

28.6.2016

Dnr:
20/910/2016

Urval av företag för samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla postpaket-tjänster

Innehåll

1	Anhängiggörande och behandling av urvalsförfarandet på Kommunikationsverket.....	4
2	Bestämmelser som tillämpas	5
2.1	Centrala definitioner.....	5
2.2	Bestämmelser om innehållet i de samhällsomfattande tjänsterna.....	6
2.3	Prissättning och kostnadsredovisning hos den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster	7
2.4	Bestämmelser om åläggande av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster	8
3	Pakettjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.....	10
3.1	Pakettjänster som enligt postlagen ingår i de samhällsomfattande tjänsterna	10
3.2	Verksamhetsställen där samhällsomfattande tjänster tillhandahålls	11
3.3	Insamling och utdelning.....	12
3.4	Säkerställande av språkliga rättigheter	12
4	Bedömning av behovet av att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster.....	12
5	Bedömning av utbudet av paketttjänster	14
6	Paket som sänds från hemlandet till hemlandet	17
6.1	Bedömning av konkurrens.....	17
6.2	Rimliga villkor och priser.....	21
6.3	Tillgång till tjänsterna	21
6.4	Rekommendations- och försäkringstjänster	22
6.5	Slutsatser	23
7	Paket som sänds från hemlandet till utlandet.....	24
7.1	Bedömning av konkurrens.....	24
7.2	Slutsatser	26
8	Postpaket som ankommer till landet	26
8.1	Bedömning av konkurrens.....	26
8.2	Rimliga villkor och priser.....	27
8.3	Tillgång till tjänsterna	28
8.4	Slutsatser	28
9	Val av företag för samhällsomfattande tjänster för tillhandahållande av postpaket som skickas från hemlandet till utlandet.....	29
9.1	Urvalsförfarande	29

9.2	Val av företag för samhällsomfattande tjänster.....	29
9.3	Giltighet för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster	30

1 Anhängiggörande och behandling av urvalsförfarandet på Kommunikationsverket

Enligt postlagen (415/2011) är syftet med regleringen av samhällsomfattande tjänster att trygga användarna jämlika grundläggande posttjänster till ett rimligt pris. Kommunikationsverkets uppgift är att genom beslut utse företag för samhällsomfattande tjänster. Enligt postlagen ska Kommunikationsverket genom sitt beslut ålägga ett eller flera postföretag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om bedömningen av marknaden visar att det är nödvändigt för tryggnaden av de samhällsomfattande tjänsterna. Beslutet ska grunda sig på principerna om öppenhet, proportionalitet och icke-diskriminering.

Kommunikationsverket ska regelbundet utvärdera marknaden för brev- och pakettjänster. Ämbetsverket följer marknaden för brev- och pakettjänster och analyserar läget på marknaden på nytt då ändringar så kräver.

Kommunikationsverket utvärderade marknaden för brev- och pakettjänster första gången hösten 2011, efter det att den nya 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 högst 20 kilogram: Askola, Halsua, Grankulla, Lestijärvi, Larsmo, Marttila, Masku, Muurame, Påmark, Pyttis, Rusko och Sjundeå.

I denna promemoria har Kommunikationsverket gjort en ny utvärdering av behovet att ålägga skyldigheter att tillhandahålla postpakettjänster som samhällsomfattande tjänster. 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. Denna promemoria gäller inte marknaden för brevfrakttjänster som för tillfället inte behöver utvärderas på nytt.

Kommunikationsverket har klarlagt utbudet av postpaket som ingår i samhällsomfattande tjänster och motsvarande tjänster och utser postföretag med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med tanke på tjänster för vilka urvalet har ansetts nödvändigt för att säkerställa tillgången till samhällsomfattande tjänster. Urvalet av företag för samhällsomfat-

¹ Dnr 1644–1646/921/2013.

tande tjänster baserar sig på uppgifter om utbudet av paket-tjänster som Kommunikationsverket har samlat in. Insamlingen av uppgifterna skedde genom en förfrågan som i januari 2016 skickades till de 12 största företag som tillhandahåller olika paket-tjänster.

Innan förfrågan skickades fick företagen tillfälle att yttra sig över utkastet till ett nytt förfarande vid urval av postföretag med skyldighet att tillhandahålla postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna (nedan *promemoria om förfarande*, dnr 1190/911/2015). I mars 2016 fick företagen ett nytt tillfälle att yttra sig över samma promemoria som hade kompletterats med urvalskriterier.

Urvalsförfarandet har ändrats jämfört med den föregående urvalsomgången. Syftet med det nya och lindrigare förfarandet är att utgöra ett allt effektivare säkerhetsnät, dvs. säkerställa samhällsomfattande postpaket-tjänster för användare, när marknadskrafterna inte på kommersiella grunder tillhandahåller dem.

Sammanfattning av remissyttranden (15.6.2016, dnr 20/910/2016) om denna promemoria och beaktande av yttrandena finns på Kommunikationsverkets webbsidor. Till följd av remissen preciserades avsnittet om volymuppgifter samt tjänster i fråga om försändelse av paket från hemlandet till utlandet.

2 Bestämmelser som tillämpas

2.1 Centrala definitioner

I 2 § i postlagen finns definitioner för de centrala termer som används i lagen. I postlagen avses med:

- 1) postverksamhet, tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster och andra posttjänster enligt denna lag,
 - 2) posttjänster, regelbunden avgiftsbelagd insamling, sortering, transport och utdelning av brev-försändelser och sådana postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna från en avsändare eller ett postföretag till en adressat eller ett annat postföretag,
 - 3) samhällsomfattande tjänster, de posttjänster om vilka föreskrivs i 3 kap. och som ska vara tillgängliga i hela landet, – –
 - 5) postpaket, en adresserad varuförsändelse som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och som har lämnats för transport, – –
 - 7) postföretag, ett företag som bedriver postverksamhet som gäller brev-försändelser,
-

8) den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, postföretag som har ålagts en i 4 kap. avsedd skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster,

9) avsändare, en person som har lämnat en brevöversändelse eller ett postpaket till ett postföretag för att få dem förmedlade mot gällande avgift, samt

10) adressat, en person som finns antecknad på en brevöversändelse eller ett postpaket och som översändelsen är adresserad till.

2.2 Bestämmelser om innehållet i de samhällsomfattande tjänsterna

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) postöversändelser 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.

Utifrån 16 § 1 mom. i postlagen ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ha verksamhetsställen där produkter och tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska med till buds stående medel sörja för att verksamhetsställena är tillgängliga för dem som vill uträtta ärenden. Verksamhetsställena ska placeras så att användarna av de samhällsomfattande tjänsterna kan uträtta ärenden vid ett verksamhetsställe som ligger på ett rimligt avstånd från den stadigvarande bostaden. När beslut fattas om placeringen av verksamhetsställena och vad som är rimligt avstånd ska avseende fästas vid områdets befolkningstäthet och areal, de behov att uträtta ärenden som förekommer på området, placeringen av tjänster i allmänhet och andra lokala förhållanden samt utvecklingen av nya former av posttjänster. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska ha minst ett verksam-

hetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i varje kommun.

Utifrån 16 § 2 mom. i postlagen kan ett verksamhetsställe också vara annat än ett fast verksamhetsställe, om dess användning inte äventyrar tillgången till samhällsomfattande tjänster.

Enligt 16 § 3 mom. i postlagen kan den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster utöver de verksamhetsställena som avses i 1 mom. också ha andra verksamhetsställena.

