

4.5.2016

Dnro:
1190/911/2015

**Yleispalveluun kuuluvien postipakettipalvelujen
tarjontaan velvollisten postiyriyten nimeämisessä
noudatettava menettely**

Sisältö

1	Johdanto.....	3
2	Yleispalveluun kuuluvat pakettipalvelut	3
2.1	Yleispalveluun postilain mukaan kuuluvat postipakettipalvelut	3
2.2	Toimipisteet, joista tarjotaan yleispalvelua	4
2.3	Keräily ja jakelu.....	4
2.4	Kielellisten oikeuksien turvaaminen	4
3	Yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen toteaminen turvaverkkomallissa	5
3.1	Markkinoiden arvioinnin lähtökohdat	5
3.2	Yleispalveluvelvoitteen asettamistarpeen arviointi	6
3.2.1	Vastaavia palveluja tarjoavat keskenään kilpailevat yritykset ...	6
3.2.2	Tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin	8
3.2.3	Palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille	9
3.3	Pakettipalvelut, joiden tarjontaa arvioidaan	10
3.3.1	Lähtökohdat.....	10
3.3.2	Kotimaasta lähetettävät enintään 10 kilon painoiset postipaketit	11
3.3.3	Maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postipaketit	13
4	Nimettävän yleispalveluyrityksen valinta	14
4.1	Yleispalveluyrityksen valinnan lähtökohdat	14
4.2	Vaihe 1. Tarkistetaan postiyritysten edellytykset tarjota yleispalvelua ...	15
4.3	Vaihe 2. Valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua	16
5	Yleispalvelupäätösten antaminen ja muuttaminen	19
5.1	Yleispalveluvelvollisuuden asettamista koskevat säännökset.....	19
5.2	Tiedottaminen ja kuuleminen	21
5.3	Yleispalveluvelvollisuuden muuttaminen ja poistaminen	21

1 Johdanto

Postilain (415/2011) yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata käyttäjille kohtuuhintainen postitoiminnan peruspalvelu tasapuolisin ehdoin. Viestintäviraston tehtävänä on päättää yleispalveluyritysten nimeämisestä. Postilain mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin.

Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Viestintävirasto seuraa kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita ja analysoi markkinoita uudelleen markkinatilanteen muutosten tätä edellyttäessä.

Viestintävirasto on arvioinut kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita uuden postilain voimaantulon myötä ensimmäistä kertaa syksyllä 2011. Viestintävirasto tarkistaa nyt postin yleispalvelun nimeämismenettelyn arvioidakseen pakettipalveluiden markkinoita uudelleen vuonna 2016. Tämä muistio korvaa pakettipalvelujen osalta nimeämismenettelyssä noudatettavista periaatteista 29.12.2011 julkaistun muistion (dnro 778/9210/2011).

2 Yleispalveluun kuuluvat pakettipalvelut

2.1 Yleispalveluun postilain mukaan kuuluvat postipakettipalvelut

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalveluiden yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluun kuuluu postilain 15 §:n 1 momentin mukaan seuraavia postipaketteja koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

- 1) enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättopaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä;
- 2) maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset; sekä
- 3) 1 kohdassa tarkoitettujen postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Yleispalveluun kuuluvat postilain 15 §:n 2 momentin mukaan sekä kotimaan palvelut että ulkomaanpalvelut.

Yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla tarkoitetaan postimerkkejä sekä niihin rinnastettavia käteismaksutapoja, kuten lämpökirjoitinleimoja. Merkitystä ei ole sillä, suoritetaanko käteismaksu esimerkiksi pankkikortilla vai luottokortilla. Maksu-

tavan tulee olla yleisesti kaikkien käytettävissä eikä maksutapa saa perustua laskutukseen. Yleispalvelun ulkopuolelle jäävät kaikki sellaiset lähetykset, jotka laskutetaan asiakkaalta sopimuksen mukaisesti. Yleispalvelu ei siten pidä sisällään esimerkiksi massapostitettavia lähetyksiä.

Paketin jättöpaikalla tarkoitetaan sellaista paikkaa, jossa postiyrittäjä säännönmukaisesti ottaa vastaan pakettilähetyksiä. Se on tyypillisesti toimipiste, mutta mahdollisesti myös jokin muu paikka, kuten postiyrittäjän lajittelukeskus tai lastauslaituri. Määritelmää rajaa myös se, että yleispalvelupaketti on tuote, joka toimitusehdoissa määritellään noudettavaksi postiyrittäjän toimipisteestä. Noudettava pakettilähetyksen voi kuulua yleispalveluun, vaikka paketin saaja esimerkiksi tilaisi kotiinkuljetuksen maksullisena lisäpalveluna. Yleispalvelun ulkopuolelle jäävät sen sijaan sellaiset pakettituotteet, jotka toimitusehtojen mukaan aina noudetaan lähettäjältä esimerkiksi lähettäjän toimipisteestä tai yksityishenkilön kotoa.

Maahan saapuviin postilähetyksiin ei sisälly postilain mukaan vaatimusta siitä, että mukaan luetaan vain käteismaksulliset palvelut. Maahan saapuviin postilähetyksiin ei myöskään ole liitetty vaatimusta kirjaamis- ja vakuuttamispalveluiden tarjoamisesta.

2.2 Toimipisteet, joista tarjotaan yleispalvelua

Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Yleispalvelun tarjoajan on käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Toimipisteiden sijaintia ja kohtuullista matkaa määriteltäessä on otettava huomioon alueen väestötiheys ja pinta-ala, alueella ilmenevät asiointitarpeet, palveluiden sijainti yleensä ja muut paikalliset olosuhteet sekä uusien postipalvelumuotojen kehittyminen. Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste.

2.3 Keräily ja jakelu

Yleispalveluun kuuluvat postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Yleispalveluun kuuluvien postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.¹

2.4 Kielellisten oikeuksien turvaaminen

Kielellisten oikeuksien turvaamisella tarkoitetaan velvollisuutta tarjota palveluita suomen ja ruotsin kielellä siten kuin kielilaissa (423/2003) säädetään. Myös saamenkielisen väestön tarpeet

¹ HE 216/2010, s. 94.

on otettava huomioon saamen kielilaissa (1086/2003) säädetyllä tavalla. Velvollisuus tarjota palveluita eri kielillä koskee sekä yleispalvelun tarjoajaa että yritystä, joka sopimuksen nojalla tarjoaa tämän palveluita asiakkaille. Siten myös asiamiesposteihin soveltuvat samat velvoitteet kuin muihin yleispalvelun tarjoajan toimipisteisiin.

Edellä säädetty velvollisuus voidaan Viestintäviraston toimesta asettaa muulle postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalveluvelvollisuutta ei ole asetettu.

3 Yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen toteaminen turva-verkkomallissa

Yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on toimia turvaverkkona eli taata käyttäjille postipalvelut silloin, kun niiden tarjonta ei ole muuten turvattu. Viestintäviraston tehtävänä on yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen saatavuuden turvaaminen kaikille käyttäjäryhmille koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Viestintävirasto seuraa yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen kilpailutilannetta, saatavuutta ja hinnoittelua säännöllisellä valvonnalla, tapauskohtaisella viraston käsittelemiin asiakasvalituksiin perustuvalla valvonnalla ja sidosryhmäyhteistyön avulla.

