

Helsinki 26.4.2010

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo
PL 31
00023 Valtioneuvosto

kirjaamo@lvm.fi
viestintapalvelut@lvm.fi

Lausuntopyyntö LVM104:00/2008

Lausunto postilainsäädännön uudistamisesta LVM104:00/2008

Sanomalehtien Liitto kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmäehdotuksesta postilainsäädännön uudistamisesta. Sanomalehdet eivät kuulu nykyisen lain soveltamisen piiriin eivätkä myöskään ehdotuksen mukaan tulevan lain piiriin, mutta lailla on suuri vaikutus sanomalehtien jakeluun ja sitä kautta sanomalehtien tulevaisuudelle.

Sanomalehdistön merkitys tiedonvälittäjänä

Sanomalehdillä on keskeinen yhteiskunnallinen rooli vallanpitäjien valvonnassa. Poliitikkojen, julkisten varojen ja liike-elämän seuranta on yksi lehdistön perustehtäviä. Suomen monipuolinen sanomalehdistö (yli 200 lehteä) takaa monipuolisen ja riippumattoman tiedonvälityksen.

Sanomalehdet kuuluvat vahvasti suomalaisen arkeen. Päivälehdet tavoittavat päivittäin noin 80 prosenttia suomalaisista. Tämän lisäksi suomalaiset lukevat säännöllisesti noin 150:tä paikallislehteä. Sanomalehtien levikki tuhatta asukasta kohti oli 483 kappaletta vuonna 2008. Suomi sijoittuu tällä luvulla maailmantilastossa kolmanneksi, ja EU-maiden tilastossa Suomi on ensimmäisellä tilalla (lähde: World Press Trends 2009). Yksi sanomalehtien menestyksen vahva tuki on ollut toimiva jakelujärjestelmä. Sanomalehtien volyymistä noin 90 prosenttia jaetaan lukijoille kotiin, irtonumeromyynnin osuus on vähän yli 10 prosenttia.

Sanomalehtien Liiton jäsenlehdet työllistivät vuonna 2008 toimituksellista henkilöstöä yli 3300 sanoamlehtioiminnan koko henkilöstön määrän ollessa noin 6400. Sanomalehdet työllistävät koko valtakunnan alueella.

Liiton 193 jäsenlehdessä noin 150 on pieniä paikallislehtiä, joiden taloudelliset voimavarat ovat rajalliset. Paikallislehtien levikkialue on enimmäkseen haja-asutusalueilla, joille postilain myötä mahdollisesti alkava kilpailu ei ulotu.

Liiton näkemys esityksestä on seuraava.

Pääviestit:

1. Kilpailun avaaminen on kannatettavaa mutta postitoiminnan kannalta haasteellista, koska Suomi on laaja ja harvaan asuttu maa.
2. Kansalaisille taataan lailla postipalvelun peruspalveluiden toteutuminen viitenä päivänä viikossa. Demokratian kannalta on erittäin tärkeää, että kansalaisille myös taataan yhdenvertaiset mahdollisuudet tilata ja lukea valitsemaansa sanomalehteä koko Suomessa siinä muodossa (painettuna, verkossa, muilla menetelmillä) kuin lukija itse haluaa, riippumatta hänen asuinpaikastaan.
3. Yleispalvelukirjeen kulkunopeus kahden yön yli on erittäin kannatettavaa, koska se antaa mahdollisuuksia järkeistää ja tehostaa jakelutoimintaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava tietyt reunaehdot.
4. Postilain yksi tavoite on avata postipalvelut kilpailulle. Todennäköistä on, että kilpailua syntyy taajamiin, ja tämän seurauksena haja-asutusalueilla eri tuotteiden jakeluhinnat nousevat. Sanomalehtien Liitto kantaa erityistä huolta haja-asutusalueiden lehtijakelusta, koska se koskee varsinkin pieniä paikallislehtiä, joiden taloudelliset voimavarat sopeutua jakeluhintojen nousuun ovat hyvin rajalliset.
5. Kustannukset tulee kohdistaa aiheutumisperusteisesti, ja postilain toteutumista valvovalla viranomaisella tulee olla riittävän selvät ohjeet siitä, miten yleispalvelun aiheuttamia kustannuksia kohdistetaan. Yleispalvelutuotteet eivät saa rasittaa kustannuksillaan muiden tuotteiden jakelua ja vastaavasti muiden tuotteiden ei tule maksaa niistä prosessin osista, mitä ne eivät itse tarvitse.
6. Tietoyhteiskunnan kehittämisessä ei saa unohtaa fyysisen jakelun merkitystä.

