

# UUDISTUVA POSTITOIMINTA VALTIOSIHTTEERITYÖRYHMÄN RAPORTTI

Arvioita posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, tulevaisuuden näkymistä ja sääntelykehysten muutostarpeista

VALTIOEUVOSTON JULKAISUJA 2020:18

[vn.fi](http://vn.fi)



VALTIOEUVOSTO  
STATSRÅDET



Valtioneuvoston julkaisu 2020:18

# UUDISTUVA POSTITOIMINTA VALTIOSIHTTEERITYÖRYHMÄN RAPORTTI

Arvioita posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, tulevaisuuden näkymistä ja sääntelykehysten muutostarpeista

OSA A Valtiosihteeriryhmän yhteiskuntapoliittiset johtopäätökset  
OSA B Tausta ja tilannekuva

Valtioneuvosto, Helsinki 2020

Valtioneuvosto

ISBN PDF: 978-952-287-871-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvosto	26.8.2020	
<b>Tekijät</b>	sihteeristö Maija Strandberg, Jukka Ohtola, Sini Wiren, Sissi Kohtala, vs. Olli Koski, vs. Pilvi Torsti, vs. Jari Partanen, vs. Malin Brännkärr, vs. Olli-Poika Parviainen, vs. Saila Ruuth		
<b>Julkaisun nimi</b>	UUDISTUVA POSTITOIMINTA – VALTIOSIHTTEERYÖRYHMÄN RAPORTTI Arvioita posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, tulevaisuuden näkymistä ja sääntelykehysten muutostarpeista		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-871-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7</a>		
<b>Sivumäärä</b>	61	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	valtiosihteerityöryhmä, sanomalehtituki, postilaki, posti		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan posti- ja jakelumarkkinan nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä ja muutostarpeita mm. postilainsäädäntöön. Työryhmä koostui eräiden ministeriöiden valtiosihteeereistä, puheenjohtajanaan valtiosihteerinä Olli Koski, VNK.</p> <p>Työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmistelun ja yleispalvelun järjestämiseksi sekä valmistella postilain tarkastelun yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisessa. Työryhmän tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelun harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.</p> <p>Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa, sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen. Työryhmä käsitteli palveluiden organisointiin liittyviä yhteistyömalleja ja -rakenteita, mutta niiden mahdolliset vaikutukset Posti Group Oyj:n omistusrakenteisiin eivät kuuluneet kuitenkaan työryhmän tehtäviin.</p> <p>Raportti koostuu kahdesta osasta: osa A Valtiosihteeriryhmän yhteiskuntapoliittiset johtopäätökset ja osa B taustatietoja.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvosto		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådet	26.8.2020	
<b>Författare</b>	sekretariat: Maija Strandberg, Jukka Ohtola, Sini Wiren, Sissi Kohtala, tf Olli Koski, tf Pilvi Torsti, tf Jari Partanen, tf Malin Brännkärr, tf Olli-Poika Parviainen, tf Saila Ruuth		
<b>Publikationens titel</b>	POSTVERKSAMHETEN REFORMERAS – STATSSEKRETERARARBETSGRUPPENS RAPPORT Bedömningar av nuläget, framtidsutsikterna och behovet av lagstiftningsändringar på post- och utdelningsmarknaden		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Statsrådets publikationer 2020:18		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-871-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-0966
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7</a>		
<b>Sidantal</b>	61	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Statssekreterararbetsgruppen, tidningsstödet, postlagen, posten		
<b>Referat</b>	<p>Den 14 januari 2020 tillsatte statsrådets kansli en ministeriearbetsgrupp med uppgift att bedöma nuläget och framtidsutsikterna på post- och distributionsmarknaden samt behovet att ändra postlagstiftningen. Arbetsgruppen bestod av statssekreterare vid ministerier och ordförande var statssekreterare Olli Koski från statsrådets kansli.</p> <p>Syftet med arbetsgruppen var att producera ett kunskapsunderlag och anvisningar för lagberedningen och ordnandet av den samhällsomfattande tjänsten och att i samband med revideringen av postlagen framställa en ståndpunkt om anpassningen till den förändrade marknaden. Arbetsgruppen hade i enlighet med regeringsprogrammet till uppgift att göra en övergripande utredning av alternativen för hur post- och tidningsutdelningen kan tryggas i hela landet så att en mångstämmig informationsförmedling säkerställs samt att trygga postutdelningen såväl i glesbygden som i skärgården i enlighet med lagen om främjande av skärgårdens utveckling.</p> <p>Arbetsgruppen skulle särskilt fokusera på kostnadseffektiviteten vid uppfyllandet av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och på de verksamhetsmodeller som möjliggör detta samt kartlägga möjligheterna till samarbete med andra privata, statliga aktörer och ministerier och behoven att reformera postlagstiftningen till följd av ändringarna på postmarknaden. Arbetsgruppen utredde modellerna och strukturerna för samarbetet vid organiseringen av tjänsterna, men arbetsgruppen hade inte till uppgift att utreda deras eventuella konsekvenser för Posti Ab:s ägarstrukturer.</p> <p>Rapporten består av två delar: del A Statssekreterararbetsgruppens samhällspolitiska slutsatser, och del B Bakgrundsinformation.</p>		
<b>Förläggare</b>	Statsrådet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Finnish Government	26.8.2020	
<b>Authors</b>	Secretariat: Majja Strandberg, Jukka Ohtola, Sini Wiren, Sissi Kohtala, State Secretary Olli Koski, State Secretary Pilvi Torsti, State Secretary Jari Partanen, State Secretary Malin Brännkärr, State Secretary Olli-Poika Parviainen, State Secretary Saila Ruuth		
<b>Title of publication</b>	REFORM OF POSTAL SERVICES – REPORT OF THE WORKING GROUP OF STATE SECRETARIES Assessments of the current situation and future prospects of the postal and distribution market and needs for changes to the regulatory framework		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Finnish Government 2020:18		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-871-7	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-0966
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-871-7</a>		
<b>Pages</b>	61	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	working group of State Secretaries, newspaper support, Postal Act, postal services		
<b>Abstract</b>	<p>On 14 January 2020, the Prime Minister's Office appointed an interministerial working group to assess the current situation and future prospects of the postal and distribution market and the need for changes to postal and other legislation. The working group consisted of the State Secretaries of certain ministries, with State Secretary Olli Koski from the Prime Minister's Office as its chair.</p> <p>The aim of the working group was to provide background and guidance for organising legislative drafting and universal service and to prepare a position on adapting to the changing market in connection with the review of the Postal Act. In line with the Government Programme, the task of the working group was to conduct a comprehensive survey of the options for securing the distribution of mail and newspapers throughout the country in order to ensure multi-voiced communication of information and secure the delivery of mail in sparsely populated areas and island areas in accordance with the Island Development Act.</p> <p>The working group was instructed to pay particular attention to the cost-effectiveness of managing the universal service obligation and the operating models that enable it, to explore possibilities for cooperation with other private operators, state actors and ministries, and to consider the needs for reform of postal legislation arising from changes in the market. The working group discussed cooperation models and structures related to the organisation of services, but assessing their potential impact on the ownership structures of Posti Group Corporation fell outside the scope of the working group's tasks.</p> <p>The report consists of two parts: Part A Social policy conclusions of the working group of State Secretaries and Part B Background information.</p>		
<b>Publisher</b>	Finnish Government		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





## Sisältö

<b>OSA A: Valtiosihteeriryhmän yhteiskuntapoliittiset johtopäätökset</b> .....	9
<b>OSA B: tausta-aineistoa</b> .....	14
<b>1 Tehtävänanto ja tavoite</b> .....	14
<b>2 Nykytilan kuvaus ja taustaa</b> .....	16
<b>3 Postitoimintaa koskeva lainsäädäntö ja muutostarpeet</b> .....	24
3.1 Postilaki.....	24
3.1.1 Postilain tarkoitus ja soveltamisala.....	24
3.1.2 Yleispalveluvelvoite postilaissa.....	24
3.1.3 Postinjakelu saaristossa ja saaristolaki.....	26
3.1.4 Postitoiminta Ahvenanmaalla.....	27
3.1.5 Postilain taustaa ja muutokset.....	28
3.2 Postidirektiivi.....	31
3.2.1 Postidirektiivin taustaa ja sääntöjä.....	31
3.2.2 Postidirektiivin uudistaminen.....	32
3.3 Arvioidut muutostarpeet postilainsäädännössä.....	34
3.4 Jakelupäivien vähentäminen ja Norjan malli.....	35
3.4.1 Katsaus muihin Pohjoismaihin.....	35
3.4.2 Norjan postilainsäädännön uudistus.....	37
3.4.3 Uudistuksen taustaa Norjassa.....	38
3.4.4 Uudistuksen arvioituja vaikutuksia Norjassa.....	40
3.5 Lokerikkojakelu.....	41
3.5.1 Yleistä.....	41
3.5.2 Lokerikkojakelu postilaissa.....	41
3.5.3 Asunto-osakeyhtiölain säännökset.....	42
3.5.4 Lokerikkojakelu postilain uudistuksessa 2017.....	43
3.6 Yleispalvelun kilpailutusprosessi.....	46
3.6.1 Yleistä ja taustaa.....	46
3.6.2 Kilpailutettavien alueiden määrittely.....	47
3.6.3 Kilpailutuksen järjestäminen ja sen valvonta.....	48
3.6.4 Arvio kilpailutusta koskevalle lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.....	49
3.6.5 Kilpailutusprosessin hyödyt ja haitat.....	51

## OSA A: VALTIOSIHTTEERIRYHMÄN YHTEISKUNTAPOLIITTISET JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan posti- ja jakelumarkkinan nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä ja muutostarpeita mm. postilainsäädäntöön. Työryhmä koostui eräiden ministeriöiden valtiosihteereistä, puheenjohtajanaan valtiosihteeri Olli Koski, VNK.

Työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmistelun ja yleispalvelun järjestämiseksi sekä valmistella postilain tarkastelun yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisessa. Työryhmän tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelun harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.

Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa, sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen. Työryhmä käsitteli palveluiden organisointiin liittyviä yhteistyömalleja ja -rakenteita, mutta niiden mahdolliset vaikutukset Posti Group Oyj:n omistusrakenteisiin eivät kuuluneet kuitenkaan työryhmän tehtäviin.

Posti Group Oyj:n (myöhemmin Posti) toiminta vastaa tällä hetkellä kolmenlaiseen asiakastarpeeseen:

- postinjakelu, jolla on yleistä yhteiskunnallista arvoa, mutta johon asiakkailla on vähenevässä määrin kysyntää ja tarvetta;
- paketti- ja verkkokauppalpalvelut, jossa on kasvava kuluttajakysyntä ja joka on osa kansainvälistä kauppaa; sekä
- logistiikkapalvelut, joka on samoin kasvuliiketoimintaa mutta yritysasiakkaiden parissa.

Posti on vastannut toimialan historian vakavimpaan murrokseen uudistamalla ja tehostamalla liiketoimintaansa. Perinteinen postinjakelu on määrältään laskevaa liiketoimintaa, jossa kustannusten hallinta on keskeistä. Paperimuotoisille, 5–7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan kuitenkin olevan kysyntää vielä useamman vuoden. Sanomalehtien jäädessä ainoaksi viisipäiväistä jakelua vaativaksi tuotteeksi niiden yksikkökohtaiset jakelukustannukset nousevat nykyisestä merkittävästi.

Eurooppalaisittain Suomen voidaan katsoa olevan poikkeuksellisessa tilanteessa:

- kirjemäärän lasku on nopeimpia Euroopassa. Suomalaiseen kotitalouteen saapuu yleispalveluvelvoitteen alainen, postimerkillä varustettu kirje keskimäärin joka kolmas viikko.
- osana Suomen digitalisointitavoitteita valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät osaltaan Postin ja muiden postin jakelusta vastaavien toimijoiden kirjevolyymlaskua ja lisäävät tehostamis- ja säästötoimien tarvetta jakelussa. Viranomaiset käyttävät postinjakeluun myös useita eri jakeluyhtiöitä kaupungeissa ja taajamissa.
- Posti ja muut postialan toimijat toimivat ilman valtion tukea. Valtio-omistaja on edellyttänyt, että Posti toimii tuottavasti ilman julkista tukea ja että yleispalvelua ei rahoiteta valtion budjetista.
- jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa.

Digitalisaatio on vaikuttanut posti- ja jakelutoiminnan ohella suomalaisen mediaan sähköisen viestinnän lisääntyessä. Uutismedian kilpailu verkossa suosii suurempia toimijoita, muun muassa siksi, että toiminnan skaalaedut verkossa ovat suuremmat, verkkoalustan kehitys on kallista, verkkoon siirtyessä uutismedia ei kilpaile enää pelkästään keskenään mainostuloista, vaan myös esimerkiksi globaalien suuryritysten kuten Google tai Facebook kanssa, ja toisaalta verkossa kuluttajien vaihtoehdot kasvavat. Teknologian kehitys yleisesti ottaen on positiivinen asia. Tilanne on vastaava myös kansainvälisesti, kiinnostavina verrokkeina esimerkiksi Tanska ja Norja, joissa molemmissa jakelutoiminnan sääntelyä on kehitetty tilanteeseen vastaamiseksi.

Valtiosihteerityöryhmän työn lähtökohtana on ollut postimarkkinoiden kehityksen analysointi ja uuteen toimintaympäristöön valmistautuminen. Työryhmä on yksimielisesti sitä mieltä, että Postilla on realistiset mahdollisuudet olla yrityksenä uudistuva ja menestyvä. Haluamme, että Posti on asiakkailleen luotettava palveluntuottaja sekä arvostettu ja hyvä työnantaja, joka kiinnittää huomiota myös työsuhteiden laatuun. Työryhmän ehdotuksen tavoitteena on uudistaa toimintaympäristöä siten, että nämä edellä mainitut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Operatiivinen vastuu on Postin toimivalla johdolla ja yhtiön hallituksella.

Postipalvelujen ohella moniäänistä tiedonvälitystä on oltava saatavilla koko valtakunnan alueella – se on osa demokratiamme kivijalkaa. Maakunta- ja paikallislehdillä on merkittävä yhteisöllinen, sivistyksellinen ja yhteiskunnallinen tehtävä. Suomen demokratia on yksi maailman vahvimpia ja sitä tukee monipuolinen ja alueellisesti kattava suomalainen uutismedia.

Valtiosihteerityöryhmä esittää seuraavaa toimenpidekokonaisuutta. Kohtien 1 ja 2 valmistelu tulee tehdä samanaikaisesti vaikutusarvioineen ja tämä työ tulisi aloittaa mahdollisimman nopeasti. **Kohdat 1 ja 2 tulisi toteuttaa yhdessä.**

## 1. Postitoiminnan turvaamiseksi kolmipäiväinen jakeluvaikeus vuodesta 2022

Yleispalvelun sisältävää postitoimintaa voidaan vielä harjoittaa kannattavasti, jos toimintaympäristö sen mahdollistaa. Toimintaedellytysten turvaamiseksi yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä jakelusta ja keräilystä tulisi siirtyä kolmipäiväiseen jakeluun ja keräilyyn. Postimäärien huomattava väheneminen tarkoittaa, että tarvetta viisipäiväiseen jakeluun ei enää ole. Jakelupäivien vähentämisellä on suurin merkitys kustannustehokkaan jakelun turvaamisessa. Jakelupäivien vähentämiseen tähtäävä arviointi- ja valmistelutyö edellyttää kansallisen työn lisäksi vaikuttamista EU:n postipalveludirektiivin uudistamiseen. Jakelupäivien vähentäminen voidaan myös toteuttaa portaittain, mikäli se nähdään valmistelun kuluessa järkeväksi.

Postin sisällä muutoksen toteuttaminen tulee tehdä aktiivisessa vuoropuhelussa henkilöstön kanssa. Henkilöstövoimavarojen muutokset tulee tehdä hallitusti ja osaavan henkilöstön riittävyys sekä työssäjaksaminen turvaten. Postin edellytetään toimivan yhteiskuntavastuullisesti ja muutoinkin valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti.

Postilain päivittämisen yhteydessä arvioidaan myös vaikeakulkuisten saaristo- ja erämaa-alueiden asema ja mahdolliset sääntelyn täsmentämistarpeet.

## 2. Viisipäiväinen sanomalehtien jakelu ja moniääninen tiedonvälitys turvataan määräaikaisella tuella

Haja-asutusalueilla, joissa ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua, otetaan käyttöön määräaikainen tiedonvälitystuki. Tuki kohdennuu niille arkipäiville, jolloin ei jaeta postia. Tiedonvälitystuen valmistelu tulee pyrkiä toteuttamaan niin, että sitä voitaisiin käyttää myös fyysisen jakelun sijaan digitaalisen jakelun edistämiseen. Tiedonvälitystuen tulisi olla rajattu ja voimassa aina määräajan, esimerkiksi kolme vuotta, jonka jälkeen sen jatko arvioitaisiin. Tuen saamisen edellytyksenä on tuetun toiminnan läpinäkyvä kirjanpidollinen eriyttäminen

muusta liiketoiminnasta. Jakelun hinta sanomalehdille määritetään kohtuulliseksi ja siten ettei se kannusta siirtämään nykyisin markkinaehtoisesti toteutuvaa jakelua tuen piiriin.

Tuki voitaisiin toteuttaa esimerkiksi huutokauppana, jossa enimmäistaso määritettäisiin Postin kustannustietojen perusteella. Kilpailukykyisimmän tarjouksen tehnyt saisi tuen sanomalehtien jakamiseen niinä arkipäivinä, jolloin postia ei jaeta, tai vaihtoehtoisesti digitaalisiin ratkaisuihin. Huutokauppaan osallistumisen edellytyksenä olisi, että tarjousten perusteena olevat työ kustannukset noudattavat alan yleisiä työehtoja tai niiden tasoa. Huutokaupan järjestäisi viranomaistaho, joka tarkentuu valmistelussa. Alustavan arvion mukaan tuen kokonaismäärä olisi 10–15 miljoonaa euroa vuodessa. Tarvittavan tuen määrä tarkentuu valmistelussa. Viestintäpolitiikan määrärahakehystä on korotettava tukea vastaavasti, eli sitä ei pidä rahoittaa viestintäpolitiikan sisäisin siirroin.

### **3. Luovutaan nykyisestä yleispalvelun kilpailutusvelvoitteesta**

Nykyinen kilpailutusvelvoite, jossa Posti on velvoitettu kilpailuttamaan yleispalvelun piiriin kuuluva jakelu alueilla, joilla ei ole sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, on työryhmän taustaselvityksissä todettu toimimattomaksi. Kilpailutuksella ei ole saavutettu tavoitteita, joihin sillä on pyritty. Näin ollen siirryttäessä 2. kohdan mukaiseen huutokauppaan voidaan kilpailutusvelvoitteesta luopua.

