

Yhteenveto lausunnoista

Viestintäviraston perustelumuistiolounnos 9.5.2016 yleispalveluun kuuluvien postipakettipalvelujen tarjontaan velvollisten postiyriytysten nimeämisestä

Sisältö

1	Aluksi.....	3
2	Saadut lausunnot ja niiden ottaminen huomioon.....	3
2.1	Ficom	3
2.2	Keskuskauppakamari.....	5
2.3	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	5
2.4	Matkahuolto	5
2.5	Posti.....	7

20/910/2016
15.6.2016

1 Aluksi

Postilain yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata käyttäjille kohtuuhintainen postin peruspalvelu tasapuolisin ehdoin. Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi.

Viestintävirasto on arvioinut postimarkkinoita vuonna 2011 ja antanut päätökset postipalveluiden yleispalvelusta.

Viestintävirasto käynnisti vuonna 2015 uuden arvioinnin pakettipalvelujen markkinoiden yleispalvelun nimeämistarpeen selvittämiseksi.

Viestintävirasto pyysi toukokuussa 2016 lausuntoja perustelu-muistiolounnoksesta, joka sisältää arvion yleispalveluyrityksen nimeämistarpeesta ja perusteet yleispalveluyrityksen valinnalle. Samalla Viestintävirasto varasi mahdollisuuden ilmoittaa mahdollisista konkreettisista suunnitelmista toteuttaa muutoksia ulkomaille lähetettävien pakettipalveluiden tarjonnan ja hinnoittelun osalta, millä voisi olla merkitystä yleispalveluvelvoitteen asettamiseen. Lausuntopyyntö lähetettiin 22:lle yritykselle, järjestölle ja viranomaiselle, tämän lisäksi lausuntopyyntö oli nähtävillä Viestintäviraston verkkosivuilla. Lausuntopyyntöön tuli 5 vastausta.

2 Saadut lausunnot ja niiden ottaminen huomioon

2.1 Ficom

Lausunto

FiCom pitää myönteisenä, että postimarkkinoita tarkastellaan uudelleen ja päädytään keventämään yleispalveluvelvoitetta.

FiCom pitää ongelmallisena kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettimarkkinoiden johtopäätöstä, joka ei vastaa yleispalvelun turvaverkkoperiaatetta. FiCom näkemyksen mukaan riittää, jos yksikin palveluntarjoaja tarjoaa arvioitavaa palvelua kohtuullisin ehdoin kaikille. FiComin mukaan postipuolella tulisi huomioida komission näkemys yleispalveluvelvoitteen asettamisesta ainoastaan niissä tilanteissa, jos palvelua ei ole saatavilla kohtuullisin ehdoin ja kattavasti, kuten viestintämarkkinoilla. Kilpailukriteeri on eri asia kuin turvaverkkoperiaate. Mikäli luonnoksessa pitäydytään yksinomaan kilpailukriteereissä, tulisi sen jatkovalmistelussa perustella, miksi tästä yleispalvelusääntelyn tarkoituksesta poiketaan.

FiCom mukaan luonnoksen sivulla 21 esiintyvässä taulukossa ei ole huomioitu Postin arvonlisäverottomuutta eikä sitä, että

20/910/2016
15.6.2016

muiden palvelujen tarjoajien palvelu on erilainen (nouto asiakkaalta ja kotiinkanto asiakkaalle) kuin Postin.

Luonnoksesta ei FiComin mukaan ilmene sitä seikkaa, onko Posti itse katsonut koko pakettimarkkinaa yhtenä markkinana sen ollessa siitä yleispalveluvollinen ja miltä osin tämä on vaikuttanut kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien hinnoitteluun. Luonnoksessa ei ole vaikutusarviointia siitä, tuleeko hinnoittelu mahdollisesti muuttumaan, jos yleispalveluvollisuuden piiriin jää vain ulkomaille suuntautuva markkina. FiComin näkemyksen mukaan vaikutusarviointi tulisi tehdä jatko-työssä.

Viestintäviraston kuulemistilaisuudessa 16.5.2016 kävi ilmi Postin kilpailijoiden suunnitelmia uusista pakettipalveluista ulkomaille. Posti ja Postin kilpailijat kannattivat markkinaehtoista toimintaa, eivätkä kannattaneet yleispalveluvelvoitteiden asettamista. Viestintäviraston tulisi ottaa huomioon nämä suunnitelmat ja alan toimijoiden toiveet kilpailusta ja markkinaehtoisuudesta.