3.1 Markkinoiden arvioinnin lähtökohdat

Viestintävirasto arvioi yleispalvelua vastaavien palveluiden kilpailutilannetta, hintojen ja ehtojen kohtuullisuutta sekä saatavuutta, kuten kohdassa 3.2 tarkemmin kuvataan. Tarkastelussa otetaan huomioon kaikki vastaavankaltaisia palveluita tarjoavat yritykset. Tarkastelua ei siten rajoiteta pelkkiin toimiluvanhaltijoihin.

Viestintävirasto arvioi erikseen tarkoituksenmukaisen aluejaon tietojen keräämistä, saatavuuden arvioimista, hintojen ja ehtojen kohtuullisuuden arvioimista ja kilpailutilanteen arvioimista varten.

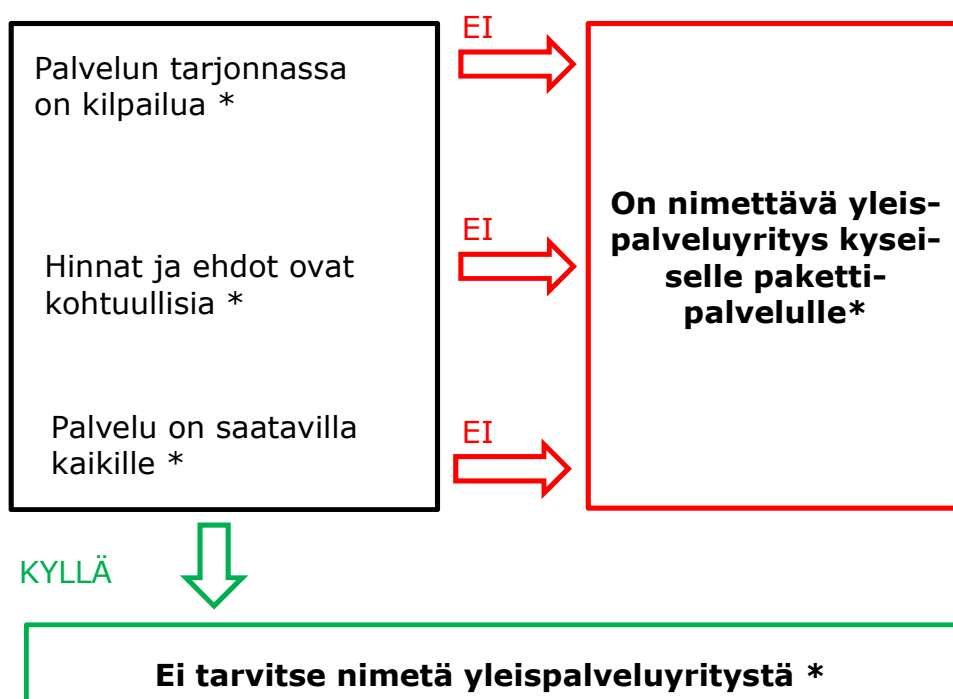
Viestintävirasto jaottelee tarkasteltavat palvelut siten, että jaottelu on tarkoituksenmukainen harkittaessa, onko yleispalvelua pidettävä turvattuna. Koska markkinoita arvioidaan yleispalveluvelvollisuuden asettamisen tarkastelua varten, arvioinnissa keskitytään yksityisille kuluttajille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille tarjottaviin palveluihin.² Kohdassa 3.3 on tarkemmin esitetty Viestintäviraston arvio tämänhetkisestä tarkoituksenmukaisesta palveluiden jaottelusta.³ Kohdassa kuvataan, miten selvitetään ne palvelut, joiden saatavuutta ja kilpailutilannetta arvioidaan kohdan 3.2 mukaisesti.

² HE 216/2010, s. 97.

³ Jaottelu poikkeaa edellisessä nimeämisessä käytetystä jaottelusta.

3.2 Yleispalveluvelvoitteen asettamistarpeen arviointi

Seuraavassa on kuvattu, miten Viestintävirasto arvioi yleispalveluvelvoitteen asettamistarvetta. Yleispalveluvelvoitetta ei aseteta siinä tapauksessa, että kaikki kolme alla kuvattua ehtoa täyttyvät. Yleispalveluvelvoite voidaan myös asettaa osittain, jos joitakin yleispalveluun kuuluvia palveluita on tarjolla riittävästi mutta joitakin ei. Tarkastelualue määritellään kussakin vaiheessa erikseen.



* Tarkastelualue määritellään kussakin kohdassa erikseen

Jos yleispalveluvelvoitteen asettamisen todetaan olevan välttämätöntä, Viestintävirasto tiedustelee havaitusta ongelmasta riippuen mahdollisuuksien mukaan palveluntarjoajilta ennen kuin yleispalveluyritys valitaan, olisiko niillä konkreettisia suunnitelmia toimintansa vapaaehtoiseksi laajentamiseksi esimerkiksi alueille, joilla ei ole riittävästi kilpailua tai saatavuutta. Näin voidaan välttää yleispalveluvelvoitteen asettaminen tarpeettomasti.

3.2.1 Vastaavia palveluja tarjoavat keskenään kilpailevat yritykset

Yleispalveluvelvoitetta ei tämän kriteerin näkökulmasta tarvitse asettaa, jos pystytään varmistumaan siitä, että vastaavien palveluiden tarjonta turvataan yritysten keskinäisen kilpailun kautta. Postilain perusteluissa on todettu, että kahden kilpailevan palveluntarjoajan muodostamat markkinat eivät vielä välttä-

mättä turvaa palvelun hintojen ja ehtojen muodostumista kuluttajan näkökulmasta kohtuullisiksi ja että riittävänä määränä voidaan lähtökohtaisesti pitää kolmea yritystä.⁴ Kilpailevan palveluntarjonnan riittävyys arvioidaan siten tapauskohtaisesti. Kilpailevaa palveluntarjontaa on lähtökohtaisesti riittävästi ainakin silloin, kun kilpailevia yrityksiä on kolme, mutta jos kilpailevien yritysten määrä jää alle tämän, arvioidaan onko yleispalvelu turvattu kahden kilpailijan markkinoilla.⁵

Kilpailua arvioitaessa otetaan huomioon myös yleispalveluun kuuluvia pakettipalveluita vastaavien palvelujen tarjonta. Tarkastelussa otetaan huomioon sellaiset palveluntarjoajat, joiden kohdalla ei ole ilmeistä syytä epäillä palveluntarjonnan jatkuvuutta.

Tarkasteltaessa kilpailutilannetta arvioidaan, ovatko palveluita tarjoavat yritykset tosiasiaassa keskenään kilpailevia. Tosiasiallista kilpailuasetelmaa ei ole esimerkiksi silloin, jos palveluita tarjoaa kaksi samaan konserniin kuuluvaa yritystä.⁶

Jos kilpailun ei voida katsoa riittävästi turvaavan yleispalvelun tarjontaa, tulee alueelle nimetä postipalveluiden tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

Tarkastelualueen määrittäminen kilpailun arviointia varten

Vastaavankaltaisten palveluiden kilpailevan tarjonnan arviointi perustuu tietoihin kunkin palveluntarjoajan palveluiden tarjonnasta. Tiedot kerätään kuntakohtaisella tasolla. Niiden ja muiden markkinoita koskevien tietojen perusteella Viestintävirasto arvioi, onko asianmukainen tarkastelualue kilpailun osalta valtakunnallinen vai alueellinen. Tarkastelualueen määrittäminen perustuu siihen, onko kilpailuolosuhteiden katsottava olevan riittävän samankaltaisia koko maassa vai eroavatko kilpailuolosuhteet selvästi joidenkin alueiden osalta lähialueesta. Kilpailuolosuhteiden ei edellytetä olevan yhdenmukaiset, jotta tarkastelualueen voidaan katsoa olevan valtakunnallinen, vaan riittää, että kilpailuolosuhteet ovat riittävän samankaltaiset.

