuvia aineita;
- 5) vakuuttamaton yleispalvelulähetys tai muu kuin yleispalveluun kuuluva lähetys sisältää rahaa, arvopapereita tai muuta arvokasta.

40 a §

*Näkövammaisen lähetys*

Postiyrityksen, jolle on asetettu 24 a §:ssä *tarkoitettu* velvollisuus toimia Maailman postiliiton yleissopimuksen mukaisena nimettynä operaattorina, on tarjottava yksityishenkilöille *mahdollisuus* lähettää alle seitsemän kilogrammaa painava, pistekirjoitusta sisältävä lähetys *lentolisämaksua lukuun ottamatta maksuttomasti*.

41 §

*Toimitusehdot*

Postipalveluihin liittyvistä maksuista on julkaistava hinnasto yrityksen internet-

nasto, josta kaikki hinnoitteluun liittyvät seikat käyvät selkeästi ilmi. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään erityinen tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

sivuilla ja lisäksi hinnasto on pidettävä pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. Jos postipalvelun toimittamisesta tehdään tarjous tai sopimus, sen on oltava kirjallinen tai sähköinen niin, että sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja että se säilyy osapuolten saatavilla.

43 §

*Jakelu*

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

43 §

*Jakelu*

Pientaloihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava postilaatikkoon, joka sijaitsee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisen matkan päässä postin saajan osoitepaikasta. Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava *kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai* huoneistokohtaisiin postiluukkuihin.

Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyriyksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

Kuitattavien lähetysten, postipakettien ja kokonsa puolesta jakeluun soveltumattomien lähetysten jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta. Postiyriyksellä on oikeus merkitä kuitattavan kirjelähetyksen luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu.

47 §

*Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavina*

Postiyriyksellä on oikeus säilyttää kysymyksessä olevalle postin saajalle tulevat kirjelähetykset noudettavina postin saajan osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä:

1) jos postin saaja ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua; tai

2) jos postin saaja on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetyksiä postin saajan 44 §:n mukaisesti määritellyssä paikassa sijaitsevaan postilaatikkoon.

47 §

*Postilähetysten säilyttäminen postinsaajan noudettavina*

Postiyriyksellä on oikeus säilyttää kirjelähetykset noudettavina *postinsaajan* osoitteen mukaan määräytyvässä toimipaikassa tai muussa vastaavassa noutopisteessä, jos:

1) *postinsaaja* ja postiyritys eivät ole päässeet keskenään sopimukseen postin vastaanoton järjestelyistä eikä asiassa ole annettu lainvoimaista ratkaisua; tai

2) *postinsaaja* on puuttunut postin vastaanoton järjestelyihin siten, että postiyritys ei voi jakaa kirjelähetyksiä postin saajan 44 §:ssä säädetyn mukaisesti sijoitettuun postilaatikkoon, voi postiyritys edellyttää että noutopostijärjestelystä sovitaan kohtuullista maksua vastaan 43 §:n 4 momentin mukaisesti.

*Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa postiyritys saa edellyttää, että postinsaaja tekee postin noutamisesta 43 §:n 4 momentissa tarkoitetun sopimuksen.*

56 §

*Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen*

Postiyritys voi hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Tämän pykälän mukainen hävittäminen on tehtävä viestin luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

(Uusi)

56 §

*Lähetysten säilyttäminen ja hävittäminen*

Postiyritys saa hävittää 3 momentissa tarkoitetun postipaketin aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lähetyksen saapumisesta on ilmoitettu vastaanottajalle tai palauttamisesta lähettäjälle. Hävittäminen on tehtävä luottamuksellisuuden turvaavalla tavalla.

67 a §

*Valvonta-asioiden käsittely Viestintävirastossa*

*Viestintävirasto voi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.*

*Viestintävirasto voi asettaa tässä laissa säädetyt valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Viestintävirasto voi jättää asian tutkimatta, jos: 1) on todennäköistä, että kyse ei ole tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesta toiminnasta; 2) asialla on epäilystä virheestä tai laiminlyönnistä huolimatta postimarkkinoiden toimivuuden, postipalvelujen luotettavuuden sekä postimarkkinoiden häiriöttömyyden turvaamisen ja palveluja käyttävien edun kannalta vain vähäinen merkitys; tai 3) toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.*

*Viestintäviraston on tehtävä päätös 2 momentissa tarkoitettusta tutkimatta jättämisestä viivytyksettä.*

79 §

*Erimielisyyksien ratkaiseminen*

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, et-

79 §

*Erimielisyyksien ratkaiseminen*

Jos postiyritys tai henkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, katsoo, et-

HE 272/2016 vp

tä joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyrittäjä tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.

---

tä joku toimii tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, postiyrittäjä tai edellä tarkoitettu henkilö voi saattaa asian Viestintäviraston päätettäväksi. Viestintäviraston on tehtävä asiassa päätös neljän kuukauden kuluessa *vireille tulosta. Määräaika ei koske poikkeuksellisen laajoja tai muuten poikkeuksellisissa olosuhteissa tapahtuneita asioita. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian päätettäväkseen.*

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 17 § tulee kuitenkin voimaan vasta päivänä kuuta 20 .*

---