

28.6.2016

Dnr:
788/911/2016

Posti Ab
Posti Group Abp/juridiska ärenden
PB 1
00011 POSTI

Beslut om samhällsomfattande tjänster som avser post-pakettjänster

Företag, som beslutet gäller

Posti Ab (nedan även "Posti")

Sammanfattning

På basis av marknadsanalysen anser Kommunikationsverket att det är nödvändigt att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet. Det finns inte tillräcklig konkurrens i utbudet av dessa tjänster för att säkerställa att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls. Posti Ab är det enda postföretaget som tillhandahåller postpakettjänster i fråga och ska därför utses till företag som är skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Ett företag för samhällsomfattande tjänster utses inte för andra samhällsomfattande tjänster för postpaket. Sådana andra samhällsomfattande tjänster är postpaket som skickas från hemlandet till hemlandet samt utdelning av postpaket som ankommer till landet. Urvalet är inte nödvändigt för trygghet av samhällsomfattande tjänster, eftersom det på basis av marknadsanalysen finns ett tillräckligt utbud av konkurrerande tjänster som finns tillgängliga till alla delar och till ett rimligt pris.

Beslut

1. Kommunikationsverket ålägger Posti Ab skyldighet att tillhandahålla tjänster för postpaket som väger högst tio kilogram och skickas från hemlandet till utlandet samt rekommendations- och försäkringstjänster för dessa tjänster i hela Finland med undantag av Åland.

Posti Ab ska iaktta de skyldigheter som i kapitlen 3 och 5 i postlagen ålagts företag för samhällsomfattande tjänster.

2. För trygghet av de samhällsomfattande tjänsterna är det inte nödvändigt att ålägga ett postföretag skyldighet att tillhandahålla tjänster för postpaket som väger högst tio kilogram och skickas från hemlandet till hemlandet eller tjänster för postpaket som väger högst tjugo kilogram och ankommer till landet.
3. Genom detta beslut upphävs Kommunikationsverkets beslut 1646/9210/2011 av den 29 december 2011 om att utse Itella Posten Ab till företag för samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla posttjänster för postpaket som kommer till landet och väger högst tjugo kilogram.
4. Genom detta beslut ersätts Kommunikationsverkets beslut 1645/9210/2011 av den 29 december 2011 om att utse Itella Posten Ab till företag för samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla posttjänster för postpaket som sänds från landet och väger högst tio kilogram. Helsingfors förvaltningsdomstol har genom sitt beslut 05918/14/7299 av den 16 april 2015 upphävt detta beslut av Kommunikationsverket som med anledning av verkets besvär fortfarande varit tillämpligt.

Anhängiggörande och behandling av ärendet på Kommunikationsverket

Enligt 22 § i postlagen (415/2011) ska Kommunikationsverket regelbundet utvärdera marknaden för brev- och pakettjänster. Vid utvärdering av marknaden ska utbudet av tjänster på olika håll i landet utredas så att Kommunikationsverket kan bedöma behovet att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. På basis av utvärderingen av marknaden ska ämbetsverket besluta om det för trygghet av de samhällsomfattande tjänsterna är nödvändigt att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Kommunikationsverket ska genom sitt beslut ålägga ett eller flera postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om utvärderingen av marknaden visar att det är nödvändigt för trygghet av de samhällsomfattande tjänsterna.

Kommunikationsverket utvärderade marknaden för brev- och pakettjänster första gången hösten 2011, efter det att postlagen trädde i kraft. Kommunikationsverket har genom sina beslut av den 29 december 2011¹ utsett Posti Ab (dåvarande Itella Posten Ab) till företag för samhällsomfattande posttjänster i hela landet (med undantag av landskapet Åland) för att tillhandahålla posttjänster för brevfrakter samt posttjänster för postpaket som sänds från landet och väger högst 10 kilogram. Dessutom har Posti Ab utsetts till företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla i kommunerna nedan posttjänster för postpaket som kommer till landet och väger

¹ Dnr 1644–1646/921/2013.

högst 20 kilogram: Askola, Grankulla, Halsua, Larsmo, Lestijärvi, Marttila, Masku, Muurame, Pyttis, Påmark, Rusko och Sjundeå.

