

28.6.2016

Dnro:  
788/911/2016

Posti Oy  
Posti Group Oyj/lakiasiat  
PL 1  
00011 POSTI

## Päätös postipakettipalveluiden yleispalvelusta

### Yritys, jota päätös koskee

Posti Oy (jäljempänä myös "Posti")

### Tiivistelmä

Viestintävirasto katsoo markkina-analyysin johdosta, että yleispalveluyrityksen nimeäminen on välttämätöntä kotimaasta ulkomaille lähetettävien postipakettien palveluiden osalta. Näiden palveluiden tarjonnassa ei ole riittävästi kilpailua yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi. Posti Oy on ainoa kyseisenlaisia postipaketteja koskevia palveluja tarjoava postiyritys, joten se on nimettävä yleispalvelun tarjontaan velvolliseksi yritykseksi.

Muiden yleispalveluun kuuluvien, postipaketteja koskevien palveluiden osalta yleispalveluyritystä ei nimetä. Muita postipaketteja koskevia yleispalveluita ovat kotimaasta kotimaahan lähetettävät postipaketit sekä maahan saapuvien postipakettien jakelu. Nimeäminen ei ole välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi, sillä markkina-analyysin perusteella vastaavien palveluiden tarjonnassa on riittävästi kilpailevaa palveluntarjontaa ja palvelut ovat saatavilla kattavasti sekä kohtuullisin ehdoin.

### Päätös

1. Viestintävirasto asettaa Posti Oy:lle velvollisuuden tarjota yleispalveluun kuuluvien kotimaasta ulkomaille lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelua sekä näiden lähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalveluja koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Posti Oy:n on noudatettava postilain 3 ja 5 luvuista ilmeneviä yleispalveluyrityksen velvoitteita.

2. Yleispalvelun turvaamiseksi ei ole välttämätöntä asettaa postiyritykselle velvollisuutta tarjota yleispalveluun kuuluvia kotimaasta kotimaahan lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelua eikä maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postilähetysten postipalvelua.
3. Tällä päätöksellä kumotaan Viestintäviraston 29.12.2011 antama päätös 1646/9210/2011 Itella Posti Oy:n nimeämisestä yleispalveluyritykseksi maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan.
4. Tällä päätöksellä korvataan Viestintäviraston 29.12.2011 antama päätös 1645/9210/2011 Itella Posti Oy:n nimeämisestä yleispalveluyritykseksi kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan, minkä päätöksen Helsingin hallinto-oikeus on kumonnut päätöksellään 16.4.2015 dnro 05918/14/7299 ja mikä on Viestintäviraston valituksen johdosta ollut edelleen noudatettavana.

## Asian vireilletulo ja käsittely Viestintävirastossa

Postilain (415/2011) 22 §:n mukaan Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida tarvetta asettaa velvollisuus tarjota yleispalvelua. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita. Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi.

Viestintävirasto on arvioinut kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita postilain voimaantulon myötä ensimmäistä kertaa syksyllä 2011. Viestintävirasto on 29.12.2011 antamallaan päätöksillä<sup>1</sup> nimennyt Posti Oy:n (tuolloin Itella Posti Oy) yleispalveluyritykseksi koko maahan (lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa) kirjelähetysten postipalvelujen tarjontaan sekä kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan. Posti Oy on myös nimetty yleispalveluyritykseksi maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan seuraaviin kuntiin: Askola, Halsua, Kauniainen, Lestijärvi, Luoto, Marttila, Masku, Muurame, Pomarkku, Pyhtää, Rusko ja Siuntio.

Viestintävirasto on vuonna 2015 aloittanut markkinoiden ja postipakettipalveluiden yleispalveluvelvoitteiden tarpeellisuuden uudelleenarvioinnin. Uudelleenarviointiin on ryhdytty, koska Helsingin hallinto-oikeus on 16.4.2015 kumonnut ja palauttanut Viestintävirastolle uudelleen käsiteltäväksi päätöksen, jolla Viestintävirasto nimesi Posti Oy:n yleispalveluvelvolliseksi yritykseksi kotimaasta lähetettävien pakettien tarjontaan. Tämä

---

<sup>1</sup> Dnro:t 1644–1646/921/2013.

päätös ei koske kirjelähetyspalveluita, joiden osalta markkinoiden uudelleen arviointiin ei ole tällä hetkellä aihetta.