### **4. Paikallisten ja alueellisten yhteistyömallien kehittelyyn kannustetaan**

Työryhmän mielestä on hallinnonalarajat ylittäen jatkettava työtä, jossa kartoitetaan mahdollisuudet yhdistää erilaista palvelutuotantoa Postin verkkoon. Työryhmä pitää perusteltuna etsiä malleja postidatan reiluun, tasapuoliseen ja tietoturvalliseen hyödyntämiseen, joka mahdollistaisi uuden liiketoiminnan synnyn. Tässä yhteydessä on arvioitava myös paikallisen ja alueellisen lähilogistiikkayrittäjyyden kehittämisen mahdollisuudet. Nykymuotoisiin Postin tehtäviin on vaikeaa yhdistää erilaisia palveluja kustannustehokkaasti. Jos palveluja halutaan yhdistää, on postilain uudistamisessa jakelun sääntelyä kehitettävä siten, että yhdistäminen voidaan lainsäädännön puitteissa toteuttaa, jos toimivia malleja syntyy. Haja-asutusalueilla palvelujen syvempi yhdistäminen voi olla hyvinkin perusteltua, mutta silloin palvelutuotannon lähtökohdat määrittyvät muusta kuin postinjakelusta lähtien.

### **5. Selvitetään lokerikkojakeluun siirtymistä**

Lokerikkojakeluun siirtyminen nopeuttaisi jakelua ja alentaisi jakelukustannuksia. Lokerikkojakelu keventäisi myös jakelijoiden työkuormitusta ja voisi näin vähentää

työkyvyttömyysriskiä. Jatkotyössä selvitetään mahdollisuuksia yhdistää pakettipalveluja lokerikkoihin sekä kehittää hinnoittelua ja sääntelyä siten, että siirtyminen lokerikkojakeluun voisi olla houkuttelevampaa asunto-osakeyhtiölle. Jatkoselvityksessä huomioidaan lokerikkojakelun esteettömyys liikuntarajoitteisten sekä ikääntyneiden näkökulmasta.

## OSA B: TAUSTA-AINEISTOA

# 1 Tehtävänanto ja tavoite

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan Postin mahdollisuuksia osallistua laajasti ja markkinaehtoisesti julkisten palvelujen tuottamiseen valtakunnallisesti. Työryhmän toimikausi määriteltiin päättymään 30.4.2020. Työryhmän työskentelyaikaa jatkettiin elokuun 2020 loppuun.

Työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmistelun ja yleispalvelun järjestämiseksi laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa sekä valmistella postilain uudistamisen yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisessa.

Työryhmän keskeinen tehtävä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelun harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.

Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa, sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen. Työryhmä käsittelee myös palveluiden organisointiin liittyviä yhteistyömalleja ja -rakenteita, mutta niiden mahdolliset vaikutukset Posti Oyj:n omistusrakenteisiin eivät kuuluneet kuitenkaan työryhmän tehtäviin.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

*Puheenjohtaja*

Valtiosihteeri Olli Koski, valtioneuvoston kanslia

*Jäsenet*

Valtiosihteeri Pilvi Torsti, liikenne- ja viestintäministeriö

Valtiosihteeri Jari Partanen, valtiovarainministeriö

Valtiosihteeri Olli-Poika Parviainen, sisäministeriö

Valtiosihteeri Saira Ruuth, sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiosihteeri Malin Brännkärr, oikeusministeriö

*Sihteerit*

Työryhmällä oli kaksi sihteeriä, jossa olivat edustettuina valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja liikenne- ja viestintäministeriö. Sihteereinä toimivat finanssineuvos Maija Strandberg, VNK ja yksikön johtaja Sini Wirén, LVM. Lisäksi työryhmään kuuluivat neuvotteleva virkamies Jukka Ohtola, VNK ja erityisasiantuntija Sissi Kohtala, LVM.

Työryhmä kuuli työssään asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia. Työryhmälle raportoivat Posti Oyj, Medialiitto ja Sanomalehtien liitto, sekä Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom). Lisäksi työryhmä pyysi lausunnot Postin työntekijäjärjestöiltä ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta.

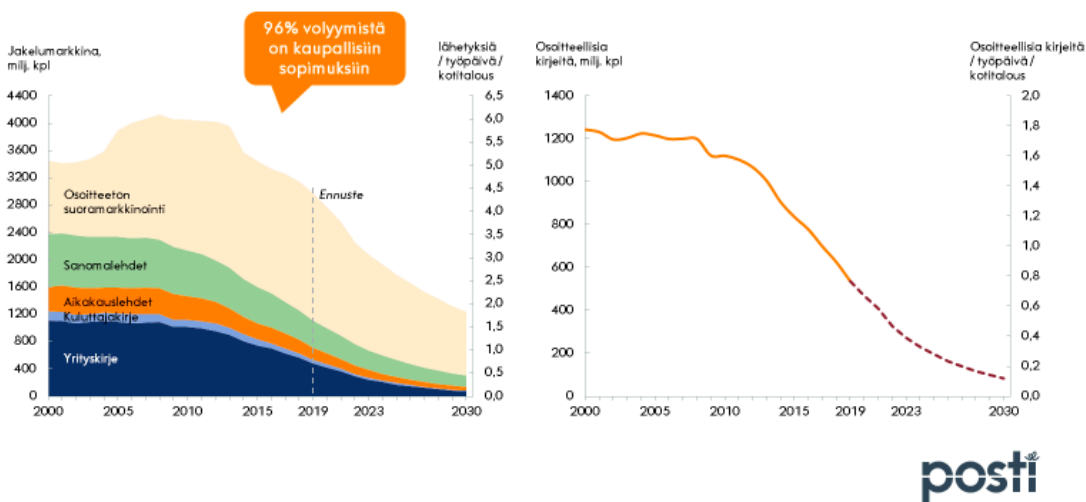
Työryhmän työn tueksi toteutettiin hanke yhteistyössä Aalto Economic Instituten (AaltoEI) kanssa. Sen tuloksena saatiin laajennettu asiantuntijalausunto sanomalehtien jakelun hankinnan taloudellisen ajattelun perustaksi ja arvioita erilaisista keinoista tavoitteeseen pääsemiseksi.



## 2 Nykytilan kuvaus ja taustaa

Kirjeiden määrä Suomessa on puolittunut kymmenessä vuodessa ja jaettavan postin määrä vähenee edelleen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon viestinnän digitalisoiduessa. Vuonna 2000 Posti Group Oyj (myöhemmin Posti) jakoi 1 243 miljoonaa osoitteellista kirjettä Suomessa. Vuonna 2018 niitä jaettiin 628 miljoonaa kpl ja vuonna 2025 kirjeitä on jaossa arviolta enää 150–300 miljoonaa kpl, volyyminlaskun jyrkkyydestä riippuen. Tällä hetkellä kotitalouksiin jaetaan päiväjakelussa viikon aikana enää noin viisi osoitteellista lähetystä eli 1,1 lähetystä per päivä.

### Paperisten lähetysten jakelumarkkina 2000-2030



Suomessa toimii tällä hetkellä Postin ohella 16 kirjettä jakavaa jakeluyhtiötä, jotka muodostavat Jakeluyhtiö Suomen.

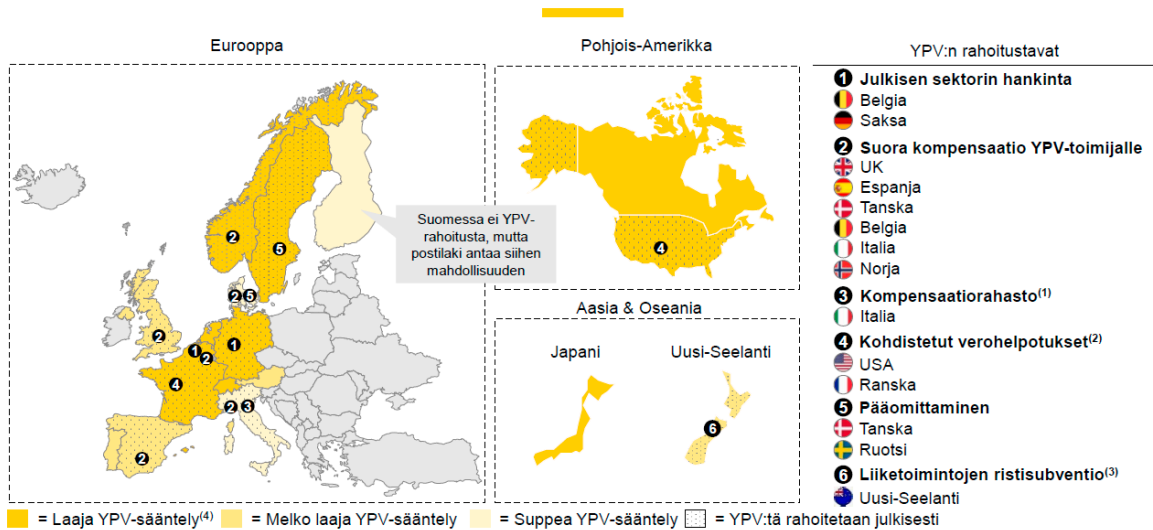
Eurooppalaisittain Suomen voidaan katsoa olevan poikkeuksellisessa tilanteessa:

- kirjemäärän lasku on nopeinta Euroopassa
- osana Suomen digitalisointitavoitteita valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät osaltaan Postin ja muiden

postialan toimijoiden kirjevolyymlaskua ja lisäävät tehostamis- ja säästötoimien tarvetta jakelussa. Viranomaiset käyttävät postinjakeluun myös Postin ohella useita eri jakeluyhtiötä kaupungeissa ja taajamissa.

- Posti ja muut postialan toimijat toimivat ilman valtion tukea. Valtio-omistaja on edellyttänyt, että Posti toimii kannattavasti ilman julkista tukea ja että yleispalvelua ei rahoiteta valtion budjetista. Samanaikaisesti valtio joko laintasoisilla määräyksillä tai valvovan viranomaisen päätöksillä on asettanut Postille yrityksenä velvoitteita, joista asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan markkinaehtoisesta hinnasta. Sääntelyperusteisista velvoitteista huolimatta Postin odotetaan toimivan markkinaehtoisesti vapaassa kilpailussa ja yhtä tehokkaasti kuin yksityiset yhtiöt. Toisin kuin Suomessa, useimmissa maissa Euroopassa postit saavat valtiontukea toimintaansa varten. Monissa maissa tuki kohdistuu sanomalehtien jakelun tukeen.
- jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa.

## YLI PUOLET VERROKKIMAISTA KOHDISTAA POSTIPALVELUIHIN JULKISTA RAHOITUSTA



(1) Rahasto, johon markkinoimijat velvoitetaan maksamaan osuuden liikevaihdostaan, ja josta YPV:n kustannuksia rahoitetaan

(2) Mm. vapautuksia eri veroista sekä yritysveron (corporate tax) ohjaaminen rahastoon, josta katetaan USPS:n tappioita

(3) Uuden-Seelannin laissa säädetty tapa YPV:n rahoittamiseksi

(4) YPV:n laajuus arvioitu vaadittujen jakelupäivien ja YPV:n alaisuuteen kuuluvien tuoteryhmien perusteella

Lähde: Copenhagen Economics, Euroopan komissio, postien tiedotteet, postien tilinpäätöstiedot, Sonecon, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Wik consult, Spring-analyysi

Posti toiminta vastaa tällä hetkellä kolmenlaiseen asiakastarpeeseen:

- postinjakelu, jolla on yleistä yhteiskunnallista arvoa, mutta johon asiakkailla on vähenevässä määrin kysyntää ja tarvetta;
- paketti- ja verkkokauppapalvelut, jossa on kasvava kuluttajakysyntä ja joka on osa kansainvälistä kauppaa; sekä
- logistiikkapalvelut, joka on samoin kasvuliiketoimintaa mutta yritysasiakkaiden parissa.

Posti on vastannut toimialan historian vakavimpaan murrokseen uudistamalla ja tehostamalla pitkäjänteisesti liiketoimintaansa. Strategiana on jatkaa määrätietoista uudistumista ja keskittymistä ydinliiketoimintoihin Suomessa sekä investoida kasvuun ydinosaamiseen liittyvillä kasvavilla paketti- ja verkkokauppa sekä logistiikan ulkoistusliiketoiminnan markkinoilla. Muutostilanteet ja Postin uudistustoimenpiteet ovat ajoittain aiheuttaneet kriittistä keskustelua yhteiskunnassa.

Perinteinen postinjakelu on volyymiltään laskevaa liiketoimintaa, jossa kustannusten hallinta on keskeisintä. Posti itse on katsonut, että postinjakelun kustannustehokkuuden ylläpitämiseksi postilain uudistamista ja veloitteiden vähentämistä on välttämättöntä jatkaa, tai muuten edellytyksiä kannattavalle liiketoiminnalle ei ole. Postin ohella myös työryhmä katsoo, että viisipäiväiselle kirjekäytölle ei enää ole tarvetta eikä pysyviä kannattavuusedellytyksiä.

Paperimuotoisille, 5–7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden. Sanomalehtien jäädessä ainoaksi viisipäiväistä jakelua vaativaksi tuotteeksi niiden yksikkökohtaiset jakelukustannukset nousevat nykyisestä merkittävästi. Kun sanomalehtien kustantajat ja lehtien lukijat eivät ole valmiita maksamaan sanomalehtien todellisia jakelukustannuksia, viisipäiväisen jakelun jatkaminen erityisesti haja-asutusalueella edellyttäisi valtion tukea esimerkiksi määräaikaisen ostopalvelutuen muodossa.

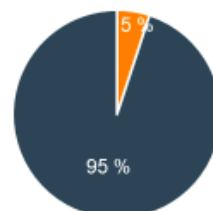
Postilain mukainen yleispalvelu sisältää muun muassa postimerkillä varustetut kirjelähetykset, joulukortit ja kotimaasta ulkomaille lähetettävät postipaketit.

Yleispalvelun osuus on vain noin 4 % kaikista Postin jakamista lähetyksistä. Suuri osa yleispalvelukirjeistä – yli 20 milj kpl – on joulukortteja. Yrityskirjeiden, lehtien, mainosten ja kotimaan pakettien jakelu ei kuulu yleispalveluun vaan se on täysin kaupallista toimintaa. Kaupallisen toiminnan osuus Postin jakamista lähetyksistä on noin 96 %.

## Mitä Postin yleispalveluun kuuluu?

PALVELU	YPV	EI SÄÄNTELYÄ
Postimerkillä varustetut kirjeet	✓	
Yrityskirjeet (mm. laskut)		✓
Sanomalehdet		✓
Aikakauslehdet		✓
Ilmaisjakelehdet		✓
Mainokset		✓
Paketit (mm. verkkokaupan paketit)		✓
Postimerkillä ulkomaille lähetettävä paketti, max 10 kg paketti	✓	

Yleispalvelukirjeiden osuus kaikista postilähetyksistä



■ Yleispalvelu-kirjeet ■ Sääntelyn ulkopuolella

**5 pv**  
jakeluvelvoite koskee **vain**  
postimerkillä varustettuja  
kirjeitä

Postin harjoittamat sekä paketti- ja verkkokauppaliiketoiminta, että logistiikkapalvelut ovat luonteeltaan hyvin kansainvälisiä, vapaasti kilpailtuja ja ilman erityissääntelyä toimivia aloja. Paketti- ja verkkokaupan sekä logistiikkaratkaisujen yhteenlaskettu liikevaihto tuo jo yli 50 prosenttia Posti-konsernin liikevaihdosta ja kasvavan osuuden yhtiön tuloksesta.

Postinjakeluun liittyy myös yhteiskunnallisen arvon tuottaminen, kun taas paketti- ja verkkokauppaliiketoiminnan sekä logistiikkapalveluiden perustana ovat ensisijaisesti kaupalliset intressit. Lisäksi näiden toimintojen asiakkaat, markkinat, tuotteet ja liiketoimintamallit poikkeavat toisistaan.

## VERROKKIPOSTIT ITSE OVAT REAGOINEET AKTIIVISELLA LIIKETOIMINTOJEN KEHITTÄMISELLÄ

Operaattori	Taloudelliset tiedot		Yritysosot ja divestoinnit liiketoiminnoin (2010-2019)				
	LV 2018 (M€)	Liikevoitto-% 2018 <sup>(1)</sup>	Posti	Paketti	Logistiikka	Pankki- ja vakuutus	Muut
Poste Italiane	10 864	13,80 %				X	
Austrian Post	1 959	10,77 %					
bpost	3 850	10,22 %					
Japan Post	103 000	7,04 %					
Swiss Post	6 883	6,51 %					
CTT	717	5,39 %				X	
Deutsche Post DHL	61 550	5,13 %					
PostNL	2 772	6,67 %					
La Poste	24 699	3,67 %					
Posten Norge <sup>(2)</sup>	2 510	2,22 %					
Royal Mail	11 600	0,65 %					
Posti	1 610	0,40 %					
Canada Post	5 460	-1,26%					
PostNord	3 547	-2,27 %					
NZ Post	508	-6,04 %					
Correos	1 922	-9,94 %				X	
USPS	62 680	-10,49 %					

= Pörsilistattu posti   
 € = Julkisesti rahoitettu   
 = Lukuisia yritysosiaita   
 = Lukuisia divestointeja   
 = Lukuisia yritysosiaita ja divestointeja  
 X = Uusi tai lakkautettu liiketoiminta-alue

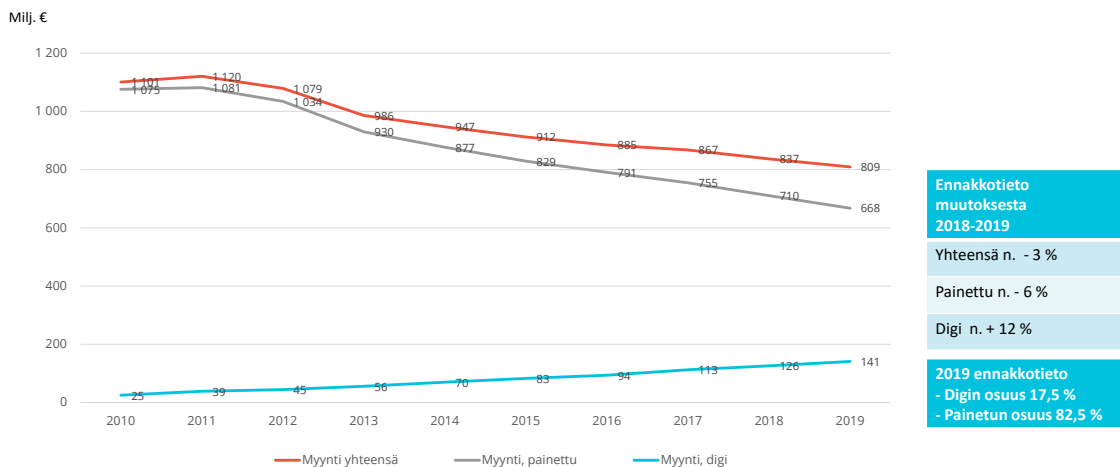
(1) Liikevoitto tukien jälkeen  
 (2) Divestoinnit postipalveluista mm. Bring CityMail Sweden (2018) sekä Itella Information (2010)  
 Lähde: IPC, medialähteet, postien tilinpäätöstiedot, Spring-analyysi

### Sanomalehtien jakeluun liittyviä kysymyksiä

Digitalisaatio on vaikuttanut posti- ja jakelutoiminnan ohella suomalaisen mediaan sähköisen viestinnän lisääntyessä. Sanomalehtien liiton tuottaman datan mukaan sanomalehtien tilaajamäärä Suomessa kääntyi laskuun jo vuonna 1990 ja lehtien arvonnäkökulma kiihdytti levikinlaskua vuonna 2012. Levikkien alamäki on jatkunut kuluttajien siirtyttyä käyttämään entistä enemmän sosiaalisen median ja internetin ilmaista uutistarjontaa ja tällä hetkellä jaettavien sanomalehtien määrä on pudonnut jo 1950-luvun tasolle.