Fyysisten tuotteiden jakelun turvaaminen on tärkeä osa tietoyhteiskunnan kehittämistä. Koko viestintäala elää suurta murrosta painetun viestinnän ja sähköisen viestinnän välillä. Muutoksen nopeutta ei voi ennustaa, ja siksi fyysinen jakelu on turvattava tässä murrosvaiheessa. Painetut sanomalehdet eivät ennustettavissa olevassa tulevaisuudessa katoa, mutta ala etsii uusia sähköisiä toimintamuotoja. Tässä murrosvaiheessa on myös turvattava myös fyysisten tuotteiden jakelu kustannustehokkaasti.
7. Ehdotuksessa lehdet on aivan oikein rajattu postitoiminnan ja yleispalvelun ulkopuolelle.
8. Jos alalle tulon esteiden poistamisessa onnistutaan, sillä on suuri vaikutus laajan kilpailun syntymiseen.

Suurilla sanomalehtien varhaisjakeluyrityksillä on parhaat edellytykset ryhtyä operaattoreiksi postitoimilain mukaiseen jakeluliiketoimintaan, sillä lakiesitys madaltaa toimintaan ryhtymisen kynnystä heidän kohdalla. Sen sijaan pienten innovatiivisten toimijoiden alalle tulo jää ongelmalliseksi, jos heidän katsotaan kuuluvan toimilupaa edellyttävän toiminnan piiriin.

Perustelut

1. Kilpailun avaaminen ja sen vaikutukset

Lain yhtenä tavoitteena on kilpailun aikaansaaminen postipalveluissa. EU:n postidirektiivi on suunniteltu Keski-Euroopan tiheästi asuttuja alueita varten, ja siksi se on pääosin harvaanasutussa Suomessa haasteellinen. Hyvin todennäköistä on, että kilpailua syntyy tiheään asutuille alueille taajamiin (Uusimaa, Turun, Tampereen ja Oulun seutu). Tämän lisäksi markkinoille saattaa tulla joitakin paikallisia postitoimijoita rajoitetuilla palvelutuotteilla. Suurimmassa osassa maata tulee todennäköisesti olemaan yksi toimija, jolle myös määrättäneen yleispalveluvelvoite.

Taajamiin syntyvä kilpailu tulee koskemaan yrityskirjeitä ja massapostittajia. Hintataso näissä tuotteissa laskee. Suurin toimija Itella Oyj, jolle todennäköisesti asetetaan myös yleispalveluvelvoite, vastanee kilpailuun. Itella on tähän asti ollut monopoliasemassa Suomessa ja on voinut kompensoida haja-asutusalueiden hintoja taajamien hinnoilla ja pitää postitoiminnan kannattavana. Kilpailutilanteessa tämä voi muuttua, koska taajamien tuotoilla ei pystytä tukemaan haja-asutusalueiden toimintaa. Tämän seurauksena uhkana on, että haja-asutusalueiden postipalvelujen hinnat nousevat muissa kuin yleispalvelutuotteissa.