Yleispalveluvelvollisuutta koskevien päätösten tulee postilain 23 §:n mukaan perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Viestintävirasto on määritellyt nimeämisessä noudatettavan menettelyn 4.5.2016 päivätyssä muistiossa "Yleispalveluun kuuluvien postipakettipalvelujen tarjontaan velvollisten postiyriyten nimeämisessä noudatettava menettely", dnro 1190/911/2015. Nimeämismenettelyä koskevasta muistiosta on järjestetty lausuntokierros. Lisäksi Viestintävirasto on järjestänyt keskustelutilaisuuden nimeämismenettelyä koskevasta muistiosta 2.10.2015.

Tämän päätöksen perustelut on esitetty kokonaisuudessaan liitteenä olevassa, 28.6.2016 päivätyssä muistiossa "Postipakettipalvelujen tarjontaan velvollisten yleispalveluyriyten nimeäminen", dnro 20/910/2016 (jäljempänä myös "perustelumuiatio"). Viestintävirasto on varannut mahdollisuuden lausua perustelumuiatiosta. Perustelumuiatiosta järjestettiin myös keskustelutilaisuus 16.5.2016.

## **Päätöksen perustelut**

### **Asiaa koskevat säännökset**

#### Yleispalvelu

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalveluiden yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisoin ehdoin. Yleispalveluun kuuluu postilain 15 §:n 1 momentin 2–4 kohtien mukaan seuraavia postipaketteja koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

- 2) enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyriyksen kuljettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättopaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä;
- 3) maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset; sekä
- 4) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

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

Postilain 20 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa tämän palveluja asiakkaille, on toiminnassaan:

- 1) annettava palvelua suomen ja ruotsin kielellä noudattaen, mitä kielilaissa säädetään; ja

2) annettava palvelua saamen kielellä noudattaen, mitä saamen kielilaisissa säädetään.

Postilain 20 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus voidaan Viestintäviraston toimesta asettaa muulle postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalveluvelvollisuutta ei ole asetettu.

Postilain säännöksiä ei sovelleta postilain 1 §:n 4 momentin mukaan kansainväliseen postiliikenteeseen siltä osin kuin Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuu muuta.

#### Yleispalveluvelvollisuuden asettaminen

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

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

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

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

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

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

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

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

Postilain 24 §:n 3 momentissa säädetään poikkeuksellisesta mahdollisuudesta asettaa yleispalveluvelvoite muualle kuin yri-

tyksen toiminta-alueelle tai muihin palveluihin. Postiyritys voidaan velvoittaa tarjoamaan Viestintäviraston päätöksestä yleispalvelua myös muualla kuin alueella, jonka se on Viestintävirastolle 4 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoittanut, tai se voidaan velvoittaa tarjoamaan muutakin yleispalvelua kuin sitä, mitä se on tarjonnut, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä veloitteen asettaminen ole postiyrittäjien kannalta kohtuutonta.

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

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

Postilain 80 §:n mukaan Viestintäviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen yleispalveluvelvollisuuden asettamista ja sen muuttamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

## **Postipakettipalveluiden markkinoiden arviointi**

Tämän päätöksen perusteena oleva yleispalveluyrityksen nimeämistarvetta koskeva arviointi ja nimettävän yrityksen valinnan perusteet on esitetty kokonaisuudessaan liitteenä 1 olevassa perustelumuihistiossa. Seuraavassa esitetään perustelumuihistiosta ilmenevät keskeiset johtopäätökset.

### Markkinoiden arvioinnin lähtökohdat

Viestintävirasto on arvioinut yleispalveluveloitteen asettamistarvetta kolmen kriteerin perusteella postilain 23 §:n mukaisesti. Nämä kolme kriteeriä ovat:

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

Yleispalveluvelvoitetta ei aseteta siinä tapauksessa, että kaikki kolme ehtoa täyttyvät. Muussa tapauksessa on nimettävä yritys tarjoamaan yleispalvelua.