År 2015 har Kommunikationsverket inlett en ny utvärdering av marknaden och behovet att ålägga skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som avser postpaketjänster. Utvärderingen görs därför att Helsingfors förvaltningsdomstol har den 16 april 2015 upphävt beslutet genom vilket Kommunikationsverket utsåg Posti Ab till ett företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla paket som sänds från landet samt återförvisat ärendet till Kommunikationsverket för ny behandling. Detta beslut gäller inte marknaden för brevframsändelsejänster som för tillfället inte behöver utvärderas på nytt.

I enlighet med 23 § i postlagen ska beslut om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster grunda sig på öppenhet, proportionalitet och icke-diskriminering. Kommunikationsverket har beskrivit urvalsförfarandet i promemorian "Förfarandet vid urval av postföretag med skyldighet att tillhandahålla postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna", dnr 1190/911/2015, daterad 4.5.2016. Promemorian skickades ut på remiss. Dessutom ordnade Kommunikationsverket ett diskussionsmöte om promemorian om urvalsförfarandet den 2 oktober 2015.

Motiveringarna till detta beslut presenteras i sin helhet i bifogade promemoria, dnr 20/910/2016, daterad 28.6.2016, "Urval av företag för samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla postpaketjänster" (nedan även "motiveringspromemoria"). Kommunikationsverket har gett intressenterna möjlighet att yttra sig över promemorian. Det ordnades också ett diskussionsmöte om motiveringspromemorian den 16 maj 2016.

Motivering till beslutet

Relevanta bestämmelser

Samhällsomfattande tjänster

På basis av 14 § i postlagen ska det i hela landet finnas ett permanent utbud av samhällsomfattande tjänster, som ska vara tillgängliga på jämlika villkor. I enlighet med 15 § 1 mom. 2–4 punkten i postlagen hör ett permanent utbud av posttjänster som avser följande postpaket till de samhällsomfattande tjänsterna:

- 2) postpaket som väger högst tio kilogram och som betalas genom allmänt använda kontantbetalningssätt och som användaren har möjlighet att lämna till ett verksamhetsställe för post eller något annat lämpligt ställe för att transporteras av ett postföretag och hämta från ett sådant verksamhetsställe,
- 3) postframsändelser som väger högst tjugo kilogram som ankommer till landet, samt

- 4) rekommendations- och försäkringstjänster för de postpaket som avses i 1 och 2 punkten.

Enligt 15 § 2 mom. i postlagen ingår både inrikestjänster och utrikestjänster i de samhällsomfattande tjänsterna.

I enlighet med 20 § 1 mom. i postlagen ska tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster eller sådana företag som med stöd av avtal som ingåtts med en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tillhandahålla kunderna dess tjänster i sin verksamhet:

- 1) ge service på finska och svenska med iakttagande av vad som föreskrivs i språklagen, och
- 2) ge service på samiska med iakttagande av vad som föreskrivs i samiska språklagen.

Kommunikationsverket får ålägga ett annat postföretag än en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster en skyldighet enligt 20 § 1 mom. i postlagen endast i sådana situationer där ingen skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har ålagts.

Utifrån 1 § 4 mom. i postlagen tillämpas bestämmelserna i postlagen inte på internationell postbefordran till den del något annat följer av internationella fördrag som är förpliktande för Finland.

Åläggande av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

Enligt 23 § 1 mom. i postlagen ska Kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett eller flera postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om bedömningen av marknaden visar det vara nödvändigt för tryggnad av de samhällsomfattande tjänsterna. Beslutet ska grunda sig på principerna om öppenhet, proportionalitet och icke-diskriminering.