Suuret, globaalisti toimivat alustatoimijat saavat tänä päivänä valtaosan kasvavista digitaalisista mainostuloista. Sanomalehtien liiton toimittaman datan mukaan Suomen verkkomainonnasta vuonna 2019 oli Googlen ja Facebookin osuus 56 prosenttia, yhteensä 257 miljoonaa euroa. Sanomalehtien ja kaupunkilehtien yhteenlasketut digitaaliset mainostulot olivat vain 91 miljoonaa euroa. Painettujen sanomalehtien yhteenlasketut mainostulot olivat 246 miljoonaa euroa.

## SANOMALEHTIEN KULUTTAJA- JA MEDIAMYYNITULOT 2010-2019 (ARVONLISÄVEROTON NETTOMYYNTI)

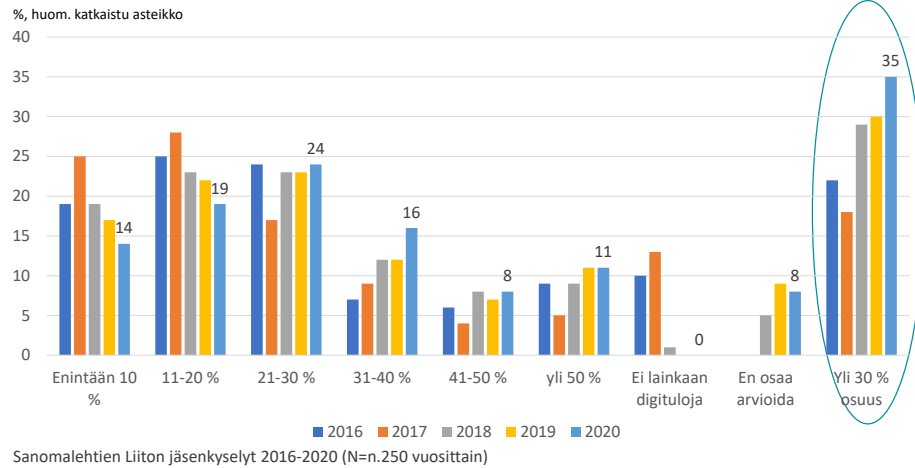


Lähde: Sanomalehtien Liiton vuosikyselyt, journalistiseen tuotteeseen liittyvät myyntitulot

Maksuttoman tiedon kasvanut tarjonta vähentää mahdollisuutta journalismin kustantamiseen tilaustuloilla. Digitaalisen liiketoiminnan kehitystyö vaatii usein printtiliiketoiminnan tuottoja. Kehitystyön nähdään olevan vaikeaa ja kallista erityisesti pienille yksittäisille lehdistä. Sanomalehtialan sisäinen kysely kertoo, että digitulojen osuuden arvioidaan säilyvän vaatimattomana. Sanomalehtien liiton kyselytutkimuksessa jäsenistölleen vain joka kolmas vastaaja ennakoiti digitulojen osuuden olevan yli 30 prosenttia lehden kaikista tuloista viiden vuoden päästä.

## DIGITULOJEN OSUUDEN SELVÄÄN KASVUUN USKOO VAIN JOKA KOLMAS

Mikä on arviosi mukaan yrityksenne digitaalisten tulojen osuus kaikista tuloista **viiden vuoden kuluttua?**



Toisaalta reaaliaikaisen julkaisutoiminnan nähdään mahdollistavan luotettavan sisällön jakamisen kaikkiin päätelaitteisiin reaaliaikaisesti kaikkialle Suomeen ja muualle maailmaan. Digitalisaatio on myös helpottanut journalistista tiedonhankintaa.

Jaettavan postimäärän vähentyessä lehtien jakelukustannukset lähetyksestä kohden ovat nousseet. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Postin viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista.

Jakelukustannusten nousu vaikeuttaa lehdistön toimintaedellytyksiä. Vaikein tilanne on haja-asutusalueilla, jossa jakelun järjestäminen on muuttumassa koko ajan taloudellisesti haastavammaksi jakelumäärän laskun vähentäessä jakelutuottoja. Seuraavina vuosina sähköinen viestintä lisääntyy entisestään ja samalla se kiihdyttää kirjeiden ja lehtien jakeluvolyymien laskua ja siten luo paineita uusille hinnankorotuksille.

Lehtien jakelu ei kuulu postilain soveltamisalaan, eikä Postin yleispalveluvollisuuteen kuulu lehtien jakaminen varhaisjakelussa tai perusjakelussa. Sanomalehdistä noin 80 % jaetaan varhaisjakelussa, josta noin puolet lehtien omien jakeluyhtiöiden toimesta.

Postin strategiana on ollut pysyä vahvasti mukana lehtijakelussa ja Posti on kasvattanut varhaisjakeluliiketoimintaansa vuodesta 2017 lähtien. Alma Median varhaisjakelutoiminnot Pirkanmaalla ja Satakunnassa siirtyivät liiketoimintakaupassa Postille 1.1.2020.

Lehtiyhtiöt ovat olleet huolissaan lehtien jakelun hinnasta ja laadusta haja-asutusalueilla. Halutessaan lehtiyhtiöt voisivat laajentaa omaa jakeluaan, mutta ne ovat

varhaisjakelussaan keskittyneet kannattaville taajama-alueille ja käytännössä Posti on ollut ainoa jakelija harvaan asutuilla alueilla, joilla jakelun todelliset kustannukset ovat jopa kymmenkertaiset taajamiin verrattuna.



## 3 Postitoimintaa koskeva lainsäädäntö ja muutostarpeet

### 3.1 Postilaki

#### 3.1.1 Postilain tarkoitus ja soveltamisala

Postitoimintaa säädellään postilaissa (2011/415). Postilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Postilain soveltamisalaksi on määritelty postin yleispalvelun ja muiden postipalveluiden tarjoaminen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty sanoma- ja aikakauslehtien jakelu, osoitteettomat lähetykset, pienimuotoiset kirjelahetykset, kuriiripalvelut, yleispalvelun ulkopuolelle jäävät postipakettipalvelut sekä elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan tarvittava tai liittyvä postitoiminta. Näihin toimintoihin ei siis sovelleta postilakia, vaan ne toimivat kilpailuilla markkinoilla ilman erillistä postitoimintaa koskevaa erityislainsäädäntöä.

Lain 2 §:n määritelmien mukaan postitoiminnalla tarkoitetaan lain mukaista yleispalvelun ja muun postipalvelun tarjontaa, postipalvelulla kirjelahetysten ja yleispalveluun kuuluvien postipakettien säännöllistä keräilyä, lajittelua, kuljetusta ja jakelua maksua vastaan postin lähettäjältä tai toiselta postiyritykseltä postin saajalle tai toiselle postiyritykselle, yleispalvelulla sellaisia postipalveluita joiden tulee olla tarjolla koko maassa, postiyrityksellä yritystä, joka harjoittaa kirjelahetyksiä koskevaa postitoimintaa ja yleispalvelun tarjoajalla postiyritystä, jolle on asetettu yleispalveluvollisuus.

#### 3.1.2 Yleispalveluvelvoite postilaissa

Postilain 3 luku käsittelee yleispalvelua. Lain mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin (14 §). Kaikki postitoiminta ei siis kuulu yleispalvelun piiriin, vaan ainoastaan laissa määritellyt postipalvelut. Lain 15 §:ssä on lueteltu tyhjentävästi yleispalveluun kuuluvat postipalvelut, joita on tarjottava koko maassa. Siihen kuuluvat:

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

2) enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättöpaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä;

3) maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset; sekä

4) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen postilähetyksien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Tässä pykälässä tarkoitettuun yleispalveluun kuuluvat sekä kotimaan palvelut, että ulkomaanpalvelut.

On kuitenkin syytä huomata, että kotimaan pakettipalvelut (alle 10kg) eivät kuulu yleispalvelun piiriin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukaisesti, sillä vastaavien palveluiden tarjonnassa on riittävästi kilpailevaa palveluntarjontaa ja palvelut ovat saatavilla markkinoilla kattavasti sekä kohtuullisin ehdoin.<sup>1</sup> Toisin sanoen kotimaan pakettipalveluiden markkinat toimivat kattavasti ilman regulaatiota.

Lisäksi yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla (16 §), huolehdittava lain mukaisesta keräilystä ja jake- lusta (17-18 §), yleispalvelutuotteiden laatustandardeista (19 §), kielellisistä oikeuksista (20 §) ja tiedoksiantomenettelystä (21 §).

Liikenne- ja viestintävirasto arvioi säännöllisin väliajoin kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Liikenne- ja viestintävirasto voi arvioida tarvetta asettaa velvollisuus tarjota yleispalvelua. Markkinoiden arvioinnin perusteella Liikenne- ja viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita (22 §). Liikenne- ja viestintävirasto vastaa myös yleispalveluvelvoitteen asettamisesta lain 23-24 § mukaisesti. Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi

<sup>1</sup> Viestintäviraston päätös 28.6.2016, Dnro: 788/911/2016,

[https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paat160628PostiOy788\\_911\\_2016.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Paat160628PostiOy788_911_2016.pdf)

osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Velvollisuus tarjota yleispalvelua on asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Tällä hetkellä Suomessa (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) yleispalveluvelvoite on asetettu Posti Oy:lle.<sup>2</sup>

### 3.1.3 Postinjakelu saaristossa ja saaristolaki

Kuten todettu, yleispalveluun kuuluvat kirjelmätykset on keräiltävä ja jaettava viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyhiä lukuun ottamatta. Viisipäiväiseen jakeluun on myös postilaissa erikseen määritellyt poikkeukset. Nämä poikkeukset keräily- ja jakelutiheydestä määritetään lain 18§:ssä.

*”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 Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys 1 momentissa tarkoitettujen talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.”*

Poikkeuksen piiriin kuuluvat maantieteellisesti vaikeakulkuiset alueet mm. saaristossa. Kun puhutaan postinjakelusta saaristossa, on huomioitava postilain ja saaristolain pykälät (Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981), sekä Traficomien rooli. Saaristolain nojalla saariston väestölle on turvattava riittävät peruspalvelut, ja postilaissa on postitoimintaa koskevat tarkentavat pykälät. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom postitoimintaa valvovana viranomaisena huolehtii siitä, että postinjakelu täyttää postilaissa määritetyt edellytykset.

Saaristolain 6§:ssä on turvattu oikeus peruspalvelujen saantiin, joihin kuuluvat mm. postipalvelut. Mitään tarkempia sääntöjä ei saaristolaissa postinjakelusta ole, joten jakelu ja keräily määräytyvät vain postilain mukaan. Postilain 18§:n mukaisen poikkeuksen mukaan saaristossa jakelutiheyden ei tarvitse olla viisipäiväinen, jos laissa mainitut edellytykset vaikeakulkuisuudesta täyttyvät. Lain mukainen vähimmäiskeräily- ja jakelumäärä tällaisilla alueilla on kerran viikossa. Traficom on antanut 8.11.2019 päätöksen, jonka mukaan

<sup>2</sup> Viestintäviraston päätös 29.12.2011, Nro: 1644/9210/2011 [https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Itella\\_Postin\\_yleispalvelu\\_paatos\\_kirje\\_1644\\_9210\\_2011.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/Itella_Postin_yleispalvelu_paatos_kirje_1644_9210_2011.pdf)

postinjakelussa vaikeakulkuisiksi alueiksi voidaan määritellä vain sellaiset saaret, joihin on aikataulutettu lauttayhteys arkipäivisin vähemmän kuin kaksi kertaa päivässä.<sup>3</sup>

Yleispalvelutarjoajan on lain mukaan toimitettava Traficomille tiedot kaikista talouksista, jotka sijaitsevat poikkeusalueilla. Yleispalvelutarjoaja ei siis voi yksipuolisesti päättää siitä, mitkä alueet ja taloudet kuuluvat poikkeuksen piiriin. Traficom tekee poikkeuksia koskevat tulkinnat tapauskohtaisesti, mistä syystä ei ole myöskään olemassa yksiselitteistä kriteeristöä esimerkiksi siitä, mitä vaikeakulkuisuus tarkoittaa. Aiheesta käydäänkin usein keskustelua sekä Postin, Traficomin että Saaristoasiain neuvottelukunnan SANK:in kanssa. Koska jakelutiheydestä poikkeava tulkinta on aina tehtävä tapauskohtaisesti, on myös tapauksia, missä postiyritys on alun perin tulkinut vaikeakulkuisuutta toisin kuin Traficom.<sup>4</sup>

Loppuviimein Traficomin tehtävänä on valvoa, että yleispalvelutarjoaja noudattaa postilakia ja huolehtii tätä kautta myös saariston postinjakelusta postilain edellyttämällä tavalla. Mitään ristiriitaa saaristolain ja postilain välillä ei ole, eikä saaristolaki velvoita postiyrityksiä miltään osin, sillä niitä koskevat pykälät sisältyvät vain postilakiin.

Saariston postinjakelu on kirjattu myös hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että ”postinjakelu turvataan harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti.” Saaristolaisissa asetetut velvollisuudet kohdistuvat valtioon ja kuntiin, eikä saaristolaisissa ei ole säännöksiä, jotka määrittelisivät postinjakelun tiheyttä tai muita laatuvaatimuksia.

### 3.1.4 Postitoiminta Ahvenanmaalla

Puhuttaessa Suomen postimarkkinoista ja lainsäädännöstä, on syytä huomioida myös Ahvenanmaan asema. Postipalvelut kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan nojalla. Ahvenanmaa sai oman postilaitoksensa jo vuonna 1993 itsehallintolakiin tehdyn muutoksen myötä. Alun perin postilaitos (Posten Åland) toimi liikelaitoksena, mutta vuonna 2009 yhtiömuoto muutettiin liikelaitoksesta osakeyhtiöksi. Posten Åland Ab:n ainoa omistaja on Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Posten Åland Ab muutti nimensä vuonna 2016 Åland Post Ab:ksi. Åland Post on yhä Ahvenanmaan yleispalvelun tarjoaja. Åland Post on myös Maailman postiliiton nimetty operaattori.

<sup>3</sup> TRAFICOM/483/11.01.02/2019, <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

<sup>4</sup> Tästä esimerkkinä Postin keväällä 2019 suunnittelemat postinjakelun kevennysmuutokset Turun saariston alueella, jotka Traficom (yllä mainitun päätöksen mukaisesti) tulkitsi olevan vastoin postilain poikkeussäännöstä. Posti on tehnyt Turun hallinto-oikeudelle valituksen kyseisestä Traficomin päätöksestä.

Postilain (415/2011) säännöksiä ei näin ollen sovelleta Ahvenanmaalla, vaan Ahvenanmaan postitoimintaa ohjaa postipalveluita koskeva maakuntalaki (Landskapslag om posttjänster, 2007:60), joka on annettu 29 päivänä kesäkuuta 2007. Postipalveluita koskevassa laissa on hyvin samankaltaiset säännökset kuin postilaissakin.

Yleispalvelukirjeet on Ahvenanmaan postipalvelulain mukaan jaettava ja keräiltävä lähökohtaisesti vähintään joka arkipäivä (10.2§). Poikkeuksena kotitaloudet jotka sijaitsevat vaikeakulkuisessa saaristossa tai tiellä, joilla ei ole yleistä liikennettä. Näihin kotitalouksiin on postit jaettava vähintään kerran viikossa.

### 3.1.5 Postilain taustaa ja muutokset

Voimassa oleva postilaki on vuodelta 2011. Postilailla kumottiin aiemmin voimassa ollut postipalvelulaki ja kansallinen sääntely päivitettiin sillä vastaamaan vuonna 1997 annetun EU:n postidirektiivin 97/67/EY<sup>5</sup> päivitettyjä sääntöjä<sup>6</sup> sekä Maailman postiliiton (Universal Postal Unionin, UPU) sopimuksia (HE 216/2010 vp). Postitoiminta oli jo ennen vuoden 2011 postilakia toimiluvanvaraista ja luvan myönsi valtioneuvosto. Luvanvaraisuus jäi myös uuteen vuoden 2011 postilakiin. Myös yleispalveluvelvoitteen sisältöä ja asettamista tarkennettiin. Palvelujen saatavuus haluttiin varmistaa määrittelemällä aikaisempaa tarkemmin postin yleispalvelu ja täsmentämällä yleispalvelun tarjoajan velvollisuuksia. Yleispalveluvelvoitetta tarkennettiin silloisesta siten, että laissa oli nimenomaisesti määritelty palvelu, joka vähintään pitää tarjolla. Velvollisuus yleispalvelun tarjontaan asetettiin postimarkkinoiden arvioinnin perusteella tietylle yritykselle. Lisäksi esitykseen sisältyi mekanismi, jolla viime kädessä varmistettiin yleispalvelun tarjonta julkisin varoin, jos yleispalvelun nettokustannukset olisivat muodostuneet yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomiksi.

Lain säätämisen jälkeen postilakiin on tehty muutama merkittävämpi muutos vuonna 2016 ja 2017. Vuonna 2016 käynnistettiin postilain uudistus kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa (HE 18/2016) valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista luovuttiin ja siirryttiin ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan. Tarkoituksena oli madaltaa potentiaalisten postiyritysten alalle tulon esteitä ja luoda edellytyksiä uudenaikaiselle postiliiketoiminnalle. Taustalla oli myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen normien purkutalkoot sekä halu yksinkertaistaa hallinnollisia prosesseja ja vähentää postiyritysten ja

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY ja 2008/6/EY

viranomaisten hallinnollista taakkaa. Toimiluvanvaraisuus kun oli ollut poikkeus perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetystä elinkeinonvapaudesta.<sup>7</sup>

Suurimpana muutoksena olikin lain 4 §, jonka mukaan postitoimintaa harjoittavan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Ilmoituksessa on annettava kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset yrityksen yksilöinti- ja yhteystiedot sekä kuvaus harjoitettavasta toiminnasta. Ilmoituksessa annettuihin tietoihin vaikuttavista toiminnan muutoksista ja toiminnan lopettamisesta on viipymättä ilmoitettava virastolle.