Viestintävirasto on tarkastellut tämänhetkisen markkinatilanteen perusteella palveluiden tarjontaa erikseen seuraavien pakettipalvelujen osalta:

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

#### Kotimaasta kotimaahan lähetettävien pakettien palvelut

Kilpailu kotimaasta kotimaahan lähetettävien pakettipalveluiden tarjonnassa on valtakunnallista Manner-Suomessa. Manner-Suomessa toimii kolme yritystä, jotka tarjoavat joko yleispalvelun määritelmän täyttäviä palveluita tai riittävässä määrin korvaavia palveluita. Manner-Suomessa on näin riittävästi kilpailevia toimijoita, jotka tarjoavat yleispalvelua vastaavia palveluita.

Kaikissa Manner-Suomen kunnissa on tarjolla hinnaltaan kohtuullisia sekä kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin saatavilla olevia yleispalveluun kuuluvia kotimaan pakettipalveluita ainakin yhdeltä palveluntarjoajalta. Hinnat ja muut ehdot ovat valtakunnallisia eikä niissä ole alueellisia poikkeuksia.

Kaikissa Manner-Suomen kunnissa on vähintään yksi toimipiste, josta on saatavilla kotimaasta kotimaahan lähetettävien enintään 10 kilon painoisten pakettien lähetyspalveluita. Viestintäviraston arvion mukaan kielellisten oikeuksien turvaamisesta ja toimipisteiden esteettömyydestä on huolehdittu yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioinnin kannalta riittävällä tasolla. Viestintävirasto katsoo, että kotimaasta kotimaahan lähetettävien enintään 10 kilon painoisten pakettien lähetyspalveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille.

Yleispalvelua voidaan pitää turvattuna. Kotimaasta kotimaahan lähetettävien postipakettien palveluiden osalta ei ole välttämättömyyksiä nimetä yleispalveluyritystä.

#### Kotimaasta ulkomaille lähetettävät postipaketit

Yleispalvelua ei voida pitää turvattuna kotimaasta ulkomaille lähetettävien postipakettien palveluiden osalta, koska hinnaltaan vastaavia palveluja ei ole saatavilla keskenään kilpailevilta yrityksiltä. Koko maahan Ahvenanmaata lukuun ottamatta on saadun selvityksen perusteella välttämättömyyksiä nimetä yleispalveluyritys kotimaasta ulkomaille lähetettävien postipakettien postipalvelun sekä niihin liittyvien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelujen tarjontaan.

## Maahan saapuvat postipaketit

Kilpailu maahan saapuvien pakettien palveluiden tarjonnassa on valtakunnallista Manner-Suomessa. Ainakin kuusi yritystä tarjoaa yleispalvelun vaatimukset täyttäviä maahan saapuvien pakettien palveluita koko Manner-Suomen kattavasti. Manner-Suomessa on riittävästi keskenään kilpailevia toimijoita, jotka tarjoavat yleispalvelua vastaavia palveluita.

Viestintäviraston saaman selvityksen perusteella esiin ei ole noussut seikkoja, joiden johdosta olisi katsottava, että maahan saapuvien pakettien palveluita ei olisi saatavilla kohtuulliseen hintaan sekä kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin.

Kaikissa tarkastelualueiden kunnissa on vähintään yksi toimipiste, josta on saatavilla saapuvien enintään 20 kilon painoisten pakettien palveluita. Maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille.

Maahan saapuvien postipakettien yleispalvelua voidaan pitää turvattuna. Maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan ei ole välttämätöntä nimetä yleispalveluyritystä.

## **Yleispalveluyrityksen nimeämisen välttämättömyyttä ja yleispalveluyrityksen valintaa koskevan arvioinnin lopputulos**

Yleispalveluyrityksen nimeämisen välttämättömyyttä koskevan arvioinnin lopputuloksena Viestintävirasto katsoo, että koko Suomeen Ahvenanmaata lukuun ottamatta on välttämätöntä nimetä yleispalveluyritys yleispalveluun kuuluvien kotimaasta ulkomaille lähetettävien postipakettien palveluiden sekä niihin liittyvien kirjaamis- ja vakuuttamispalveluiden tarjontaan.

Yleispalveluyritykseksi on valittava perustelumuihistiosta ilmenevin perustein Posti. Posti on tällä hetkellä ainoa kotimaasta ulkomaille lähetettäviä postipaketteja koskevia palveluja tarjoava postiyritys. Koska yleispalveluyritykseksi on valittava Posti, ei ole aihetta arvioida tarkemmin sen taloudellisia edellytyksiä tarjota yleispalvelua.