Eri alueiden kilpailuolosuhteiden samankaltaisuutta tai eroavaisuutta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- Hinnoittelun ja toimitusehtojen valtakunnallisuus tai alueellisuus

⁴ HE 216/2010, s. 100.

⁵ Helsingin hallinto-oikeus on 16.4.2015 kumonnut päätöksen, jolla Viestintävirasto nimesi 29.12.2011 Posti Oy:n yleispalveluvelvolliseksi yritykseksi kotimaasta lähetettävien pakettien tarjontaan. Päätöksen mukaan Viestintävirasto oli soveltanut kolmen yrityksen vaatimusta kaavamaisesti ilman tapauskohtaista harkintaa. Hallinto-oikeus palautti asian Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi, sillä virasto ei ollut osoittanut selvittäneensä, olisiko kilpailu riittävällä tavalla turvattu kahden kilpailijan markkinoilla.

⁶ HE 216/2010, s. 98.

- Kilpailevien palveluiden tarjonta, palveluverkostojen rakenne ja palveluntarjoajien lukumäärä

Tarkastelualueen määrittäminen kilpailun arviointia varten edellä mainittuja kriteerejä käyttäen voi johtaa enintään valtakunnan tason alueeseen ja pienimmillään kunnan suuruiseen alueeseen.

3.2.2 Tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin

Jotta yleispalvelu voidaan katsoa turvatuksi, tarjottavien palvelujen tulee olla hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tulee tarjota kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin. Hinnan ja muiden ehtojen kohtuullisuudella on suuri tosiasiallinen vaikutus siihen, pystyvätkö kuluttajat käyttämään tarjottuja palveluita. Palvelun käyttämisen esteenä kuluttajalle voi olla esimerkiksi se, että kuluttajalle tarjottava hinta on huomattavan korkea tai palvelun käyttäminen vaatii sellaisen tietokoneohjelmiston käyttämistä, joka on tarkoitettu massapostituksille.

Postilain perusteluiden mukaan tässä kohdin tehtävässä arvioinnissa palveluiden kustannuksia ei ole tarpeen selvittää⁷. Viestintävirasto arvioi kuluttajille tarjottavien palveluiden hintojen kohtuullisuutta vertaamalla tarjotun palvelun hintaa vastaavan kaltaisten palveluiden keskimääräiseen hintatasoon ja selvittämällä, poikkeako palvelun hintataso jollain alueella merkittävästi palveluiden keskimääräisestä hintatasosta.

Toimijoiden käyttämien vakioehtojen ja niiden kohtuullisuuden arvioinnissa huomioidaan erityisesti sopimuskohdat, jotka koskevat yleispalvelun piiriin kuuluvia postilähetyksiä sekä näiden keräilyä ja jakelua.

Jos tarkastelualueella ei edellä mainituilla perusteilla arvioituna ole tarjolla hinnaltaan kohtuullisia ja kohtuullisin sekä tasapuolisin ehdoin saatavilla olevia yleispalveluun kuuluvia tai niitä vastaavia postipakettipalveluita, tulee alueelle nimetä yleispalveluyritys. Riittävää tämän kohdan osalta on, että ainakin yksi palveluntarjoaja tarjoaa yleispalvelun vaatimukset täyttäviä palveluita.

Tarkastelualueen määrittäminen hintojen ja ehtojen arviointia varten

Viestintävirasto katsoo, että saatavilla olevien palveluiden hinnoittelua ja ehtoja on arvioitava tarvittaessa kuntakohtaisesti, koska postilain mukaan on turvattava yleispalvelun saatavuus kussakin kunnassa. Mikäli hinnoittelu ja ehdot ovat valtakunnallisia, on perusteltua tehdä arvio valtakunnallisesti.

⁷ HE 216/2010, s. 100.

3.2.3 Palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille

Yleispalvelua on pidettävä turvattuna, jos palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille. Kattavuudella tarkoitetaan postilain perustelujen mukaan sitä, että palveluita on saatavana joka puolella tarkastelualueetta. Palveluiden tarjontaa voidaan pitää kattavana vain, jos palvelut ovat käyttäjien saatavilla keskimäärin kohtuullisen matkan päässä heidän vakituisesta asunnostaan. Kohtuullista matkaa on arvioitava samoin kriteerein kuin toimipisteen sijaintimatkan kohtuullisuutta⁸.

Jotta palveluntarjontaa voitaisiin pitää kattavana, tulee palveluita olla tarjolla kaikille käyttäjille. Palveluiden käyttömahdollisuuden tulee olla tosiasiallinen. Postilain perusteluissa on katsottu, että palveluita ei ole tosiasiaassa tarjolla kaikille käyttäjille, jos niitä ei tarjota esimerkiksi erityisryhmille⁹.

Toimipisteiden tarkastelussa selvitetään, onko tarkastelualueella saatavilla enintään 10 kilon painoisten kotimaasta lähetettävien postipakettien keräilyä ja jakelua, niiden kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita sekä maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien jakelua. Näiden yleispalveluun kuuluvien postipakettipalveluiden saatavuutta tarkastellaan toimipisteverkoston olemassaolon ja sen palvelutarjonnan perusteella. Mikäli tarkasteltavalla alueella ei ole saatavilla kaikkia tai joitakin yleispalveluun kuuluvia palveluita, tulee alueelle nimetä kyseisen palvelun tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

Palvelukohtaisen toimipisteverkoston tarkastelun yhteydessä selvitetään tarpeen mukaan myös, millä kielillä toimipisteistä on saatavilla palvelua ja onko toimipisteissä asiointi järjestetty esteettömästi. Mikäli toimipisteiden esteettömyydestä ei ole huolehdittu siten kuin postilain 16 § edellyttää, tulee alueelle nimetä yleispalveluyritys. Mikäli kielelliset oikeudet eivät ole turvatut siten kuin postilain 20 §:ssä säädetään, yritys voidaan velvoittaa tarjoamaan palvelua suomen ja ruotsin kielellä kielilain sekä saamen kielellä saamen kielilain mukaisesti nimeämättä yritystä yleispalveluyritykseksi. Mikäli alueelle on nimetty yleispalveluyritys jotakin yleispalveluun kuuluvaa palvelua varten, nimeämistarvetta ei ilman erityistä syytä katsota olevan tällä perusteella, mikäli nimetty yritys tarjoaa kaikkia yleispalveluun kuuluvia palveluita.

Riittävää tämän kohdan osalta on, että ainakin yksi palveluntarjoaja tarjoaa yleispalvelun vaatimukset täyttäviä palveluita.