De samhällsomfattande tjänsterna kan, enligt 23 § 2 mom. i postlagen, anses vara tryggade, om:

- 1) tjänster finns tillgängliga till alla delar för alla användare,
- 2) de tjänster som tillhandahålls är rimliga till sina priser och de tillhandahålls på rimliga och jämlika villkor, och
- 3) det på området finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Utifrån 23 § 3 mom. i postlagen ska Kommunikationsverket vid åläggande av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster fastställa:

- 1) hurdana i 15 § avsedda tjänster postföretaget ska tillhandahålla, och

2) på vilket område tjänsterna ska tillhandahållas.

Genom beslut om skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster får olika postföretag, på basis av 23 § 4 mom. i postlagen, inte åläggas samma skyldigheter. Genom beslut om skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster får inte heller åläggas överlappande skyldigheter med bestämmelserna i denna lag eller med bestämmelser som utfärdats med stöd av den, eller med annan lagstiftning.

Skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster kan, enligt 24 § 1 mom. i postlagen, åläggas ett postföretag.

Enligt 24 § 2 mom. i postlagen ska skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster åläggas det företag som har de bästa förutsättningarna för det.

I 24 § 3 mom. i lagen föreskrivs om en exceptionell möjlighet att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster på annat än företagets koncessionsområde eller att tillhandahålla övriga tjänster. Ett postföretag kan genom ett beslut av Kommunikationsverket åläggas en skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster också på andra områden än det område som det i enlighet med 4 § har anmält till Kommunikationsverket eller åläggas att tillhandahålla också andra samhällsomsfattande tjänster än de som företaget har tillhandahållit, om det med tanke på tryggheten av tillhandahållandet av samhällsomsfattande tjänster är nödvändigt och åläggandet av skyldigheten inte är orimligt för postföretaget.

Enligt 25 § i postlagen kan Kommunikationsverket ändra skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster på ansökan av den som tillhandahåller samhällsomsfattande tjänster eller med dennes medgivande. För att en skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster ska kunna ändras på ansökan av tillhandahållaren, ska tillhandahållaren visa att det av en särskild orsak är nödvändigt.

Kommunikationsverket kan ändra skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster även annars om det i de faktorer som legat som grund för beslutet sker väsentliga ändringar och ändringen av skyldigheten är nödvändig för tryggheten av de samhällsomsfattande tjänsterna.

Enligt 80 § i postlagen får beslut av Kommunikationsverket överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsdomstolens beslut om att ålägga skyldigheter att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster och om ändringen av beslutet får överklagas genom besvär såsom bestäms i förvaltningsprocesslagen. Över andra beslut av förvaltningsdomstolen får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Ett beslut av Kommunikationsverket ska iakttas oberoende av ändringssökande, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

Utvärdering av marknaden för postpaketjänster

Bedömningen av att utse företag för samhällsomfattande tjänster, samt grunderna för urvalet av företag, presenteras sin helhet i motiveringspromemorian som finns i bilaga 1 till detta beslut. Nedan ges de centrala slutsatser som framgår av motiveringspromemorian.

Utgångspunkter för bedömning av marknaden

Kommunikationsverket har bedömt behovet att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt 23 § i postlagen på basis av följande tre kriterier:

- på området finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster
- de tjänster som tillhandahålls är rimliga till sina priser och de tillhandahålls på rimliga och jämlika villkor
- tjänster finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

Ingen skyldighet för samhällsomfattande tjänster behöver åläggas ifall alla tre kriterier uppfylls. I annat fall ska det utses ett företag som är skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Kommunikationsverket har utifrån nuvarande marknadsläge granskat utbudet av tjänster separat för följande pakettjänster:

- i. paket som väger högst tio kilogram och sänds från hemlandet till hemlandet
- ii. paket som väger högst tio kilogram och sänds från hemlandet till utlandet
- iii. paket som väger högst tjugo kilogram och som ankommer till landet.