Enligt 16 § 4 mom. i postlagen kan närmare bestämmelser om placeringen av verksamhetsställena utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom statsrådets förordning kan bestämmelser utfärdas också om tekniska frågor som hänför sig till ordnandet av ett nät av verksamhetsställena.

Närmare bestämmelser om placeringen av verksamhetsställena för post har utfärdats genom statsrådets förordning 113/2012 (nedan förordning om verksamhetsställena).

Enligt 17 § 3 mom. i postlagen ska postpaket (som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna) delas ut inom rimlig tid. Vid utdelning av försändelser som ska kvitteras och vid utdelning av postpaket kan ankomstavi användas.

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 förskrivs 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.

2.3 Prissättning och kostnadsredovisning hos den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster

Enligt 26 § i postlagen ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster prissätta de posttjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna så att priserna

1) är rimliga,

- 2) är sådana att tjänsterna är tillgängliga för alla användare oberoende av deras boningsort,
- 3) är kostnadsorienterade,
- 4) främjar ett effektivt tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, och
- 5) iakttar principerna om öppenhet och icke-diskriminering.

Information om ändringar i prissättningen ska lämnas minst en månad innan ändringen sker.

Om den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ingår individuella prisavtal om produkter och tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, ska avtalens villkor och de priser som grundar sig på dem vara kostnadsorienterade och iaktta principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Detta föreskrivs i 27 § 3 mom. i postlagen.

Enligt 28 § i postlagen ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster använda ett kostnadsredovisningssystem där det av de insamlade uppgifterna framgår om priserna för olika tjänster är rimliga och hur de förhåller sig till kostnaderna. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster får själv välja sitt kostnadsredovisningssystem. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska upprätta en beskrivning av sitt kostnadsredovisningssystem för Kommunikationsverket, av vilken framgår åtminstone huvudklasserna för kostnaderna och hur kostnaderna fördelas.

Närmare bestämmelser om fördelning av kostnaderna i kostnadsredovisningssystemet finns i 29 § i postlagen och om tillsynen över kostnadsredovisningssystemet i 30 § i postlagen. Närmare bestämmelser om fördelning av kostnader i enlighet med principerna i 29 § 1 mom. i postlagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Kommunikationsverket har meddelat föreskrifter om kostnadsredovisningssystem och beskrivningar av systemen för dem som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster (62/2011 M) samt om granskningar av kostnadsredovisningssystem för dem som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster (63/2011 M).

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.

2.4 Bestämmelser om åläggande av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

Utifrån 22 § 1 mom. i postlagen 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 tryggnade av de samhällsomfattande tjänsterna är nödvändigt att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Kommunikationsverket ska enligt 22 § 2 mom. i postlagen både genom utvärdering av marknaden och genom att följa marknaden mellan utvärderingarna följa tillhandahållandet av tjänster och de faktorer som avses i 23 § som påverkar nödvändigheten att ålägga 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 tryggnade 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 samhällsomfattande tjänster får olika postföretag, på basis av 23 § 4 mom. i postlagen, inte åläggas samma skyldigheter. Genom beslut om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande 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 samhällsomfattande tjänster kan, enligt 24 § 1 mom. i postlagen, åläggas ett postföretag.

Enligt 24 § 2 mom. i postlagen ska skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande 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 samhällsomfattande tjänster på annat än företagets koncessionsområde eller att tillhandahålla övriga tjänster. Ett postföretag kan genom ett beslut av Kommunikationsverket åläggas en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster också på andra områden än det område som det i enlighet med 4 § har anmält till Kommunikationsverket eller åläggas att tillhandahålla också andra samhällsomfattande tjänster än de som företaget har tillhandahållit, om det med tanke på tryggnad av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster är nödvändigt och åläggandet av skyldigheten inte är orimligt för postföretaget.

Enligt 25 § i postlagen kan Kommunikationsverket ändra skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ansökan av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller med dennes medgivande. För att en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande 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 samhällsomfattande tjänster även annars om det i de faktorer som legat som grund för beslutet sker väsentliga ändringar och ändringen av skyldigheten är nödvändig för tryggnaden av de samhällsomfattande 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 samhällsomfattande 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.

3 Pakettjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna

3.1 Pakettjänster som enligt postlagen ingår i de samhällsomfattande tjänsterna

I 15 § i postlagen bestäms om det permanenta utbudet av posttjänster som avser postförsändelser inom ramen för de samhällsomfattande tjänsterna. Med permanent utbud avses att det alltid ska finnas åtminstone en sådan tjänst till buds, som uppfyller kriterierna i paragrafen.

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar alla de produkter som uppfyller definitionen. Den som tillhandahåller samhälls-

omfattande tjänster har möjlighet att välja hurudana produkter som uppfyller kriterierna företaget tillhandahåller. Tillhandahållaren ska dock se till att någon produkt, som ingår i den samhällsomfattande tjänsten och uppfyller definitionen, finns tillgänglig. Både inrikes- och utrikestjänster hör till de samhällsomfattande tjänsterna.

Till de samhällsomfattande tjänsterna hör postpaket som väger högst tio kilogram 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.

Med allmänt använda kontantbetalningssätt avses frimärken och med dem jämförbara kontantbetalningssätt, såsom värme-skrivarstämplar. Det har ingen betydelse om kontantbetalningen sker med t.ex. bankkort eller kreditkort. Betalningssättet ska kunna användas allmänt av alla och betalningssättet får inte grunda sig på fakturering. Alla sådana försändelser som faktureras av kunden på basis av ett avtal faller utanför ramen för samhällsomfattande tjänster. De samhällsomfattande tjänsterna omfattar således inte masspostning av försändelser.

Med ett avlämningsställe för paket avses ett sådant ställe, där ett postföretag regelbundet mottar paketförsändelser. Det är vanligen ett verksamhetsställe, men möjligen också något annat ställe, såsom postföretagets sorteringscentral eller lastbrygga. Definitionen avgränsas också av att ett paket som ingår i den samhällsomfattande tjänsten är en produkt, som enligt leveransvillkoren ska avhämtas på postföretagets verksamhetsställe. En paketförsändelse som ska avhämtas kan höra till de samhällsomfattande tjänsterna, även om adressaten t.ex. skulle beställa en avgiftsbelagd hemtransport som extra tjänst. Däremot faller sådana paketprodukter utanför de samhällsomfattande tjänsterna, som enligt sina leveransvillkor alltid avhämtas hos avsändaren, exempelvis från avsändarens verksamhetsställe eller en privatpersons hem.

Postförsändelser som ankommer till landet, som väger högst 20 kilogram och som avhämtas från ett verksamhetsställe ingår också i de samhällsomfattande tjänsterna. Postlagen innehåller ingen bestämmelse om att tjänsterna för till landet ankommande postförsändelser enbart ska betalas genom allmänt använda kontantbetalningsmedel. För postförsändelser som ankommer till landet behöver inte heller rekommendations- och försäkringstjänster tillhandahållas.

3.2 Verksamhetsställen där samhällsomfattande tjänster tillhandahålls

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska ha verksamhetsställen där produkter och tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska med till buds stående

medel sörja för att verksamhetsställena är tillgängliga för dem som vill uträtta ärenden.

Verksamhetsställena ska placeras så att användarna av de samhällsomfattande tjänsterna kan uträtta ärenden vid ett verksamhetsställe som ligger på ett rimligt avstånd från den stadigvarande bostaden. När beslut fattas om placeringen av verksamhetsställena och vad som är rimligt avstånd ska avseende fästas vid områdets befolkningstäthet och areal, de behov att uträtta ärenden som förekommer på området, placeringen av tjänster i allmänhet och andra lokala förhållanden samt utvecklingen av nya former av posttjänster. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska ha minst ett verksamhetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i varje kommun.