Muutosten taustalla oli myös se, että aiemman postilain muutoksilla ei oltu saatu postimarkkinaa avautumaan toivotulla tavalla. Lain säätämishetkellä Suomen postimarkkinoilla toimi käytännössä vain yksi postiyritys: Posti Oy, vaikka postilailla pyrittiin poistamaan postidirektiivin mukaisesti postimarkkinoiden kilpailun esteitä. Esan Kirjapaino Oy, Ilves Jakelu Oy, Esa Jakelut Oy ja Alma Manu Oy olivat myös hakeneet valtioneuvostolta postitoimilupia harjoittaakseen kirjepostitoimintaa. Toimiluvan myöntämisessä oli kyse lakiin sidotusta oikeusharkinnasta. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että toimilupa tuli myöntää kaikille sellaisille hakijoille, jotka täyttivät postilaissa tarkoitetut perusedellytykset. Sääntely ei jättänyt toimilupaviranomaiselle harkintavaltaa, joten toimiluvan myöntämisessä ei ollut kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kaikille edellä mainituille toimijoille oli myönnetty postitoimiluvat, mutta toimijat kokivat postitoimiluvassa palvelun laadun, saatavuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi asetetut ehdot liian tiukoiksi. Asiasta valitettiin myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pyysi syksyllä 2015 ennakkoratkaisua Unionin tuomioistuimelta yleispalvelun ja sopimusasiakkaille suunnatun postitoiminnan suhteesta sekä siitä, olivatko postiyrittäjille asetetut toimilupaehdot postidirektiivin mukaisia ehtoja. Tuomion mukaan ennakkollista yksittäistä toimilupaa edellyttänyt sääntely oli postidirektiivin vastainen.<sup>8</sup> Postitoimintailmoituksen säätämisen jälkeen direktiivin vastaisuutta ei enää ollut.

Seuraavassa vaiheessa (HE 272/2016) postin jakelutiheyttä muutettiin laatustandardeja muokkaamalla. Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakeluverkko, lakimuutos antoi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja salli vähintään kolmipäiväisen jakelun. Muutos mahdollisti yleispalvelulähetysten joustavan tarjonnan, mutta vastaa kuitenkin postidirektiivin vaatimusta viisipäiväisestä jakelusta. Viisipäiväinen jakelu on siis lain mukaan yhä pääsääntö, mutta lakimuutos mahdollisti yleispalvelukirjeiden osalta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta poikkeamisen, koska yleispalvelukirjeiden jakelussa

<sup>7</sup> Perustuslaki (731/1999) 18§ 1 momentti: Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

<sup>8</sup> KHO 2013:30 sekä C-368/15 Ilves Jakelu (EU:C:2017:462). Yleispalveluvelvoitteen piiriin kuulumattoman postitoiminnan, eli sopimusasiakkaille tarjottavien postipalvelujen edellytykseksi ei voida asettaa yksittäistä toimilupaa.

voidaan ottaa huomioon 19 §:n muutos yleispalvelun laatustandardiin eli kirjeiden kulkunopeuteen. Kirjeiden kulkunopeutta säätämällä voitiin hidastaa jakelutahtia. Kulkunopeutta pidentämällä ei kirjeitä välttämättä jää jaettavaksi joka päivälle. Näin ollen Posti on voinut järjestellä jakelun harvemmille päiville, keräämällä useamman päivän postit yhdelle päivälle jaettavaksi.

Yleispalvelukirjeiden jakelu on kuitenkin jatkunut viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tätä perusteltiin sillä, että myös harvaanasutuilla alueilla haluttiin varmistaa sanomalehtien jakelu vähintään viisipäiväisenä. Harvaanasutuilla alueilla jakelu muutettiin kuitenkin toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta.<sup>9</sup>

Lisäksi jotta yleispalvelutuotteiden hinnoittelu olisi kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä, lakia muutettiin siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittiin kohtuullinen kate.

Oikeutta poiketa jakelutiheyttä koskevista vaatimuksista vaikeakulkuisilla alueilla joustavoitettiin siten, että poikkeuksen piirissä voi nyt olla koko maassa nykyisen 300 talouden sijasta enintään 1 000 taloutta. Lisäksi poistettiin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin. Nämäkin muutokset liittyivät läheisesti keväällä 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa keskeisiksi tavoitteiksi nostettuihin digitalisaatioon sekä normien purkamiseen.

Postilakia on siis uudistettu vastaamaan paremmin postimarkkinoita. Viimeisestä isommasta muutoksesta on kolmisen vuotta, mutta sekä postimarkkinat että digitalisaatio ovat kehittyneet ja muuttuneet yhä kiivaammalla tahdilla, mistä syystä postilain muutoksille on yhä selvempiä perusteita. Vaikka nykyisen lainsäädännön raameissa voitaisiin toimia vielä nyt ja ehkä vielä muutaman vuoden ajan, jo nyt on selvää, että muutoksia on tehtävä etupainotteisesti, ennen kuin on liian myöhäistä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti postilakia ja sen toteutumista tarkastetaan tällä hallituskaudella, ja tämä tarkastelu on syytä aloittaa pian.

<sup>9</sup> Tästä kilpailuttamisesta tarkemmin jaksossa 3.6.

## 3.2 Postidirektiivi

### 3.2.1 Postidirektiivin taustaa ja sääntöjä

Kansalliselle postilainsäädännölle on asetettu reunaehdot postipalveludirektiivissä (97/67/EY). Direktiivi on vuodelta 1997, joten se on säädetty varsin erilaiseen tilanteeseen sekä postimarkkinoilla että yleisemminkin yhteiskunnassa kuin missä ollaan vuonna 2020 ja tulevaisuudessa. Direktiiviä on pyritty päivittämään ja suuremmat muutokset on toteutettu vuonna 2002<sup>10</sup> ja 2008<sup>11</sup>. Viimeisimmästä päivityksestäkin on kuitenkin aikaa jo yli 10 vuotta.

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.

Direktiivin perimmäinen tarkoitus on ollut avata postipalvelut kilpailulle ja luoda postipalveluihin toimivat sisämarkkinat. Tähän ollaan osin päästykin ja jäsenvaltiot ovat avanneet postimarkkinat kilpailulle. Todellisuudessa kilpailua ei kuitenkaan ole syntynyt ainakaan siinä määrin, kuin olisi ollut toiveena. Direktiivi on kuitenkin auttanut poistamaan esteitä markkinoilta, joten tavoitteeseen on siltä osin päästy. Direktiivi asettaa yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden vähimmäisvaatimukset, jotka huomioiden jäsenvaltioilla on toimivalta määrittellä kunkin valtion kansalliseen tilanteeseen sopiva yleispalvelun sisältö.

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 oikeushenkilöille perillekantona. 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.

<sup>10</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi, OJ L 176, 5.7.2002, p. 21–25.

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta, OJ L 52, 27.2.2008, p. 3–20.



Viisipäiväinen jakelunelvoite tulee näin ollen direktiivistä, mistä syystä kansallisessa lainsäädännössä ei suoraan voitane poiketa viisipäiväisestä jakelusta. Kuitenkin useissa jäsenmaissa todellisuudessa jakelupäiviä on vähemmän, kuten osassa Suomeakin. Suomen lainsäädännössä tämä on mahdollistettu laatustandardein, jolloin pääsääntönä on viisipäiväinen jakelu, mutta käytännössä jakelu voidaan toteuttaa myös kolmi- tai nelipäiväisenä tietyillä alueilla. Pisimmälle tämän on vienyt Tanska, jossa on käytössä ns. kukkamalli, jossa maa on jaettu eri alueisiin, ja kullekin alueelle jaetaan posti vain tietyinä päivinä siten, että jakelu toteutetaan vain yhtenä päivänä viikossa per alue. Komissio ei ole ainakaan tähän mennessä puuttunut tämänkaltaisiin järjestelyihin, joiden voitaisiin mahdollisesti tulkita olevan direktiivin vastaisia. Tästä ei kuitenkaan voi vetää suoria johtopäätöksiä siitä, että komissio ei jatkossakaan puuttuisi tällaisiin kansallisiin menettelyihin.

EU:n jäsenmaidenvälillä on yhä suuria eroja suhtautumisessa postikulkuun ja etenkin jakelupäiviin. Yleisesti kaikkialla muualla Euroopassa postia jaetaan yhä viitenä päivänä viikossa ja vain Pohjoismaissa harvemmin.<sup>12</sup> Useat jäsenmaat myös tahtovat pitää kiinni viisipäiväisestä (tai joissain maissa jopa kuusipäiväisestä) jakelusta.<sup>13</sup> Näistä näkemyseroista johtuen jakelupäivien muutos direktiivin tasolla ei ole kovinkaan yksinkertaista.

Lisäksi postidirektiivissä säädetään mm. yleispalvelun rahoittamisesta eri tavoin (mm. EU:n hankintasääntöjä noudattaen, korvausjärjestelmän tai korvausrahaston kautta tai muunlaisella EU-sääntöjen mukaisella rahoituksella). Direktiivissä sisältää myös säännökset mm. postipalvelujen tarjoamisesta ja postiverkkoon pääsystä, hinnoitteluperiaatteista ja laskennan avoimuudesta.

### 3.2.2 Postidirektiivin uudistaminen

Komissio on uudessa työohjelmassaan ilmoittanut, että se selvittää postidirektiivin uudistamistarpeet. Tällä hetkellä meneillään on direktiivin uudistamistarpeiden arviointi. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko vuonna 1997 annettu ja vuosina 2002 ja 2008 muutettu direktiivi vielä ajan tasalla etenkin digitalisaation tuomien muutosten myötä. Komissio ei siis ole vielä päättänyt, aloittaako se direktiivin uudistamisen, vaan tässä vaiheessa se vasta selvittää ja arvioi, onko uudistamiselle tarpeita. On siis mahdollista, että direktiiviä ei tulla uudistamaan tämän komission työkaudella, mutta asiaa ainakin

12 Viisipäiväinen jakelu on yhä tällä hetkellä Itävallassa, Belgiassa, Bulgariassa, Unkarissa, Kyproksella, Tsekeissä, Kroatiaassa, Islannissa, Irlannissa, Italiassa, Latviassa, Liettuassa, Luxembourgiassa, Alankomaissa, Puolassa, Portugalissa, Slovakiassa, Sloveniassa, Sveitsissä ja Espanjassa.

13 Kuusipäiväinen jakelu on tällä hetkellä yhä Ranskassa, Saksassa, Liettuassa, Maltalla sekä Yhdistyneessä Kuningaskunnassa.

selvitetään komission toimesta perusteellisesti. Useilla jäsenmailla on ollut toiveita direktiivin uudistamiselle.<sup>14</sup>

Komissio on julkaissut direktiivin arvioinnista erillisen tiekartan, jossa todetaan, että direktiivin tehtyjen päivitysten jälkeenkin digitalisaatio on muuttanut perusteellisesti kuluttajien tarpeita ja käyttäytymistä. Tämä on johtanut tasaiseen kirjevolyymin vähenemiseen, mitä ei myöskään pakettimarkkinan kasvu kokonaan kompensoi. Pienemmät kirjevolyymit ovat aiheuttaneet myös postiyrityksille haasteita ylläpitää kannattavaa liiketoimintaa. Tämä on johtanut myös siihen, että useat toimijat ovat joutuneet sininostamaan hintoja ja vähentämään palvelulaatua, ja joissain jäsenmaissa myös yleispalveluvelvoitteen sisältöä on pienennetty.

Vuonna 2018 annettu ns. EU:n pakettiasetus säädettiin vastauksena kasvaneisiin verkko-kaupan tarpeisiin.<sup>15</sup> Kokonaisuudessaan asetus täydentää rajat ylittävien pakettipalveluiden osalta EU:n postipalveluita koskevaa direktiiviä, jossa ei ole erityisiä säännöksiä rajatylittävien pakettipalveluiden tarjoajien viranomaisvalvonnasta, tiettyjen hintojen ja päätemaksujen avoimuudesta eikä hintojen kohtuullisuudesta. Postipalveluita koskevan direktiivin ei ole katsottu yksin riittävän varmistamaan sähköisessä kaupassa käytettävien palvelujen kohtuuhintaisuutta. Asetuksella tavoitellaan markkinoiden toiminnan parantamista tehostamalla viranomaisvalvontaa ja edistämällä kilpailua. Asetus velvoittaa jäsenmaat säätämään asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Muilta osin asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenmaissa.<sup>16</sup>

Komissio laatii joka neljäs vuosi postidirektiivin soveltamista koskevan kertomuksen, johon sisältyvät asianmukaiset tiedot alan kehityksestä, erityisesti talouden, yhteiskunnan ja työllisyyden rakenteista ja teknologiaa koskevista näkökohdista sekä palvelun laadusta. Kertomukseen liitetään mahdolliset ehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tällä kertaa, ottaen huomioon markkinoilla tapahtuneen muutoksen laajuuden, seuraavaan raporttiin lisätään erillinen arvio, jossa otetaan kantaa siihen, onko postidirektiivi vielä tarkoituksenmukainen alkuperäisen tavoitteen saavuttamiseksi, eli postipalveluiden yhteismarkkinoiden turvaamiseksi ja yleispalveluvelvoitteen säilyttämiseksi. Komission arviointi tutkii myös, ovatko direktiivin alkuperäiset tavoitteet yhä relevantteja jatkuvasti digitalisoituvassa maailmassa. Arvioinnissa selvitetään direktiivin soveltamista sen

<sup>14</sup> Asiasta on keskusteltu mm. postidirektiivin komiteassa, jossa ovat mukana komissio ja jäsenvaltioiden edustajat, Suomesta liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet.

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/644, annettu 18 päivänä huhtikuuta 2018, rajat ylittävistä pakettipalveluista, OJ L 112, 2.5.2018, p. 19–28.

<sup>16</sup> Suomessa asetuksen erilliset kohdat on saatettu voimaan postilain muutoksella. Postilakiin tehtiinkin lisäykset (1§5mom.,67§3mom.,75§1mom), joiden myötä pakettiasetuksen rikkomiseen voidaan soveltaa samoja seuraamuksia kuin voimassa olevan postilain nojalla sovelletaan postiyritysten tai muiden yhteisöjen osalta (HE 6/2019 vp).

viimeisimmästä muutoksesta (2008) lähtien ja sen vaikutuksista postimarkkinoihin. Myös yleispalveluvelvoitteen sisältöä, kompensatioita, hintaregulaatiota sekä palveluiden laatua tarkastetaan. Komissio arvioi myös sekä EU:n että jäsenvaltioiden sisäistä postimarkkinoiden kilpailun toteutumista ja selvittää, ovatko nykyiset sääntelyinstrumentit tarpeeksi joustavia mukautuakseen kansallisiin erityispiirteisiin. Arviointi keskittyy arvioimaan direktiivin vaikutuksia sen vaikuttavuuden, tehokkuuden, yhtenäisyyden, EU:n lisäarvon ja merkityksellisyuden kautta, selvittääkseen vastaako direktiivi yhä Euroopan kansalaisten ja yritysten tarpeisiin nyt ja tulevaisuudessa. Komissio järjestää julkisen kuulemisen asiasta vuoden 2020 lopulla.<sup>17</sup>

Suomella ei ole vielä erikseen vahvistettua kantaa direktiivin muuttamiseen ja mahdollisiin yksityiskohtiin. Suomi tulee kuitenkin vaikuttamaan direktiivin muutostyöhön ja tämä tulee tehdä mahdollisimman etupainotteisesti jo alkuvaiheissa. Suomi tulee tukemaan direktiivin päivittämistä, mutta tarkemmista yksityiskohdista ei ole vielä hallituksen tai eduskunnan kantaa. Ennakkovaikuttaminen on kuitenkin syytä aloittaa mahdollisimman pian, jotta komission suuntaan voidaan viedä Suomelle tärkeitä ajatuksia jo ennen muutosehdotusten tekemistä. Postidirektiivi kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan, ja ministeriön virkamiehet ovat sitoutuneet viemään asiaa eteenpäin ja vaikuttamaan postidirektiivin mahdolliseen päivittämiseen ja huomioimaan Suomen kannalta kriittisimmät toiveet ja muutostarpeet. Tätä varten on vaikuttamistyö aloitettava kansallisesti jo hyvissä ajoin tämän vuoden aikana.

### 3.3 Arvioidut muutostarpeet postilainsäädännössä

Kuten todettu, jo hallitusohjelmassa on mainittu tarve tarkastella postilakia. Muun muassa postimarkkinoiden kehitys ja väistämätön murros, kirjevolyyymien lasku, yleinen digitalisaatio ja viranomaiskirjeiden sähköistyminen tukevat postilain uudistamista. Lainsäädännön muutostarpeista on kuitenkin erotettava postinjakelun operatiivinen toiminta ja sen tehostaminen, jotka kuuluvat postiyriyten vastuulle. Postilainsäädännöllä voidaan kuitenkin myös ohjata tehostamista purkamalla rajoitteita tai lieventämällä velvollisuuksia. Tässä raportissa ei oteta kantaa postiyriyten operatiiviseen tehostamiseen vaan kuvataan ainoastaan postilainsäädännön muutoksilla mahdollistettavia tehostamistoimenpiteitä.

Mikäli postilain uudistus käynnistetään, sitä varten on aloitettava erillinen hanke, jossa selvitetään perinpohjaisesti lain muutostarpeet. Tässä raportissa on tuotu pintapuolisesti

<sup>17</sup> Lisätietoa täältä: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11965-Report-on-the-Application-and-Evaluation-of-the-Postal-Services-Directive>

esille muutamit pykälät, joiden muuttamista olisi syytä selvittää tarkemmin. Varsinaiset ehdotukset lain uudistamisesta ja pykäläistä toteutetaan liikenne- ja viestintäministeriön toimesta erikseen perustettavassa säädösvalmisteluhankkeessa. Seuraavassa on tiivistysti tuotu esille työryhmässä esiin tulleita postilain pykäläitä, joiden uudistaminen nähdään relevantiksi.

Työryhmän käsittelyssä sekä tässä kappaleessa on esille nostettu postilain osalta esille etenkin:

- jakelupäivien vähentäminen
- lokerikkojakelun edistäminen
- postiyritykselle asetetun haja-asutusalueiden kilpailutusvelvollisuuden muokkaaminen tai poistaminen

Postilain mahdolliset muutokset ovat kuitenkin sidottuja muihin Postia ja postimarkkinoita koskeviin muutoksiin, joten päätökset on tehtävä laajassa yhteistyössä ja vaikutukset on arvioitava laajasti. Postilain ulkopuolelle on nimenomaisesti jätetty mm. sanomalehtijakelu, joten postilakiin mahdollisesti tehtävät muutokset ovat riippuvaisia myös näistä päätöksistä. Mikäli päädyttäisiin esimerkiksi tukemaan määrääjäksi sanomalehtien jakelua tai muuta jakelua haja-asutusalueilla, on näillä päätöksillä myös vaikutusta siihen, miten postilakia mahdollisesti muutetaan.