Vaikka sanomalehdet eivät ole postilain alaista toimintaa, lailla on suuri vaikutus sanomalehtien jakeluun. Sanomalehtien varhaisjakelut (lehdet jaetaan ennen klo 6.30:tä) toteutetaan sopimusjakeluna, joihin lakimuutokset eivät vaikuta. Lehtien jakelusta vajaa 20 prosenttia (150 000 000 kpl/v) tapahtuu perus- eli päiväpostin yhteydessä ja pääosin haja-asutusalueilla erityisesti Pori–Tampere–Lappeenranta- akselin pohjoispuolella, koska Etelä-Suomessa päivälehdet ovat yleensä varhaisjakeluiden piirissä. Tähän jakeluun postitoiminnan muutoksilla on vaikutusta. Haja-asutusalueiden postitoimija/jakaja joutunee nostamaan tuotteidensa hintoja. Mahdollista hinnannousua on vielä vaikea ennustaa, mutta pienille lehdille yli 10 prosentin jakelukustannusten nousu voi olla kohtalokasta. Tämän vuoksi on tärkeää, että uuteen lakiin on otettu mukaan mahdollisuus myöhemmin sovittavan tukiratkaisun käyttämiseen harvaan asutuilla alueilla yleispalvelun turvaamiseksi. Rahoituksen kerääminen tukijärjestelmään tulee kohdistua niihin, jotka hyötyvät kilpailun vapautumisesta eniten, ja tuen kohdistamisen tulee tapahtua siten, että se ei tue tehottomien jakeluratkaisujen ylläpitämistä.

2. Kansalaisilla on oltava yhtäläiset oikeudet vastaanottaa viestejä

Tämä edellyttää tasa-arvoista jakelujärjestelmää niin, että kaikille on tarjolla lähes samantasoinen palvelu kohtuuhintaan.

Sanomalehdillä on keskeinen yhteiskunnallinen rooli vallanpitäjien valvonnassa. Poliitikkojen, julkisten varojen ja liike-elämän seuranta on yksi lehdistön perustehtäviä.

Painetun sanomalehden asema kuluttajan arjessa on edelleen vahva, ja kuluttajalla on oltava mahdollisuus itse valita tapa tilata ja lukea lehteä. On tärkeää, että kansalaisille turvataan myös tulevaisuudessa mahdollisuus lukea oman alueensa sanomalehteä.

Sanomalehdillä on pitkät perinteet kansalaisten lukemaan opettamisessa ja sivistämisessä sekä demokraattisen yhteiskunnan kulmakivinä. Kansallisen mediatutkimuksen (2009) mukaan suomalainen lukee keskimäärin 2,4:ää painettua sanomalehteä.

Youth Media DNA -tutkimuksen (2008) mukaan sanomalehtiä lukevat nuoret äänestävät aktiivisemmin kuin ne, jotka eivät lue lehtiä. Etenkin tilattavien sanomalehtien lukeminen ennustaa vahvasti äänioikeuden käyttämistä vaaleissa. Niiden lukijoiden äänestäminen on lähes kaksi kertaa aktiivisempaa kuin ei-lukijoiden.

On myös osoitettu, että OECD-maita koskevassa Pisa-tutkimuksessa pärjäävät parhaiten nuoret, jotka lukevat sanomalehtiä useita kertoja viikossa (Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos 2006). Tutkijoiden mukaan lukutaitoa parantaa eniten sanomalehtien lukeminen. Siitä näyttää olevan hyötyä myös matematiikassa, luonnontieteissä ja ongelmanratkaisussa

3. Yleispalvelukirjeen kulkunopeus

Yleispalveluun kuuluvan kirjeen kulkunopeudeksi on esitetty ”kahden yön yli” jakelua. Itella on luvannut, että yhden yön yli kirje eli ns. 1. luokan kirje pysyy tuotevalikoimissa.

Sanomalehtien Liitto kannattaa ehdotettua yleispalvelukirjeen kulkunopeutta. Kahden yön yli toimitettava kirje mahdollistaisi sanomalehtien varhaisjakelun ja postin päiväjakelun/perusjakelun yhdistämisen joillain alueilla. Kahden jakelukierroksen yhdistäminen toisi tehokkuutta, ja kirjeen lajittelu ja muu käsittely voitaisiin tehdä päiväsaikaan eikä yöllä. Kulkemisen kokonaismäärä vähenee ja jaettavien tuotteiden määrä kierroksella kasvaa, jolloin kustannukset voidaan jakaa useammalle tuotteelle.