3.3 Insamling och utdelning

Postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska delas ut inom en rimlig tid. Ankomstavi² kan användas vid utdelningen av postpaket som hör till de samhällsomfattande tjänsterna.

3.4 Säkerställande av språkliga rättigheter

Med säkerställande av språkliga rättigheter avses skyldighet att tillhandahålla tjänster på finska och svenska i enlighet med vad som bestäms i språklagen (423/2003). Även den samiskspråkiga befolkningens behov ska beaktas i enlighet med det som föreskrivs i samiska språklagen (1086/2003). Skyldigheten att tillhandahålla tjänster på olika språk gäller både tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster och det företag som med stöd av avtal tillhandahåller dess tjänster till kunderna. Sålunda tillämpas samma skyldigheter på ombudsposter som på andra verksamhetsställen som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Kommunikationsverket får ålägga ett annat postföretag än en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster en skyldighet ovan endast i sådana situationer där ingen skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har ålagts.

4 Bedömning av behovet av att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster

Avsikten med regleringen av samhällsomfattande tjänster är att agera som ett säkerhetsnät, dvs. säkerställa posttjänster för användare när tillgången annars inte är tryggad. Kommunikationsverket har till uppgift att säkerställa att alla användargrupper i Finland har tillgång till posttjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna med undantag för Åland. Kommunikationsverket ska genom sitt beslut ålägga ett eller flera postfö-

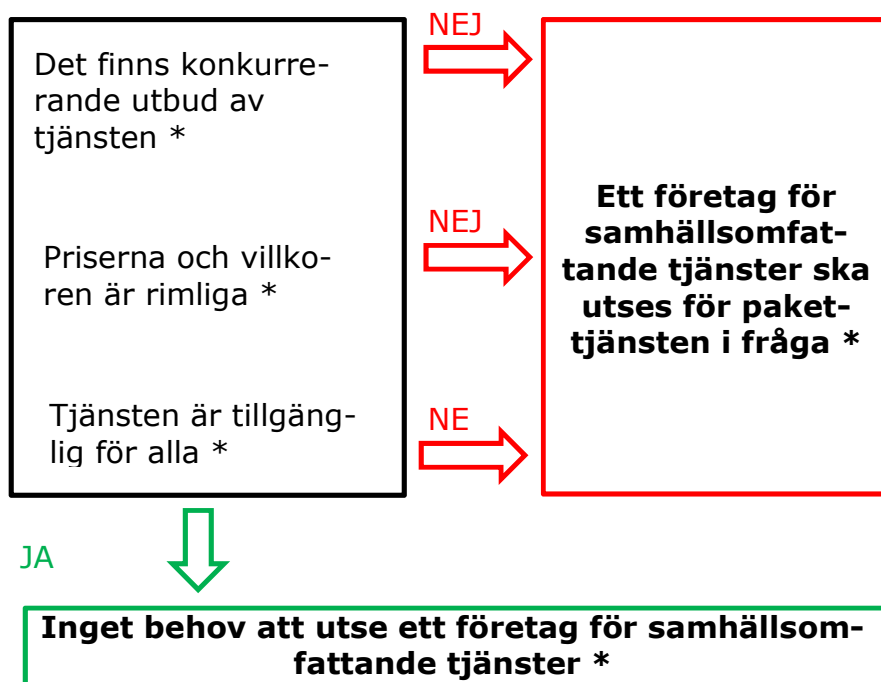
²² RP 216/2010, s. 104.

retag skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om utvärderingen av marknaden visar att det är nödvändigt för trygghet av de samhällsomfattande tjänsterna.

Kommunikationsverket har bedömt behovet att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på basis av följande tre kriterier:

- på området finns det 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. Granskningsområde specificeras separat i varje fas.



* Granskningsområde specificeras separat i varje fas.

Vid bedömningen av om det finns behov ålägga skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster beaktas motsvarande tjänster i alla faser av granskningen. Då beaktas alla sådana tjänster som i tillräcklig mån kan anses vara alternativa till de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna (mao. om tjänsterna kan anses ersätta varandra), även om de tjänster som tillhandahålls inte till fullo uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster. Kommunikationsverket har utrett vilka motsvarande pakettjänster som tillhandahålls konsumenterna. Många tjänster kan dock endast i princip vara tillgängliga för konsumenterna så att de i praktiken tillhandahålls på sådana villkor som i betydande grad gynnar företag. Tjänster kan således tillhandahållas konsumenterna t.ex. till så höga priser att det

inte lönar sig för konsumenterna att använda dem. I granskningen utreds om de tjänster som tillhandahålls verkligen (också) är avsedda för konsumenter.³

Enligt det första kriteriet ska det finnas konkurrerande utbud av tjänsten, dvs. sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller tjänster som motsvarar samhällsomfattande tjänster. För att ett behov att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte ur detta kriteriums synvinkel ska föreligga ska man kunna försäkra sig om att utbudet av tjänster tryggas genom inbördes konkurrens mellan företagen. Bedömning av om det finns ett tillräckligt utbud av tjänster görs från fall till fall. Tre företag kan i princip anses vara ett tillräckligt antal men om en marknad består av två konkurrerande företag, görs en bedömning av om de samhällsomfattande tjänsterna är tryggade på marknaden med två företag.

Enligt det andra kriteriet kan samhällsomfattande tjänster anses vara tryggade, om de är rimliga till sina priser och tillhandahållas på rimliga och jämlika villkor. Kommunikationsverket gör en bedömning av rimligheten av de priser som erbjuds konsumenterna genom att jämföra priset på tjänsten med den genomsnittliga prisnivån på motsvarande tjänster, och genom att klarlägga huruvida prisnivån på tjänsten på något område klart avviker från prisnivån i snitt.

Enligt det tredje kriteriet ska tjänster finnas tillgängliga till alla delar för alla användare. Enligt motiveringen till postlagen avser tillgänglighet till alla delar att tjänster finns tillgängliga överallt på det område som granskningen gäller. Bara sådana tjänster kan anses finnas tillgängliga till alla delar som i medeltal finns tillgängliga för användarna på ett rimligt avstånd från deras stadigvarande bostad. Tjänsterna ska vara tillgängliga även för specialgrupper. Om alla eller några av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna inte finns tillgängliga på det område som granskas, ska ett företag med skyldighet att tillhandahålla tjänsten i fråga utses på området.

För de två sistnämnda kriterierna är det tillräckligt att åtminstone en tjänsteleverantör tillhandahåller tjänster som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster.

I promemorian Förfarandet vid urval av postföretag med skyldighet att tillhandahålla postpaket som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna (dnr 1190/911/2015) behandlas närmare de kriterier och det förfarande som använts vid bedömningen av urvalsbehovet.

5 Bedömning av utbudet av pakettjänster

Kommunikationsverket har kartlagt utbudet av pakettjänster genom en förfrågan som den 15 januari 2016 skickades till de

³ Se RP 216/2010, s. 108.