## 3.4 Jakelupäivien vähentäminen ja Norjan malli

### 3.4.1 Katsaus muihin Pohjoismaihin

Kuten aiemmin todettu, postilain aiemmassa uudistuksessa mahdollistettiin jakelu kaupunkialueilla vähintään kolmena päivänä. Joissain kaupungeissa onkin jo siirrytty nelipäiväiseen jakeluun, mutta tähän mennessä Suomessa ei ole ollut tarvetta vähentää päiviä kolmeen, mutta voimassa oleva postilaki antaa vielä tämän tehostamisen mahdollisuuden. Jakelun vähentäminen kolmipäiväiseksi riittäisi työryhmän arvion mukaan tähän hetkeen, mikäli postimäärä pysyisi suunnilleen samana. Jo lähitulevaisuuden osalta voi kuitenkin olla tarpeen mahdollistaa vieläkin harvempi jakelu, mikäli postimäärät jatkavat vähenemistään ennusteiden mukaisesti. Muissakin Pohjoismaissa on jo tehty radikaalejakin muutoksia jakelutiheyteen tai muutoksia suunnitellaan paraikaa.

Ruotsissa postitoimintaa säännellään vuonna 2010 voimaan tulleella postilailla (Postlag 2010:1045) sekä lain nojalla annetulla postiasetuksella (Postförordning 2010:1049). Postilakiin on tehty muutoksia vuosien varrella, mutta nyt myös Ruotsissa on suunnitteilla postilain tarkastus. Uudistamisen taustalla ovat samat haasteet kuin Suomessa, digitalisaatio, kirjevolyyymien lasku, jakelukustannukset haja-asutusalueilla, sekä lisäksi vielä PostNordin

talousahdinko. Ruotsissa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluu tällä hetkellä yhä Suomen tapaan viisipäiväinen jakelu enintään 2 kg:n painoisille osoitteellisille kirjeille ja enintään 20 kg:n painoisille osoitteellisille paketeille mukaan lukien edellä mainittujen lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Poikkeuksena viisipäiväiseen jakeluun voivat olla mm. maantieteelliset olosuhteet. Myös Ruotsissa pohditaan siirtymistä kolmipäiväiseen jakeluun, joten tilanne on hyvin samankaltainen kuin Suomessakin tällä hetkellä.

Tanska sen sijaan on edelläkävijä postimarkkinoita koskevassa digitalisaatiokehityksessä, ja tämä kehitys on tapahtunut nimenomaan valtiojohtoisesti. Vuonna 2014 Tanskassa sähköinen postilaatikko tuli pakolliseksi kaikille kansalaisille. Vuonna 2012 Tanskassa tuli voimaan laki julkisesta digitaalisesta postista (Lov om Offentlig Digital Post<sup>18</sup>), jonka mukaan marraskuusta 2014 alkaen kaikkien yli 15-vuotiaiden Tanskassa asuvien henkilöiden, joilla on tanskalainen henkilönnumero, tuli olla rekisteröityneenä julkisen hallinnon Digital Post järjestelmään. Laki myös antoi viranomaisille oikeuden lähettää jatkossa julkishallinnon postia paperisten kirjeiden sijaan sähköisen postijärjestelmän kautta. Lisäksi laki määräsi, että digitaalisella postilla on sama juridinen asema kuin perinteisenä paperisena postina lähetetyillä viesteillä. Lain myötä kaikki viranomaisten aiemmin kirjepostina lähetetyt viestit muuttuivat sähköisiksi, jolloin postin kuljettamat kirjevolyymit romahtivat kerralla. Tämä on ollut osaltaan aiheuttamassa PostNordin suuria talousvaikeuksia. Tanskassa kirjevolyymien muutos onkin ollut erityisen voimakasta ja esimerkiksi aikavälillä 2008–2015 kirjelähetysten kokonaisvolyymi Tanskassa laski kokonaiset 40 prosenttia. Tanskassa siirryttiin ensin kolmepäiväiseen jakeluun, minkä jälkeen kirjeiden lähetysaikoja pidennettiin vielä entisestään, jolloin jakelu pystytään toteuttamaan kerran viikossa. Tämä Tanskan ns. kukkamalli perustuu maantieteellisesti jaettuihin alueisiin. Kullekin alueelle jaetaan posti yhtenä päivänä viikossa.

Pohjoismaiden lisäksi muissakin EU-maissa on vähennetty jakelupäiviä ja pidennetty jakeluaikaa laatustandardeja muuttamalla, mm. Alankomaissa ja Italiassa. Postilain tarkastamisen yhteydessä on syytä tehdä yksityiskohtainen kansainvälinen vertailu, jossa selvitetään tarkemmin muidenkin kuin Pohjoismaiden postilainsäädännön muutoksia ja postimarkkinoiden kehitystä. Tällä hetkellä Norja on erittäin hyvä ja ajankohtainen kohdemaana tarkempaan analyysiin, sillä Norjan uuden postilain on tarkoitus tulla voimaan heinäkuussa 2020, ja tätä ns. Norjan mallin soveltamista jollain tavalla myös Suomessa voisi olla hyvä selvittää jatkossa tarkemmin.

---

18 Alkuperäinen laki Lov nr 528 af 11/06/2012, muutettuna LOV nr 633 af 08/06/2016 sekä tarkennettuna "Bekendtgørelse af lov om Digital Post fra offentlige afsendere LBK nr 801 af 13/06/2016.

### 3.4.2 Norjan postilainsäädännön uudistus

Norjassa sekä postimarkkinat että maantieteelliset haasteet ovat hyvin samankaltaisia kuin Suomessa. Tästä syystä on hyvä tarkastella Norjassa tehtyä postilainsäädännön uudistusta, jonka on määrä tulla voimaan heinäkuussa 2020. Tätä raporttia varten on kerätty tietoa Norjan mallista julkisista lähteistä varsin pintapuoleisesti, mutta tähän olisi hyvä perehtyä tarkemmin jatkovalmistelussa, ja selvittää voisiko tämänkaltainen malli toimia myös Suomessa.

Norjassa on voimassaolevassa lainsäädännössä tällä hetkellä turvattu viisipäiväinen jakelu. Norjassa on Suomen tapaan tavanomaista tilata sanomalehdet kotiin kannettuna, ja tämänhetkinen lainsäädäntö mahdollistaa sanomalehtien lauantaipäivän hankkimisen ostopalveluna alueilla, joilla sanomalehdillä ei ole omia jakeluverkkoja. Näin sanomalehtien jakelu on mahdollistettu kuusipäiväisenä ja lauantaipäivän jakelun kulut maksaa valtio niillä alueilla, joilla markkinat eivät toimi hankkimalla sen ostopalveluna. Norjassa sanomalehtien jakelua on siis tuettu jo yhtenä päivänä viikossa.

Norjan postilain uudistuksessa tehtiin merkittäviä muutoksia jakeluun. Postilain uudistuksella postinjakelu siirtyy viisipäiväisestä jakelusta 2,5 päiväiseen jakeluun. Tämä tarkoittaa sitä, että postia jaetaan jatkossa yksityisten ja oikeushenkilöiden toimipaikkoihin tai vakituisiin asuinpaikkoihin joka toinen viikko maanantaisin, keskiviikkoisin ja perjantaisin, joka toinen viikko tiistaisin ja torstaisin. Näin ollen joka toinen viikko jakelu on kolmipäiväistä ja joka toinen viikko vain kaksipäiväistä. Postilokeroihin jakelu jatkuu viisipäiväisenä.

Yleispalvelukirjeiden osalta tämänkaltainen malli voisi toimia Suomessakin, mutta ongelmaksi muodostuisi sanomalehtijakelu etenkin haja-asutusalueilla. Norjassa sanomalehtien jakelun osalta päädyttiin luomaan erillinen siirtymäkauden järjestely. Siirtymäkauden aikana valtio tukee sanomalehtien jakelua ostopalveluna. Lakimuutoksen myötä valtio tulee ostamaan jakelua kolmena päivänä viikossa 30.6.2022 saakka. Siirtymäkautta on mahdollista pidentää kahdella vuodella.

Norjan mallin mukaisen uudistuksen myötä sanomalehtien jakelu säilynee siis 5–6 päiväisenä, vaikka yleispalvelukirjeiden jakelu vähenee.<sup>19</sup> Näin ollen niinä päivinä, kun sanomalehdet toimitetaan valtion ostopalveluna, ei jaeta muita kuin vain sanomalehdet. Vaikka uudistus ei siis sinällään vähennä jakelupäiviä, niin se vähentää kuitenkin kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle, sillä uudistuksen myötä yleispalveluntarjoajan on tarpeen lajitella ja jakaa yleispalvelukirjeet vain kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Myös sanomalehtien jakelu erillispäivinä on tehokkaampaa ilman yleispalvelukirjeiden jakelua, sillä silloin

<sup>19</sup> Tarkempaa tietoa siitä, miten sanomalehtien kolmipäiväinen jakelu yhdistyy 2 tai 3 päiväiseen viikkojakeluun päiväkohtaisesti ei ole.

jakelureitti sisältää vain sanomalehden etukäteen tilanneet taloudet. Lisäksi sanomalehtien lisäpäivien jakelun kustantaa valtio, jolloin se on eräänlaista jakelutukea sanomalehdille. Koska paperisten sanomalehtien jakelun nähdään kuitenkin jollain aikavälillä loppuvan digitalisaation myötä, on jakelutuki voimassa vain kaksi vuotta, kesään 2022 asti tai korkeintaan neljä vuotta kesään 2024 asti. Näin sanomalehtitalotkin osaavat jo ennalta varautua siihen, että niiden jakelu tulee vähenemään joko 2,5 kertaa viikkoon tai niiden tulee siirtyä kokonaan digitaaliseen muotoon 2–4 vuoden kuluessa.

Norjan hallitus aikoo lisäksi lisätä mediatuen määrää. Lisäys kohdistetaan digitalisaatioon ja rakenneuudistuksiin. Tällä Norjan hallitus pyrkii edistämään ja edesauttamaan lehtien nopeampaa digitaaliseen muotoon siirtymistä. Sanomalehdet asetetaan etusijalle mediatuen saajina. Tukijärjestelmä on hakemus pohjainen ja harkintaperustainen. Järjestelmää hallinnoi Norjan mediaviranomainen, joka tekee päätöksen neuvoo-antavan komitean suosituksesta. Tukea ei siis jaeta suoraan kaikille, vaan sitä pitää hakea eikä sitä jaeta automaattisesti kaikille hakijoille vaan harkinnan mukaan.

Koska postilokerojakelu jatkuu viisipäiväisenä, uudistuksen myötä viranomaisen voi myös velvoittaa palveluntarjoajan tarjoamaan postilokeroita myös alueilla, joilla niitä ei tällä hetkellä ole. Uusi postilaki ei tuo muutoksia postilaatikoiden etäisyyttä koskeviin säännöksiin, asiamiespostiin tai postilokerojakeluun. Pakettilähetykset sekä jakelu postilokeroihin pysyvät viisipäiväisenä. Lähetyspisteiden yhteydessä olevista kirjelaatikoista keräily tapahtuu yhä viitenä päivänä viikossa.

Lisäksi Norjan uudistus antaa viranomaiselle mahdollisuuden ottaa käyttöön kompensoivia toimenpiteitä sekä asetuksilla että yksittäisillä päätöksillä silloin, kun yleinen jakeluvuoro ei kokonaisarviointin jälkeen tarjoa asianmukaista palvelutasoa. Toimenpiteitä voidaan kohdistaa esimerkiksi erityisryhmille (esim. liikkumisrajoitteiset henkilöt) ja erityisalueille (esim. haja-asutusalueet). Siitä mitä nämä kompensoivat toimenpiteet voisivat olla tai miten niitä otetaan käyttöön ei vielä ole tarkempaa tietoa.

### 3.4.3 Uudistuksen taustaa Norjassa

Digitalisaation myötä kirjeiden määrä Norjassa on vähentynyt merkittävästi viimeisen 20 vuoden aikana, ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan. Painetun lehden lukijamäärä on laskenut, ja useat tilaajat lukevat sanomalehtiä myös digitaalisesti. Norjassa on erittäin hyvä tietoliikenneverkkojen kattavuus, ja arviolta vain alle tuhannessa kotitaloudessa ei ole riittävästi tietoliikennekapasiteettia käyttää sähköpostia, verkkopankkia, sähköisiä julkisia palveluita ja lukea verkkolehtiä.

Norjan liikenneministeriö on myös tilannut Copenhagen Economicsilta selvityksen, josta ilmenee, että enemmistö postipalvelujen käyttäjistä ei ole riippuvainen viisipäiväisestä

jakelusta, nopeista toimituksista tai toimituksista tiettyinä arkipäivinä.<sup>20</sup> Suurin osa lainvalmistelussa kuulluista tahoista haluaisi säilyttää viisipäiväisen jakelun, mutta kuitenkin monet heistä myöntävät, että yhteiskunnan postiverkon käyttö on muuttumassa ja että toimitusvelvollisuuden tason tulisi muuttua asteittain.

Norjassa on arvioitu, että nykyisen palvelutason ylläpitäminen ei olisi yhteiskunnan resursien tehokasta käyttöä. Norjassa postitoiminta on hyvin samankaltaisesti järjestetty kuin Suomessakin. Posten Norge As ("Posten") on Norjan valtion omistama osakemuotoinen postiyhtiö, joka vastaa yleispalvelujakelusta. Postitoiminnan tulot ovat laskeneet, mutta Postenin menot ovat pääosin pysyneet samana. Merkittävä osa Postenin palveluista on taloudellisesti kannattamatonta. Kirjelähetysten vähentyessä nykyisen palvelutason ylläpito maksaisi tulevana vuosina yhä enemmän. Kannattamattomien postipalvelujen julkisten hankintojen tarve kasvaa samalla, kun maksuhalukkuus ylläpitää nykyistä palvelutasoa vähenee palvelutarpeen vähentyessä. Pakettilähetysten määrä on kasvanut, mutta ei riittävästi koko postiverkon rahoittamiseksi. Nykyistä toimitusvelvoitetta ei voida rahoittaa myöskään muuta palvelutarjontaa, kuten vanhuksille suunnattuja palveluita, lisäämällä.

Vaihtoehtoisena ratkaisuna Copenhagen Economicsin selvityksessä esitettiin ensinnäkin, että Norjassa posti jaettaisiin joka toinen päivä tiheään asutuilla alueilla ja viisi päivää viikossa haja-asutusalueilla. Viisipäiväiseen jakeluun oikeutettujen alueiden rajaamista pidettiin kuitenkin haastavana ja toimenpiteen tuomia säästöjä rajallisina, sillä, kuten Suomessa, jakelu haja-asutusalueilla on kallista. Toisekseen selvityksessä ehdotettiin jakelun vähentämistä yhteen päivään viikossa koko maassa. Tämä vaihtoehto olisi aiheuttanut suurempaa palvelujen alenemista ja vaikuttanut kysyntään.

Vuoteen 2022 Norjassa jatkuvan jakeluostopalvelun tarkoituksena on tarjota tukea siirtymäkauden aikana. Siirtymäaika nähdään kannustimena rakenneuudistukseen. Jotta kannuste olisi tehokas, siirtymäkaudella tarjottu tuki ei voi olla pysyvää tai kestää liian pitkään. Siirtymäaikana alueiden sanomalehdillä on aikaa löytää uusia tapoja tavoittaa lukijoita ja ansaita tuloja sekä kehittää kestäviä digitaalisia toimintatapoja ja vaihtoehtoisia jakeluratkaisuja. Siirtymäaika on tarpeen myös muutosten työllisyysvaikutusten takia. Sekä Posten että norjalainen työntekijäjärjestö pyysivät siirtymäaikaa ja työntekijäjärjestöt myös kannattavat siirtymistä viisipäiväisestä jakelusta 2,5-päiväiseen.

Mahdollisuutta erillisiin kompensatiotoimenpiteisiin perusteltiin Norjassa jakelupäivien lukumäärän vaikutuksilla etenkin vanhuksiin ja vammaisiin henkilöihin. Pakettien

---

20 Koko tutkimus osoitteessa: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/effects-of-changing-the-uso-in-norway>



ja postilokeroiden viisipäiväisen jakelun säilyttämistä perusteltiin sen vaikutuksilla elinkeinoelämään.

### 3.4.4 Uudistuksen arvioituja vaikutuksia Norjassa

Norjassa työntekijäjärjestöt arvioivat muutosten seurauksena vaadittavien uudelleenjärjestelyjen olevan aiempaa haastavampia. Noin 1 500–2 000 kuljettajan arvioidaan menettävän työnsä. Työnsä menettävien keski-ikä on korkea. Aiemmin irtisanottuja on saatu työllistettyä Posten-konsernin sisällä ja asiamiesposteissa, mutta nyt uudelleensijoittamismahdollisuuksien arvioidaan olevan vähäisempiä.

Muutosten on arvioitu vaikuttavan etenkin sanomalehtiin. Nykyisin 85 prosenttia lehdistä jaetaan lehtien omilla jakelijoilla, Postenin hoitaessa jakelun alueilla, joilla lehdillä ei ole omaa jakeluverkostoa. Lakimuutos voi aiheuttaa työvoiman vähennystarpeita ja toimintojen nopeamman siirtämisen digitaalisiin kanaviin. Tämä kehitys on kuitenkin osa digitaalista murrosta, jota nykyisessä jakeluvälissä pysyminen ei myöskään pysäytä.

Jakeluvälin muutoksen myötä puolet postilaatikoihin toimitetuista lähetyksistä viivästyy yhtenä päivänä viikossa. Muutos ei vaikuta postilokeroihin lähetettyihin tai asiamiespostin kautta kulkeviin lähetyksiin. Jo nykyisin nopeissa lähetyksissä on käytettävä muuta palvelua kuin tavallista, rekisteröimätöntä postia. Tällaisiin tarpeisiin voidaan jatkossakin vastata sekä Postenilta että muilta palveluntarjoajilta ostettavilla palveluilla.

Vaikutusten suuriin yrityksiin arvellaan olevan pieniä, sillä tällaiset yritykset hyödyntävät jo nykyisin kauppojen postituspisteitä, postilokeroita sekä Postenilta ostettavia kuljetuspalveluita. Pienemmissä yrityksissä harventuneen jakeluvälin aiheuttamisen viivästysten olevan pitkälti ehkäistävissä hyvällä suunnittelulla, esimerkiksi hyödyntämällä postilokeroita ja toimittamalla lähetykset keräilypäivinä.

Ottaen huomioon uudelleenjärjestelyn tuomat säästöt, uudelleenjärjestelyn rajalliset vaikutukset sekä paperilehtien aiempaa pienempi rooli ilmaisunvapauden kanavana, muutoksen ei arvioida olevan Norjan perustuslain sananvapautta koskevien vaatimusten vastainen. Tukemalla laajakaistan kehittämistä, digitaalisten taitojen koulutusta ja erityispauksissa paperilehtien jakelua viranomaiset voivat suojella niiden kansalaisten sananvapautta, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää digitaalisia viestintäkanavia.