Tjänster för paket som skickas från hemlandet till hemlandet

Konkurrensen i utbudet av pakettjänster från hemlandet till hemlandet är riksomfattande i Fastlandsfinland. I Fastlandsfinland finns tre företag som tillhandahåller tjänster som uppfyller definitionen av samhällsomfattande tjänster eller tillräckligt ersättande tjänster. I Fastlandsfinland finns det alltså tillräckligt med konkurrerande aktörer som tillhandahåller tjänster som motsvarar de samhällsomfattande tjänsterna.

Åtminstone en leverantör i varje kommun i Fastlandsfinland tillhandahåller samhällsomfattande tjänster för inrikes pakettjänster som är rimliga till sina priser och tillgängliga på rimliga och

jämlika villkor. Priserna och de övriga villkoren är riksomfattande utan några regionala undantag.

I alla kommuner i Fastlandsfinland finns minst ett verksamhets-sälle, där det finns tillgång till sändningstjänster för paket som väger högst tio kilogram och som sänds från hemlandet till hemlandet. Enligt Kommunikationsverkets uppfattning har man vid bedömning av behovet att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster i tillräckligt hög grad säkerställt de språkliga rättigheterna och verksamhetsställets tillgänglighet. Kommunikationsverkets uppfattning är att sändningstjänster för paket som väger högst tio kilogram och som sänds från hemlandet till hemlandet finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

Samhällsomfattande tjänster kan anses vara tryggade. För postpaket som sänds från hemlandet till hemlandet är det inte nödvändigt att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster.

Paket som sänds från hemlandet till utlandet

Samhällsomfattande tjänster kan inte anses vara tryggade för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet, eftersom motsvarande tjänster till motsvarande pris inte finns tillgängliga hos sinsemellan konkurrerande företag. På basis av utredningen är det nödvändigt att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet och att tillhandahålla rekommendations- och försäkringstjänster i hela landet, med undantag av Åland.

Postpaket som ankommer till landet

Konkurrensen i utbudet av tjänster för paket som ankommer till landet är riksomfattande i Fastlandsfinland. Det finns åtminstone sex företag som tillhandahåller tjänster för paket som ankommer till landet som uppfyller kraven för samhällsomfattande tjänster till alla delar i hela Fastlandsfinland. I Fastlandsfinland finns det tillräckligt med konkurrerande aktörer som tillhandahåller tjänster som motsvarar de samhällsomfattande tjänsterna.

På basis av Kommunikationsverkets utredning har det inte kommit fram sådana angelägenheter att man borde anse att tjänster för paket som ankommer till landet inte var tillgängliga till ett rimligt pris och till rimliga och jämlika villkor.

I alla kommuner inom det område som granskas finns minst ett verksamhetssälle, där det finns tillgång till tjänster för paket som väger högst 20 kilogram och som ankommer till landet. Tjänster för paket som väger högst 20 kilogram och som ankommer till landet finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

Samhällsomfattande tjänster för postpaket som ankommer till landet kan anses vara tryggade. Det är inte nödvändigt att utse

ett företag för samhällsomfattande tjänster för postpaket som ankommer till landet och som väger högst 20 kilogram.

Resultatet av bedömningen av nödvändigheten att utse företag för samhällsomfattande tjänster och urvalet av företag för samhällsomfattande tjänster

Som resultat av bedömningen av nödvändigheten att utse företag för samhällsomfattande tjänster anser Kommunikationsverket att det är nödvändigt att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet och att tillhandahålla med dessa förknippade rekommendations- och försäkringstjänster i hela landet, med undantag av Åland.

På basis av de grunder som framgår av motiveringspromemorian ska Posti utses till företag för samhällsomfattande tjänster. För tillfället är Posti det enda postföretag som tillhandahåller tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet. Eftersom Posti ska utses till företag för samhällsomfattande tjänster, finns det ingen orsak att närmare bedöma företagets ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Ett företag för samhällsomfattande tjänster utses inte för andra samhällsomfattande tjänster för postpaket, eftersom urvalet inte är nödvändigt för trygghet av samhällsomfattande tjänster.