Valtakunnallisten lehtien jakeluun ehtiminen on pystyttävä varmistamaan muutostilanteissa, jos varhais- ja perusjakeluita halutaan yhdistää varhaisjakelun aikataululla. Tämä on erittäin tärkeää muutostilanteissa, jotta valtakunnalliset lehdet eivät joudu eriarvoiseen asemaan.

Lisäksi kahden yön yli kulkunopeus turvaa eri tuotetyypeille jakelupalveluiden saatavuuden haluamalleen arkipäivälle koko maahan, sillä toteutuakseen se edellyttää viisipäiväistä keräilyä eli kaikkien reittien kiertämistä myös haja-asutusalueilla joka päivä.

Yleispalvelutuotteiden kulkunopeudessa sekä muissa yleispalvelun laatukriteereissä on huomioitava lisäksi ajallisen palvelutason parantamismahdollisuus lähemmäksi klo

12:ta, valtakunnallisten lehtien jakeluun ehtiminen sekä jakelun turvaaminen mahdollisimman lähelle tilaajaa.

4. Kilpailun avaaminen synnyttää kilpailua harvoille tiheään asutuille alueille yrityspostiin/yrityskirjeisiin

Sanomalehdistä hieman vajaat 90 prosenttia kannetaan kotiin joko varhaisjakelussa tai päiväpostin yhteydessä. Varhaisjakelu on sopimusjakelua ja siihen uusi postilaki ei vaikuta. Varhaisjakelussa jaetaan noin 70 prosenttia koko sanomalehtien volyymistä. Vajaa 20 prosenttia sanomalehtien volyymistä jaetaan postin päiväjakelun eli perusjakelun yhteydessä. Uudella postilailla on vaikutusta perusjakelun yhteydessä jaettaviin lehtiin. Suurin osa perusjakelussa olevista lehdistä jaetaan haja-asutusalueilla, joilla varhaisjakelu ei ole taloudellisesti mahdollista. On todennäköistä, että juuri haja-asutusalueille tulee suurimmat kustannuspaineet, jos ”kermankuorinta” tapahtuu taa-jamissa.

Todennäköistä on, että haja-asutusalueille asetetaan yleispalveluvelvoite yhdelle toimijalle. Tämä yleispalvelutuottaja todennäköisesti jakaisi myös peruspalvelussa olevat sanomalehdet. Lehdet antavat jakeluun peruskuorman, joka tiedetään koko vuodeksi. Voi olettaa, että tämä peruskuorma antaa jakelutoimijalle tietyn varmuuden ja mahdollisuuden suunnitella toimintaa.

Jos yleispalvelua hoitavan Itella Oyj:n jakeluhinnat eivät ole kilpailukykyisiä, kustantajat pyrkivät hakemaan vaihtoehtoisia jakelutapoja, mikä heikentää edelleen yleispalveluverkon kustannustehokkuutta. On hyvin mahdollista, että jakeluun tulee aluehinnoittelu, ja haja-asutusalueiden jakelukustannukset nousevat kohtuuttomasti. Jakeluhintojen nousun maksaa joko kustantaja tai lehtien tilaushinnat eriytyvät alueen mukaan, mikä johtaisi kuluttajien eriarvoisuuteen asuinpaikasta riippuen.

5. Yleispalvelutuotteiden kustannusten kohdistaminen kustannusvastaavasti

Kustannusten kohdistamisen tulee tapahtua kustannusvastaavasti. On erityisen tärkeää, että yleispalvelun kustannukset pystytään erottamaan muiden tuotteiden aiheuttamista kustannuksista ja yleispalvelun kustannukset kohdistamaan oikein.

Laissa edellytetään yleispalveluvelvoitteen toteuttamiseksi jakeluverkon rakentamista ja ylläpitoa. Yleispalvelutuotteet ja monet muut tuotteet käyttävät useimmissa tapauksissa koko tai lähes koko keräily-, lajittelu- ja jakeluprosessia.