Tarkastelualueen määrittäminen saatavuuden arviointia varten

Postilain perusteluissa on katsottu, että markkinoita koskeva tarkastelu tehdään alueittain, sillä koko maan tarkastelu ei anna todellista kuvaa palveluiden tarjonnasta. Viestintävirasto ra-

⁸ HE 216/2010, s. 100.

⁹ HE 216/2010, s. 100.

jaa tarkasteltavan alueen tarkoituksenmukaisella tavalla sitä silmällä pitäen, millaiselle alueelle yleispalveluvelvoite voidaan lähtökohtaisesti asettaa.¹⁰

Viestintävirasto pitää tarkoituksenmukaisimpana arvioida postin yleispalvelun saatavuutta kuntakohtaisesti, koska postilaissa on kuntakohtaisia tai sitä tarkempia vaatimuksia yleispalvelun saatavuudelle¹¹. Tästä seuraa, että tiedot palvelujen saatavuudesta on kerättävä kuntakohtaisesti kuten edellisessä analyysissä. Kunnat ovat myös yksikköinä toisensa poissulkevia ja yritysten toimipisteverkot voidaan kohdistaa kunnittain. Kunnat ovat myös pääsääntöisesti riittävän pieniä, jotta palvelujen saatavuus ei tyypillisesti vaihtelee yksikön sisällä merkittävästi. Toisaalta kunta on riittävän suuri, jotta se ei muodosta yrityksille ja sääntelyviranomaiselle suurta taakkaa luovuttaa, kerätä ja analysoida tietoja. Kunta yksikkönä mahdollistaa myös yleispalveluvelvoitteiden asettamisen sekä yleispalveluyrityksen että kuluttajan kannalta maantieteellisesti yksiselitteiselle alueelle.

3.3 Pakettipalvelut, joiden tarjontaa arvioidaan

3.3.1 Lähtökohdat

Postilain perusteluissa on katsottu, että yleispalvelun tarpeen arvioinnissa on tarkasteltava pakettipalveluiden markkinoita erikseen kirjepalveluiden markkinoista¹². Yleispalveluun kuuluvien erilaisten postipakettipalveluiden tarjontaa on tarkasteltava vielä tätä yksityiskohtaisemmalla tasolla, koska yleispalveluun kuuluu sekä kotimaan ja ulkomaan pakettipalveluja että maahan saapuvia paketteja koskevia palveluja.

Pakettimarkkinoilla on käynnissä kehitys, jossa rajat ylittävän liikenteen merkitys korostuu. Viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan lähetysmäärät pakettimarkkinoilla ovat kasvaneet niin ulkomailta tulevien kuin ulkomaille lähtevien pakettien osalta. Myös kotimaan pakettimarkkinoilla lähetysmäärät ovat kasvaneet aiempiin vuosiin verrattuna. Kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien hinnat poikkeavat merkittävästi kotimaahan lähetettävien hinnoista, ja palveluita tarjoavat osin eri yritykset. Tästä syystä kotimaasta kotimaahan ja kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien palveluita lienee syytä tarkastella toisistaan erillään toisin kuin edellisellä nimeämiskierroksella.¹³

Mikäli yleispalveluvelvoitteen asettamistarpeen selvittämiseksi tehtävä markkinoiden arviointi vahvistaa ennakkoarvion, on

¹⁰ HE 216/2010, s. 97.

¹¹ Postilain 16 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste.

¹² HE 216/2010, s. 97–98.

¹³ Rajat ylittäviä postipaketteja koskevat palvelut ovat myös yksi keskeinen kehittämiskohde Euroopan komission digitaalisten yhteismarkkinoiden strategiassa:

<http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/>.

palveluntarjontaa arvioitava tämänhetkisessä markkinatilanteessa erikseen seuraavien pakettipalvelujen osalta:

- i) kotimaasta kotimaahan lähetettävät enintään 10 kilon painoiset paketit,
- ii) kotimaasta ulkomaille lähetettävät enintään 10 kilon painoiset paketit ja
- iii) maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset paketit.

Miten yleispalveluita vastaavat palvelut otetaan huomioon analyysissa

Yleispalveluvelvoitteen asettamistarvetta arvioitaessa otetaan huomioon tarkastelun kaikissa vaiheissa yleispalvelua vastaavat palvelut. Tällöin otetaan huomioon kaikki sellaiset palvelut, joiden voidaan katsoa olevan riittävässä määrin vaihtoehtoisia yleispalveluun kuuluvien palveluiden kanssa (eli voidaanko palveluita pitää toisiaan korvaavina), vaikka tarjolla olevat palvelut eivät yleispalvelun vaatimuksia täysin täyttäisikään. Viestintävirasto selvittää markkinoiden arvioinnin yhteydessä, millaisia yleispalveluun kuuluvia palveluita vastaavia pakettipalveluita kuluttajille on tarjolla.

Vaihtoehtoista tarjontaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi sellaiset pakettipalvelut, jotka eivät kaikilta osin vastaa yleispalvelun määritelmää, jos niiden voidaan katsoa olevan kuluttajan näkökulmasta korvaavia yleispalveluun kuuluville palveluille. Näin ollen tietyn palvelun huomioon ottamista esimerkiksi kilpailevaa palveluntarjontaa arvioitaessa ei sinänsä estä esimerkiksi se, että paketin koko tai paino on rajoitettu yleispalveluun kuuluvista palveluista poikkeavasti, jos palvelu on kuluttajan näkökulmasta korvaava yleispalvelun määritelmän täyttävälle palvelulle.

Monet palvelut saattavat olla periaatteessa kuluttajien saatavilla, mutta käytännössä niitä tarjotaan ehdoilla, jotka suosivat yrityksiä merkittävästi¹⁴. Palveluita saatetaan siten myydä kuluttajille esimerkiksi niin korkeilla hinnoilla, että näiden ei kannata niitä käyttää. Tarkastelussa selvitetään, onko tarjottavat palvelut todella suunnattu (myös) kuluttajille. Markkinoita arvioitaessa kiinnitetään huomiota myös siihen, kuinka pysyväisluonteisesti palveluita tarjotaan. Tarkastelussa ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.

3.3.2 Kotimaasta lähetettävät enintään 10 kilon painoiset postipaketit

Postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluvat enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää kuljetettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättöpaikkaan ja noutaa postitoimipis-

¹⁴ HE 216/2010, s. 98.

teestä. Yleispalveluun kuuluvat sekä kotimaan palvelut että ulkomaanpalvelut.

Jättö- ja noutopiste

Kotimaasta kotimaahan lähetettävä postipaketti on voitava lähettää Suomessa sijaitsevasta toimipisteestä tai muusta jättöpaikasta vastaanottajan kotimaassa sijaitsevan osoitteen mukaiseen toimipisteeseen. Kotimaasta ulkomaille lähetettävä postipaketti on vastaavasti voitava lähettää ulkomaille sijaitsevaan osoitteeseen (vastaanottajan maan jakelutavan mukaisesti esim. toimipisteeseen tai perillekantona).