12 största företagen som tillhandahåller tjänsten: Bring Express Suomi Oy, DHL Freight Finland Oy, Fedex Express Oy, GLS Finland Oy, Kaukokiito Oy, Oy Matkahuolto Ab, Posti Ab, PostNord Logistics Oy, R-kioski Oy, Schenker Cargo Oy, TNT Suomi Oy ja UPS Finland Oy. Alla företag har dock inte lämnat sitt svar. Samplet är dock tillräckligt för att bilda en helhetsbild av läget. Aktörerna ombads ge volymuppgifterna för år 2015. Det utredades också utbudet av olika typer av tjänster, prissättningen av dem samt tillgången till tjänsterna i olika kommuner antingen på ett verksamhetsställe eller annars.

Utbudet av de olika postpaketjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska granskas för närmare avgränsade paketjänster eftersom de samhällsomfattande tjänsterna omfattar både inrikes och utrikes paketjänster samt tjänster som gäller till landet ankommande paket. Kommunikationsverket anser att utbudet av tjänster i nuvarande marknadsläge bedöms separat för följande paketjänster:

- 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.

Paket som sänds från hemlandet till hemlandet och från hemlandet till utlandet

Först granskas paket som väger högst tio kilogram och som sänds från hemlandet till hemlandet eller till utlandet. Syftet med samhällsomfattande tjänster är här att trygga möjligheten att leverera paket till ett verksamhetsställe i hemlandet eller utomlands enligt den adress mottagaren har meddelat. Priserna på och volymerna för paket från hemlandet till utlandet avviker avsevärt från priserna på paket till hemlandet, och tjänsterna tillhandahålls av delvis olika företag. Därför kan det vara motiverat att granska paketjänster från hemlandet till hemlandet och från hemlandet till utlandet som separata marknader.

Via de företag som lämnade uppgifterna skickades år 2015 ca 40 miljoner paketförsändelser från hemlandet till hemlandet. Av dem var ca en tiondedel paketförsändelser som vägde högst tio kilogram och betalades med kontantbetalningsmedel. Den relativa andelen av paketförsändelser som vägde högst 10 kilogram och betalades med kontantbetalningsmedel var ungefär lika stor i fråga om försändelser till utlandet. Det totala antalet försändelser till utlandet var dock en dryg miljon. En marginell del av de paketförsändelser som vägde högst tio kilogram och betalades med kontantbetalningsmedel var försäkrade försändelser.

Posti, Matkahuolto och R-kioski tillhandahåller via sina nät av verksamhetsställen paketförsändelsetjänster som betalas med kontantbetalningsmedel. För de övriga aktörerna baseras tjänsten huvudsakligen på avhämtning och frambefordran av försändelser, eftersom de har mycket få fasta verksamhetsställen. Av de aktörer som tillhandahåller försändelsetjänster för paket som betalas kontant har Posti ett nät av verksamhetsställen som täcker hela landet. Matkahuoltos nät av verksamhetsställen täcker hela landet, med undantag av 4 kommuner. R-kioski saknar verksamhetsställen på 107 kommuner.

Posti och Matkahuolto tillhandahåller försändelsetjänster för paket av olika vikt och, i enlighet med den samhällsomfattande tjänsten, åtminstone upp till tio kilogram. Däremot begränsas de tjänster R-kioski tillhandahåller till försändelse av paket som väger högst fem kg. Dessutom är storleken och formen av de paket för vilka R-kioski tillhandahåller försändelsetjänster begränsad jämfört med de övriga företagen⁴. Tjänster som omfattas av kraven på samhällsomfattande tjänster och tjänster som omfattas av kraven på motsvarande tjänster i fråga om försändelse av paket från hemlandet till hemlandet utvärderas närmare i kapitel 6.1.

Posti och Matkahuolto är de företag som tillhandahåller försändelsetjänster som erbjuder försäkringstjänster för paket på verksamhetsställen. Försäkringstjänster behandlas nedan i kapitel 6.4.

Försändelse av paket som R-kioski tillhandahåller sina kunder omfattar endast hemlandet. Posti och Matkahuolto tillhandahåller konsumenterna också utrike tjänster, även om priserna avviker från avsevärt från varandra. Tjänster som omfattas av kraven på samhällsomfattande tjänster och tjänster som omfattas av kraven på motsvarande tjänster i fråga om försändelse av paket från hemlandet till utlandet utvärderas närmare i kapitel 7.1.

Pakettjänster finns tillgängliga för konsumenter även hos leverantörer av kurirtjänster. Av de företag som svarade på förfrågan tillhandahåller DHL, UPS, Matkahuolto, Posti och R-kioski konsumenterna inrikes transporttjänst för paket. Kurirföretagets tjänster avviker från den nivå som krävs av samhällsomfattande tjänster bl.a. så att avhämtning och leverans inte i regel sker på ett fast verksamhetsställe och dessutom är de betydligt dyrare än tjänsterna för paket som avhämtas på ett verksamhetsställe. Enligt den utredning som Kommunikationsverket har fått kan konsumenterna få transporttjänster för paket av DHL, Fedex, UPS, Posti och Matkahuolto. Även i denna pakettjänst baseras kurirföretagets verksamhet på avhämtning av försändelser från kunden. Dessa två samhällsomfattande tjänster utvärderas närmare i kapitel 6.1 och 7.1.

⁴ Storleken för Ärräpaketti är 10 x 40 x 30 cm, för Miniärräpaketti 11 x 30 x 20 cm.

Paket som ankommer till landet

Här betraktas utdelning av postpaket som väger högst tjugo kilogram och kommer till landet. Syftet med samhällsomfattande tjänster är då att säkerställa att paket som skickats från utlandet frambefordras till kunden i hemlandet.

Sex av de företag som svarade på förfrågan (DB Schenker, DHL, GLS, Matkahuolto, Posti och PostNord) anmälde att de tillhandahåller en tjänst där paket som väger högst 20 kilogram och ankommer till landet frambefordras antingen till företagets eller dess samarbetsparts verksamhetsställe eller till mottagarens hemadress. Om paket levereras till ett verksamhetsställe, utnyttjar en del av företagen ett nätverk av verksamhetsställen för ett eller flera företag som tillhandahåller inrikes pakettjänster (Posti, Matkahuolto och R-kioski) med en lika omfattande täckning som för paket som sänds från hemlandet till hemlandet.

6 Paket som sänds från hemlandet till hemlandet

6.1 Bedömning av konkurrens

Vid bedömningen av konkurrensläget beaktas tjänster som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster samt övriga motsvarande tjänster som till priset och andra egenskaper är ersättande ur konsumentens synvinkel.

För konsumenter tillgängliga tjänster för paket som skickas från ett fast verksamhetsställe tillhandahålls av Posti (Postpaket) och Matkahuolto (Bus- och närpaket) samt R-kioski (Ärräpaketti). Kommunikationsverket anser att Posti och Matkahuolto för tillfället är de företag som tillhandahåller försändelsetjänster för paket som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster. R-kioskis Ärräpaketti har dock beaktats som motsvarande tjänst vid bedömningen av konkurrensen. R-kioskis paket får väga högst 5 kilogram och paketets storlek är begränsad. Kommunikationsverket anser att Ärräpaketti dock kan beaktas vid bedömningen av konkurrensen. Enligt utredningen är majoriteten av de paket som konsumenterna skickar under viktgränsen. Kommunikationsverket anser att Ärräpaketti kan i tillräcklig mån anses vara ett alternativ för tjänster som uppfyller definitionen av samhällsomfattande tjänster och kan därför beaktas vid bedömningen av konkurrerande utbud av tjänster.

Konsumenterna har, förutom tjänsterna ovan, även möjlighet att beställa avhämtning av paket direkt från avsändaren och leverans till mottagaren. Tjänsten tillhandahålls av Posti och Matkahuolto och flera kurirföretag. Tjänsten kan dock inte klart anses motsvara de samhällsomfattande tjänsterna på grund av högre priser jämfört med paket som avhämtas från verksamhetsstället.