Sanomalehdet käyttävät enimmäkseen vain pientä osaa postintoiminnan koko prosessista, vaikka ne jaetaan perusjakelussa. Prosessista jäävät pois mm. keräily, lajittelu sekä suurin osa kuljetuksista. Lyhin prosessi on silloin, kun sanomalehti toimitetaan osoitteettomana, reiteittäin kimputettuna suoraan jakelun aloituspisteeseen, jolloin jakelua lukuun ottamatta kaikki muut prosessivaiheet jäävät pois.

Yleispalvelun aiheuttamia kustannuksia laskettaessa on otettava huomioon, miten eri tuotteet käyttävät prosessin eri vaiheita.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon yleispalvelutuotteiden vaatimat prosessit ja niiden kustannukset ja tarkkaan selvitettävä, mitkä kustannukset kohdistetaan yleispalvelutuotteille.

Lakiluonnoksen mukaan viestintävirastolle annetaan tehtäväksi yleispalvelun hinnoittelun ja kustannusten kohdistamisen valvonta. Sanomalehtien Liitto edellyttää, että kustannusten kohdistamista varten tulee riittävän selkeä ja ennakoitavissa oleva säännöstö.

6. Tietoyhteiskunnan kehittämisessä ei saa unohtaa fyysisen jakelun merkitystä

Fyysisten tuotteiden jakelun turvaaminen on tärkeä osa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämistä. Koko viestintäala elää suurta murrosta painetun viestinnän ja sähköisen viestinnän välillä. Muutoksen nopeutta ei voi ennustaa, ja siksi fyysinen jakelu on turvattava tässä murrosvaiheessa. Painetut sanomalehdet eivät ennustettavissa olevassa tulevaisuudessa katoa, mutta ala etsii uusia sähköisiä toimintamuotoja. Tässä murrosvaiheessa on myös turvattava myös fyysisten tuotteiden jakelu kustannustehokkaasti.

Sanomalehtiä jaettiin vuonna 2008 noin 820 miljoonaa kappaletta, joista kotiin kannaan noin 90 prosenttia. Vaikka painettujen lehtien levikit ovat hieman laskeneet melkein koko 2000-luvun ajan, painettu lehti on edelleen erittäin tärkeä tiedonvälittäjä. Sanomalehdistä 168:lla on verkkolehti ja 79:llä näköislehti eli painettu lehti sähköisessä muodossa. Lisäksi monella lehdellä on mobiiliuutisia ja muita mobiilipalveluja. Lehdet ovat siis vahvasti mukana myös sähköisissä medioissa, ja kehitystyötä sillä puolella tehdään jatkuvasti.

Sähköisen viestinnän kehitys on nopeaa, ja erityisesti sähköiset lukulaitteet ovat nyt kehitystyön kärjessä. Suomessa on aloitettu sanoma-, aikakauslehti- ja kirjankustantajien sekä alan liittojen kanssa yhteistyössä eReading Services -hanke, jonka tavoitteena on luoda sähköisen lukemisen ”ekosysteemi”. Tämä kehitystyö on vasta aluillaan.

Perinteisen painetun viestinnän murros kohti sähköistä on vasta alussa, ja tämän murrosajan on erittäin tärkeää, että painetun viestinnän jakelukanavat säilyvät hyvinä. Uusien esim. sähköisten lukualustojen uskotaan olevan kaupallisesti merkittäviä vasta 5–10 vuoden päästä. Kirjapuolella kehitys on nopeampaa, sähkökirjat lyövät itsensä läpi lähivuosina. Ennuste on, että aikakauslehdet ovat seuraavina ja sanomalehdet tulevat vasta viimeisessä aallossa.

7. Lehdet eivät yleispalvelussa

Lehdet eivät halua olla riippuvaisia toimiluvanvaraisesta toiminnasta, jota postitoiminta vaatii. Lehtien kannalta toimilupamenettely olisi ristiriidassa sananvapauden kanssa.

Yleispalvelutuotteiden hinnoittelua valvoo viranomainen, jolloin yleispalvelun alaisilla tuotteilla ei ole sopimusvapautta. Lehdistö ei halua olla tälläkään tavalla sääntelyn piirissä.

Myöskään perustuslakivaliokunnan mielestä joukkoviestinnän vapautta ei ole mahdollista säädellä ottamalla lehtijakelu postilainsäädännön soveltamisalaan.