Jotta palveluiden voidaan katsoa olevan kattavasti tarjolla postilain 24 §:n mukaisesti, on ainakin yhden palveluntarjoajan kussakin kunnassa voitava toimittaa kotimaasta kotimaahan lähetettävä paketti mihin tahansa Suomen kuntaan; vastaavasti kotimaasta ulkomaille lähetettävä paketti tulee voida toimittaa lähtökohtaisesti missä tahansa ulkomaassa sijaitsevaan osoitteeseen. Kilpailevan palveluntarjonnan osalta huomioidaan kuitenkin myös palvelut, joissa toimitus ei ole mahdollinen mihin tahansa Suomen kuntaan tai kaikkiin ulkomaihin mutta kuitenkin pääosaan kuntia tai ulkomaita.

Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut

Yleispalveluun kuuluvat lisäksi kotimaasta lähetettävien postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut. Nämä kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut liittyvät aina kiinteästi postipakettien lähetyspalveluihin joko niihin sisältyvinä tai niihin erikseen liitettävänä lisäpalveluina. Lisäpalvelu voi siten olla saatavilla myös erikseen tuotteistettuna pakettipalveluna.

Kuluttajan kannalta on tärkeää, että hän voi saada vakuuttamispalvelun samasta paikasta kuin tavallisen paketin lähetyspalvelun. Vakuuttamispalvelujen erottaminen tavallisesta paketin lähetyspalvelusta voi muodostaa kuluttajan kannalta epäselvän tilanteen, mikäli hän joutuisi hankkimaan vakuutetut pakettilähetyspalvelut eri paikasta kuin tavallisen postipaketin. Yleispalvelun luonteen kannalta tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Kun lisäksi huomioidaan, että vakuutuspalvelujen käyttö on hyvin marginaalista, ei sääntelyn tehokkuuden kannalta ole järkevää analysoida markkinoita erikseen vakuutettujen postipakettien osalta.

Sikäli kuin postipakettien kirjaamispalveluita tarjotaan mahdollisesti erillisenä lisäpalveluna, ei myöskään niiden osalta arvioida markkinoita erikseen. Tyypillisesti postipaketteihin ja vastaaviin palveluihin kuitenkin sisältyy automaattisesti kirjaamispalvelua vastaava seurantapalvelu.

Lähtökohtana kotimaasta lähetettävien pakettipalveluiden yleispalveluanalyysissä on vakuuttamaton peruspakettipalvelu, johon sisältyy kirjaamispalvelu. Tarkasteltaessa palveluiden kat-

tavaa saatavuutta selvitetään, onko kussakin kunnassa toimipiste, josta on mahdollista lähettää ja vastaanottaa vakuutettuja käteismaksullisia paketteja. Markkinoita arvioitaessa selvitetään, eroaako vakuutettujen postipakettien lähetys- ja vastaanottopalvelujen saatavuus tai kilpailutilanne vakuuttamattomien pakettipalveluiden tilanteesta mahdollisesti niin olennaisesti, että vakuuttamispalveluiden saatavuutta tai kilpailutilannetta on syytä arvioida tarkemmalla tasolla. Mikäli vakuutettujen postipakettien osalta kilpailevaa palveluntarjontaa ei ole riittävästi tai jossakin kunnassa ei ole saatavuutta (kriteerien kuitenkin täyttyessä tavallisten postipakettien osalta), on mahdollista nimetä yleispalveluyritys tarjoamaan vain vakuutettujen lähetysten palveluita.

Toimitusaika

Postipaketin jakeluajan on oltava kohtuullinen, eli sen on vastattava postilain 17 §:ää, jonka mukaan yritykselle jaettavaksi jätetyt postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Tämä koskee sekä kotimaasta lähetettäviä paketteja että maahan saapuvia paketteja. Jos paketin perille toimittaminen kestää merkittävästi kauemmin kuin vastaavia palveluita tarjoavien toimijoiden tyypilliset toimitusajat, ei niitä voida huomioida tarkastelussa.

Hinta ja palvelun pysyvyys

Postilain perustelujen mukaan tarjottavien palveluiden tulee olla tosiasiallisesti kuluttajille suunnattuja ja tarjottuja hinnan ja sopimusehtojen osalta. Tarkastelussa ei huomioida palveluja, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.¹⁵

3.3.3 Maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postipaketit

Postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluvat myös maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postilähetykset. Maahan saapuvien postilähetysten osalta ei tarvitse olla saatavilla kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita, eikä niihin sovelleta vaatimusta palvelun käteismaksullisuudesta.

Tarkastelussa huomioidaan ensisijaisesti sellaiset maahan saapuvia enintään 20 kilon painoisia postipaketteja koskevat palvelut, joissa paketti on toimitusehtojen mukaan tarkoitettu ensisijaisesti noudettavaksi kotimaassa sijaitsevasta toimipisteestä. Vastaavasti kuin kotimaasta lähetettävien pakettien osalta huomioon voidaan ottaa myös muut vastaavankaltaiset palvelut. Tätä ei sinänsä estä se, ettei palvelua tarjota toimipisteestä, jos palvelu on kuluttajan näkökulmasta korvaava.

Yritykselle jaettavaksi jätetyn postipaketin jakeluajan on oltava kohtuullinen. Tarkastelussa ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.

¹⁵ HE 216/2010, s. 98.

4 Nimettävän yleispalveluyrityksen valinta

Mikäli edellä kohdassa 3 esitetyn mukaisesti tehdyn markkinoiden arvioinnin perusteella on tarpeen nimetä yleispalveluyritys jollekin alueelle jonkin palvelun osalta, käynnistyy arvioinnin toinen vaihe eli nimettävän yleispalveluyrityksen valinta.

Jos yleispalveluvelvoitteen asettamisen todetaan olevan välttämätöntä, Viestintävirasto tiedustelee mahdollisuuksien mukaan palveluntarjoajilta ennen kuin yleispalveluyritys valitaan, olisiko niillä konkreettisia suunnitelmia toimintansa vapaaehtoiseksi laajentamiseksi alueille, joilla ei esimerkiksi ole riittävästi kilpailua tai saatavuutta. Näin voidaan välttää yleispalveluvelvoitteen asettaminen tarpeettomasti.

4.1 Yleispalveluyrityksen valinnan lähtökohdat

Postilain mukaan yleispalveluvelvollisuus on asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Postilain mukaan yleispalveluvelvoitteen asettaminen on mahdollista vain postiyritykselle. Postiyrityksellä tarkoitetaan laissa yritystä, joka harjoittaa kirjelähetyksiä koskevaa postitoimintaa. Tämä merkitsee, että nimetyksi voi lähtökohtaisesti tulla vain yritys, joka tosiasiallisesti harjoittaa kirjelähetyksiä koskevaa postitoimintaa.¹⁶

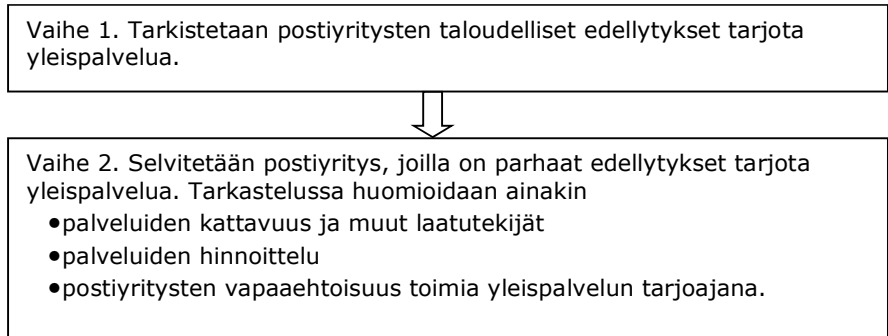
Yleispalveluyrityksen valinnassa noudatettava menettely on luonteeltaan vertailu, jossa postiyritykset asetetaan paremmuusjärjestykseen postilain tavoitteisiin kytkeytyvien valintakriteerien perusteella. Vertailun perusteella kriteerit parhaiten täyttävä postiyritys valitaan yleispalveluyritykseksi. Vertailu tehdään erikseen kutakin tarkasteltua pakettipalvelua varten (esimerkiksi kotimaanpaketit, ulkomaan paketit ja maahan saapuvat paketit).

Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Yleispalvelupäätösten avoimuutta, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat vaatimukset edellyttävät, että yleispalveluyrityksen valinnassa käytettävät kriteerit määritellään mahdollisimman täsmällisesti etukäteen ja kriteerejä sovelletaan tasapuolisesti. Tällöinkin yleispalveluyrityksen valintaa on voitava täydentää eri yleispalvelun turvaamisen vaihtoehtoisia toteutustapoja koskevalla kokonaisvertailulla tilanteissa, joissa vertailtavien postiyritysten välillä on käytettyjen kriteerien perusteella mahdollista osoittaa vain vähäisiä eroja.

Yleispalveluyrityksen valinnan kriteerit voidaan yksinkertaistusti esittää oheisella kuvalla. Valinta toteutetaan alla olevan kaavion mukaisesti siten, että arvioinnin toiseen vaiheeseen

¹⁶ Postilain 24 §:n 3 momentin mukaan postiyritys voidaan velvoittaa tarjoamaan yleispalvelua ilmoittamansa toimialueen ulkopuolella vain, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä velvoitteen asettaminen ole postiyrityksen kannalta kohtuutonta.

edetään vain, jos on useampi kuin yksi postiyrittäjä, joka täyttää vaadittavat taloudelliset edellytykset.



4.2 Vaihe 1. Tarkistetaan postiyrittäjien edellytykset tarjota yleispalvelua

Postilain tavoitteena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Yleispalveluvelvoitetta asetettaessa on tarpeen tarkistaa ennen yleispalveluvelvollisuuden asettamista, että yritys täyttää tietyt taloudelliset ja toiminnalliset perusedellytykset.

Käyttäjien edun turvaamiseksi yleispalveluyritysten valinnassa otetaan huomioon ainoastaan sellaiset postiyrittäjät, joiden voidaan olettaa kykenevän toimimaan yleispalveluyrityksenä myös pitkällä aikavälillä arvioituna. Arvioinnin lopputuloksena varsinaisen vertailun ulkopuolelle suljetaan yritykset, joiden taloudellisia edellytyksiä ei pidetä riittävinä.

Postiyrittäjien taloudelliset edellytykset yleispalvelun tarjontaan arvioidaan käyttämällä kolmea yleisesti hyväksyttyä ja yrityksen toimintakykyä eri näkökulmista mittaavaa tunnuslukua. Tunnusluvut lasketaan koko yrityksen vahvistetusta tilinpäätöksestä, ja ne on pisteytetty yleisesti käytössä olevien raja-arvojen mukaan. Käytetyistä mittareista omavaraisuusaste ja current ratio on luokiteltu Yritystutkimusneuvottelukunta ry:n (YTN) luokitustietojen mukaan. Sijoitetun pääoman tuotto prosenttia mittaava pisteytys on määritelty vieraan pääoman käytöstä maksettavan korvauksen mukaan.

- Current ratio mittaa yrityksen maksuvalmiutta eli kykyä selviytyä liiketoiminnan juoksevien kulujen maksuista. Laskukaava:

$$\left(\text{vaihto-omaisuus} + \text{lyhytaikaiset saamiset} + \text{rahat ja pankkisaamiset} + \text{rahoitusomaisuusarvopaperit} \right) / \text{lyhytaikainen vieras pääoma}$$
- Omavaraisuusaste mittaa yrityksen vakavaraisuutta eli kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäimellä. Laskukaava:

$$100 * \text{omat varat} / (\text{oikaistun taseen loppusumma} - \text{tehtyyn työhön perustuvat ennakkomaksut})$$

Omat varat = taseen oma pääoma + vapaaehtoiset varaukset + poistoero verovelalla vähennettynä + oman pääoman ehtoiset pääomalainat osittain. Yritystutkimus ry:n ohjeiden mukaan pääomalainaa oikaistaan omaan pääomaan vain siihen määrään asti, että sidottu oma pääoma tulee katetuksi. Muu osa pääomalainasta jätetään vieraaseen pääomaan.

- Sijoitetun pääoman tuotto mittaa yrityksen suhteellista kannattavuutta eli sitä tuottoa, joka on saatu yritykseen sijoitetulle, tuottoa vaativalle pääomalle. Laskukaava: $100 * (\text{nettotulos} + \text{rahoituskulut} + \text{verot (12 kk)}) / \text{sijoitettu pääoma}$.

Sijoitettu pääoma = oma pääoma + korolliset velat. Mikäli kyseessä on 12 kk poikkeava tilikauden pituus, niin kaavan tulos jaetaan tilikauden pituudella ja kerrotaan 12 ennen tunnusluvun laskentaa. Sijoitettu pääoma lasketaan tilikauden alun ja lopun keskiarvona. Mikäli yrityksen oma pääoma on negatiivinen, niin sijoitettu pääoma on aina vähintään korollisen velan suuruinen.

Yleispalvelukelpoisen yrityksen tulee saada taloudellisten tunnuslukujen arvioinnista yhteensä vähintään 5 pistettä. Pisteytys:

- Current ratio: $< 1 = 1 \text{ p}$, $1-2 = 2 \text{ p}$, $\geq 2 = 3 \text{ p}$
- Omavaraisuusaste: $< 20 \% = 1 \text{ p}$, $20-40 \% = 2 \text{ p}$, $\geq 40 \% = 3 \text{ p}$
- Sijoitetun pääoman tuotto: $< 3 \% = 1 \text{ p}$, $3-10 \% = 2 \text{ p}$, $> 10 \% = 3 \text{ p}$

Taloudellisten tunnuslukujen pisteytystä tarkastellaan tarvittaessa, mikäli yleisesti käytössä olevien raja-arvojen tasoissa tapahtuu olennaisia muutoksia.

Mikäli postiyritys on osa konsernia, huomioidaan koko konsernin tasolta lasketut tunnusluvut. Edellä kuvattuja tietoja ei selvitetä, mikäli markkinoilla toimii vain yksi postiyritys.