Norjan ministeriön arvion mukaan vaikutukset lääke-, laboratorio- ja ennakkoäänestykseen liittyviin lähetyksiin ovat vähäisiä. Ympäristövaikutusten osalta on arvioitu, että harvennetulla jakeluvälillä Posten suorittaa noin 20 miljoonaa kilometriä aiempaa vähemmän ajoa vuodessa.

## 3.5 Lokerikkojakelu

### 3.5.1 Yleistä

Työryhmän kokouksissa nousi useaan otteeseen esille postinjakelun tehostamisen osalta lokerikkojakelun hyödyntäminen. Pientaloalueilla, niin kaupungeissa, taajamissa kuin haja-asutusalueillakin on mm. postilaatikkojen sijoittamisella pyritty myös tehostamaan postinjakelua. Postilaatikkojen sijoittamisen lisäksi kaupunkialueilla tehostamistoimenpiteenä voisi olla ns. lokerikkojakelu. Lokerikkojakelulla tarkoitetaan esimerkiksi kerrostalossa sen sisääntulokerroksessa olevaa lokerikkoa, jossa kullakin asunnolla on oma postilokeronsa. Posti jaettaisiin kerralla jokaiseen lokeroon, eikä postinjakajan olisi tarpeellista mennä koko kerrostalon kaikkiin kerroksiin ja kaikkiin huoneistoihin. Tämä nopeuttaisi jakelua huomattavasti. Lisäksi lokerikkojakelu olisi postiyriyten työntekijöiden kannalta vähemmän tapaturma-altista, kun postinjakajan ei tarvitsisi käyttää portaita.

Lokerikkojakelu on jo nykyisen postilain mukaan mahdollista, mutta se ei ole pakollista, mistä johtuen harva taloyhtiö on siirtynyt lokerikkojakeluun. Lokerikkojakeluun siirtymisen aiheuttaisi taloyhtiöille kustannuksia mm. lokerikon rakentamisesta. Etenkään vanhoissa kerrostaloissa ei välttämättä ole aulassa kovinkaan paljon tilaa, johon pystyisi pystyttämään kullekin huoneistolle oman lokerikon. Uusissa taloyhtiöissä on osassa jo jopa pakettiautomaattejakin, jolloin postipaketitkin toimitetaan rappuun asti. Postipaketti-automaatit eivät kuitenkaan kuulu postilain soveltamisalaan, mutta niiden rakentaminen uusiin taloyhtiöiden kuvaa hyvin myös tulevaisuuden mahdollisuuksia verkkokaupan kasvaessa.

### 3.5.2 Lokerikkojakelu postilaissa

Postilain 43 §:n mukaan 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. Lisäksi lain 48 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kirjelähetysten vastaanotossa ja jakelussa tarvittavien laitteiden ja vähäisten rakennelmien sijoittelusta. Hallituksen esityksen (216/2010) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 43 §:n osalta, että postin saaja voi sopia postiyriyksen kanssa pykälän säännöksistä poikkeavista järjestelyistä kohtuullista maksua vastaan.

Postilaatikkojen sijoittelusta annetun Viestintäviraston (nyk. Liikenne- ja viestintäviraston) määräyksen (61/2011) 6 §:n mukaan kerrostaloissa lokerikot voidaan sijoittaa myös ala-alaan 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. Koska lokerikot sijaitisivat taloyhtiöiden yhteisissä tiloissa, lokerikkojakelussa on otettava huomioon postilain lisäksi myös mm. asunto-osakeyhtiölaki.

### 3.5.3 Asunto-osakeyhtiölain säännökset

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 31 §: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 mainittujen sääntöjen puitteissa on arvioitava, voisiko taloyhtiön hallitus päättää budjetin raameissa lokerikkojen asentamisesta, vai vaadittaisiinko siihen erikseen myös yhtiökokouksen lupa. Hallituksen esityksen (HE 272/2016) lausuntokierroksella Oikeusministeriö lausuiakin, ettei ole selvää, kuuluisiko päätös postin jakelukäytännön muuttamisesta lähtökohtaisesti taloyhtiön hallitukselle vai yhtiökokoukselle. Toisaalta Oikeusministeriö toi esille, että ehdotuksen myötä jatkossa voisi tulla arvioitavaksi myös se, pidetäänkö huoneistokohtaista postinjakelua sellaisena tavanomaisena asumiseen liittyvänä palveluna, jonka hankkimisesta vastikerahoituksella yhtiökokous voi päättää.

Nämä asiat tulisivat selvittää, mikäli lokerikkojakelua haluttaisiin edistää. Lokerikkoja on myös olemassa lukuisia erilaisia ja eri hintaisia. Lokerikkojakelua tarkastellessa olisi siis myös syytä arvioida sääntelytarvetta lokerikkojen ominaisuuksien, kuten esimerkiksi lukolisuuden, osalta.

### 3.5.4 Lokerikkojakelu postilain uudistuksessa 2017

Postilain uudistuksen toisessa vaiheessa vuoden 2016 lopussa pohdittiin myös perusteellisesti lokerikkojakelua. Tämä käy ilmi mm. liikenne- ja viestintäministeriön tekemästä arviomuistiosta.<sup>21</sup> Lokerikkojakelun hyötyinä nähtiin etenkin jakeluyritysten työtaakan keventäminen ja uusien palvelukonseptien mahdollistaminen. Huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakelu vie aikaa ja aiheuttaa postinjakelijoille merkittävän rasituksen. Huoneistokohtaisen jakelun uskottiin aiheuttavan jakelijoille rasitusvammoja ja rajoittavan jakelutehtäviin soveltuvien henkilöiden määrää. Jo vuonna 2016 argumentoitiin myös sen puolesta, että verkkokaupan ja ruokalahetyksen yleistymisen on lisännyt pakettien osuutta lähetyksistä ja lokerikkojakelu tukisi tällaista toimintaa huoneistokohtaista postiluukkua paremmin. Kuten tiedetään, vuodesta 2016 vuoteen 2020 pakettimarkkinat ja kotiinkuljetuspalvelut ovat lisääntyneet huomattavasti. Näin ollen myös tältä osin lokerikoille voisi olla enemmän kysyntää nyt ja tulevaisuudessa. Toisaalta kirjepostin volyymin laskun voidaan myös ajatella vähentävän lokerikkojakelun hyötyjä. Arviomuistiossa ehdotettiinkin alun perin kolme eri vaihtoehtoa lokerikkojakelun mahdollistamiseen.

Ensimmäinen vaihtoehto oli muuttaa pykälän muoto seuraavanlaiseksi: *”Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin”*. Tässä vaihtoehdossa lokerikkojakelusta olisi tullut pääsääntö, josta olisi voinut poiketa vain sopimalla postin saajan ja postiyrityksen kesken poikkeavasta järjestelystä. Siten huoneistokohtaisiin postiluukkuihin jakelu olisi mahdollista vain, jos siitä erikseen sovitaan. Lokerikkojen asennuksesta, sijoittelusta ja kustannuksista olisivat vastanneet kiinteistöjen omistajat. Tämä vaihtoehto olisi tuonut myös kerrostalojen postinjakelun samaan linjaan pientalojen postilaatikkokäytännön kanssa.

Toisena vaihtoehtona oli, että lakia oltaisiin muutettu siten, että kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset olisi kannettava *”kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin, jos lokerikkoja ei ole asennettu kerrostaloon”*. Lisäksi oltaisiin edellytetty, että jatkossa uusiin kerrostaloihin olisi rakentamisen yhteydessä asennettava lokerikot, jolloin lokerikkojakelusta tulisi ajan myötä väistämättä pääsääntö, mutta sellaisia olemassa olevien kiinteistöjen omistajia ei oltaisi veloitettu investoimaan

21 Arviomuistio postilain muuttamisesta, LVM/1024/03/2015

lokerikkoihin, jos he eivät niitä nimenomaisesti halua. Tämä vaihtoehto olisi siis mahdollistanut lokerikkojakelun kaikille ja asettanut sen pakolliseksi rakennettaviin kerrostaloihin.

Kolmantena vaihtoehtona ehdotettiin, että *”kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelmähetykset on kannettava kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin”*. Tämä vaihtoehto sai eniten kannatusta ja se kirjattiin myöhemmin hallituksen esitykseen ja sanamuoto päättyi myös vahvistettuun lakiin. Tässä vaihtoehdossa kiinteistönomistajat voisivat halutessaan asentaa lokerikot, mutta sitä ei nimenomaisesti veloitettaisi. Postiyritys sopii jokaisen kerrostalon kohdalla erikseen, että suoritetaanko jakelu lokerikkoihin vai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. Asunto-osakeyhtiö tekisi päätöksen siitä, kumpaa jakelukäytäntöä kyseisessä taloyhtiössä noudatetaan. Jos kerrostaloon on asennettu lokerikko ja asunto-osakeyhtiö on sopinut postiyrittäjän kanssa lokerikkojakelusta, voisi kuitenkin yksittäinen asunnon omistaja sopia postiyrittäjän kanssa myös huoneistokohtaisesta jakelusta kohtuullista maksua vastaan. Viestintävirasto (nyk. Liikenne- ja viestintävirasto) voisi antaa postilain 48 §:n mukaisesti tarkempia määräyksiä postin saajan vähintään 75 vuoden iästä, liikuntaesteisyydestä tai terveydentilasta johtuvien henkilökohtaisten erityistarpeiden huomioon ottamisesta postin jakelussa myös kerrostalojen osalta. Useimmat kannattivat kolmatta vaihtoehtoa, joka sisällytettiin lopulta hallituksen esitykseen ja postilakiin.

Yleisesti lokerikkojakelu nähtiin hyvänä vaihtoehtona, mutta sen pakollisuutta ei toivottu.<sup>22</sup> Lokerikkojakelun hyötyinä nähtiin mm. postinjakajien työtaakan keventäminen, palveluiden monipuolistuminen sekä se, että Suomi on käytännössä ainoita tai ainakin niitä harvoja maita Euroopassa, joissa on huoneistokohtaiset postiluukut. Lokerikkojakelua verrattiin myös pientalojen postilaatikkoihin.

Useimmat vastaajista olivat kuitenkin lokerikkojakelua vastaan, ja etenkin postilähetysten turvallisuus, paloturvallisuus, taloyhtiölle koituvat kustannukset ja ikäihmisten ja liikuntarajoitteisten huomioiminen korostuivat vastauksissa. Lausuntokierroksella tuotiin myös esille, että useat taloyhtiöt ovat sellaisia, ettei niiden aulaan ole mahdollista sijoittaa lokerikkoja joko tilanpuutteen tai turvallisuusmääräyksiensä vuoksi. Suomen Kiinteistöliitto mm. totesi lausunnossaan, että lokerikkojakelun yhteydessä olisi samalla syytä tarkastella muuta sääntelyä, kuten kaavojen suojelumääräyksiä ja muuta rakennussuojelusääntelyä sekä pelastusturvallisuuteen liittyvää sääntelyä. Rakennussuojelun ei tulisi kuitenkaan estää asuinrakennusten käyttötarkoituksenmukaista käyttöä.<sup>23</sup> Myös Sanomalehtien liitto

22 Raportissa on yhdistetty sekä arviomuistioon että hallituksen esitykseen annetut vastaukset ja lausunnot

23 [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/71aaeb59-c221-46a0-94cb-8197ca93e5df/LAUSUNTO\\_20161208081500.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/71aaeb59-c221-46a0-94cb-8197ca93e5df/LAUSUNTO_20161208081500.PDF)

koki erittäin tärkeäksi, että sanomalehdet saisi edelleen jakaa sopimusjakelussa perille asti oviluukkuihin, sillä kotiin kannon merkitys korostuu varhaisjakelussa.<sup>24</sup>

Moni kuluttaja myös nimenomaisesti toivoo postia jaettavaksi huoneistokohtaisiin luukkuihin, ja tämä on saattanut vaikuttaa jo asumismuodon valintaan. Kustannusten osalta mm. valtiovarainministeriö totesi, että käytännössä lokerikkojakelu siirtäisi postipalvelun kiinteitä kustannuksia jakelun asiakkaille.<sup>25</sup>

Näin ollen postilain uudistuksessa päädyttiin ehdottamaan kolmatta vaihtoehtoa, jossa lokerikkojakelu sallittiin huoneistokohtaisen postiluukun ohella, mutta sen käyttöönotto jätettiin taloyhtiöiden vapaasti päätettäväksi. Jo arviomuistiovaiheessa tuotiin esille, että mikäli jokaisen kerrostalon kohdalla asiasta olisi sovittava erikseen, käytännöt tulisivat vaihtelevaan suuresti eri talojen välillä ja tämä voisi estää käytännössä lokerikkojakelusta koituvien tehokkuushyötyjen realisoitumisen. Tämä arvio toteutuikin, sillä vasta harva taloyhtiö on siirtynyt lokerikkojakeluun.<sup>26</sup>

Jos lokerikkojakelun edistämistä nähdään tarpeelliseksi selvittää uudestaan, tulee selvitetäväksi samat kysymykset pakottavuudesta, lukollisuudesta, kustannuksista yms. Huoneistokohtaisista postiluukuista lokerikkojakeluun siirtyminen aiheuttaisi kuitenkin jonkin verran kustannuksia. Pohdittavaksi tulisi, että miten nämä kustannukset kohdistuisivat, jos lokerikkojakeluun siirtyminen tulisi velvoittavaksi.

<sup>24</sup> [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/20078744-c91c-496f-bfb7-641b59a8129b/LAUSUNTO\\_20160913091501.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/20078744-c91c-496f-bfb7-641b59a8129b/LAUSUNTO_20160913091501.PDF)

<sup>25</sup> [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/c1b34667-cddb-4726-88cc-33977242b176/LAUSUNTO\\_20161222091501.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/82ec04ca-6f0d-49b8-8f23-5199d930b750/c1b34667-cddb-4726-88cc-33977242b176/LAUSUNTO_20161222091501.PDF)

<sup>26</sup> Tästä ei ole tilastotietoa, mutta asiaa voisi selvittää jatkossa, että kuinka monessa taloyhtiössä on lokerikko ja kuinka moni on siihe siirtynyt vuoden 2017 uudistuksen jälkeen.

## 3.6 Yleispalvelun kilpailutusprosessi

### 3.6.1 Yleistä ja taustaa

Postilain 17 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan (Posti Oy) on kilpailutettava viisipäiväinen jakelu sellaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla, joilla ei ole viisipäiväistä sanomalehtien varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintäviraston tulee selvittää vuosittain varhaisjakeluverkoissa tapahtuneet muutokset ja päivittää aluemäärittelyä tarvittaessa. Tämä yleispalveluntarjoajan kilpailutusvelvollisuus lisättiin postilakiin vuoden 2017 uudistuksessa.

Yleispalvelun tarjoajalla on laaja harkintavalta päättää kilpailutuksen sisällöstä. Se voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden kuin vain yleispalvelukirjeiden osalta ja päättää sopimuksen kestosta. Yleispalvelun tarjoajalle haluttiin nimenomaisesti jättää valinnanvapaus järjestää hankintansa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hankintalain periaatteita on kuitenkin sovellettava, vaikka lain kynnyksrajat eivät ylittyisi.

Lain esitöissä (HE 272/2016 vp) tuotiin esille, että hankintamenettely olisi myös mahdollista tehdä yhteistyössä muiden kuljetuspalveluiden tarjoajien, kuten esimerkiksi Kelan, kanssa. Kilpailutusvelvollisuuden säätämisen taustalla oli myös liikennepalvelulain säätäminen. Liikennepalvelulain myötä kuljetusten yhdistäminen nähtiin aitona mahdollisuutena ja sen arveltiin lisäävän toimijoiden määrä tietyillä alueilla ja tätä kautta luova myös lisää kilpailua, joka taas toisi parempia palveluita postinsaajille.<sup>27</sup>

Tavoitteena oli nimenomaan kilpailun lisääminen. Toiveena oli, että lisääntynyt kilpailu ja uudet toimijat haja-asutusalueilla johtaisivat myös alhaisempiin jakelukustannuksiin, mikä hyödyttäisi esimerkiksi sanomalehtien jakelua lisääntyneiden jakeluvaihtoehtojen lisäksi.

Lisäksi pykälän säätämisen taustalla oli tasa-arvoisuus. Kilpailutusvelvollisuuden nähtiin takaavan 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. Tarkoituksena oli, että lakiin säädetyn kilpailutusvelvollisuuden kautta järjestettävä jakelu turvaisi kattavan jakelun koko maassa viitenä päivänä viikossa.

Myös alihankintamahdollisuuksien ajateltiin lisääntyvän. Pykälä mahdollistaisi 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

<sup>27</sup> HE 272/2016 vp s.65

saada lisäarvoa omalle jakelulleen 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.<sup>28</sup> Tavoitteet olivat siis samat, mitä yhä nähdään tärkeänä, mutta kokemukset ovat osoittaneet, että kilpailutusvelvollisuus ei valitettavasti näihin toiveisiin vastannut.

On myös syytä huomioida, että pykälässäkin käytetty termi varhaisjakelu ei viittaa lehden jakoaikaan. Varhaisjakeluverkolla tarkoitetaan verkkoa, jossa toteutetaan kaupallisiin 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.<sup>29</sup>

### 3.6.2 Kilpailutettavien alueiden määrittely

Postilaki ei määritä sitä, miten aluemäärittely tulisi tehdä ja millaisia alueita määrittelyssä tulisi käyttää. Vuosina 2017 ja 2018 aluemäärittely tehtiin hyödyntäen postinumeroalueita. Päätöksessä listattiin postinumeroalueet, joilla ei ole kattavaa varhaisjakeluverkkoa. Posti velvoitettiin järjestämään kilpailutus näillä alueilla. Kilpailutusvelvollisuus kattoi n. 80 % maantieteellisestä alasta ja n. 25 % väestöstä.

Vuonna 2019 aluemäärittely kehitettiin tarkemmalle tasolle ja se toteutettiin osoitekohtaisesti. Uudistetun aluemäärittelyn mukainen päätös annettiin marraskuussa 2019. Päätöksen liitteeksi listattiin ne postinsaajataloudet, joihin on mahdollista saada varhaisjakelussa olevia sanomalehtiä. Päätös velvoittaa kilpailuttamaan yleispalvelukirjeiden jakelun niihin postinsaajatalouksiin, jotka jäävät listauksen ulkopuolelle. Uudistetun aluemäärittelyn mukainen kilpailutus toteutetaan alkuvuoden aikana. Posti käynnisti kilpailutuksen jo helmikuussa 2020, mutta tiedotti 24.3.2020, että ilmoittautuminen tarjouskilpailuun avattiin uudelleen, sillä osassa kilpailutuskohteiden osoiteaineistoja havaittiin virheellisiä tietoja. Kilpailutus on siis yhä käynnissä, joten tämän vuoden osalta ei vielä ole tarkempia tietoja.