Muiden yleispalveluun kuuluvien, postipaketteja koskevien palveluiden osalta yleispalveluyritystä ei nimetä, koska nimeäminen ei ole välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi.

Postilain 20 §:n 2 momentti mahdollistaa sen, että Viestintävirasto voi asettaa pykälän 1 momentin mukaisen velvollisuuden tarjota palveluita suomen, ruotsin ja saamen kielellä muulle postiyritykselle kuin yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalveluvelvollisuutta ei ole asetettu. Koska Posti on voimassaolevalla päätöksellä nimetty koko Suomeen Ahvenanmaata lukuun ottamatta yleispalveluyritykseksi yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten osalta sekä tällä päätöksellä kotimaasta ulkomaille lähetettävien postipakettien osalta ja kun nimetty yritys tarjoaa kaikkia yleispalveluun kuuluvia palveluita 20 §:n

1 momentin mukaisesti, Viestintävirasto katsoo, ettei tarvetta postilain 20 §:n 2 momentin mukaisen päätöksen tekemiselle ole.

Päätöksen perusteet on esitetty kokonaisuudessaan tämän päätöksen liitteenä olevassa perustelumuiustiossa.

#### Siirtymäaika

Posti on esittänyt, että päätökselle tulisi määrätä siirtymäaika niin, että päätös tulisi voimaan vuodenvaihteessa 2016–2017. Posti perustelee pyyntöään sillä, että yleispalveluvelvoitteiden muutoksesta seuraa välttämättömiä muutoksia hinnoittelussa, toimitusehdoissa, työprosesseissa ja tietojärjestelmissä, kun kotimaan pakettipalvelut siirtyvät eri lain alaisuuteen ja niiden arvonlisäverokohtelu muuttuu. Järjestelmämuutosten toteuttaminen vie Postin mukaan useita kuukausia. Päätöksen ei tule Postin mukaan tulla voimaan joulun alla, jolloin prosessit ja henkilöstö ovat muutenkin tiukoilla suurten volyyymien vuoksi, ja siirtymäajassa tulee ottaa huomioon haasteet, joita kesälo-makausi aiheuttaa muutosten toteuttamiseen.

Viestintävirasto katsoo kohtuulliseksi määrätä päätöksen tulemaan voimaan 31.10.2016. Tällöin Postilla on ollut perustelumuiustion lausuntokierroksen alusta lukien lähes kuusi kuukautta teknisten muutosten toteuttamiseen ja viisi kuukautta ennen kuin sen on tullut tiedottaa toimitusehtojen muutoksista.

#### Sovelletut lainkohdat

Postilaki 1 §, 2 §, 14–15 §, 20 §, 22–25 §, 80 §.

#### Päätöksen voimaantulo

Päätös tulee voimaan 31.10.2016. Päätös on voimassa tämän jälkeen toistaiseksi, jollei Viestintävirasto muuta päätöstä postilain 25 §:n edellyttämällä tavalla päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten johdosta.

Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

#### Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

#### Päätöstä koskevat tiedustelut

Lisätietoja tästä päätöksestä antavat lakimies Marko Priiki, puh. 0295 390 596, viestintämarkkina-asiantuntija Sami Vilvala,



puh. 0295 390 624 ja viestintämarkkina-asiantuntija Petri Peutere, puh. 0295 390 511. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa [etunimi.sukunimi@viestintavirasto.fi](mailto:etunimi.sukunimi@viestintavirasto.fi).

Kirsi Karlamaa  
Pääjohtaja

Johanna Juusela  
Johtaja

## Liitteet

1. Postipakettipalvelujen tarjontaan velvollisten yleispalveluyri-  
tysten nimeäminen, perustelumuuisto
2. Valitusosoitus

## Tiedoksi

Alma Manu Oy  
Bring Express Suomi Oy  
DHL Freight Finland Oy  
Esa Jakelut Oy  
Esan Kirjapaino Oy  
Fedex Express Oy  
FiCom ry  
GLS Finland Oy  
Ilves Jakelu Oy  
Jakeluyhtiö Suomi Oy  
Kaukokiito Oy  
Keskuskauppakamari  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Oy Matkahuolto Ab  
Posti Group Oyj  
PostNord Logistics Oy  
R-kioski Oy  
Schenker Cargo Oy  
Suomen Yrittäjät ry  
TNT Suomi Oy  
UPS Finland Oy