Kommunikationsverket har utrett omfattningen verksamhetsställen per kommun i fråga om tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till hemlandet. Dessa tre aktörer har ett geografiskt täckande nätverk så att alla har ett nätverk av verksamhetsställen som omfattar hela landet, även om endast Postis nätverk omfattar varje kommun i Fastlandsfinland.

I tre kommuner i Fastlandsfinland har endast en aktör (Posti) ett serviceställe, även om kommunerna i fråga har en gräns mot åtminstone en kommun där det finns tre aktörer. Dessa tre kommuner är tämligen små med under 4 000 invånare totalt. Två aktörer har verksamhetsställen i 106 kommuner (Posti och antingen Matkahuolto eller R-kioski). Dessa kommuner har totalt lite under 400 000 invånare. Antalet kommuner där alla tre aktörer har ett verksamhetsställe är 188. Kommuner med tre aktörer har fördelat sig jämnt över hela landet och täcker majoriteten av den finländska befolkningen. Ingen av aktörerna har ett nätverk av verksamhetsställen som är klart fördelat i vissa regioner utan R-kioskis nätverk av verksamhetsställen är riksomfattande trots att antalet är mindre.

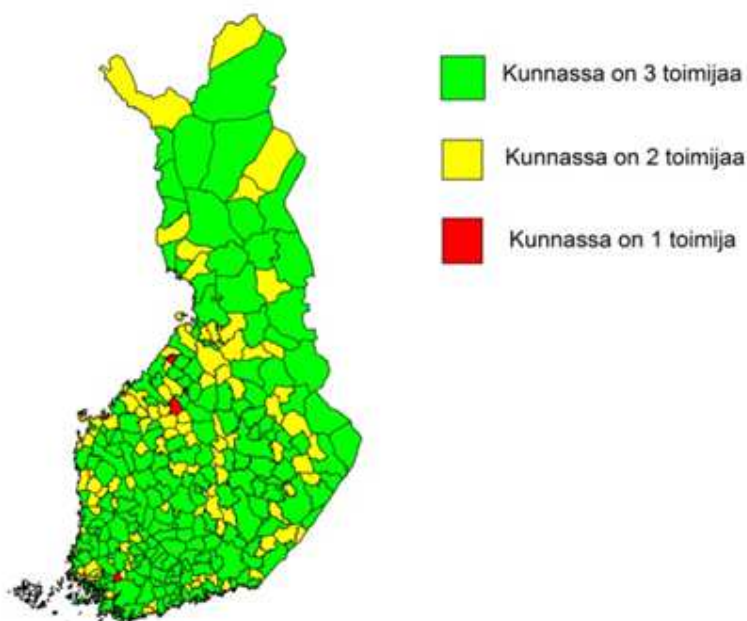


Bild 1. Postis, Matkahuoltos och R-kioskis täckning av verksamhetsställen per kommun.

Användare av tjänster kan använda ett verksamhetsställe även utanför den kommun där de bor och därför är kommungränserna i sig inte ett hinder för konkurrensen. Detta kan antas kraftigt begränsa möjligheten att tillhandahålla tjänster i olika kommuner på olika villkor, även om det konkurrerande företaget inte hade ett verksamhetsställe i kommunen i fråga. Det tyder på att konkurrensförhållandena inte kan antas vara kom-

munspecifika utan att granskningsområdet ska vara större än en kommun.

Prissättningen av och leveransvillkoren för Postis, Matkahuoltos och R-kioskis försändelsetjänster för paket är riksomfattande med inga avvikelser regionvis. Tjänster som uppfyller definitionen av samhällsomfattande tjänster eller tillräckligt ersätande tjänster, dvs. Postis (Postpaket), Matkahuoltos (åtminstone Närpaket) och R-kioskis (Ärräpaketti), tillhandahålls till samma priser och på samma villkor i hela landet.

Inrikes paketförsändelser	Priserna per viktklass ⁵		
Aktörer	2 kg	5 kg	10 kg
Avhämtas från ett verksamhetsställe			
Matkahuolto (Närpaket)	8,30 €	10,80 €	
Posti (Postipaket, moms 0 %)	8,10 €	9,60 €	10,80 €
R-kioski (Ärräpaketti)	6,90 €		-
Frambefordras			
DHL (Express)	22,01 €		25,01 €
Matkahuolto (Distributionspaket)	23,20 €	27,40 €	30,80 €
Posti (Till dörren -paket)	19,80 €	20,90 €	21,90 €
UPS (Express)	66,73 €		77,83 €

Tabell 1. Priserna på paketförsändelser av olika vikt som sänds från hemlandet till hemlandet och betalas med kontantbetalningsmedel.

Priserna på paket från ett verksamhetsställe i hemlandet till ett verksamhetsställe i hemlandet varierade för R-kioski, Matkahuolto och Posti mellan 6,90 och 10,80 euro i viktklassen på högst 5 kilogram. Postis och Matkahuoltos paket på 10 kilogram kostar 10,80 euro. Maximivikten på R-kioskis paket är 5 kilogram. R-kioski tillhandahåller inte tjänster för tyngre paket. Det finns alltså inte några stora skillnader i prisnivån på dessa tre företags tjänster.

För frambefordrade paket varierade priserna mellan 19,80 och 66,73 euro i viktklass på högst 2 kilogram, mellan 20,90 och 66,73 euro i viktklass på högst 5 kilogram och mellan 25,01 och 77,83 euro i viktklass på högst 10 kilogram. Posti tillhandahåller den förmånligaste och UPS den dyraste tjänsten i alla prisklasser för frambefordrade paket. DHL:s och Matkahuoltos tjänster placeras i samma priskategori som Posten. Även de lägsta priserna för frambefordrade pakettjänster är ungefär dubbelt så höga som priserna för paket som levereras till ett verksamhetsställe. Kommunikationsverket bedömer att dessa tjänster sannolikt inte kan anses motsvara de samhällsomfat-

⁵ Prisuppgifterna är enligt de konsumentprislistor som gällde 20.4.2016. För jämförelsepriserna är storleken för paket som betalas med kontantbetalningsmedel 40 cm x 30 cm x 20 cm (med undantag för Ärräpaketti vars lådor är i standardstorlek) och priset 10 €. För R-kioskis tjänster har det bland de olika tjänsterna valts ett större Ärräpaketti så att priset för sändningen och priset på engångslådan (1 €), som är en förutsättning för tjänsten, har lagts till priset på tjänsten. Matkahuoltos priser omfattar det obligatoriska adresskortet (1,20 €).

tande tjänsterna på grund av priset. Frambefordrade paket-tjänster kan inte ur avsändarens synvinkel anses vara en tjänst som ersätter de samhällsomfattande tjänsterna, utan att tjänsten i första hand används när avsändaren uttryckligen förutsätter frambefordran av paket. Med anledning av slutresultatet av utvärderingen, som finns nedan, är det dock inte nödvändigt att ta slutlig ställning till ärendet.

För utbudet av pakettjänster kan hindren för inträde på marknaden anses vara betydligt lägre jämfört med utbudet av brev-tjänster. Det behövs ingen anmälan eller koncession för att komma in på marknaden och det finns t.ex. inte några begränsningar i lagstiftningen för användningen av utdelningskanaler. I synnerhet hinder för att utvidga det existerande nätverket av verksamhetsställen till nya kommuner kan bedömas vara ringa. Det finns flera olika alternativa sätt att genomföra transport, sändning och avhämtning av paket till exempel genom att anlita underleverantörer.