Sanomalehtien omistamat varhaisjakeluyhtiöt joutuisivat hakemaan toimilupaa, jos lehtien jakelu olisi toimiluvanvaraista toimintaa. Lisäksi toimiluvalla voisi olla muita merkittäviä vaikutuksia, joita ei osata ennakoida.

8. Alalle tulon esteiden poistaminen

Lakiesityksessä on pääosin onnistuttu alalle tulon esteiden poistamisessa riittävän suurien yritysten kohdalla. Esityksen ansiosta toimiluvan voivat saada toimijat, joilla on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset voimavarat. Tämä tarkoittaa, että suuriin taajamiin, missä on riittävän suuret ja houkuttelevat markkinat, syntyy kilpailua.

Harvaan asutuilla alueilla kilpailun syntymisen edellytyksiä sen sijaan tulee edelleen parantaa. Toimilupa myönnetään hallinnollisesti ja toiminnallisesti yhtenäisille toiminta-alueille. Niiden ei voida edellyttää olevan esimerkiksi maakuntien kokoisia, vaan on mahdollistettava uusien jakelupalveluiden syntyminen myös pieniin kaupunkeihin, pienille paikkakunnille ja haja-asutusalueille. On selkeästi tunnistettu, että niillä alueilla hinnat noussevat eniten. Pelkästään jakelun tukeminen tai lehtien tilaamisen tukeminen ei ole riittävä ratkaisu harvaan asutulle alueille, vaan tarvitaan myös markkinalähtöinen ratkaisumahdollisuus.

Myös taloudellisten voimavarojen vaatimukset pienkaupunkien tai pienkuntien paikallisten postiyriyten syntymiselle ovat uudessa lakiehdotuksessa kohtuuttomat, jos niiden toimintaa ei katsota postilain ulkopuoliseksi, pienimuotoiseksi ja taloudelliselta merkitykseltä vähäiseksi toiminnaksi. Jos niiltä edellytetään toimilupaa, on riittävien taloudellisten voimavarojen edellyttäminen suhteutettava toimialueen jakeluvolyymiin. Myös uudelta postitoimiyriykseltä perittäväksi ehdotetut ensimmäisen (2 000 €) ja toisen vuoden valvontamaksut (10 000 €) ovat kohtuuttomia ja selkeä este alueellisten innovatiivisten jakelupalveluiden syntymiselle, jos yritys haluaa tuottaa postilain alaista palvelua. Olisi hyvä pohtia vaihtoehtoa, että riittävän harvaan asutuille alueille toimilupaa hakevat operaattorit on vapautettaisiin kahden ensimmäisen vuoden korotetuista valvontamaksuista ja sovellettaisiin suoraan prosentuaalista valvontamaksua.

Ehdotetun postilain jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota edellä esitettyjen asioiden ja kohtien selvittämiseen haja-asutusalueilla ilmestyvien lehtien toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Sanomalehdistön asema ei saa heikentyä postipalvelun vapauttamisen ja siitä johtuvien muutosten seurauksena.

Sanomalehtien Liitto ry

Kristiina Markkula
toiminnasta vastaava johtaja

Sanomalehtien Liitto on sanomalehtien ja sanomalehtijulkaisijoiden toimialajärjestö. Jäseninä on 193 sanomalehteä, 45 kaupunkilehteä, 146 julkaisijaa sekä 38 muuta jäsentä.

Sanomalehtien Liiton päätehtävä on parantaa sanomalehtien toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä.

Edunvalvontaa liitto harjoittaa yhteistyössä Viestinnän Keskusliiton kanssa. Liitto edustaa sanomalehtiä muun muassa sananvapauden, jakelun, mediamainonnan ja sanomalehti opetuksessa -toiminnan alueilla. Liitto osallistuu myös alan kansainväliseen edunvalvontaan.

Lisätietoja lausunnosta antaa

Kristiina Markkula
toiminnasta vastaava johtaja
kristiina.markkula@sanomalehdet.fi
puhelin (09) 228 77 312
matkapuhelin 050 5601 312