20 § 2 mom. i postlagen möjliggör att Kommunikationsverket får ålägga ett annat postföretag än en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster en skyldighet enligt 1 mom. i sådana situationer där ingen skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har ålagts. Eftersom Posti genom gällande beslut har utsetts till företag för samhällsomfattande tjänster i hela landet, med undantag av Åland, i fråga om brevfrakter samt genom detta beslut i fråga om postpaket som skickas från hemlandet till utlandet och dessutom tillhandahåller alla tjänster inom ramen för samhällsomfattande tjänster enligt 20 § 1 mom. i postlagen, anser Kommunikationsverket att det inte är behövligt att fatta ett beslut enligt 20 § 2 mom. i postlagen.

Grunderna för beslutet presenteras i sin helhet i motiveringspromemorian som finns i bilaga till detta beslut.

Övergångsperiod

Posti har föreslagit att en övergångsperiod fastställs för beslutet så att beslutet skulle träda i kraft vid årsskiftet 2016–2017. Posti motiverar sin begäran med att ändringen av skyldigheterna för samhällsomfattande tjänster medför nödvändiga ändringar i prissättningen, leveransvillkoren, arbetsprocesser och datasystem, när inrikes pakettjänster kommer att omfattas av en annan lag och deras momsbehandling förändras. Systemändringarna tar enligt Posti flera månader. Enligt Posti bör beslutet inte träda i kraft vid jultid, eftersom tiden är krävande för processerna och personalen på grund av stora volymer, och vid

övergången ska det beaktas de utmaningar som sommarsemesterperioden orsakar för genomförandet av ändringarna.

Kommunikationsverket anser att det är rimligt att beslutet ska träda i kraft den 31 oktober 2016. Efter det att motiveringspromemorian skickades ut på remiss har Posti då haft nästan sex månader på sig att genomföra de tekniska ändringarna och fem månader innan det ska ha informerat om ändringarna i leveransvillkoren.

Tillämpade lagrum

Postlag: 1 §, 2 §, 14-15 §, 20 §, 22-25 §, 80 §.

Ikraftträdande av beslutet

Beslutet träder i kraft den 31 oktober 2016. Beslutet gäller tills vidare, om inte Kommunikationsverket ändrar beslutet på det sätt som förutsätts i 25 § i postlagen, som baserar sig på att det i de faktorer som legat som grund för beslutet har skett väsentliga ändringar.

Beslutet ska iakttas även om det överklagas, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Sökande av ändring

Ändring i detta beslut får sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol så som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Enligt lagens 6 § kan den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet anföra besvär över beslutet.

En besvärсанvisning bifogas till beslutet.

Förfrågningar som gäller beslutet

Ytterligare information om beslutet ger jurist Marko Priiki, tfn 0295 390 596, kommunikationsmarknadsexpert Sami Vilvala, tfn 0295 390 624, och kommunikationsmarknadsexpert Petri Peutere, tfn 0295 390 511. E-postadresserna har formen fornamn.efternamn@ficora.fi.

Kirsi Karlamaa
generaldirektör

Johanna Juusela
direktör

Bilagor

1. Urval av företag för samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla postpaketttjänster, motiveringspromemoria
2. Besvärsanvisning

För kännedom

Alma Manu Oy
Bring Express Suomi Oy
DHL Freight (Finland) Oy
Esa Jakelut Oy
Esan Kirjapaino Oy
Fedex Express Oy
FiCom rf
GLS Finland Oy
Ilves Jakelu Oy
Jakeluyhtiö Suomi Oy
Kaukokiito Oy
Centralhandelskammaren
Konkurrens- och konsumentverket
Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
Kommunikationsministeriet
Oy Matkahuolto Ab
Posti Group Abp
PostNord Logistics Oy
R-kioski Oy
Schenker Cargo Oy
Företagarna i Finland rf
TNT Suomi Oy
UPS Finland Oy