På basis av grunderna ovan anser Kommunikationsverket att granskningsområdet för konkurrensen är riksomfattande, m.a.o. Fastlandsfinland.⁶

Tre företag kan i princip anses vara ett tillräckligt antal men om en marknad består av två konkurrerande företag, görs en bedömning av om de samhällsomfattande tjänsterna är tryggade på marknaden med två företag. Såsom konstaterats ovan finns det två företag som tillhandahåller tjänster som uppfyller definitionen av samhällsomfattande tjänster. Ett tredje företag tillhandahåller en motsvarande, och delvis en alternativ tjänst. Vid granskningen av marknadsandelarna har alla dessa tre aktörer en betydande ställning i tjänster för konsumenter och små och medelstora företag, även om marknadsandelarna varierar stort.

Ovan har det konstaterats att konkurrensen är riksomfattande och att viktgränsen på 5 kilogram omfattar majoriteten av de paket som konsumenterna och de små och medelstora företagen skickar och betalar med kontantbetalningsmedel, och därför är företagets tjänster till största delen ersättande. Posti, Matkahuolto eller R-kioski är enligt Kommunikationsverkets uppgifter inte beroende av t.ex. en koncern som skulle betyda att de inte kunde anses konkurrera sinsemellan. Kommunikationsverket anser att det på marknaden för pakettjänster från hemlandet till hemlandet finns tre konkurrerande aktörer som de facto konkurrerar sinsemellan.

Enligt Kommunikationsverkets bedömning kan det på granskningsområdet Fastlandsfinland anses vara sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Med anledning av grunderna ovan kan det anses att konkurrensen är tillräcklig för trygghet av samhällsomfattande tjänster.

⁶ I denna promemoria används uttrycket riksomfattande så att det avser Finland men inte Åland som har egen postlagstiftning.

6.2 Rimliga villkor och priser

Vid utvärderingen av behovet av att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster utreder Kommunikationsverket om prisnivån på en tjänst på ett visst område avsevärt avviker från den genomsnittliga prisnivån på tjänsterna. Kommunikationsverket utvärderar också om priserna på tjänster som tillhandahålls konsumenterna är rimliga genom att jämföra priserna på de tjänster som tillhandahålls med den genomsnittliga prisnivån på tjänsterna.

Prissättningen och avtalsvillkoren hos de aktörer som uppfyller kriterierna för samhällsomfattande tjänster är riksomfattande. Prissättningen av paketförsändelsetjänster som Posti, Matkahuolto och R-kioski tillhandahåller är riksomfattande. Priserna är alltså inte beroende av var i Finland man köper tjänsten. Granskningsområdet är alltså riksomfattande.

Postis, Matkahuoltos och R-kioskis priser avviker inte avsevärt från varandra och sålunda inte heller från tjänsternas medelpriser. Så finns det alltså åtminstone en aktör med rimliga priser i varje kommun. På dessa grunder kan priserna på samhällsomfattande tjänster vid bedömningen av behov att utse företag för samhällsomfattande tjänster anses rimliga.

Aktörerna i fråga har publicerat standardvillkor som tillämpas på paketförsändelsetjänster. Kommunikationsverket har granskat villkoren i synnerhet med tanke på samhällsomfattande tjänster. I varje kommun finns det åtminstone en aktör som har rimliga villkor enligt kriteriet. Kommunikationsverkets uppfattning är att villkoren, med tanke på bedömning av behovet att utse företag att tillhandahålla posttjänster, är tillräckligt rimliga och jämlika.

6.3 Tillgång till tjänsterna

Enligt postlagen ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i varje kommun ha åtminstone ett verksamhetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Genom förordningen om placeringen av verksamhetsställen för post har det dessutom ålagts närmare krav. Kommunikationsverket anser att det är mest ändamålsenligt att göra bedömningen av tillgången till samhällsomfattande tjänster per kommun, eftersom det i postlagen finns kommunvisa eller noggrannare krav på tillgången.

Posti har åtminstone ett verksamhetsställe i varje kommun i Fastlandsfinland där man kan få tjänster för sändning och mottagning av paket som väger högst 10 kilogram och skickas från hemlandet till hemlandet. Verksamhetsställen för Posti har också annars inom ramen för Kommunikationsverkets regelbundna årliga tillsyn (senast 31.12.2015) konstaterats uppfylla kraven i postlagen och i förordningen om verksamhetsställen för post.

När detta beslut meddelats har Posti som utsett företag för samhällsomfattande tjänster haft skyldighet att säkerställa verksamhetsställets tillgänglighet och de språkliga rättigheterna i sin verksamhet. Genom detta beslut ändras inte Postis skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster för brevtjänster efter det att detta beslut meddelats. Posti har alltså även i framtiden skyldighet att ge service i enlighet med språklagen och den samiska språklagen samt skyldighet att säkerställa tillgängligheten i de verksamhetsställen där Posti tillhandahåller tjänster inom ramen för samhällsomfattande tjänster. Då dessa verksamhetsställen, med undantag av paketautomater, är samma som de verksamhetsställen där Posti tillhandahåller samhällsomfattande tjänster för pakettjänster, kan verksamhetsställets tillgänglighet och de språkliga rättigheterna anses redan på denna grund anses vara tryggade med tanke på bedömningen av behovet av att utse företag för samhällsomfattande tjänster.

I motiveringspromemorian till beslutet om samhällsomfattande tjänster från år 2011 bedömde Kommunikationsverket, enligt den utredning det fått, att de språkliga rättigheterna och verksamhetsställets tillgänglighet hade säkerställts i tillräcklig hög grad för bedömningen av behovet att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster. Sedan dess har Kommunikationsverket utrett tryggheten av de språkliga rättigheterna i den regelbundna årliga tillsynen över Posti. Enligt utredningen har det inte skett några förändringar i utbudet av tjänster på språken i fråga. Enligt den undersökning om posttjänster som Kommunikationsverket låtit göra (senast hösten 2015) bedömde konsumenterna att tillgänglig ingång till verksamhetsstället och tillgänglighet inne i verksamhetsstället var god.

På basis av vad som anförts ovan anser Kommunikationsverket att försändelsetjänster för postpaket från hemlandet till hemlandet finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

6.4 Rekommendations- och försäkringstjänster

Postis, Matkahuoltos och R-kioskis tjänster omfattar en uppföljningstjänst som motsvarar rekommendationstjänsten. För rekommendationstjänsterna finns det alltså ingen orsak att göra en separat bedömning av marknaden för paketförsändelser från hemlandet till hemlandet.

Försäkringstjänsten tillhandahålls av Posti och Matkahuolto. Posti tillhandahåller en assurerad försändelse som egen tjänst. Priset är 25 euro för en inrikes försändelse som väger högst 10 kilogram, inklusive transport. Matkahuolto tillhandahåller som tilläggstjänst ett tilläggsskydd. Priset på tilläggsskyddet är 8,95 euro; det totala priset på ett Närpaket som kostar 10,80 euro och försäkras med ett tilläggsskydd är alltså 19,75 euro. Tjänsterna prisnivåer avviker inte avsevärt från varandra, speciellt då man beaktar den högre maximisättningen som ingår i Postens tjänst.

Försäkringstjänster är tillgängliga på alla serviceenheter för Posti samt på Matkahuoltos verksamhetsställen i de kommuner där företagen i övrigt tillhandahåller pakettjänster. Tillgången till försäkringstjänsterna avviker alltså inte väsentligt från de övriga pakettjänsterna, då man beaktar den lilla efterfrågan på dessa tjänster. Försäkrade paket utgör endast en marginell andel av alla paket som konsumenterna skickar.