4.3 Vaihe 2. Valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua

Vertailun toisessa vaiheessa asetetaan tarkasteltavalla alueella toimivat, vaiheen 1 kriteerit täyttävät postiyritykset paremmuusjärjestykseen sen mukaan, mitkä ovat niiden edellytykset tarjota yleispalvelua. Vertailussa kiinnitetään huomiota ainakin postiyrityksen palveluiden alueelliseen kattavuuteen, laatuun sekä hintaan. Viestintäviraston on arvioitava, miten postiyritys pystyisi täyttämään palveluntarjonnassaan postilain 3 luvussa asetetut vaatimukset. Vertailussa on postilain perustelujen mukaan tarkasteltava mm. sitä, kuinka hyvin yritys kykenee toteuttamaan jakelua ja keräilyä koskevat vaatimukset. Tarkaste-

lu on suoritettava kuluttajien ja pienyrittäjien tarpeiden näkökannalta.¹⁷

Viestintävirasto arvioi postiyriyten edellytyksiä tarjota yleispalvelua kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin arvioidaan palveluntarjonnan kattavuutta eli minkä postiyriyksen palveluntarjonta on tarkastelualueella kattavinta. Toiseksi tarkastellaan palvelujen hinnoittelua ja muita laatutekijöitä. Tarkastelu suoritetaan erikseen kohdan 3.3.1 mukaisesti määräytyvien eri palvelujen osalta.¹⁸

Yleisesti tarkastelussa pidetään lähtökohtana sitä, että parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua kustannustehokkaasti on sillä postiyriyksellä, joka jo nykyisin tarjoaa kattavimmin kohtuullisella hinnalla yleispalvelun määritelmän mukaisia palveluita. Tarvittaessa vertailtavien postiyriyten palveluiden tarjonnan kattavuutta arvioidaan toimipisteverkoston kattavuuden¹⁹ ja aukiolon perusteella.

Palveluntarjonnan kattavuuden ja muiden laatutekijöiden vertailu

Kotimaasta lähetettävät enintään 10 kg postipaketit

Postiyriyten välisessä vertailussa pidetään parhaimpana postipakettipalveluita tarjoavana yrityksenä sitä postiyriystä, jonka toimipisteverkosto on kattavin ja joka jo tarjoaa yleispalvelun määritelmän mukaisia palveluita kohtuulliseen hintaan.

Toimipisteverkoston kattavuuden osalta parhaat edellytykset katsotaan lähtökohtaisesti olevan sillä postiyriyksellä, jolla on valtakunnallisesti kattavin verkko. Tästä on mahdollista poiketa, jos palveluiden tarjonta jakaantuu hyvin alueellisesti joissakin yleispalveluun kuuluvissa tuotteissa kuntaa suuremmalla alueella, kuten talousalueella; tässä tapauksessa eri yritysten tai muun kuin valtakunnallisesti parhaat edellytykset omaavan yrityksen nimeäminen olla aiheellista.²⁰ Tämä on perusteltua, koska kotimaasta kotimaahan lähetettävä paketti on voitava toimittaa mihin tahansa Suomessa, mistä syystä yrityksen koko toimipisteverkoston kattavuus on olennainen palvelun kattavuuden ja laadun kannalta.

¹⁷ HE 216/2010, s. 102.

¹⁸ Tarvittaessa myös vakuutettujen lähetysten palvelujen osalta, ks. k. 3.3.2.

¹⁹ Toimipisteverkoston kattavuuden arviointia varten pyydetään tarvittaessa vertailtavilta yrityksiltä tiedot toimipisteiden tarkasta sijainnista.

²⁰ Vrt. HE 216/2010, s. 101: "Eri postiyriykset voidaan myös velvoittaa vastaamaan yleispalvelun tai sen osan tarjoamisesta tietyllä maantieteellisellä alueella. Esimerkiksi jos palveluiden tarjonta jakaantuu hyvin alueellisesti joissakin yleispalveluun kuuluvissa tuotteissa, tämä voidaan ottaa huomioon velvoitetta asetettaessa. Yleispalveluvollisuuden alue tulee määritellä viranomaisen tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla. Voidaan arvelia, että velvollisuutta ei ole mielekäästä asettaa hyvin sirpaleisesti, esimerkiksi kuntakohtaisesti. Luontevana alueena saattaisi toimia esimerkiksi talousalue, koska sen määrittelyssä otetaan huomioon ne keskukset, joissa alueelta asioidaan."

Tämän lisäksi voidaan kiinnittää huomiota pakettien toimitusaikoihin, vakuuttamis- ja kirjaamispalveluiden saatavuuteen (ellei niiden saatavuutta tarkastella erikseen), lähetysten säilytysaikaan ja seurantamahdollisuuksiin, sekä siihen, kuinka nopeasti ja miten toimitetaan ilmoitus saapuneesta postipaketista. Täydentävänä kriteerinä voidaan käyttää kuluttajille tarjottavaa mahdollisuutta valita maksutta se toimipiste, josta hän haluaa lähetyksen noutaa. Kaikkia näitä vertailuperusteita ei voida huomioida kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien osalta.

Maahan saapuvat enintään 20 kg postipaketit

Postiyriitysten välisessä vertailussa pidetään parhaimpana maahan saapuvien postipakettien palvelua tarjoavana yrityksenä sitä postiyriitystä, joka tarjoaa palvelua kattavimmin. Kattavuudeltaan parhaan yrityksen arvioinnissa sovelletaan samoja periaatteita kuin kotimaasta lähetettävien pakettien osalta, sillä paketteja maahan toimittavien yritysten kannalta arvioituna parhaat edellytykset palvelun tarjontaan on yrityksellä, joka voi tarjota palvelua kattavimmin koko maassa. Lisäksi kiinnitetään huomiota myös lähetysten säilytysaikaan ja seurantamahdollisuuksiin, sekä siihen, kuinka nopeasti ja miten toimitetaan ilmoitus saapuneesta postipaketista.

Palvelujen hinnoittelun vertailu

Palveluntarjonnan kattavuuden ja muiden laatutekijöiden kohella keskeinen kriteeri yleispalveluyrityksen valinnassa on palveluiden hintatason vertailu. Kuluttajien edun kannalta on tärkeää kotimaasta lähetettävien pakettien osalta kiinnittää huomiota palveluiden vähittäishintoihin. Postiyriityksen palveluista perimät muita yrityksiä alemmat hinnat saattavat kertoa siitä, että yritys pystyy tuottamaan palveluita kustannustehokkaammin. Lähtökohtaisesti hinnaltaan selvästi edullisempi tarjoaja on loppukäyttäjän kannalta parempi vaihtoehto, mikäli tarjottavat tuotteet ovat laadultaan vertailukelpoisia. Mahdollisen olemassa olevan arvonlisäverovapauden vaikutus hinnoitteluun otetaan huomioon.

Muut seikat

Postiyriityksen taloudellis-toiminnallisia edellytyksiä kuvaavina vertailuperusteina voidaan lisäksi huomioida yritysten loppuasiakasmarkkinan koko eli postiyriityksen markkinaosuus tarkasteltavan yleispalvelutuotteen osalta sekä yrityksen koko, yritystoiminnan laatu sekä yrityksen harjoittaman posti- ja siihen läheisesti liittyvän muun toiminnan liikevaihto sekä muut edellä mainittuihin rinnastettavat seikat.²¹

²¹ Yrityksen koko ym. vastaavat seikat vaikuttavat siihen, milloin on kyse sellaisista yleispalvelun tarjoajalle korvattavista yleispalvelun nettokustannuksista, jotka muodostavat tälle kohtuutoman taloudellisen raskuuden (postilaki 33 §). Tällaisen tilanteen välttämiseksi on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota kyseisiin seikkoihin myös yleispalveluyrityksen valinnassa.