Liikenne- ja viestintäviraston aluemäärittely määrittää vain kilpailutuksen minimitason, ja Posti voi kilpailuttaa tarkoituksenmukaiseksi katsomansa alueet haluamissaan kokonaisuuksissa, kunhan aluemäärittelyssä mainitut alueet tai jatkossa postinsaajataloudet

<sup>28</sup> HE 272/2016 vp s.66

<sup>29</sup> HE 272/2016 vp s.66



sisältyvät kilpailutukseen. Käytännössä Posti on aikaisemmin jakanut kilpailutettavat alueet n. 1 800 reittiin, jotka eivät kaikilta osin noudata postinumeroaluejakoa.

### 3.6.3 Kilpailutuksen järjestäminen ja sen valvonta

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa vain sen alueen määrittämisestä, mikä on kilpailutettava. Posti voi järjestää hankintamenettelyn halutessaan myös muiden tuotteiden osalta, mutta laki ei siihen velvoita. Käytännössä vuonna 2018 Posti kilpailutti ainoastaan yleispalvelukirjeiden jakelun ja vuoden 2019 kilpailutuksessa oli mukana muutama reitti, joilla Posti kokeiluluonteisesti kilpailutti kaikkien jaettavien tuotteiden jakelun. Kilpailutus on toteutettu siten, että jokainen n. 1 800 reittiä on kilpailutettu erikseen. Näin myös pienillä toimijoilla on ollut mahdollisuus osallistua kilpailutukseen.

Kilpailutuksen järjestää lain mukaan yleispalvelun tarjoaja eli Posti. Laki edellyttää, että hankintamenettelyssä noudatetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1398/2016), mikäli hankinta ylittää tässä laissa asetetun kynnyksarvon.<sup>30</sup> Mikäli kynnyksarvo ei ylity, sovelletaan säännöksiä kynnyksrajat alittavista hankinnoista. Hankinnan arvo määräytyy käytännössä sen mukaan, millaisissa osissa hankintamenettely toteutuu. Käytännössä arvo on jäänyt selkeästi alle kynnyksarvon. Hankintamenettelyn tulee postilain säännöksen mukaan olla avoin ja syrjimätön.

Posti voi lain mukaan myös itse osallistua tarjouskilpailuun. Käytännössä Posti on järjestänyt osallistumisen siten, että kilpailutuksen järjestämisestä ja tarjouksen valmistelusta vastaavat eri liiketoimintayksiköt. Pääsy kilpailutuksessa käytettyyn sähköiseen järjestelmään on rajoitettu vain kilpailutuksen järjestämisestä vastaavan liiketoimintayksikön määrätuille henkilöille. Posti on auditoinut kilpailutusmenettelyn ja siihen käytetyn järjestelmän ulkopuoleisen auditointiyrityksen toimesta, joka on laatinut auditoinnista kattavan raportin. Auditoinnilla on varmistettu mm. hankintamenettelyn syrjimättömyys.

Liikenne- ja viestintäviraston valvontavastuu koskee ensinnäkin sitä, että kilpailutus sisältää minimissään viraston määrittelemät alueet. Mikäli hankinnan arvo ei ylitä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa määriteltyä kynnyksarvoa, viraston valvontavastuulla on myös hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus. Yleistä hankintalain noudattamista valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

30 Lain 13 §:n mukaiset kynnyksarvot ovat: 1) 414 000 euroa tavaroita ja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä suunnittelukilpailuissa; 2) 1 000 000 euroa liitteessä C tarkoitetuissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ja muissa erityisissä palveluhankinnoissa; 3) 5 186 000 euroa rakennusurakoita koskevissa hankinnoissa; ja 4) 5 186 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.

Liikenne- ja viestintävirasto käy ennakkoon läpi kilpailutusmenettelyn, tarjouspyynnön ehdot ja käytännön toteutuksen sen varmistamiseksi, että menettely on lain edellyttämällä tavalla avoin ja syrjimätön. Posti on toteuttanut myös ns. omavalvontaa ulkopuolisen auditoinnin avulla, jonka raportti on ollut käytettävissä myös viraston valvontatoiminnassa. Omavalvonnalla on erityisesti pyritty varmistamaan hankintamenettelyn tasapuolisuus. Valvonnassa ei ole noussut esiin kilpailutuksen järjestämiseen, kilpailutuksen ehtoihin tai toteuttamiseen liittyviä ongelmia tai aihetta epäillä kilpailutuksen avoimuutta ja syrjimättömyyttä.

Vuonna 2018 järjestetyssä kilpailutuksessa hankinta-asiakirjoja pyysi 200 toimijaa, joista 33 jätti tarjouksen. Kaksi tarjousta alitti Postin oman tarjouksen. Kumpikin tarjouspyynnön voittajista oli jo Postin aikaisempi alihankkija. Vuonna 2019 järjestetyssä kilpailutuksessa hankinta-asiakirjoja pyysi kahdeksan toimijaa, joista Postin lisäksi vain yksi toimija jätti tarjouksen. Postin tarjous oli kaikilla kilpailutetuilla alueilla paras. Vuoden 2020 tarjouskilpailua valmistellaan parhaillaan.

### 3.6.4 Arvio kilpailutusta koskevalle lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

Kilpailutusta koskevan pykälän tavoitteena on ollut ensisijaisesti turvata sanomalehtien viisipäiväisen jakelun säilyminen haja-asutusalueilla. Lisäksi lain tavoitteena on ollut tukea uuden liiketoiminnan syntymistä haja-asutusalueiden jakelumarkkinoille, kun liikenteen palveluista annettu laki mahdollistaa kuljetusten yhdistämisen ja lisääntyvän kilpailun. Lisääntyvän kilpailun ja uusien toimijoiden on katsottu johtavan parempiin palveluihin ja alhaisempiin jakelukustannuksiin, mikä hyödyttäisi myös sanomalehtien jakelua.

Kilpailutus liittyy lainsäädäntömuutokseen, jolla on lievennetty velvollisuutta jakaa yleispalvelukirjeitä viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joilla on kaupallisesti saatavilla sanomalehtien viisipäiväinen jakelu. Samalla säilytettiin Postin velvollisuus varmistaa viisipäiväinen jakelu näiden alueiden ulkopuolella. Voidaan katsoa, että tämä sääntely turvaa ainakin jossain määrin sanomalehtien viisipäiväisen jakelun saatavuuden haja-asutusalueilla varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella. Yleispalvelukirjeiden jakelun kilpailutus ei kuitenkaan ole tuonut saatavuuteen lisäarvoa.

Lehtien jakelun keskeisenä ongelmana on nykyisin ensisijaisesti jakelun korkea hintataso, ei jakeluverkon puuttuminen. Sanomalehtien tilaajamäärät laskevat, mikä yhdessä kirjevoilyymien laskun kanssa nostaa jakelun yksikkökustannuksia. Tilaajamäärien lasku rapauttaa varhaisjakeluverkkoja erityisesti haja-asutusalueilla. Postin päivällä suoritettavan perusjakelun mukana toimitettavat sanomalehdet saatetaan kokea nykyisessä digitaalisessa, lähes reaaliaikaisessa tiedonvälityksessä toimimattomaksi malliksi.

Kilpailutuksen tulokset ovatkin jääneet vaatimattomiksi. Kilpailutus ei ole tuonut uusia toimijoita kirjekeluun tai synnyttänyt uutta liiketoimintaa haja-asutusalueiden jakeluun. Kilpailutuksen ei siten voida katsoa alentaneen jakelukustannuksia haja-asutusalueilla. Kilpailutuksen järjestäminen on sen sijaan tuonut uusia hallinnollisia kustannuksia sekä Postille ja sanomalehtien jakelijoille että viranomaisille. Viraston aluemäärittely ja siihen tehtävät lain vaatimat vuosittaiset päivitykset edellyttävät laajoja varhaisjakelualueiden kattavuutta koskevia tietopyyntöjä jakeluyrityksille. Tietopyynnöt työllistävät merkittävästi jakeluyhtiöitä ja tuottavat suuren työkuorman erityisesti pienille jakeluyhtiöille. Muutokset päätösten taustalla käytettyyn aluemäärittelyyn ovat lisänneet näitä kustannuksia. Posti on investoinut kilpailutuksessa käytettävään järjestelmään ja sen auditointiin, koska tämän laajuisen kilpailutuksen järjestäminen puhtaasti manuaalisena työnä ei ole käytännössä mahdollista. Myös tarjousten valmistelu on aiheuttanut kustannuksia Postille.

Merkittävin yksittäinen syy kilpailutuksen vaatimattomiin tuloksiin on se, että kilpailutuksen piirissä olevien yleispalvelukirjeiden määrä on pieni ja volyymit laskevia, laskennallisesti kotitalous vastaanottaa yleispalvelukirjeitä harvemmin kuin kerran viikossa. Lisäksi jaettavien kirjeiden volyymissa on merkittäviä alueellisia ja erityisesti kausiluonteisia vaihteluita: tyypillisesti yleispalvelukirjeitä kulkee verkossa paljon erityisesti joulun, pääsiäisen ja koulujen päättymisen aikoina. Vastaavasti vuoden aikana on erittäin hiljaisia kausia, jolloin jaettavien yleispalvelukirjeiden määrä on todella vähäinen. Kilpailutuksen piirissä on käytännössä vain harvaan asuttuja alueita, joilla postinsaajatalouksia on vähän mutta etäisyydet ovat pitkiä. Kilpailutuksen piiriin kuuluu yli 80 % Suomen maantieteellisestä alueesta, kun varhaisjakeluverkon piirissä on lähes 80 % väestöstä. Näillä edellytyksillä kirjeiden jakelua on erittäin haastavaa saada kannattavaksi tai alittaa Postin kustannustasoa.

Kilpailutuksen järjestämisestä saatu kritiikki on nostanut esiin myös sen, että vaatimus jakaa lähetykset saman päivän aikana on käytännössä sulkenut sanomalehtien varhaisjakelijat pois kilpailutuksen piiristä. Sanomalehdet jaetaan tyypillisesti hyvin aikaisin aamulla, kun taas yleispalvelukirjeet ovat lajitteluprosesseista johtuen jaettavissa vasta aamupäivällä. Posti on perustellut vaatimusta lakiin perustuvalla kulkunopeusvaatimuksella. Ehtoa ei sinänsä voida pitää syrjivänä vain siksi, että jakelun aikataulu sopii huonosti joidenkin toimijoiden muuhun liiketoimintaan. Kilpailutus on joka tapauksessa toteutettu vain alueilla, joilla varhaisjakelua ei ole. Kun otetaan huomioon yleispalvelukirjeiden erittäin pieni volyymi, voidaan pitää erittäin epätodennäköistä, että sanomalehtien markkinaehtoinen varhaisjakelu laajenisi harvaan asutuille haja-asutusalueille vain siksi, että siihen olisi yhdistettävissä vähäisessä määrin yleispalvelukirjeiden jakelutoimintaa. Jakeluaikaa koskevaa ehtoa ei ole käytännössä katsottu syrjiväksi. Sen merkitystä kilpailutuksen onnistumiseen voidaan myös pitää enintään marginaalisena.

### 3.6.5 Kilpailutusprosessin hyödyt ja haitat

On vaikea nähdä, että kilpailutusta koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä, valvontaa tehostamalla tai kilpailumenettelyyn tehtävillä muutoksilla olisi mahdollista saada kilpailutuksista hyötyjä tai merkittäviä uusia kustannussäästöjä. Lainsäädännöllä, prosessimuutoksilla tai valvonnalla on vaikea vaikuttaa kirjejakelun tai muun jakeluliiketoiminnan realiteetteihin erityisesti haja-asutusalueilla. Jaettavaa on vähän ja volyymit laskevat. Kausiluonteiset vaihtelut volyymeissa ovat suuret, mutta jakelijalla pitää silti olla valmius viisipäiväiseen jakeluun. Kilpailutettavat alueet sijaitsevat kaikki haja-asutusalueilla, missä tyypillisesti jakeluetäisyydet ovat pitkiä, mikä puolestaan lisää jakelun kustannuksia. Näillä alueilla on Postin toiminnan lisäksi tyypillisesti vain vähän tai ei ollenkaan muuta säännölliseen jakeluun liittyvää liiketoimintaa, johon yleispalvelukirjeiden jakelu olisi yhdistettävissä. Pieni ja yhä pienenevä väestömäärä näillä alueilla ei luo riittävää kysyntää uusien jakelupalvelujen kehittämiseksi.

Nyt voimassa oleva yleispalveluvollisuus ei mahdollista kilpailuttamisvelvollisuuden laajentamista koskemaan yleispalvelukirjeiden lisäksi muita tuotteita. Yksinomaan Postia ei voitane lainsäädännöllä pakottaa kilpailuttamaan markkinaehtoista toimintaa. Tämä olisi mahdollista vain laajentamalla laissa säädettyä yleispalveluvollisuutta koskemaan myös muita tuotteita, kuten yritys kirjeitä tai lehtiä. Yleispalveluvollisuuden laajentamisen on tähän mennessä kuitenkin katsottu lisäävän kustannuksia, mikä ei parantaisi millään tavoin kilpailutukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Alihankkijoiden käyttäminen jakelutoiminnassa on ollut täysin mahdollista Postille myös ennen kilpailutusta koskevan lainsäädännön voimaan tuloa ja käytännössä Posti käyttää toiminnassaan lukuisia alihankkijoita. Jaettavien lähetysten volyymin lasku pakottaa Postin hakemaan jatkuvasti kustannussäästöjä myös jakelussa. Voidaan olettaa, että tehokkaasti toimiva postiyritys käyttää joka tapauksessa alihankkijoita myös ilman lainsäädännössä asetettuja velvoitteita siellä, missä sen voidaan katsoa tuovan kustannushyötyjä. Alihankkijoiden käyttöä voisikin selvittää enemmän ja luoda myös mahdollisuuksia paikallisille alihankintayhteistöille ilman erillistä lainsäädännöllistä kilpailutusvelvollisuutta.

Erityisesti kilpailutuksesta saadut kokemukset eivät myöskään puolla ratkaisua, joka kieltäisi Postia osallistumasta itse kilpailutukseen. Postin olisi tuolloin pakko hyväksyä myös sellaiset tarjoukset, jotka johtaisivat sen omaa jakelutoimintaa korkeampiin kustannuksiin. Tämä nostaisi käytännössä jakelukustannuksia ja johtaisi korkeampiin jakelun hintoihin. Kilpailutusta koskevassa valvonnassa ei ole noussut esiin mitään sellaisia kilpailutuksen toteuttamiseen tai tarjouspyynnön ehtoihin liittyviä seikkoja, joilla olisi ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputuloksiin.

Kaikesta edellä mainitusta johtuen on selvää, että kilpailutusta koskevaa velvoitetta on syytä tarkastella, muokata tai mahdollisesti jopa poistaa tulevassa postilain tarkastelussa.

## 3.7 Verkon ja datan avoimuus

### 3.7.1 Yleistä

Jakeluverkolla tarkoitetaan järjestelmien ja keinojen kokonaisuutta, joilla toteutetaan postilähetysten keräily, kuljetus, käsittely ja jakelu vastaanottajille. EU:n postidirektiivi ei edellytä, että kilpailevien postiyriyten pääsy verkkoon varmistetaan sääntelyllä, vaan jakeluverkkoon pääsyn sääntely on jätetty kansalliseen harkintaan. Verkkoon pääsyn sääntely voisi tarkoittaa esimerkiksi yleispalvelun tarjoajalle asetettua velvoitetta sallia kirjeiden toimitus verkkoon ainoastaan loppujakelua varten, tai pelkästään keräilyn tai jakelun hyödyntämistä.

Postidirektiivi edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä varmistetaan pääsy postitoiminnan kannalta keskeiseen infrastruktuuriin. Tällaista infrastruktuuria ovat mm. postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot ja osoitteenmuutostiedot.

Suomessa postilaki edellyttää, että postiyritys vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirje- ja pakettilähetyksen voimassa olevien toimitusehtojensa mukaisesti. Postiyritys voi kieltäytyä lähetyksen välittämisestä vain laissa määritellyillä perusteilla. Velvoite on sisällöllisesti sopimuspakko tarjota vähittäispalvelut loppuasiakkaille, ei tukkupalveluita muille jakeluyrityksille. Postilaki ei siten velvoita Postia tarjoamaan tukkutason verkkoon pääsyä muille postiyrityksille.

Verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn on katsottu vähentävän ns. päästä päähän -kilpailua, kun kilpailevien operaattoreiden ei kannata rakentaa tai kehittää omia jakeluverkkojaan. Joissain maissa verkkoon pääsyn sääntelyn on lisäksi katsottu johtaneen yleispalveluyrityksen talouden merkittävään vaikeutumiseen. Syyksi on esitetty mm. säänneltyä hintaa. Suomen kaltaisella markkinalla, jossa jakeluetäisyydet ovat pitkiä ja jaettavana oleva volyyymi laskee voimakkaasti, päällekkäisten jakeluverkkojen rakentaminen ja ylläpito erityisesti harvaan asutuilla alueilla saattaisi joka tapauksessa johtaa tehottomaan ja kalliseen jakeluun.

### 3.7.2 Pääsy postitoiminnan kannalta välttämättömään infrastruktuuriin

#### Postilokeroihin pääsy

Postilaki edellyttää, että postiyritys järjestää toiselle postiyritykselle pääsyn hallinnassaan olevaan postilokeroon tai muuhun sellaiseen rakennelmaan, jossa postin saajan osoitepaikka sijaitsee. Postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Pääsy tulee toteuttaa kustannussuuntautuneella hinnalla sekä avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Velvoite koskee vain postiyrityksen hallinnassa olevia rakennelmia, joten postiyrityksellä ei ole velvollisuutta varmistaa muiden yritysten pääsyä esimerkiksi taloyhtiöiden rappukäytäviin sijoitettuihin lokerikoihin. Postiyritys ei voi myöskään luovuttaa toiselle postiyritykselle esimerkiksi taloyhtiöltä saamaansa ovikoodia, vaan koodin luovuttaminen on kiinteistönomistajien päätettävissä. Käytännössä säännös koskee erityisesti postilokeroita, sillä ne sijaitsevat postiyrityksen hallitsemisissa tiloissa. Käytännössä kysymyksessä on jakelu sellaisiin osoitteisiin, jotka eivät ole sidoksissa maantieteelliseen osoitepaikkaan. Pääsyn järjestämisellä ei laissa tarkoiteta välttämättä fyysistä pääsyä siihen tilaan, jossa postilokerot tai muuta rakennelmat sijaitsevat, vaan säännöksen mukaan postiyritys voi järjestää pääsyn valitsemallaan tavalla, joka ei kuitenkaan saa muodostaa estettä toisen postiyrityksen toiminnalle. Pääsyä ei saa rajoittaa sellaisin ehdoin, jotka estävät toisen postiyrityksen postitoimintaa. Pääsyä ei myöskään voida järjestää siten, että se aiheuttaisi kilpailevalle yritykselle kohtuuttomia kustannuksia.