FiComin mukaan luonnoksessa ei ole myöskään huomioitu Postilain kokonaisuudistusta, jossa sääntelyä tullaan keventämään hallitusohjelmatavoitteiden mukaisesti.

FiCom katsoo, ettei kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettien markkinalle ole tarvetta asettaa yleispalveluvelvoitetta ja nimetä yleispalveluyritystä.

Lausunnon ottaminen huomioon

Telepalvelujen yleispalvelun osalta turvaverkkoperiaatteen käyttö perustuu siihen, että koko maassa on kolme kilpailevaa operaattoria. Postin yleispalvelun osalta tilanne on perustelumuistiossa osoitetulla tavalla erilainen ulkomaanpakettien osalta.

Perustelumuistioon sisältyvän taulukon tarkoituksena on osoittaa, että palvelut eivät ole toisiaan vastaavia hintojensa puolesta. Palvelujen ominaisuudet ovat tunnetusti erilaiset, mutta ne eivät estäisi käyttämästä palveluita samoihin tarpeisiin (mikäli hinnat olisivat vertailukelpoisia). Asiaa on selvennetty perustelumuistioon.

Yleispalveluvollisuuden asettamisesta ei voida pidättäytyä minkäänlaisen vaikutusarvioinnin perusteella, jos kriteerit yleispalveluvelvoitteen asettamatta jättämiselle eivät täyty. Mikäli yleispalvelun hintoja nostetaan, käsitellään se hinnoittelun valvonnassa normaalisti.

Matkahuolto ei ole toimittanut Viestintävirastoon mitään tietoja uusista suunnitelmistaan eikä ole pyytänyt niiden huomioon ot-

20/910/2016
15.6.2016

tamista. Mahdollisen uuden lähimaihin kohdistuvan palveluntarjonnan perusteella ei myöskään voida jättää yleispalveluvelvollisuutta asettamatta koko ulkomaanpalvelun osalta.

Postilain kokonaisuudistuksen sisällöstä ei ole vielä käytettävissä tietoja.

2.2 Keskuskauppakamari

Lausunto

Keskuskauppakamari pitää kannatettavana perustelumuihistiossa tehtyä arviota siitä, että yleispalvelupäätökset koskevat valtakunnallisia markkinoita ja että kuntakohtaisista päätöksistä luovutaan.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan on perusteltua poistaa yleispalveluvelvoite kotimaan pakettien ja maahan saapuvien pakettipalvelujen markkinoilla.

Kotimaasta ulkomaille lähetettävien pakettipalveluiden osalta Keskuskauppakamarin kyseenalaistaa esitetyn hintavertailutaulukon palveluiden vertailukelpoisuuden. Keskuskauppakamarin mukaan markkinatilannetta tulee seurata ja tarvittaessa arvioida uudelleen.

Lausunnon ottaminen huomioon

Perustelumuihistioon sisältyvän taulukon tarkoituksena on niminomaan osoittaa, että palvelut eivät ole vertailukelpoisia hintojensa puolesta. Tämän lisäksi perustelumuihistiossa on huomioitu palveluiden keskinäinen erilaisuus.

Viestintävirasto tulee jatkossakin seuraamaan markkinoita säännöllisesti ja mikäli merkityksellisiä muutoksia tapahtuu, arvioidaan yleispalveluvelvoitteiden tarve uudelleen.

2.3 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Lausunto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa muistioloonnoksessa esitettyjä muutoksia.

2.4 Matkahuolto

Lausunto

Matkahuolto katsoo lausunnoissaan, että Viestintäviraston esittämä arvio yleispalveluyrityksen nimeämistarpeesta on keskeisiltä osiltaan hyvin perusteltu. Matkahuolto kannattaa yleispalveluvelvoitteen poistamista Viestintäviraston lounnoksessa esitettyllä tavalla.