Postiyritysten vapaaehtoisuus toimia yleispalveluyrityksenä

Mikäli edellä kuvattujen vertailuperusteiden nojalla ei ole mahdollista osoittaa vertailtavista postiyrityksistä yritystä, jolla katsotaan olevan parhaat edellytykset yleispalvelun tarjontaan, valitaan yleispalveluyritykseksi postiyritys, joka on vapaaehtoinen toimimaan yleispalveluyrityksenä.²²

Vapaaehtoisuudella tarkoitetaan sitä, että postiyritys on ilmoittanut halukkuutensa tarjota yleispalvelua kaikille tarkasteltavan alueen käyttäjille. Viestintäviraston näkemyksen mukaan voidaan katsoa, että valitsemalla vapaaehtoinen postiyritys yleispalveluyritykseksi varmistetaan parhaiten käyttäjien todellinen mahdollisuus saada palvelua.²³

5 Yleispalvelupäätösten antaminen ja muuttaminen

5.1 Yleispalveluvelvollisuuden asettamista koskevat säännökset

Postilain 22 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida tarvetta asettaa velvollisuus tarjota yleispalvelua. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

Viestintäviraston tulee postilain 22 §:n 2 momentin mukaan seurata palveluiden tarjontaa ja yleispalveluvelvollisuuden välttämättömyyteen vaikuttavia seikkoja sekä markkinoiden arvioinnin että sen väliajoilla tehtävän seurannan avulla.

Viestintävirasto seuraa postipalvelujen tarjontaa ja yleispalveluvelvollisuuden asettamisen välttämättömyyteen vaikuttavia seikkoja vuosittaisen postimarkkinaselvityksen avulla sekä muun jatkuvan seurannan avulla. Viestintävirasto arvioi markkinoita tarkemmin yleispalveluvelvoitteiden asettamisen välttämättömyyttä varten markkinoilla tapahtuvien muutosten seurauksena.

Postilain 23 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin.

²² HE 216/2010, s. 102.

²³ Toisin kuin sähköisten viestintäpalvelujen osalta (Viestintäpalvelujen tarjontaan velvollisten yleispalveluyritysten nimeämisessä noudatettava menettely 19.12.2014, dnro 1004/922/2014, s. 7 ja 9–10), ei postilaki mahdollista yleispalveluyrityksen nimeämättä jättämistä yksinomaan vapaaehtoisena toimimista koskevan ilmoituksen perusteella, vaan päätös nimeämistarpeesta on tehtävä luvussa 3.2 mainittujen kriteerien perusteella.

Yleispalvelua voidaan pitää postilain 23 §:n 2 momentin mukaan turvattuna, jos:

- 1) palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille;
- 2) tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin; ja
- 3) alueella on keskenään kilpailevia yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluita.

Postilain 23 §:n 3 momentin mukaan Viestintäviraston tulee yleispalveluvelvoitetta asettaessaan määrätä:

- 1) mitä postilain 15 §:ssä tarkoitettuja palveluita postiyrityksen on tarjottava; ja
- 2) millä alueella palveluita on tarjottava.

Velvoitteiden asettamista eri postiyrityksille rajoitetaan postilain 23 §:n 4 momentissa, jonka mukaan yleispalvelupäätöksillä ei saa asettaa eri postiyrityksille päällekkäisiä velvoitteita. Yleispalvelupäätöksillä ei saa myöskään asettaa rinnakkaisia velvoitteita postilain tai sen nojalla annettujen säännösten tai muun lainsäädännön kanssa.

Yleispalveluvelvollisuus voidaan asettaa postilain 24 §:n 1 momentin mukaan postiyritykselle.

Postilain 24 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus tarjota yleispalvelua on asetettava sille postiyritykselle, jolla on siihen parhaat edellytykset.

Postilain 24 §:n 3 momentissa säädetään poikkeuksellisesta mahdollisuudesta asettaa yleispalveluvelvoite muualle kuin yrityksen toiminta-alueelle tai muihin palveluihin. Postiyritys voidaan velvoittaa tarjoamaan Viestintäviraston päätöksestä yleispalvelua myös muualla kuin alueella, jonka se on Viestintävirastolle 4 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoittanut, tai se voidaan velvoittaa tarjoamaan muutakin yleispalvelua kuin sitä, mitä se on tarjonnut, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä velvoitteen asettaminen ole postiyrityksen kannalta kohtuutonta.

Mikäli yleispalveluyrityksen nimeäminen on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi, tekee Viestintävirasto hallintopäätöksen. Viestintäviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään (postilaki 80 §). Mikäli nimeämistarvetta ei markkinoiden arvioinnin johdosta todeta, myös yleispalveluyrityksen nimeämättä jättämisestä tehdään päätös. Hallintolainkäyttölaissa 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallinto-oikeuden päätökseen yleispalveluvelvollisuuden asettamista ja sen muutta-

mista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätös on voimassa pääsääntöisesti tiedoksisaannista lukien, ellei Viestintävirasto katso, että uusien yleispalvelupäätösten voimaantulolle olisi syytä asettaa tarkoituksenmukainen siirtymäaika. Päätös on voimassa toistaiseksi, kunnes Viestintävirasto muuttaa päätöstä postilain 25 §:n perusteella (ks. jäljempänä). Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

5.2 Tiedottaminen ja kuuleminen

Viestintävirasto tiedottaa nimeämismenettelyn aloittamisesta. Markkinoilla toimivilta yrityksiltä pyydetään menettelyssä tarvittavia tietoja. Yrityksille annetaan tilaisuus lausua yleispalveluyrityksen nimeämistä koskevista päätösluonnoksista perusteluineen. Lisäksi lausuntoa pyydetään erikseen sellaisilta viranomaisilta ja kansalaisjärjestöiltä, joiden toimintaympäristöön, tehtäviin tai edustamiin henkilöihin yleispalvelupäätöksillä voi olla vaikutusta.

Yleispalvelua koskevalla ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kuluttajien ja yritysten elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin. Viestintävirasto varaa tästä johtuen yleisen mahdollisuuden lausua mielipiteensä päätösluonnoksista. Yleinen vaikutusmahdollisuus toteutetaan julkaisemalla päätösluonnos ja ilmoitus kuulemisesta Viestintäviraston internetsivuilla. Päätösluonnos on mahdollista saada lausunnon antamista varten Viestintävirastosta.

Yleispalvelua koskeva päätös annetaan tiedoksi yleispalveluvolliselle yritykselle postitse saantitodistuksin ja julkaistaan Viestintäviraston internetsivuilla sekä virallisessa lehdessä.

5.3 Yleispalveluvollisuuden muuttaminen ja poistaminen

Postilain 25 §:n mukaan Viestintävirasto voi muuttaa velvollisuutta tarjota yleispalvelua yleispalvelun tarjoajan hakemuksesta tai tämän suostumuksella. Jotta yleispalveluvollitetta voitaisiin muuttaa yleispalvelun tarjoajan hakemuksesta, yleispalvelun tarjoajan tulee osoittaa, että se on välttämätöntä erityisen syyn vuoksi.

Viestintävirasto voi muuttaa velvollisuutta tarjota yleispalvelua muutoinkin, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia ja velvoitteen muuttaminen on yleispalvelun turvaamiseksi välttämätöntä.

Yleispalvelupäätösten muuttaminen tai poistaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi yleispalvelun saatavuudessa, yleispalvelua koskevassa lainsäädännössä tai postimarkkinoilla tapahtuneiden muutosten johdosta.