Tillhandahållandet av försäkringstjänster kräver inte några stora investeringar i postnätet, så således är det möjligt också för andra aktörer att börja tillhandahålla en ersättande tjänst utan avsevärda kostnader.

Kommunikationsverket anser att det inte finns någon orsak att göra en separat bedömning av konkurrensen av och tillgången till försäkringstjänster för paket från hemlandet till hemlandet.

6.5 Slutsatser

På området finns det sinsemellan konkurrerande företag, som tillhandahåller motsvarande tjänster och som uppfyller de i 24 § i postlagen avsedda förutsättningarna för postföretag

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.

De tjänster som tillhandahålls är rimliga till sina priser och de tillhandahålls på rimliga och jämlika villkor

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.

Tjänster finns tillgängliga till alla delar för alla användare

I alla kommuner i Fastlandsfinland finns minst ett verksamhetsställe, 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.

På basis av det ovannämnda är Kommunikationsverkets uppfattning att sändningstjänster för paket som väger högst tio ki-

logram och som sänds från hemlandet till hemlandet finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

Resultatet av bedömningen

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.

7 Paket som sänds från hemlandet till utlandet

7.1 Bedömning av konkurrens

Fem av de företag som svarade på förfrågan (Posti, Matkahuolto, DHL, Fedex och UPS) tillhandahåller även konsumenter tjänster för paket som sänds från hemlandet till utlandet. Endast en del av företagen tillhandahåller tjänsten på ett verksamhetsställe i enlighet med definitionen av samhällsomfattande tjänster.

Konsumenternas paket till utlandet utgör endast en liten andel av alla paket till utlandet. Posti och Matkahuolto tillhandahåller en tjänst som gör det möjligt för konsumenterna att lämna försändelsen i ett verksamhetsställe. DHL, Fedex och UPS tillhandahåller sina tjänster så att även konsumenterna kan skaffa dem. I tjänsten som DHL, Fedex och UPS tillhandahåller avhämtas paketet i regel hos avsändaren. Beräknat enbart på basis av de totala antalen som transporterats (inkl. paket som företagen skickat oberoende av betalningssättet) finns det fyra ganska jämnstarka aktörer som transporterar paket som skickas till utlandet (DHL, Posti, PostNord och TNT).

Enligt utredningen som Kommunikationsverket fått transporteras endast en liten andel av de paket som konsumenterna skickar till utlandet av något annat företag än Posti. Detta kan antas främst bero på prissättningen av tjänsterna (Tabell 2.).

Från hem- landet till utlandet	Priserna per viktklass ⁷					
	2 kg Fin- land– Tyskland	2 kg Fin- land– Förenta- staterna	5 kg Fin- land– Tyskland	5 kg Fin- land– Förenta- staterna	10 kg Fin- land– Tyskland	10 kg Fin- land– Förenta- staterna
UPS (Expedited)	208,47 €	340,36 €	208,47 €	340,36 €	228,26 €	449,62 €
FedEx (International Economy)	118,72 €	214,33 €	170,98 €	319,91 €	218,68 €	453,47 €
DHL (Express)	95,00 €	145,00 €	95,00 €	145,00 €	110,00 €	160,00 €
Matkahuolto (Utrikes pa- ket)	88,22 €	162,02 €	88,22 €	162,02 €	90,04 €	226,17 €
Posti (Priority, moms 0 %)	21,80 €	37,00 €	25,00 €	49,00 €	30,80 €	68,00 €

Tabell 2. Priserna på paketförsändelser av olika vikt som sänds från hemlandet till utlandet

I denna granskning med tre olika tjänster är det utbudet från hemlandet till utlandet den klart dyraste tjänsten. En orsak till det kan vara att paketvolymerna är i allmänhet små som å ena sidan betyder större enhetskostnader och å andra sidan en mindre lockande marknad för nya aktörer. För tillfället är andra företags priser för utrikes pakettjänster klart dyrare än Postis tjänster. Priserna är mångdubbelt högre än Postis priser.

De samhällsomfattande tjänsterna kan anses vara tryggade endast om det på området finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Vid bedömningen av konkurrensläget beaktas tjänster som uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster samt övriga motsvarande tjänster som till priset och andra egenskaper är ersättande ur konsumentens synvinkel. De samhällsomfattande tjänsterna kan anses vara tryggade endast om flera företag tillhandahåller tjänster som hör till dem. För att behov att ålägga skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte ska föreligga ska man kunna försäkra sig om att utbudet av tjänster tryggas genom inbördes konkurrens mellan företagen. Marknaden ska trygga att tjänsternas prisbildning och villkor är rimliga ur konsumentens synvinkel.⁸

Tjänster för paket som skickas från hemlandet till utlandet tillhandahålls av flera företag så att tjänsterna i princip är tillgängliga för konsumenten. De tjänster som DHL, Fedex och UPS tillhandahåller avviker från de samhällsomfattande tjänsterna på grund av avhämtningstjänsten, men det är inte i sig ett hinder

⁷ Prisuppgifterna är enligt de prislister som gällde 22.4.2016. För jämförelsepriserna är storleken för paket 40 cm x 30 cm x 20 cm och priset 10 €.

⁸ Se RP 216/2010, s. 111.

för att utgöra en ersättande tjänst. Att skicka ett enskilt paket via ett annat företag än Posti är dock enligt Kommunikationsverkets bedömning så dyrt att det inte lönar sig för konsumenten att använda tjänsterna. De paket som konsumenterna skickar befordras i praktiken nästan uteslutande av Posti vars prisnivå är klart förmånligare än de övriga aktörernas (priset på den näst förmånligare tjänsten är mångdubbelt högre än Postis pris, även om man lägger till moms till fullt belopp⁹). Detta visar att konsumenterna inte tycker att de övriga företagens tjänster de facto kan ersätta Postis tjänst.

På grunderna ovan är det att anse att i Fastlandsfinland är det endast Posti som tillhandahåller tjänster som motsvarar de samhällsomfattande tjänsterna. De övriga företagens tjänster för paket som skickas till utlandet är inte alternativa med Postis tjänster på grund av det högre priset även om de med tanke på de övriga egenskaperna kunde användas för samma ändamål. Kommunikationsverket anser därför att det i granskningsområdet inte finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

7.2 Slutsatser

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.

8 Postpaket som ankommer till landet

8.1 Bedömning av konkurrens

Bland de undersökta tjänsterna finns det mest konkurrens på marknaden för paket som ankommer till landet. Internationella kurirföretag tillhandahåller sina egna kunder geografiskt heltäckande transporttjänster för paket. Dessa kunder är ofta globala nätbutiker och transportkostnaden för ett paket utgör endast en liten del av det totala beloppet. Avtalet om villkoren och priserna för utdelningstjänsten görs ofta kundspecifikt med ett företag i Finland eller utomlands.

Mottagare av paket kan använda ett verksamhetsställe också utanför den kommun där de bor och därför är kommungränser-

⁹ Momstillägget som sådant ger inte en realistisk bild av momsfrihetens inverkan på slutkundspriset därför att produktionskostnaderna för tjänsten förändras med anledning av den möjlighet till skatteavdrag som hänför sig till skatteplikten. Eftersom prisskillnaden mellan Postis och de övriga aktörernas tjänster är stor, är det inte nödvändigt att göra en närmare analys av momsfrihetens konsekvenser.

na i sig inte ett hinder för konkurrensen. Detta kan antas kraftigt begränsa möjligheten att tillhandahålla tjänster i olika kommuner på olika villkor, även om det konkurrerande företaget inte hade ett verksamhetsställe i kommunen i fråga. Det tyder på att konkurrensförhållandena inte kan antas vara kommunspecifika utan att granskningsområdet ska vara större än en kommun.

Sex av de aktörer som svarade på Kommunikationsverkets förfrågan och tillhandahåller till landet ankommande paket (DB Schenker, DHL, GSL, Matkahuolto, Posti och PostNord) har ett utdelningsnät för varje kommun i Finland. Det finns skillnader i hur de olika företagen har genomfört utdelningsnätet, då det kan ha genomförts i företagets eget nätverk av verksamhetsställen eller i ett annat utdelningsnät eller genom samarbete med ett eller flera företag i Finland som tillhandahåller utdelningstjänster för paket. Paketet levereras till kunden eller transporteras till ett fast verksamhetsställe. Nätverket av fasta verksamhetsställen för Posti, Matkahuolto och R-kioski är samma som för paket från hemlandet till hemlandet. Konkurrensförhållandena är alltså tillräckligt enhetliga i hela Fastlandsfinland för att granskningsområdet kan anses vara riksomfattande. Vid granskningen av marknadsandelarna har alla dessa sex aktörer en betydande ställning i utbudet av tjänster, även om marknadsandelarna varierar stort.

Kommunikationsverket anser att det på marknaden för paket som ankommer till landet finns åtminstone sex konkurrerande aktörer som de facto konkurrerar sinsemellan. Enligt Kommunikationsverkets bedömning kan det på granskningsområdet Fastlandsfinland anses finnas tillräckligt med sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster och därför kan det anses att det råder tillräcklig konkurrens för att trygga de samhällsomfattande tjänsterna.

8.2 Rimliga villkor och priser

Majoriteten av pakettrafiken från utlandet till inhemska konsumenter är försändelser av utländska nätbutiker. Ingen avgift tas ut direkt av konsumenten för tjänsten för paket som kommer till landet. Aktörerna inom pakettrafiken har, enligt allmän praxis, ingått skräddarsydda avtal med sina kunder, och därför allmänna prislistor är därför inte vanliga. Företag som tillhandahåller vidaretransport för utländska paket i Finland tillämpar priser som avtalas från fall till fall, och t.ex. volymerna för enskilda företag påverkar priset.

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.

8.3 Tillgång till tjänsterna

I Finland finns det, förutom de företag som svarade på förfrågan, också en hel del företag som tillhandahåller regionala eller riksomfattande pakettransporttjänster. Med dessa tjänster är de möjligt att skapa ett utdelningsnätverk för paket till inhemska konsumenter på många alternativa och av varandra oberoende sätt.

Paket från utlandet till slutkunder i hemlandet delas ut antingen riksomfattande som leverans till kundens dörr eller till närmaste fasta verksamhetsställe, som från fall till fall kan höra till Posti, Matkahuolto, R-kioskis kurirföretag eller en butik. Såsom konstaterats ovan har sex av de företag som tillhandahåller tjänster för paket som ankommer till landet och som svarade på förfrågan ett utdelningsnät för varje kommun i Finland.

I alla kommuner inom det område som granskas finns minst ett verksamhetssälle, där paket som kommer till landet och som väger högst tjugo kilogram kan tas emot. Verksamhetsställena är samma som tillhandahåller tjänster för paket som skickas från hemlandet till hemlandet. Enligt Kommunikationsverkets bedömning ovan i punkt 6.3 kan verksamhetsställenas tillgänglighet och de språkliga rättigheterna anses vara tryggade med tanke på bedömningen av behovet av att utse företag för samhällsomfattande tjänster.

8.4 Slutsatser

På området finns sinsemellan konkurrerande företag som tillhandahåller motsvarande tjänster

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.

De tjänster som tillhandahålls är rimliga till sina priser och de tillhandahålls på rimliga och jämlika villkor

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.

Tjänster finns tillgängliga till alla delar för alla användare

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 an-

kommer till landet finns tillgängliga till alla delar för alla användare.

Resultatet av bedömningen

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.

9 Val av företag för samhällsomfattande tjänster för tillhandahållande av postpaket som skickas från hemlandet till utlandet

9.1 Urvalsförfarande

Enligt postlagen ska skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster åläggas det postföretag som har de bästa förutsättningarna för det. Urvalet av företag för samhällsomfattande tjänster har i princip karaktären av en jämförelse, där postföretagen placeras i rangordning utifrån urvalskriterier som överensstämmer med postlagens syften.

Enligt urvalsförfarandet genomförs urvalet i faser enligt figuren nedan, så att man går vidare till den följande fasen i bedömningen endast, om det finns fler än ett postföretag som uppfyller de fordrade ekonomiska förutsättningarna.

Fas 1. Postföretagens ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster granskas



Fas 2. Det postföretag som har de bästa förutsättningarna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utreds. Vid granskningen beaktas åtminstone:

- tjänsternas omfattning och övriga kvalitetskriterier
- prissättning av tjänster
- postföretags beredvillighet att fungera som företag för samhällsomfattande tjänster.

9.2 Val av företag för samhällsomfattande tjänster

Ovan har det ansetts att det är nödvändigt att utse ett företag för samhällsomfattande tjänster för att tillhandahålla tjänster för postpaket som skickas från hemlandet till utlandet.

Enligt postlagen kan skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster åläggas endast ett postföretag. Med postföretag avses i lagen ett företag som bedriver postverksamhet som gäller brevfrösendelser. Det betyder att i princip endast ett företag som de facto bedriver postverksamhet som gäller brevfrösendelser kan utses till företag för samhällsomfattande tjänster. För tillfället är Posti det enda postföretag som tillhandahåller nämnda postpaketjänster.

Enligt postlagen kan ett postföretag åläggas att tillhandahålla också andra samhällsomfattande tjänster än de som företaget har tillhandahållit, om det med tanke på trygghet av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster är nödvändigt och åläggandet av skyldigheten inte är orimligt för postföretaget. Posti tillhandahåller redan de samhällsomfattande tjänster för vilka urvalsbehovet konstaterats. Kommunikationsverket anser därför att det för trygghet av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på det sättet som avses i bestämmelsen inte kan vara nödvändigt att utse ett annat postföretag för att tillhandahålla andra samhällsomfattande tjänster än vad det har tillhandahållit. Därför är det inte möjligt att göra en jämförelse mellan de olika postföretagen.

På basis av det som nämnts ovan anser Kommunikationsverket att Posti åläggs skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande 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.

9.3 Giltighet för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

I enlighet med motiveringen till postlagen begränsas åläggandet av skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster tidsmässigt av hur länge företagets koncession är i kraft. Skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan enligt motiveringen åläggas högst så länge företagets koncession är i kraft. Motiveringen har till denna del förlorat sin betydelse, eftersom tillhandahållande av posttjänster som gäller brevfrakter inte längre kräver koncession. Den allmänna utgångspunkten är att förvaltningsbesluten gäller tills vidare. Kommunikationsverket anser att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster också åläggs tills vidare, då koncessionens giltighet eller en annan särskild orsak inte begränsar uppfyllandet av skyldigheten.

Kommunikationsverket kommer att regelbundet utvärdera marknaden för brev- och pakettjänster och kan ändra sitt beslut enligt förutsättningarna i 25 § i postlagen.