20/910/2016
15.6.2016

Matkahuollon näkemyksen mukaan uusi yleispalvelupäätös tulee saattaa voimaan mahdollisimman nopealla aikataululla. Matkahuolto viittaa Viestintäviraston päätökseen nimeämättä jättämisestä yleisten puhelinpalveluiden tarjontaan jossa ei ole asetettu lainkaan siirtymäaikaa, vaan päätös on tullut voimaan välittömästi tiedoksisaannista lukien. Yhtiön lausunnon mukaan pakettimarkkinoiden yleispalveluvelvoite eroaa puhelinpalveluiden yleispalvelusta lähinnä vain arvonlisäverokohtelun osalta. Tästä syystä pakettipalveluiden yleispalvelua koskevassa päätöksessä voi olla perusteltua määrätä lyhyestä siirtymäajasta. Siirtymäaikaa arvioitaessa tulee lausunnon mukaan kuitenkin huomioida ainoastaan ne muutostarpeet, jotka seuraavat suoraan yleispalvelupäätöksestä ja jotka ovat uuden päätöksen toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Matkahuollon käsityksen mukaan siirtymäaika tarvitaan ainoastaan arvonlisäveromuutosten toteuttamista ja tästä johtuvista mahdollisista hintamuutoksista ilmoittamista varten.

Siirtymäaikaa ei tulisi määritellä yksipuolisesti Postin liiketoimintalähtökohdista. Postin tulee resursoida toimintansa siten, että viranomaispäätöksen edellyttämät muutokset saadaan toteutettua joutuisasti.

Matkahuolto katsoo, että edellä mainitut suoraan uudesta yleispalvelupäätöksestä aiheutuvat välttämättömät muutokset on mahdollista toteuttaa noin kuukauden pituisen siirtymäajan puitteissa. Joka tapauksessa Viestintäviraston muistiolounnoksen mukainen uusi yleispalvelupäätös tulisi saattaa voimaan viimeistään 1.9.2016 lukien. Tätä pidemmälle siirtymäajalle ei ole perusteita.

Mikäli postilain 5 luvun mukaisten kustannuslaskentajärjestelmien tai muiden vastaavien Postin sisäisten järjestelmämuutosten läpivienti edellyttää edellä mainittua pidempää siirtymäaikaa, on tällaisille järjestelmämuutoksille varattava päätöksen muusta toimeenpanosta erillinen määräaika.

Viestintävirasto on nimeämässä Postin yleispalveluyritykseksi Suomesta ulkomaille lähtevien pakettien markkinoilla. Matkahuollon arvion mukaan tällä markkinalla on tapahtumassa muutoksia ja kuluttajien kannalta Postin pakettipalvelulle korvaavia palveluita on todennäköisesti tulossa markkinoille jo lähitulevaisuudessa. Postille asetettava yleispalveluvelvoite ja etenkin siihen liittyvä arvonlisäverovapautus ovat kuitenkin omiaan vaikeuttamaan uusien kilpailijoiden alalle tuloa ja mahdollisuutta kilpailla Postin verovapaan palvelun kanssa. Tämän vuoksi on tärkeää, että Viestintävirasto jatkossakin seuraa markkinoita aktiivisesti ja arvioi yleispalvelun tarvetta uudelleen riittävän usein.

20/910/2016
15.6.2016

Matkahuolto katsoo, että seuraavalla arviointikierröksellä voi olla perusteltua selvittää Suomesta ulkomaille lähtevien pakettien kilpailutilannetta erikseen lähialueiden (pohjoismaat ja Baltia), Euroopan ja muun maailman osalta. Matkahuolto ei pidä uutta analyysia tässä vaiheessa välttämättömänä etenkin, jos se viivästyttäisi kotimaassa lähetettävien pakettien ja ulkomailta Suomeen saapuvien pakettien yleispalveluvelvoitteen poistamista aiemmin ilmoitetusta aikataulusta.

Lausunnon ottaminen huomioon

Viestintävirasto on yhtä mieltä siitä, että uuden päätöksen mukainen tilanne on saatettava voimaan mahdollisimman joutuisasti.

Siirtymäaikaa käsitellään tarkemmin Postin lausunnon yhteydessä.

Viestintävirasto tulee jatkossakin seuraamaan markkinoita säännöllisesti ja mikäli merkityksellisiä muutoksia tapahtuu, arvioidaan yleispalveluvelvoitteiden tarve uudelleen. Uudet ulkomaanpalvelut voidaan tällöin ottaa arvioinnissa tarvittaessa huomioon.

2.5 Posti

Lausunto

Posti pitää tarkoituksenmukaisena Viestintäviraston perustelumui-
stion lopputulemaa, jossa yleispalvelupäätökset koskevat
valtakunnallisia markkinoita ja kuntakohtaisista päätöksistä
luovutaan.

Posti huomauttaa lopuksi olevansa eri mieltä perustelumui-
stiossa (s. 12) esitetyistä pakettimarkkinoiden volyymiarvioista.
Postin käsityksen mukaan pakettimarkkinoiden koko niin koti-
maasta kotimaahan kuin ulkomaille lähetettyjen pakettien
markkinoilla on selvästi suurempi kuin perustelumui-
stiossa on todettu, joten viraston tilastokyselyssä keräämät tiedot vaikut-
tavat olevan otos, joka kuvaa vain osaa koko markkinasta.

Posti on yhtä mieltä Viestintäviraston arvioinnin kanssa siitä,
että kotimaan pakettien ja maahan saapuvien pakettipalvelujen
markkinoilla on niin paljon kilpailua ja palveluja kattavasti tar-
jolla, että yleispalvelua voidaan pitää turvattuna ilman, että
yleispalvelun tarjoajaa tarvitsee nimetä.

Posti katsoo, että muun muassa palveluiden hinnoittelun ja kus-
tannuslaskennan suhteen vain yhden käteismaksullisen paketti-
palvelun jääminen yleispalvelun piiriin aiheuttaa turhia vaikeuk-
sia ja monimutkaisuutta palveluprosesseihin ja tietojärjestel-

20/910/2016
15.6.2016

miin erityisesti yleispalvelujen arvonlisäverotusta koskevan poikkeuksen vuoksi.

Posti korostaa, että kuluttajien ulkomaille lähettämien pakettien kokonaisvolyymi on hyvin pieni, vain noin kymmenesosa ulkomaille suuntautuvasta runsaasta miljoonasta lähetyksestä. Käteisellä maksetun palvelun tarve on siis hyvin vähäinen. Lisäksi lähetysmäärät vaihtelevat paikkakunnittain suuresti. Yli neljäsosasta Postin toimipisteitä ei ole lähetetty vuoden tarkastelujaksolla lainkaan ulkomaan käteispaketteja. Lisäksi yli neljäsosasta toimipisteitä lähetetään vain erittäin vähän käteisellä maksettuja ulkomaanpaketteja. Myös järjestelmien ja henkilöstön osaamisen ylläpitäminen näin vähäistä kysyntää varten on haasteellista ja kallista. Lähetysten määrän vähäisyys on osaltaan vaikuttanut Postin ulkomaan kuluttajapakettien hinnoitteluun, sillä toimipaikkaverkoston ylläpidon kustannukset ovat nykyisellään jakautuneet kaikille yleispalveluun kuuluville tuotteille. Jatkossa ulkomaille lähetettävä käteispaketti on ainoa yleispalvelutuote, joka edellyttää täyden palvelun toimipistettä valtioneuvoston asetuksessa (113/2012) säädetyillä väestöpeitoa ja etäisyyttä koskevilla kriteereillä. Muihin toimipaikka-asiointia edellyttäviin tuotteisiin eli kirjattuun ja vakuutettuun palveluun ei sovelleta samoja vaatimuksia em. asetuksen 1 §:n 3 momentin nojalla.

Mikäli jatkossa postipalveluiden osalta täyden toimipisteverkon kustannuksia kattaa ainoastaan ulkomaille lähtevien pakettien pieni volyymi, tämä tarkoittaa väistämättä kyseisen palvelun kustannusten nousua eli hintojen huomattavaa korotustarvetta. Ulkomaille lähetettävien pakettien markkinoiden arvioinnissa pitäisi ottaa huomioon myös Matkahuolto Oy:n kuulemistilaisuudessa esittämä suunnitelma kehittää ulkomaille lähtevien pakettien kuluttajapalveluja ainakin lähimaihin. Ulkomaan pakettien markkinaa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista jakaa maantieteellisesti osiin, vaan tarkastelualueena on oltava Suomesta kaikkiin maihin lähtevien pakettien markkina yhtenä kokonaisuutena.

Edellä mainituilla perusteilla Posti esittää, että myös ulkomaille lähetettävien pakettien markkinoilla on syytä luopua yleispalveluun velvollisen yrityksen nimeämisestä, sillä palvelu on sen kysyntään nähden riittävästi turvattu myös ilman yleispalveluyrityksen nimeämistä.

Posti esittää kohtuulliseksi siirtymäajaksi päätösten toimeenpanolle nykyisten yleispalvelutuotteiden osalta vuoden loppua, koska yleispalveluvelvollisuuden poistuminen pakettituotteilta kotimaan pakettien ja maahan saapuvien pakettien osalta on merkittävä muutos Posti Oy:n velvollisuuksissa. Muutos tarkoittaa palvelujen siirtymistä postilain soveltamisalasta tiekuljetus-sopimuslain alaisuuteen. Sen lisäksi palvelu ei ole jatkossa ar-

20/910/2016
15.6.2016

vonlisäverolain yleispalveluja koskevan poikkeuksen piirissä. Tästä seuraa lukuisia muutoksia sekä hinnoittelussa, toimitusehdoissa, prosesseissa että järjestelmissä. Erilaisten järjestelmämuutosten määrittely, tekninen toteutus ja testaus vievät useita kuukausia. Arvonlisäverovapauden poistuminen edellyttää uutta kustannuslaskentaa ja hinnoittelua. Lisäksi on otettava huomioon, että hinnastojen ja sopimusehtojen muutoksista on tiedotettava asiakkaille vähintään kuukautta ennen.

Posti antoi lisäksi 13.6. täydentävän lausunnon, jossa se täsmensi siirtymäajalle esittämiään perusteita.

Lausunnon ottaminen huomioon

Viestintävirasto on arvioinnissa käytettyjen volyymitietojen osalta täsmentänyt muistiota siten, että esitetyt volyymiluvut kuvaavat tilannetta vastauksen lähettäneiden yritysten osalta, ei koko markkinan osalta. Saadut vastaukset edustavat pakettimarkkinoita niin kattavasti, että kokonaiskuva on pystytty tämän pohjalta luomaan.

Viestintävirasto toteaa, että ulkomaanpaketteihin ei voida jättää nimeämättä yleispalveluyritystä, ellei riittävän kilpailun olemassaoloa kyseisen yleispalvelun osalta voida osoittaa. Postin lausunnossa esitetty huomautus – järjestelmien ja henkilöstön osaamisen ylläpitäminen ulkomaanpakettien vähäistä kysyntää varten on haasteellista ja kallista – ei ainakaan ole omiaan luomaan luottamusta siihen, että palvelun tarjonta olisi turvattu ilman sääntelyä yleispalvelun vaatimusten mukaisesti.

Posti esittää lausunnossaan, että mikäli jatkossa postipalveluiden osalta täyden toimipisteverkon kustannuksia kattaa ainoastaan ulkomaille lähtevien pakettien pieni volyymi, tämä tarkoittaa väistämättä kyseisen palvelun kustannusten nousua eli hintojen huomattavaa korotustarvetta. Mikäli yleispalvelun hintoja nostetaan, käsitellään se hinnoittelun valvonnassa normaalisti. Yleispalvelun kohtuuttomaan hinnoitteluun voidaan valvonnassa tarvittaessa puuttua.

Siirtymäaika

Toisin kuin telepalveluiden yleispalvelun osalta, postin yleispalveluvelvollisuudella on välittömiä vaikutuksia palveluiden tarjontaan. Telepalveluiden osalta teleyritys voi tarjota lähtökohteisesti kaupallisia liittymiään, eikä yleispalveluvelvollisuudella ole juurikaan välittömiä vaikutuksia, sillä vasta tarjouspyyntö johtaa velvollisuuteen tarjota palveluita. Postin osalta yleispalveluvelvoite puolestaan merkitsee pakettipalvelun tulemistä eri lainsäädännön piiriin, kun tiekuljetussopimuslakia ei sovelleta. Poikkeava sääntely vaikuttaa myös yrityksen sisäisiin tietojärjestelmiin ja prosesseihin.

20/910/2016
15.6.2016

Viestintävirasto katsoo kohtuulliseksi määrätä päätös tulemaan voimaan siirtymäajan jälkeen lomakausi huomioiden 31.10.2016. Tällöin Posti Oy:llä on ollut perustelumuistion lausuntokierroksen alusta lukien lähes kuusi kuukautta teknisten muutosten toteuttamiseen ja viisi kuukautta ennen kuin sen on tullut tiedottaa toimitusehtojen muutoksesta. Päätös tulisi tällöin voimaan ennen joulua edeltäviä kiireisimpiä kuukausia, jolloin muutosten toteuttaminen voisi olla ongelmallista.