Posti on ainoa postiyritys, joka tarjoaa postilokeropalveluita. Muiden yritysten pääsy postilokeroihin on järjestetty siten, että lokeroihin jaettavat kirjeet käyvät läpi lähes koko kirjeiden käsittelyprosessin. Lokeroihin pääsyn hinnoittelu perustuu kirjeprosessin hinnoitteluun. Muiden postiyritysten kannalta ratkaisu ei ole paras mahdollinen, koska niiden lähetykset on pääsääntöisesti valmiiksi lajiteltu. Postin lajitteluprosessin läpikäynti saattaa aiheuttaa hidasteita kuljetusprosessiin ja aiheuttaa kustannuksia prosessin tarpeettomista vaiheista.

Postilaki ei kuitenkaan yksiselitteisesti edellytä Postilta erillisen prosessin järjestämistä postilokeroihin pääsyä varten eli ns. tukkuuotteen tarjoamista muille postiyrityksille. Siten kustannusvastaava hinnoittelu johtaa helposti muiden postiyritysten kannalta huomattavan korkeisiin hintoihin. Tilanne on muiden kirjekäyttäjien kannalta tilanne ollut jossain määrin epätydyttävä. Ongelmat liittyvät kirjekäyttöön kaupunkialueilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla, missä sijaitsee lukuisia postilokeropalveluita käyttäviä yrityksiä. Tilannetta voisi parantaa velvoitteen sisältöä ja hinnoittelua koskevan säännöksen selkiyttäminen.

### **Pääsy osoiterekisteritietoihin**

Postiyrityksellä on oikeus ylläpitää osoiterekisteriä jakelutoiminnan hoitamiseksi. Postilla on yleispalvelun tarjoajana oikeus saada postitoiminnan hoitamista, lähetysten perillemenon turvaamista ja postin saajan oikeuksien turvaamista varten väestötietojärjestelmästä tietoja. Postiyrityksellä on velvollisuus luovuttaa toiselle postiyritykselle osoiterekisteristä tiedot, jotka ovat tarpeellisia toiminnan harjoittamiseksi. Osoiterekisteritietojen luovutuksesta saa periä hinnan, joka muodostuu pyydettyjen tietojen erottamisesta ja luovutuksesta aiheutuneista kustannuksista.

Nykyisin pääosa postitoimintaa harjoittavista yrityksistä käyttää toiminnassaan Postin osoiterekisteritietoja. Osoitteenmuutokset ja tiedot poikkeavasta jakelusta tehdyistä sopimuksista siirtyvät lähes ajantasaisina kaikille kirjekäyttöä harjoittaville jakeluyhtiöille. Laajan käytön taustalla on vuonna 2016 voimaan tullut lakimuutos, joka muutti osoiterekisteritietojen luovutuksesta perittävän enimmäishinnan laskentamallia. Postin osoiterekisteritiedoista perimä hinta laski merkittävästi, mikä mahdollisti rekisterin käytön myös pienemmillä postiyrityksillä. Osoiterekisteritietojen laaja käyttö mahdollistaa myös postinsaajille ns. yhden luukun periaatteen osoitteenmuutostilanteissa.

Postilaki sääntelee ainoastaan osoiterekisteritietojen luovuttamista muille postiyrityksille. Sen sijaan rekisteritietojen luovutuksesta muille jakelutoimintaa harjoittaville yrityksille, kuten yksinomaan pakettipalveluja tarjoaville yrityksille, ei säädetä postilaissa. Mikäli oikeutta saada käyttöön Postin ylläpitämä osoiterekisteri haluttaisiin laajentaa koskemaan myös muita jakelutoimialan yrityksiä, olisi todennäköisesti tarpeen selvittää siihen liittyvät mahdolliset tietosuojan ja yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset.

### **Pääsy postinumerojärjestelmään**

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on varmistaa, että Suomessa ylläpidetään postinumerojärjestelmää. Virasto voi velvoittaa yleispalvelun tarjoajan tai muun postiyrityksen ylläpitämään postinumerojärjestelmää. Postinumerojärjestelmää ylläpitää Posti.

Postin tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Käytännössä tiedot voi ladata Postin verkkosivuilta. Tietojen luovutuksesta ei peritä maksuja. Postinumerojärjestelmään tehtävistä muutoksista on informoitava laissa määriteltyjen menettelyjen mukaisesti.

### **Postilaatikoiden sijaintia koskevat tiedot**

Postilain mukaan postilaatikoiden paikasta päättää yleispalvelun tarjoaja eli Posti. Postilla on velvollisuus antaa toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista.

Tiedonantovelvollisuus koskee kaikkia sellaisia sijaintitietoja, jotka ovat postiyrityksen toiminnassa tarpeen, mm. tiedot siitä, missä katuosoitteessa postilaatikko sijaitsee sekä tarkempi kuvaus sijainnista, ellei se selviä pelkän katuosoitteen perusteella. Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että tietojenantovelvollisuus koskee myös postilokeroiden sijaintitietoja.

### 3.7.3 Jakeluverkkoa koskevan muun datan avaaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti v. 2018 keskustelun jakeluverkkoa koskevan datan laajemmasta avaamisesta jakelutoimialan yrityksille. Julkisella lausuntokierroksella olleessa arviomuistiossa ehdotettiin postiyrityksille velvoitetta avata jakelutoimialan kaikille yrityksille jakelureittitiedot oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Avattaviksi tiedoiksi määriteltiin ainakin postilaatikoiden ja rakennusten sijaintitiedot, pihatietiedot sekä postinumeroiden rajatiedot ja tiedot siitä, mitkä rakennukset, taloudet ja postilaatikot kuuluvat tiettyyn postinumeroon. Ehdotuksen tarkoituksena oli luoda mahdollisuuksia uudenlaiseen liiketoimintaan jakelumarkkinoilla.

Haasteita ehdotuksen toteuttamiseen tuo se, että postitoiminnassa jakelureitti ei ole yksiselitteinen, kuten esimerkiksi kiinteät televerkot, vaan reitit muuttavat muotoaan jatkuvasti. Maan kattavan reittikartaston ylläpito voi siten käytännössä olla lähes mahdotonta. Vaikeutta tältä osin lisää se, että jakeluyritykset ylläpitävät reittitietoja keskenään hyvin erilaisilla tavoilla mm. yrityksen toiminnan laajuuteen perustuen, jolloin tietojen saattaminen yhteismitallisiksi kaikkien käyttöön voi osoittautua taloudellisesti ja hallinnollisesti raskaaksi. Keskustelussa esillä olleet tiedot eivät myöskään välttämättä anna kovin kattavaa kuvaa jakelutoiminnasta. Kiinteistöjä ja rakennuksia koskevaa tietoa tarjotaan kaupallisissa palveluissa, mikä saattaa rajoittaa niiden vapaata luovuttamista. Asuinkiinteistöjä koskevan yksityiskohtaisen tiedon luovuttaminen koko jakelutoimialan käyttöön saattaa myös sisältää yksityisyyden suojaan liittyviä haasteita.



## 4 Moniäänisen tiedonjakelun turvaaminen

Postia ja sen toimintaa on käsitelty myös nykyisessä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa.

*”Postilakia ja sen toteutumista tarkastetaan säilyttäen yleispalveluvelvoite.”*

Jakeluvolyymien laskuvauhti on niin rajua, että supistuva kuluttajakysyntä ei ylläpidä jatkossa enää taloudellisesti 5-päiväisen perusjakelun kustannuksia. Ilman toimenpiteitä volyymlasku uhkaa viedä Posti Group Oyj:n liikutuloksen tappiolle vuodesta 2021–2022 alkaen.

*”Selvitetään kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi.”*

Alan toimijat Posti, Medialiitto, Sanomalehtien liitto, sekä muut jakeluyhtiöt, esittävät yhtenä ratkaisuna tilanteeseen määräaikaista jakelutukea. On tärkeää selvittää, voidaanko paperisen lehden jakelua tukea siirtymäkauden ajan. Suomi on tällä hetkellä Euroopan ainoita maita, jossa postin tai lehtien jakelua ei tueta valtion toimesta.

*”Selvitetään Posti Group Oyj:n osinkovaateiden kestävyys.”*

Tällä hetkellä Posti on vastannut omistajan osinkovaateisiin. Osinkovaateen laskemisesta ei ole apua Postin toiminnalle, jos Posti toimii tappiollisesti, jolloin osinkoa ei makseta.

*”Postiyriyten toimintaan sovelletaan postilakia, mutta viranomaisten on huomioitava jatkossakin myös saaristolain säännökset peruspalvelujen turvaamisesta.”* Jaettavan postimäärän vähentyessä lehtien jakelukustannukset lähetystä kohden ovat nousseet. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Postin ja muiden postialan toimijoiden viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista.

Media-ala on huolissaan jakelukustannusten noususta, se osaltaan vaikeuttaa lehdistön toimintaedellytyksiä. Vaikein tilanne on haja-asutusalueilla, jossa jakelun järjestäminen on muuttumassa koko ajan taloudellisesti haastavammaksi jakelumäärän laskun vähentäessä jakelutuottoja. Seuraavina vuosina sähköinen viestintä lisääntyy entisestään ja samalla

se kiihdyttää kirjeiden ja lehtien jakeluvolyymien laskua ja siten luo paineita uusille hinnankorotuksille.

Työryhmä hankki laajennetun asiantuntijalausannon Aalto El:n tutkijaryhmältä, jonka työtä ohjasi professori Otto Toivanen. Seuraavat havainnot pohjautuvat työryhmän mui-  
tioon (kokonaisuudessaan tämän raportin liitteenä):

Median siirtyessä digitaaliselle alustalle kilpailutilanne on hyvin erilainen kuin perinteisessä paperilehtimarkkinassa. Jakelun kehittämistä pohdittaessa onkin tarkasti harkittava, kuinka tehokas väline viisipäiväinen jakelu on moniäänisen ja paikallisen tiedontuotannon turvaamisen näkökulmasta.

Jakelualan toimintaympäristö on muuttunut erilaisista erityisesti digitalisaatioon ja kaupungistumiseen liittyvistä syistä ja vuonna 2017 voimaan astuneesta postilakiuudistuksesta johtuen siten, että viisipäiväinen sanomalehtien ei ole enää nykyisen kaltaisella Postin sisäisellä jakelualueiden välillä tapahtuvilla subventioilla perusteltua eikä edes välttämättä taloudellisesti ilman erillistä järjestelyä mahdollista. Mikäli viisipäiväinen sanomalehtien jakelu halutaan koko maassa turvata, olisi sääntelyä kehitettävä.

Viisipäiväisen kirjepostin jakelun kannattavuuden sekä kilpailun näkökulmasta erilaisia toiminta-alueita ovat kilpailullisen markkinan alueet, eli alueet, joilla yli yksi yritystä pystyy toimimaan kannattavasti; luonnollisen monopolin alueet, jossa toiminta on kannattavaa, mikäli markkinalla on ainoastaan yksi yritys; tai aina tappiolliset alueet, jossa edes monopoli ei saa toimintaansa kannattavaksi.

Edellisen postilakiuudistuksen vaikutuksista voidaan päätellä, että tiheämmin asututuilla alueilla on tilaa kilpailulle. Vastaavasti ne alueet, joille ei ole syntynyt kilpailua ovat pääosin joko luonnollisen monopolin alueita, tai aina tappiollisia alueita eli alueita, joilla yksikään yritys ei voi toimia kannattavasti.

Taloustieteellisessä tarkastelussa tilanne hahmottuu luonnollisen monopolin sääntelyn ongelmana. Erityispiirteenä tilanteessa on, että osa markkinoista on kilpailullisia ja osa monopolistisia ja näiden markkinoiden välillä on huomattavia synergioita.

Aalto El määrittelee lausunnossaan, että kokonaisratkaisu edellyttää seuraavien kysymysten ratkaisua:

Miten markkinat määritellään ja organisoidaan esimerkiksi alueellisesti ja/tai tuotekohtaisesti? Miten monopolialueen jakelu hinnoitellaan? Miten mahdolliset tuen tasot määritellään? Tilanteessa tasapainotellaan seuraavien kysymysten välillä: kuinka synergiat säilytetään; kilpailun luomat kannusteet; ongelmat kilpailullisilla markkinoilla; hinnoittelun ja tuen määrän määrittely; sekä hallinnollinen yksinkertaisuus.

Erilaiset ratkaisuvaihtoehdot ratkaisevat osan kysymyksistä automaattisesti ja jättävät osan kysymyksistä käsin ratkaistavaksi.

Asiaa kehoitetaan tarkastelemaan kolmen vaihtoehdon kautta:

- Postin suora tukeminen muuttuvien kustannusten pohjalta
- Monopolististen jakelualueiden kilpailuttaminen
- Monopolistisen jakelun irrottaminen erilliseksi yhtiöksi

Aalto El:n mukaan käytännössä paras ratkaisu on mitä todennäköisimmin yhdistelmä eri ratkaisumalleja. Tasapainoisen sääntelyratkaisun löytäminen edellyttää jakeluliiketoiminnan syvällistä ymmärtämistä sekä jakelutoimintaa kuvaavan datan analysointia, jotta eri ratkaisuvaihtoehtojen hyvien ja huonojen puolien vaikutuksien suuruusluokkia voidaan arvioida.

Aalto El:n hahmottelema esimerkki ratkaisuvaihtoehtojen yhdistelemisestä:

Huutokaupataan luonnollisen monopolin jakelualueet, niin että kattohintana on Postin kustannusdatan pohjalta selvitetty tarvittavan suoran tuen suuruus.

Luonnollisen monopolin jakelualueen voittanut velvoitetaan jakelemaan myös kilpailevien toimijoiden kirjeposti kustannusten mukaan määrittävällä listahinnalla.

Vastaavanlaisia ratkaisuja on toteutettu esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa (kuvattu myös tämän raportin kappaleessa 3):

Tanskan valtio on tukenut Post Danmarkin jakelua suoralla tuella, jonka suuruus pohjautuu Post Danmarkin nettokustannuksiin.

Norjan valtio on tukenut maan jakelutoimintaa suoran tuen ja huutokauppamekanismin yhdistelmällä. Valtio järjesti tarjoushuutokauppoja tiettyjen jakelualueiden jakelun hoitamisesta, ja osti alueiden jakelun hoitamisen huutokauppojen voittajilta.

Molemmissa maissa valtio on lisäksi tehnyt sääntelymuutoksia, joilla on esimerkiksi kevennetty velvoitettua jakelutiheyttä tai hintoihin kohdistuvia rajoituksia.

Työryhmä esittää määräaikaisen jakelutuen käyttöönoton harkitsemista paperisten sanomalehtien jakeluun haja-asutusalueilla, joissa ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovitua tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua. Mallin suunnittelupohjana voisi olla erityisesti aiemmin kuvattu ns. Norjan-malli.

Työryhmä esittää myös tutkittavaksi mahdollisuudet jakelutuen kohdistamiseksi fyysisen jakelun sijaan digitaalisen sisällöntuotannon edistämiseen, esimerkiksi digitaalisten päätelaitteiden saatavuuteen harvaan asutuilla / vaikeasti tavoitettavilla alueilla.

Jakelutukimallin tulee olla määräaikainen, rajattu ja digitaalisten liiketoimintamallien ripeään kehittämiseen kannustava. Tuen hinnoittelun määrittämisessä on myös huomioitava kannustavuus uusien liiketoiminnan ansaintamallien ripeään kehittämiseen, sekä jakeluyritysten oman toiminnan tehostamisessa, että sanomalehtitaloissa.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi työryhmä esittää, että ns. tukea saava liiketoiminta tulee eriyttää omaksi kirjanpitoyksikökseen, jonka kannattavuuden kehitystä ja kustannusrakenteita ja –ajureita voidaan selkeästi arvioida. Samassa yhteydessä yleispalvelun ja tuetun jakelun kustannuslaskennan periaatteita ja avoimuusvaatimuksia ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ehdotetaan arvioitavaksi uudelleen. Yleispalvelujen hinnoittelun kohtuullisuutta alueella tulisi lähtökohtaisesti arvioida kokonaisuutena eikä yksittäisten tuotteiden tasolla.

## 5 Muiden julkisten palvelujen yhdistäminen Postin toimintojen yhteyteen

Posti on viime vuosina aktiivisesti kokeillut erilaisia pilotteja saadakseen uutta liiketoimintaa korvaamaan postipalvelujen laskevaa kysyntää. Postinjakelun yhteydessä on kokeiltu mm. aterijakeluita, vartiointipalveluja, kotipalveluja, havainnointipalveluja (katujen kunnan havainnointi routa-antureilla yhteistyössä Espoon kaupungin ja Vaisalán kanssa), Carunan muuntamoiden kunnossapitotarkastuksia ja huoltoasemien hintatietojen keräämistä yhdessä ABC-ketjun kanssa.

Postin Kotipalvelut Oy tuottaa vammaispalvelulainsäädännön mukaista henkilökohtaista avustusta ja kotihoidon ammatillisia tai avustavia käyntejä usean kunnan alueella. Henkilöstöä kotipalvelussa työskentelee noin 700. Lisäksi Posti tuottaa kunnallisiin ateriakuljetuksiin ja hoivalogiikkaan liittyviä kuljetuspalveluja osana Postin jakelu- ja kuljetusverkkoa noin 140 kunnassa.

Kotipalvelujen liiketoimintaa on mahdollisuus kasvattaa sosiaalilainsäädännön mukaisissa ei-ammattillisissa tukipalveluissa, toteutettuna joko erillisellä ammatillisella henkilöstöllä, avustajilla tai osana nykyistä jakelu- ja kuljetusverkkoa. Tämä kuitenkin edellyttää muutoksia regulaatioon ja kotiin tuotettavien palvelujen tarkastelua vanhuksen tai vammaisen näkökulmasta, ei hallintosektoreittain.

Yleisemmin ei nähdä vartenotettavana vaihtoehtona valtakunnallisesti julkisten palveluvollisuuksien lisäämistä nykymuotoisen Postin tehtäviin. Postinjakelun laskevissa volyymeissa jakeluverkolta edellytetään jatkuvaa kustannustehokkuutta, mikä ei ole mahdollista, jos toisaalta jakeluun yhdistetään toimintoja, jotka eivät mahdollista postinjakelun optimointia.

Kaikkien uusien palveluiden tulisikin tapahtua kaupalliselta pohjalta kysynnän perusteella.

Paikallisesti / alueellisesti erilaisten mallien kokeiluja tulisi edelleen mahdollisuuksien mukaan jatkaa.

Helsingissä 26.8.2020

Olli Koski  
Työryhmän puheenjohtaja

**LIITTEET:**

Medialiiton ja Sanomalehtien liiton lausunnot ja tukevat graafit  
Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto  
Aalto EEl:n laajennettu asiantuntijalausunto  
Työmarkkinajärjestöjen lausunnot

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-871-7 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-871-7 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF