



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Postin yleispalvelun rahoitus

Työryhmän loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisun päivämäärä
2.4.2012

Julkaisun nimi Postin yleispalvelun rahoitus – työryhmän loppuraportti	
Tekijät Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä, pj. Laura Vilkkonen	
Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä Liikenne- ja viestintäministeriö, 21.12.2010	
Julkaisusarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2012	ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045 ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-294-0 URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0 HARE-numero LVM121:00/2010
Asiasanat posti, postilähetykset, yleispalvelu, julkinen rahoitus, valtiontuki, julkiset hankinnat	
Yhteyshenkilö Työryhmän pj. Laura Vilkkonen	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Postilaki tuli voimaan 1.6.2011. Laissa säädetään uudesta rahoitusmekanismista, jonka tarkoituksena on turvata postin yleispalvelun toteutuminen tilanteessa, jossa palvelua ei pystytä toteuttamaan markkinaehtoisesti.</p> <p>Liikenne- ja viestintäministeriön 21.12.2010 asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten postilain tarkoittama rahoitusmekanismi käytännössä toteutettaisiin. Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin 20.09.2011 siten, että työryhmän lisätehtäväksi annettiin selvittää myös muita rahoitusvaihtoehtoja, joilla postin yleispalvelu voidaan turvata.</p> <p>Postilaissa tarkoitettu rahoitusmekanismi on uusi ja se perustuu Euroopan unionin postidirektiiviin. Direktiivi mahdollistaa myös muiden rahoituskeinojen käyttöönoton. Työryhmä on ensisijaisesti arvioinut postilain mukaisen rahoitusmekanismin toteuttamista.</p> <p>Työryhmä esittää, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyrietykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle, jos nettokustannusten on todettu aiheuttaneen tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Työryhmä on valmistellut lakiehdotuksen, jonka mukaan postiyrietyksiltä perittäisiin yleispalvelun turvaamiseksi maksu.</p> <p>Lakiehdotuksen mukaan maksuvelvollisia olisivat postilain mukaista toimiluvanvaraista postitoimintaa harjoittavat postiyrietykset. Maksua suoritettaisiin toimiluvanvaraisesta postitoiminnasta lukuun ottamatta yleispalveluun kuuluvaa toimintaa. Maksun määrä määriteltäisiin siten, että se vastaisi postilain perusteella yleispalvelun tarjoajalle kulloinkin valtion varoista maksettavaa korvausta. Työryhmä toteaa, että sen saamien tietojen mukaan välitöntä tarvetta yleispalvelun kustannusten korvaamiseen ei tällä hetkellä ole.</p> <p>Työryhmän mukaan yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että postimarkkinat toimivat tehokkaasti. Myös työryhmän ehdottama rahoitusjärjestelmä täyttäisi tarkoituksensa parhaiten sellaisilla markkinoilla, joilla on useita palvelun tarjoajia, joilla on myös hyvät mahdollisuudet markkinaosuutensa kasvattamiseen. Tällöin kilpailu kannustaisi yleispalvelun tarjoajaa tuottavuuden kehittämiseen ja yleispalvelun kustannusten hyvään hallintaan.</p> <p>Edesauttamalla laajemmin postimarkkinoille pääsyä tuettaisiin otollisten kilpailuolosuhteiden syntymisen kautta yleispalvelun tehokasta toteutumista. Sen vuoksi työryhmä esittää, että postilakiin tulisi lisätä säännös, jolla yleispalvelun tarjoaja veloitetaan tietyissä tilanteissa tarjoamaan käyttöoikeutta jakeluverkkoonsa. Säännöksellä pyrittäisiin alentamaan uusien alalle tulijoiden kynnystä toiminnan aloittamiseen.</p> <p>Työryhmä on arvioinut myös muita rahoituksellisia keinoja turvata postin yleispalvelun toteutumisen. Näitä keinoja ovat julkinen hankinta ja suora valtion tuki yleispalvelun tarjoajalle. Työryhmä ei suosittele näiden rahoitusmallien käyttöönottoa Suomen markkinoilla.</p>	



Publiceringsdatum
2.4.2012

Publikation Finansieringen av de samhällsomfattande posttjänsterna. Arbetsgruppens slutrapport.	
Författare Arbetsgruppen för finansiering av samhällsomfattande posttjänster	
Tillsatt av och datum Kommunikationsministeriet 21.12.2010	
Publikationsseriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 9/2012	ISSN (webbpublikation) 1795-4045 ISBN (webbpublikation) 978-952-243-294-0 URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0 HARE-nummer
Ämnesord post, postförsändelser, samhällsomfattande tjänster, offentlig finansiering, statligt stöd, offentlig upphandling	
Kontaktperson Arbetsgruppens ordförande Laura Vilkkonen	Rapportens språk Finska
Sammandrag Postlagen trädde i kraft den 1 juni 2011. I lagen föreskrivs om en ny finansieringsmekanism genom vilken utbudet av de samhällsomfattande posttjänsterna kan tryggas i situationer där tjänsterna inte kan tillhandahållas på marknadens villkor. Kommunikationsministeriet tillsatte den 21.12.2010 en arbetsgrupp för att utreda finansieringen av de samhällsomfattande posttjänsterna. Arbetsgruppen fick i uppdrag att undersöka hur den finansieringsmekanism som avses i postlagen kan genomföras i praktiken. Uppdraget utvidgades den 20.9.2011 till att omfatta även en granskning av andra tänkbara finansieringsalternativ i samma syfte. Den finansieringsmekanism som beskrivs i postlagen är ny och grundar sig på Europeiska unionens postdirektiv. Direktivet gör det möjligt att införa även andra finansieringsmetoder. Arbetsgruppen har i första hand utvärderat den finansieringsmekanism som presenteras i postlagen. Arbetsgruppen föreslår att finansieringen av postens samhällsomfattande tjänster vid behov ska säkerställas med det förfarande som föreskrivs i postlagen. I så fall deltar postföretagen i ersättningen av nettokostnaderna för samhällsomfattande tjänster till dem som tillhandahåller tjänsterna om det visar sig att kostnaderna utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren. I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen berett ett lagförslag enligt vilket det av postföretagen ska tas ut en avgift för att trygga de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt lagförslaget är postföretag som bedriver koncessionsberoende postverksamhet avgiftsskyldiga. Avgiften tas ut för koncessionsberoende postverksamhet med undantag för samhällsomfattande postservice. Avgiftens storlek avses motsvara den gällande ersättning som den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i enlighet med postlagen betalas av statens medel. Enligt de uppgifter som arbetsgruppen har fått finns det inget omedelbart behov att ersätta kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna. Arbetsgruppen anser att det med tanke på att trygga de samhällsomfattande tjänsterna är viktigt att postmarknaden fungerar effektivt. Också det föreslagna finansieringssystemet anses fylla sin uppgift bäst på en marknad där tjänsterna tillhandahålls av flera aktörer med goda chanser att öka sina marknadsandelar. Då sporrar konkurrensen tillhandahållarna till att förbättra sin produktivitet och till att tillgodose en god förvaltning av kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna. Genom att bredda stödet till dem som önskar etablera sig på postmarknaden kan man också stödja en gynnsam konkurrens och därigenom ett effektivt genomförande av de samhällsomfattande tjänsterna. Därför föreslår arbetsgruppen att man i postlagen bör ta in en ny bestämmelse enligt vilken den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i vissa fall blir skyldig att ge andra aktörer tillgång till sitt distributionsnät. Avsikten med bestämmelsen är att sänka tröskeln för nya aktörer att etablera verksamhet på marknaden. Arbetsgruppen har också granskat andra finansiella åtgärder i avsikt att trygga de samhällsomfattande posttjänsterna. Alternativen är offentlig upphandling och direkt statligt stöd till tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. Arbetsgruppen rekommenderar att dessa metoder inte införs på den finska marknaden.	



Date
2 April 2012

Title of publication Financing of a universal postal service. Final report of the working group.	
Author(s) Working group for financing of a universal postal service	
Commissioned by, date Ministry of Transport and Communications, 21 December 2010	
Publication series and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 9/2012	ISSN (online) 1795-4045 ISBN (online) 978-952-243-294-0 URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-294-0 Reference number
Keywords post, postal items, universal service, public funding, government support, public procurement	
Contact person Ms Laura Vilkkonen	Language of the report Finnish
Abstract <p>The Postal Act entered into force on 1 June 2011. It lays down provisions on a new finance mechanism whose purpose is to secure a universal postal service in a situation in which the service can not be provided on market terms.</p> <p>On 21 December 2010 the Ministry of Transport and Communications appointed a working group to explore the financing of a universal postal service. The working group was to examine how the finance mechanism referred to in the Postal Act could be implemented in practice. On 20 September 2011 the working group's mandate was broadened to cover the consideration of other finance models, too.</p> <p>The finance mechanism referred to in the Postal Act is new and based on the Postal Directive of the European Union. The Directive also allows the introduction of other finance models. The working group has primarily focused on the finance mechanism mentioned in the Postal Act.</p> <p>The working group proposes that in the future, the financing of a universal postal service be secured, as necessary, through a method pursuant to the Postal Act in which postal undertakings contribute to the reimbursement for costs to the universal service provider if the provision of a universal service has been found to constitute an unreasonable financial burden for it. In accordance with its mandate, the working group has prepared a bill proposing that a fee be collected from postal undertakings in order to secure a universal service.</p> <p>According to the bill, those liable for payment would be postal undertakings engaged in licensed postal operations as laid down in the Postal Act. Licensed postal operations would be subject to the fee, with the exception of universal service operations. The amount of the fee would be specified such that it would correspond to the reimbursement paid under the Postal Act to a universal service provider from central government funds at any given time. The working group states that according to the information it has received, there is presently no urgent need to reimburse the costs of a universal service.</p> <p>In terms of securing a universal service, it is important that the postal market works smoothly. The finance model proposed by the working group would best serve its purpose in a market with many service providers having good opportunities to increase their market shares. In a situation like this, competition would encourage the universal service provider to improve its productivity and promote good management of the costs related to universal service.</p> <p>Measures to facilitate access to the postal market would promote the creation of a favourable competitive environment and the effective implementation of a universal service. The working group therefore proposes that a provision be included in the Postal Act obliging a universal service provider to provide access rights to its delivery network in certain situations. This is aimed at lowering the threshold for new entrants to start operations in the market.</p> <p>The working group also examined other financial methods to secure a universal postal service, including public procurement and direct government support to a universal service provider. The working group does not, however, recommend these finance models for the Finnish market.</p>	

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	1
2.	Postipalvelujen tarjonta Suomessa.....	2
2.1	Lainsäädäntö	2
2.2	Yleispalveluvollisuus ja yleispalvelun tarjonta	3
2.3	Postimarkkinat.....	4
2.4	Postimarkkinoiden tulevan kehityksen arviointia.....	5
3.	Postitoiminnan sääntely EU:ssa	7
3.1	Postidirektiivin yleispalveluvelvoite	7
3.2	Postin yleispalvelun rahoituksen vaihtoehdot direktiivin mukaan	8
3.3	Postin yleispalvelun rahoitus muissa maissa	9
4.	Postin yleispalvelun rahoitus ja EU:n valtioneuvoston sääntely	13
4.1	EU:n valtioneuvoston sääntely	13
4.2	Postin yleispalvelun rahoituksessa huomioitavia näkökohtia.....	14
5.	Postilain mukainen yleispalvelun rahoitusjärjestelmä.....	15
5.1	Lainsäädäntö	15
5.2	Nettokustannusten laskenta	17
5.3	Kohtuuttoman taloudellisen rasitteen arviointi	22
5.4	Muiden postiyriyten osallistuminen kustannusten korvaamiseen	23
5.4.1	Postiyriyten määritelmä.....	23
5.4.2	Vaihtoehtoiset mallit	24
5.4.3	Liikevaihtomalli.....	26
5.4.4	Tukimaksun taso	30
5.4.5	Ehdotus verolaiksi.....	32
5.5	Valtion talousarviomenettely.....	33
6.	Julkinen hankinta	34
6.1	EU:n julkista hankintaa koskeva sääntely.....	34
6.2	Markkinatilanteen vaikutus.....	35
6.3	Hankinnan kohteena olevan markkina-alueen laajuus	37
6.4	Hankinnan kesto	37
6.5	Hankinnan suorittava taho.....	38
6.6	Julkisen hankinnan rahoittaminen	39
6.7	Julkisen hankinnan arviointia	40
7.	Työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset	41

Liitteet

- 1) Lakiehdotus postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävästä maksusta
- 2) Postimarkkinoille pääsyä tehostavat säännösethdotukset
- 3) Postilain soveltamisala
- 4) Prosessikaavio päätös- ja rahoitusmenettelystä nettokustannusten korvaamiseksi
- 5) Postin yleispalvelu vertailumaissa

1. Johdanto

Hallitus antoi lokakuussa 2010 esityksensä uudeksi postilaiksi (HE 216/2010 vp), joka tuli voimaan kesäkuun alussa 2011. Postilailla toimeenpantiin niin sanottu kolmas posti-direktiivi (2008/6/EY), joka muuttaa Euroopan parlamentin ja neuvoston ensimmäistä postidirektiiviä 97/67/EY sellaisena kuin se on aiempine muutoksineen.

Postidirektiivin mukaan postin yleispalvelua voidaan rahoittaa direktiivin 7 artiklassa määritellyillä tavoilla taikka jollain muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla. Jäsenvaltio voi ensinnäkin hankkia postipalveluita noudattaen julkisiin hankintoihin sovellettavia menettelyjä. Tällöin valtio ostaisi julkisena hankintana joitakin etukäteen määriteltäviä postipalveluita.

Julkisten hankintojen lisäksi direktiivissä säädetään kahdesta muusta menetelmästä, joilla yleispalvelun nettokustannuksia voidaan korvata. Näiden muiden menetelmien käyttöönotto edellyttää, että yleispalveluvelvoitteet aiheuttavat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Tällöin jäsenvaltio voi myöntää yritykselle korvauksen julkisista varoista tai luoda järjestelmän nettokustannusten jakamiseksi. Jos nettokustannukset jaetaan, jäsenvaltiot voivat perustaa korvausrahan korvauksen perimiseksi muilta postiyrityksiltä.

Postilain 6 lukuun sisältyy postidirektiivin mukaiset säännökset yleispalvelun rahoittamisesta. Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajalla on oikeus saada korvausta valtion varoista, jos yleispalvelun nettokustannukset muodostavat sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Muut postiyritykset veloitetaan osallistumaan kustannusten kattamiseen.

Rahoitusmekanismien sääntely sekä postidirektiivissä että postilaissa on uutta. Postidirektiivin toimeenpano on jäsenmaissa vielä kesken, eivätkä EU:n komission tapauskohtaiset linjaukset ole vielä tiedossa. Kompensaation perustana olevan nettokustannusten laskenta on myös uutta sääntelyä, eikä kokemuksia sen soveltamisesta juurikaan ole. Näistä syistä on perusteltua, että edellä mainitun hallituksen esityksen mukaisen rahoitusmekanismin valmistelua on jatkettu käytännön toteuttamisen osalta. Sen ohella tulee seurata rahoitusmallien soveltamista eri jäsenmaissa ja selvittää komission näkemykset eri vaihtoehtoihin.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 21.12.2010 työryhmän selvittämään, miten postilaikaa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettu rahoitusmekanismi käytännössä toteutettaisiin. Työryhmän on myös arvioitava sen vaikutuksia yleispalvelun ja muiden postipalveluiden tarjontaan. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksia hallituksen esityksen mukaisen rahoitusmekanismin käytännön toteuttamiseen liittyvistä ja muista vastaavista yleispalvelun rahoituksen varmistamiseen liittyvistä lainsäädäntötoimista ja muista tarvittavista toimenpiteistä.

Työryhmän tulee myös mahdollisuuksien mukaan arvioida postitoiminnan kehitystä ja sen vaikutusta yleispalvelun turvaamiseksi mahdollisesti tarvittavan kompensaation tarpeeseen. Lisäksi työryhmän tulee kartoittaa sitä, minkälaisia rahoitusmekanismeja EU:n eri jäsenmaissa otetaan käyttöön ja mitkä ovat EU:n komission näkemykset näiden suhteen.

Työryhmän tulee työnsä kuluessa kuulla Itella Oyj:tä, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry:tä, posti- ja logistiikka-alalla toimivia yrityksiä sekä muita työn kannalta tarpeelliseksi katsottavia tahoja ja asiantuntijoita.

Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin 20.9.2011. Työryhmän tulee aiemman toimeksiantonsa lisäksi arvioida myös muita vaihtoehtoisia rahoitusmalleja, joilla yleispalvelun

tarjonnan turvaavaa rahoitusta voitaisiin osoittaa ennakoivasti yleispalvelun tarjoajalle tilanteessa, jossa yleispalvelua tai sen osaa ei voitaisi muutoin ylläpitää. Arvioitavien vaihtoehtojen tulee olla EU:n postidirektiivin ja valtionavustussääntöjen mukaisia.

Postirahoitustyöryhmän tulee jättää toimeksiannon mukaiset ehdotuksensa 1.4.2012 mennessä. Ehdotukseen tulee sisältyä myös lisätoimeksiannon mukainen selvitys muista rahoitusmalleista.

Postin yleispalvelun rahoittamiseen on vaikea antaa yleispätevää ja kaikkialle Eurooppaan soveltuvaa mallia. Tämä johtuu jäsenvaltioiden postimarkkinoiden erilaisuudesta, kilpailutilanteesta, lainsäädännön eroista sekä jäsenvaltioiden maantieteellisistä ja yhteiskunnallisista eroista.

Harvaan asuttuna ja pinta-alaltaan laajana maana Suomessa postin peruspalvelujen turvaaminen on tärkeää, mutta se asettaa myös omat erityiset haasteensa. Postimarkkinat Suomessa ovat poikkeavat muiden jäsenvaltioiden markkinoista erityisesti siksi, että täällä on vain yksi hyvin vahva toimija, Itella Posti Oy, ja melko vähän muita toimijoita. Kirjepalveluiden osalta Itella Posti Oy on vielä ainoa toimija Manner-Suomessa, vaikka toimilupa kirjekaluteluun on 2.3.2012 myönnetty myös Esan kirjapaino Oy:lle. Se ei kuitenkaan vielä tätä raporttia luovutettaessa ollut aloittanut kirjekaluteloimintaa.

2. Postipalvelujen tarjonta Suomessa

2.1 Lainsäädäntö

Postitoimintaa säännellään 29 päivänä huhtikuuta 2011 annetulla postilailla (415/2011). Postilailla korvattiin vuonna 2001 annettu postipalvelulaki (313/2001) ja sillä kumottiin 1997 annettu laki haja-asutusalueiden postipalveluiden turvaamiseksi perittävästä maksusta (708/1997). Lain tarkoituksena on postin yleispalvelun turvaamisen lisäksi edistää yleisesti postitoimialan ja postipalvelujen kehitystä. Uusien yritysten tuloa postimarkkinoille edistetään karsimalla postiyrietysten velvollisuuksia aiemmasta. Lisäksi säännöksillä varmistetaan, että muilla postiyrietyksillä on pääsy olemassa olevan yleispalveluverkon tiettyihin osiin avoimin ja syrjimättömin ehdoin.

Postilain soveltamisalaan ei ole tehty muutoksia aiempaan postipalvelulakiin verrattuna. Soveltamisalaan kuuluvat osoitteellisten kirjelähetysten sekä yleispalvelupakettien välittäminen, kun taas lehtijakelu on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Lain soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet myös kuriirilähetäminen, yritysten sisäinen tai pienimuotoinen postitoiminta sekä muut pakettipalvelut kuin yleispalvelupaketit. Tällaisia yleispalveluun kuulumattomia pakettipalveluja ovat esimerkiksi verkkokaupoista tilatut tuotteet, joiden kysyntä on kasvusuunnassa.

Postitoiminnan harjoittaminen on edelleen toimiluvanvaraista toimintaa. Oikeusharkintaan perustuvan toimiluvan kirjepalveluiden tarjoamiseen myöntää valtioneuvosto. Toimiluvan sisältöä koskevia säännöksiä on täsmennetty aiempaan postipalvelulakiin verrattuna. Toimipisteverkkoa tai viisipäiväistä jakelua koskevia ehtoja ei esimerkiksi voida asettaa muille kuin yleispalvelun tarjoajalle.

Uuden postilain myötä yleispalveluvelvoitteen asettamista on muutettu. Lain tullessa voimaan yleispalveluvelvollisuus oli toimiluvassa asetettu Itella Posti Oy:lle. Postilain mukaan velvollisuus yleispalvelun tarjontaan asetetaan jatkossa postimarkkinoiden arvioinnin perusteella tietyille yritykselle Viestintäviraston päätöksellä. Velvollisuus voidaan myös jättää nimenomaisesti asettamatta, jos yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden tarjonta osoittautuisi arvioinnin perusteella riittäväksi. Yleispalvelun tarjoajalla on posti-

lain myötäkin velvollisuus järjestää lähetysten keräily ja jakelu viitenä arkipäivänä viikossa.

Postilain tarkoituksena on varmistaa, että koko maassa on saatavilla kohtuullisin, avoimin ja syrjimättömin ehdoin postin peruspalvelut, jotka vastaavat keskimääräisen käyttäjän palvelutarpeita. Palvelujen saatavuus varmistetaan määrittelemällä aikaisempaa tarkemmin postin yleispalvelu ja täsmentämällä yleispalvelun tarjoajan velvollisuuksia. Yleispalveluvelvoitetta on tarkennettu siten, että laissa määritellään palvelu, joka tulee vähintään pitää tarjolla. Vähimmäisvaatimukseksi on määritelty sellaisen kirjetuotteen tarjonta, johon sovelletaan kirjeen kulkunopeutta kuvaavaa yleispalvelun laatustandardia. Käytännössä postipalvelun perustuotteen muodostaa kirjetuote, joka on tarkoitettu perille toimitettavaksi lähettämistä seuraavana toisena päivänä aiemmin käytössä olleen niin sanotun 1. luokan kirjeen sijasta.

Postilailla turvataan yleispalvelun saatavuutta edistämällä yleispalvelun tarjoamisen edellytyksiä siten, että yleispalvelua on mahdollisuus tarjota mahdollisimman kustannustehokkaasti. Lisäksi uuteen lakiin sisällytettiin mekanismi, jolla viime kädessä varmistetaan yleispalvelun tarjonta julkisin varoin, jos yleispalvelun nettokustannukset muodostuvat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomiksi. Lähtökohtana kuitenkin on, että yleispalvelua pystytään tarjoamaan kustannustehokkaasti ja tarjonta pystytään rahoittamaan markkinaehtoisesti.

2.2 Yleispalveluvelvollisuus ja yleispalvelun tarjonta

Postilain yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata käyttäjille kohtuuhintainen postitoiminnan peruspalvelu tasapuolisin ehdoin. Postilaissa säädetään postin yleispalvelusta eli niistä palveluista, joiden tulee olla kaikkien saatavilla koko maassa. Postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluu yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla maksettujen enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten sekä enintään kymmenen kilon painoisten postipakettien tarjonta. Lisäksi yleispalveluun kuuluu edellä mainittujen kirjeiden ja pakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut sekä maahan saapuvien enintään kahdenkymmenen kilon painoisten postilähetysten tarjonta.

Postilaki turvaa lisäksi viisipäiväisen jakelun sekä toimipisteverkon ylläpidon jokaisessa kunnassa. Postilain 16 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla.

Viestintäviraston tehtävänä on päättää yleispalvelun tarjontaan velvollisten postiyhtyritysten nimeämisestä. Postilain mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyhtyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Yleispalveluvelvollisuus voidaan asettaa enintään siihen saakka kuin yrityksen toimilupa on voimassa.

Viestintävirasto on selvittänyt yleispalvelun tarjontaa ja käyttäjien mahdollisuuksia saada yleispalveluun kuuluvia postipalveluita sekä nimennyt yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden tarjontaan velvollisen postiyhtyrityksen niille alueille, joille nimeämisestä on pidetty yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi välttämättömänä. Yleispalveluyhtyrityksen nimeäminen on perustunut Viestintäviraston keräämiin postipalvelujen tarjontaa koskeviin tietoihin.

Yleispalveluyhtyritysten nimeäminen on muodostui kahdesta vaiheesta. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltiin yleispalvelun alueellista tarjontaa. Jos käyttäjien saatavilla ei tietyllä maantieteellisellä alueella ollut riittävästi vaihtoehtoisia palveluita, oli tälle alueelle välttämätöntä nimetä yleispalveluyhtyritys. Tällöin käynnistyi arvioinnin toinen

vaihe, eli nimettävän yleispalveluyrityksen valinta. Yleispalveluyritykseksi valittiin se postiyrittäjä, jolla on parhaat edellytykset yleispalvelun tarjontaan.

Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Viestintävirasto seuraa kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita ja analysoi markkinoita uudelleen markkinatilanteen muutosten tätä edellyttäessä. Vuonna 2011 teetetyn postimarkkinoiden arvioinnin pohjalta Viestintävirasto on 29.12.2011 antamallaan päätöksillä nimennyt Itella Posti Oy:n yleispalveluyritykseksi koko maahan, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa kirjelähetysten postipalvelujen tarjontaan sekä kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan. Itella Posti Oy on myös nimetty maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien postipalvelun tarjontaan seuraaviin kuntiin: Askola, Halsua, Kauniainen, Lestijärvi, Luoto, Marttila, Masku, Muurame, Pomarkku, Pyhtää, Rusko ja Siuntio.

2.3 Postimarkkinat

Nykyinen, 1.6.2011 voimaan tullut postilaki on täytännöllisesti EU:n kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY6). Uusimman postidirektiivin keskeisin tavoite on avata Euroopan postipalvelujen markkinat kilpailulle mahdollisimman kattavasti.

Viestintäviraston Viestintämarkkinoiden puolivuotiskatsaus 2011¹ mukaan postipalvelut tai lähemmin postilähetyspalvelut voidaan jakaa kirje-, lehti-, pakettijakeluun sekä osoitteettomiin lähetyksiin. Lehtijakelut jaetaan vielä sanomalehti- ja aikakauslehtijakeluun. Näistä ainoastaan kirjejakelu on toimiluvanvaraista. Tällä hetkellä valtakunnallista kirjejakelua saa toimiluvan mukaisesti hoitaa Itella Posti Oy. Itella Posti Oy on valtion kokonaan omistaman Itella Oyj:n tytäryhtiö. Itella Oyj:n toiminta on jaettu viestinvälityksen, logistiikan ja informaation liiketoimintaryhmiin. Konsernin liikevaihto oli vuonna 2011 noin 1 900 miljoonaa euroa. Siitä viestinvälityksen osuus oli noin 58 prosenttia, logistiikan noin 28 prosenttia ja informaation 14 prosenttia. Postilainsäädännön piiriin kuuluvat toiminnot on organisoitu viestinvälityksen liiketoimintaryhmään. Tämän liiketoimintaryhmän liikevaihto vuonna 2011 oli 1 151 miljoonaa euroa ja liikevoitto 31,4 miljoonaa euroa. Konsernin palveluksessa oli noin 27 500 työntekijää, joista 65 prosenttia työskenteli viestinvälitys-liiketoimintaryhmään kuuluvissa tehtävissä.

Itellan lisäksi toimiluvan alueelliseen kirjejakeluun on 2.3.2012 saanut Esan Kirjapaino Oy, joka ei vielä ole käynnistänyt kirjejakelutoimintaansa. Esan Kirjapaino Oy:n liikevaihto vuonna 2010 oli 30,5 miljoonaa euroa ja sen jakelua hoitavan tytäryhtiön, Esa Jakelut Oy:n liikevaihto vuonna 2010 8,8 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan maakunnassa on oma postilainsäädäntönsä ja siellä yleispalvelun tarjoajana toimii Posten Åland Ab.

Itellalla ei siis vielä käytännössä ole kilpailijoita kirjelähetyksissä eikä aikakauslehtijakelussa, koska aikakauslehdet jaetaan kirjejakelun yhteydessä. Itellan markkinaosuudet kirje- ja aikakauslehtijakelussa ovat Manner-Suomessa hyvin lähellä sataa prosenttia. Sanomalehtijakelussakin kilpailu on varsin vähäistä, koska Itella on ainoa, joka tarjoaa valtakunnallista sanomalehtijakelua. Vaihtoehtona Itellalle ovat sanomalehtien omat jakeluorganisaatiot, jotka jakavat alueellisesti oman yhtiön sanomalehtiä. Itellan markkinaosuus sanomalehdissä on noin kolme neljäsosaa. Pakettijakelussa ja osoitteettomassa jakelussa Itellalla on valtakunnallisia kilpailijoita. Niissä Itellalla on markkinaosuudesta noin puolet.

Suomessa postin jakeluverkossa jaettiin vuonna 2010 noin 1,1 miljardia kirjettä. Volyymilaskusta huolimatta luku pysyi vuonna 2011 samalla tasolla. Postitoiminta on monivaiheista toimintaa, joka muodostuu keräilystä, lajittelusta, kuljetuksista ja jakelusta. Samassa tuotantoprosessissa tai muutoin samoilla resursseilla välitetään ja jaellaan eri-

¹ http://www.ficora.fi/attachments/62QK8WRmW/Markkinakatsaus_3_2011.pdf

tyyppisiä tuotteita, kuten lehtiä. Vuonna 2010 lähetettiin kaiken kaikkiaan noin 1,1 miljardia kirjelähetystä, joista enintään kahden kilon painoisia käteismaksullisia lähetyksiä oli yhdeksän prosenttia, sekä noin 36 miljoonaa pakettilähetystä, joista enintään 10 kilon painoisia käteismaksullisia lähetyksiä oli noin neljä prosenttia.

Postilähetyspalvelututkimus 2010² mukaan kotimaan lähetysten kokonaismäärä oli yhteensä noin neljä miljardia lähetystä. Siitä puolet eli noin kaksi miljardia kappaletta jaettiin osoitteetonta postia (suoramarkkinointikirjeitä ja ilmaislehtiä). Kasvua edeltävään vuoteen verrattuna oli kolme prosenttia. Kirjeiden määrä väheni yhden prosentin ja pysyi hieman yli miljardissa kappaleessa. Sanomalehtijakelun määrä väheni myös prosentin noin 700 miljoonaan kappaleeseen. Aikakauslehtien määrä putosi postilähetyslajeista eniten, peräti kahdeksan prosenttia, 339 miljoonaan kappaleeseen. Pakettien kotimaanlähetysten määrät pysyivät edellisen vuoden tasolla eli 36 miljoonassa kappaleessa. Pakettien ulkomaan lähetykset sen sijaan kasvoivat peräti 11 prosentilla kymmeneen miljoonaan kappaleeseen. Ulkomaan lähetysten kasvu perustui maahan saapuvien lähetysten jyrkkään nousuun vuonna 2010.

Pakettimarkkinoilla kilpailu on kirjemarkkinoita paljon laajempaa ja siellä toimivat Itellan ohella suurimpina Matkahuolto Oy, Posten Logistik SCM Oy, Rautakirja Oy ja VR kappale-tavaralogistiikka (Transpoint Oy vuoteen 2010 asti). Näillä kaikilla on valtakunnallinen toimipisteverkko, joista kuluttajat voivat lähettää ja noutaa paketteja. Osoitteettomissa lähetyksissä Itellan kanssa kilpailee Suomen Suoramainonta (SSM) -nimen alla toimiva yritysjoukko.³

Balance Consultingin tekemien tilinpäätösanalyysien mukaan⁴ Itellan liikevaihdon suuruus osoittaa sen olevan ylivoimaisesti suurin postipalveluja tuottava yritys Suomessa. Itellan kuten myös Suomen postimarkkinoilla pitkään toimineen Matkahuollon liikevaihdot, oma-varaisuusasteet ja liiketulokset ovat olleet viimeisinä vuosina varsin vakaita. Sijoitetun pääoman tuotot ovat sen sijaan vaihdelleet paljonkin. Suomessa tuoreemman yrityksen Posten Logistiikin liikevaihto on kasvanut moninkertaisesti muutaman vuoden aikana ja Posten Logistik on nyt suuruudeltaan Matkahuollon kokoinen. Osoitteettoman postin palveluja tarjoavan Janton konsernin tunnusluvut osoittavat sen tekevän erittäin hyvää taloudellista tulosta. Posti- ja kuriiritoiminnan yritykset ovat yleensä pieniä miljoonan tai kahden miljoonan euron yrityksiä, jotka toimittavat alueellisesti pakettilähetyksiä ja joiden tuotto sijoitetulle pääomalle on erittäin hyvä.

2.4 Postimarkkinoiden tulevan kehityksen arviointia

Postitoiminnan toimialan ja harjoitetun liiketoiminnan luonne on muuttunut. Perinteisen postitoiminnan merkitys on vähentynyt samalla kun logistiikan ja kokonaispalvelun rooli on kasvanut. Postitoimintaan kytkeytyy aiempaa selkeämmin muu pienlähetyksen jakelutoiminta sekä näihin liittyvät lisäpalvelut. Toiminnan kehittämisessä korostuvat yritysten, yhteisöjen sekä yksittäisten kuluttajien asiakastarpeet. Entistä enemmän on tarpeen luoda palvelukokonaisuuksia, joissa yhdistyvät fyysinen ja sähköinen viestintä sekä erilaiset liitännäispalvelut. Postitoiminnan sisällä syntyvällä kilpailulla on vaikutuksia, mutta koko toimialan kannalta keskeistä on kehittää toimintaa siten, että ala säilyy kilpailukykyisenä suhteessa muihin viestinvälitysmuotoihin. Entistä tärkeämpää onkin kehittää toimintatapoja asiakastarpeista lähtien.

2

http://www.ficora.fi/attachments/suomimq/5zea53OJI/Postilähetyspalvelututkimus_2010.pdf

³ Viestintämarkkinoiden puolivuotiskatsaus 2011, Viestintävirasto 2011.

⁴ Viestintämarkkinoiden puolivuotiskatsaus 2011, Viestintävirasto 2011.

Postitoiminnan toimiala on myös kansainvälistynyt nopeasti. Suuret valtioiden omistamat postiyritykset ovat laajentaneet toimintaansa muihin maihin eri tavoin. Itella Oyj:n osalta kansainvälistyminen on näkynyt viime vuosina muun muassa logistiikkatoimintojen laajenemisella yritysostoin Ruotsiin, Norjaan (2006) ja Venäjälle (2008); Itella Informaation laajenemisella Puolaan sekä Viestintävälityksen laajenemisella Venäjälle (2008).⁵ Lisäksi kansainväliset kuriiri- ja logistiikkayritykset hakeutuvat uusille markkinoille liiketoimintamahdollisuuksien avautuessa. Tuorein kansainväliseen laajenemiseen liittyvä tieto pakettimarkkinoiden osalta on maaliskuun puolellisavälissä julkistettu uutinen hollantilaisen TNT-yhtiön myymisestä yhdysvaltalaiselle pakettien kuljetusyhtiö UPS:lle.

Tietoyhteiskuntakehitys ja sähköisen viestinnän vahva lisääntyminen vaikuttavat olennaisesti postitoiminnan kehitykseen. Vaikutukset näkyvät niin printtimedian jakeluvolyymien laskuna kuin toisaalta pakettiliikenteen kasvuna. Suomessa kirjevolyymi kasvoi hieman vielä vuonna 2008, mutta väheni vuonna 2009 1,7 prosenttia. Kehityksen oletetaan jatkuvan. Julkisen vallan ja viranomaisten pyrkimykset sähköisen viestinnän lisäämiseen vaikuttavat omalta osaltaan lähetysvolyymien kehitykseen. Tele-, pankki- ja vakuutusyritysten laajamittainen siirtyminen sähköiseen viestintään tulee alentamaan lähetysmääriä merkittävästi. Postitoiminnan kannalta olennaista on myös sanoma- ja aikakauslehtien tilaajamäärien kehitys, vaikka lehtien jakelu ei lain soveltamisalaan sisällykään. Sanomalehtien levikkikehitys on laskevaa, mutta aikakauslehtien levikit ovat vielä pysyneet suhteellisen korkealla tasolla. Osoitteettomien lähetysten määrä puolestaan on kasvussa.

Postilähetysten lähettäjäasiakkaiden kysynnän ohella ratkaisevaa on myös postin vastaanottaja-asiakkaiden, erityisesti yksittäisten kansalaisten toimintatapojen ja tarpeiden muutokset. Perinteisen postipalvelun ja sähköisten palveluiden yhdistämisestä on jo josain määrin kokemuksia. Yleispalvelun tarjoaja Itella Posti Oy on järjestänyt kokeilun, jossa fyysisen postin jakelua yhdistetään sähköiseen viestintään siten, että viesti toimitetaan vastaanottajalle kahdella tavalla. Kokeilussa toimitaan vastaanottajien vapaaehtoisesta suostumuksesta nojalla. Kaksipäiväistä fyysistä jakelua täydennetään kokeilussa välittämällä kirjelähettyksiä postin saajille sähköisessä muodossa. Laajakaistan levitessä myös tällainen toimintamalli voi olla yhä useamman ulottuvilla ja sitä voidaan hyödyntää tilanteissa, joissa on olemassa perusteet poiketa viisipäiväisestä jakelusta. Sähköistä viestintää voidaan käyttää myös osana viisipäiväistä jakelua vastaanottajan ja lähettäjän suostumuksella.

Liikenne- ja viestintäministeriön postipalvelujen tasoa mittaavan seurantatutkimuksen⁶ mukaan suomalaisten selkeä enemmistö pitää maan postitoimintaa korkeatasoisena. Seurantatutkimusta on tehty vuodesta 1996 lähtien ja koko sen ajan suomalaisten käsitykset postitoiminnasta ovat olleet erittäin myönteisiä. Ajoittaisista lievistä vaihteluista huolimatta varsinkin yksityishenkilöiden arviot ovat pysyneet vakaina. Selvityksen mukaan sekä yritys- että yksityisasiakkaat arvostavat toiminnan luotettavuutta, laatua ja ammattitaitoa. Vastaavansuuntaisia tuloksia on myös saatu Itellan omista markkinatutkimuksista.

Muutokset postimarkkinoilla voidaan kokea sekä negatiivisina, kuten kirjemarkkinoilla mutta myös positiivisina, kuten pakettimarkkinoilla. Sähköistymisen myötä perinteisen kirjejakelun volyymit laskevat, mutta samanaikaisesti pakettivolyymit kasvavat etäkautan yhä yleistyessä. Muutos vaikuttaa olennaisesti postitoimijoiden toimintaympäristöön ja asettaa heidät uudenlaisen kilpailutilanteeseen.

⁵ Vuosikertomus ja yritysraportti 2010. Itella.

⁶ Postipalvelututkimus 2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 18/2011.

Itella Oyj:n 17.2.2012 julkaistujen tilinpäätöstietojen⁷ mukaan Itella-konsernin liikevaihto vuonna 2011 kasvoi 3,2 prosenttia ollen 1 900,1 miljoonaa euroa. Kansainvälisen liike-toiminnan osuus tästä oli 33 prosenttia. Liiketulos ilman kertaluonteisia eriä oli 30,5 miljoonaa euroa eli 1,6 prosenttia liikevaihdosta. Itella Viestinvälityksen liikevaihto kasvoi hieman ja kannattavuus heikkeni selvästi. Itella Informaation liikevaihto kasvoi 5,4 prosenttia, mutta liiketulos ilman kertaluonteisia eriä heikkeni selvästi. Itella Logistiikan osalta liikevaihto kasvoi kahdeksan prosenttia ja liiketappio ilman kertaluonteisia eriä pieneni edellisvuodesta. Koko konsernin sekä kaikkien Itellan liiketoimintojen operatiivinen kassavirta oli selkeästi positiivinen ja konsernin vakavaraisuus säilyi hyvällä tasolla.

Toimintaympäristön asettamista haasteista huolimatta Itellan asemaa pidetään edelleen vahvana niin Suomessa kuin lähialueilla. Itellan posti- ja logistiikkatoiminnassa on me-nossa muutos kohti monikanavaista palvelumallia, jonka yhtenä osana on verkkokaupan kasvu. Itella Logistiikan asema ja kilpailukyky niin Pohjoismaissa, Baltiassa kuin Venäjällä on vahva. Vaikeimman haasteen edessä lienee perinteinen postitoiminta ja kirjekakelu, vaikka kilpailu Suomessa vähäistä vielä onkin. Pakettimarkkinoilla kilpailijoita jo on, mutta kirjemarkkinoilla ainoa toimija on vielä tällä hetkellä Itella Posti Oy. Toimiluvan saanut Esan Kirjapaino Oy ei vielä ole alueellista kirjekakeluaan käynnistänyt. Vielä ei ole selvää ketkä toimijat Suomen postimarkkinoille tulevaisuudessa suuntaavat ja millä aikataululla mahdollinen kilpailu kirjekakelussa laajenee. Tätä raporttia luovutettaessa yhtään toimilupahakemusta ei ole vireillä.

3. Postitoiminnan sääntely EU:ssa

3.1 Postidirektiivin yleispalveluvelvoite

Postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen saatiin lainsäädännön osalta päätökseen Euroopan unionissa vuonna 2008 annetulla direktiivillä 2008/6/EY.⁸ Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on taattava korkealaatuisten ja kohtuuhintaisten postin yleispalvelujen tarjoaminen koko EU:ssa. Uudistuksella luodaan sääntelykehys muun muassa yleispalveluvelvoitteen määrittelylle. Direktiivissä luodaan myös reunaehdot yleispalvelun rahoittamiselle.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on oikeus yleispalveluun. Direktiivin mukaan yleispalveluun sisältyy tietynlaatuisten postipalvelujen pysyvä tarjonta kaikille käyttäjille kohtuullisin hinnoin jäsenvaltioiden koko alueella. Tätä varten jäsenvaltioiden on 3 artiklan mukaan varmistettava, että yhteyspisteiden ja lähetyspaikkojen tiheydessä otetaan huomioon käyttäjien tarpeet ja että vähintään viitenä työpäivänä viikossa taataan yleispalvelun toteutuminen. Tämä käsittää vähintään yhden keräilyn ja yhden jakelun perillekannon.

Jäsenvaltio voi nimetä yleispalvelun tarjoajaksi yhden tai useamman yrityksen kattaakseen palvelutarjonnan koko alueellaan. Yleispalvelun tarjoajan nimeämistä on tarkasteltava uudelleen määrääjain. Kunkin jäsenvaltion on yhteisön lainsäädännön mukaisesti vahvistettava yleispalvelun tarjoajia koskevat velvoitteet ja oikeudet ja julkaistava ne. Jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalveluihin kuuluvia postipalveluja varten käyttöön valtuu-

7

http://www.itella.fi/group/liitteet/taloustiedot/2011/Itellan_tilinpaaostiedote_ ja_hallituksen_toimintakertomus_2011.pdf

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta.

tusmenettelyjä, yksittäiset toimiluvat mukaan lukien, taatakseen olennaisten vaatimusten noudattamisen ja turvataksaan yleispalvelujen tarjonnan.

Direktiivin 5 artiklassa on asetettu yleispalvelun saatavuuden laadulliset vähimmäisvaatimukset olennaisten vaatimusten noudattamisesta, yhdenvertaisesta palvelun tarjoamisesta, syrjimättömyydestä, jatkuvuudesta muutoin kuin ylivoimaisen esteen sattuessa sekä kehittymisestä teknisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön sekä käyttäjien tarpeiden mukaan.

3.2 Postin yleispalvelun rahoituksen vaihtoehdot direktiivin mukaan

Postidirektiivillä avataan markkinoita asteittain kieltämällä jäsenvaltioita myöntämästä tai pitämästä voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Jäsenvaltiot voivat sen sijaan rahoittaa yleispalvelun tarjonnan yhdellä tai useammalla 7 artiklassa luetellulla tavalla tai muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla.

Jos yleispalvelun tarjoaja voi vakuuttavasti osoittaa, että postin yleispalvelujen tarjonta aiheuttaa kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan ottaa käyttöön *korvausjärjestelmän*, jossa hyödynnetään esimerkiksi julkisia hankintamenettelyjä, julkisista varoista maksettavia korvauksia tai palvelujen tarjoajien ja/tai käyttäjien yhteistä järjestelmää taikka muuta perustamissopimuksen mukaista menettelyä. Riippumattoman kansallisen sääntelyviranomaisen on tutkittava ja hyväksyttävä kohtuutonta taloudellista rasitetta koskevat vaatimukset.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa sallitaan yleispalvelun rahoittaminen hankkimalla siihen kuuluvia palveluja julkisiin hankintoihin sovellettavia sääntöjä noudattaen. Näihin kuuluvat direktiivin 2004/17/EY⁹ mukaisesti kilpailuun perustuva neuvottelumenettely tai neuvottelumenettelyt, joissa hankintailmoitus joko julkaistaan tai ei julkaista. Erityisalojen hankintamenettelyä koskeva direktiivi on saatettu Suomessa voimaan lailla vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007).

Artiklan 3 kohdan mukaan rahoituksen varmistamiseksi voidaan ottaa käyttöön järjestelmä, jolla myönnetään yleispalvelun tarjoajille korvaus julkisista varoista, tai järjestelmä, jolla yleispalveluvelvoitteiden nettokustannukset jaetaan kollektiivisesti palvelujen tarjoajien ja/tai käyttäjien kesken. Artiklan 3 kohdan rahoituskeinojen käyttöön ottaminen edellyttää sitä, että yleispalveluvelvoitteet johtavat nettokustannuksiin ja aiheuttavat yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Artiklassa on lisäksi kollektiivisen korvausrahaston perustamista koskevia tarkempia säännöksiä. Jäsenvaltiot voivat asettaa direktiivissä tarkoitetun valtuutusten myöntämisen ehdoksi sen, että palvelun tarjoajat veloitetaan maksamaan tukiosuus mainittuun rahastoon tai noudattamaan yleispalveluvelvoitteita.

Nettokustannusten laskemisessa on otettava huomioon direktiivin uusi liite I, jossa on yleispalvelun mahdollisten nettokustannusten laskemista koskevat ohjeet. Nettokustannuksista johtuvia tukiosuuksia laskettaessa on noudatettava avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita. Päätösten on perustuttava objektiivisiin ja todennettaviin perusteisiin ja ne on julkaistava.

Postidirektiivin mukainen postin yleispalvelun rahoitukseen ja nettokustannusten laskentaan liittyvä sääntely on uutta, eikä sen soveltamisesta toistaiseksi ole syntynyt vakiintu-

⁹ Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

nutta oikeuskäytäntöä. EU:n komissio on vasta alkuvuodesta 2012 käynnistänyt selvityksen nettokustannusten laskentaan liittyvistä seikoista, eikä sen vuoksi ole vielä mahdollista arvioida eri maiden käytäntöjen direktiivin mukaisuutta sen tarkemmin. Lisäksi EU:n postiregulaattoreiden yhteistyöelimestä (ERGP) on vireillä nettokustannuslaskentaan liittyvä hanke. ERGP:n työryhmässä on ensi vaiheessa selvitetty erilaisia lähestymistapoja ja menetelmiä nettokustannusten laskemiseen. Työryhmän tekemän kyselyn mukaan suurimmalla osalla regulaattoreista ei ole vielä olemassa tapaa nettokustannusten laskeamiseen ja myös käytännön kokemuksia on vähäisesti.

3.3 Postin yleispalvelun rahoitus muissa maissa

Postin yleispalvelun rahoitus on mahdollista toteuttaa Euroopan Unionin jäsenmaissa julkisella hankinnalla, keräämällä tukimaksu postiyriyksiltä yleispalvelun nettokustannusten korvaamiseksi yleispalvelun tarjoajalle tai suoralla valtion tuella. Useissa maissa sekä postiyriykset että valtio osallistuvat nettokustannusten korvaamiseen. Valtion osallistuminen nettokustannusten korvaamiseen johtuu siitä, että muilta postiyriyksiltä kerättävät tukimaksut eivät välttämättä riitä yleispalvelusta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tällöin osa kustannuksista voidaan periä muilta postiyriyksiltä ja osa valtiolta.

Postidirektiivin 3 artiklan 1 kohta mahdollistaa sen, että tietyt jäsenvaltiot voivat lykätä postidirektiivin täytäntöönpanon 31 päivään joulukuuta 2012 palvelujen varaamiseksi edelleen yhdelle tai useammalle yleispalvelujen tarjoajalle. Tšekin tasavalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Puola, Romania ja Slovakia ovat ilmoittaneet komissiolle aikomuksestaan käyttää direktiivissä säädettyä poikkeusta. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että direktiivin rahoitusmekanismiin soveltamisesta on näiden maiden osalta hyvin vähän tietoa saatavilla.

Nettokustannusten korvaamista koskevan korvausrahaoston ovat lainsäädännöllään mahdollistaneet Alankomaat, Belgia, Espanja, Kypros, Saksa, Tanska, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Portugali, Ranska, Slovenia ja Slovakia. Norjalla on usean vuoden ajalta kokemusta nettokustannusmenetelmän käytöstä, minkä vuoksi se on otettu mukaan kansainväliseen vertailuun.

Ruotsissa, Saksassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Virossa postin yleispalvelu voidaan rahoittaa julkisena hankintana. Ruotsissa ja Luxemburgissa menetelmää ei ole vielä otettu käyttöön käytännön tasolla, vaikka laki sen mahdollistaakin. Virossa yleispalvelua voidaan rahoittaa lisäksi myös korvaamalla yleispalvelusta aiheutuvat nettokustannukset.

Seuraavaksi tuodaan esille, miten postin yleispalvelun rahoitus on järjestetty muutamissa vertailumaissa. Työryhmäraportin liitteessä 5 kuvataan maiden yleispalvelun sisältö sekä toimilupaa vaativat liiketoiminnat.

Alankomaat

Alankomaissa vuoden 2009 postilaki (Postwet 2009) sisältää säännökset postin yleispalvelun nettokustannusten korvaamisesta. Nettokustannusten korvaaminen yleispalvelun tarjoajalle ei kuitenkaan ole ensisijainen keino yleispalvelun kustannusten kattamiseen. Ensimmäisenä keinona tilanteessa, jossa nettokustannuksia on syntynyt, olisi yleispalvelujen hintojen korottaminen ja pyrkimys nettokustannusten alentamiseen muilla keinoilla. Nettokustannusten korvaaminen olisi näiden toimien jälkeen viimesijainen keino.

Yleispalvelun tarjoajan PostNL:n on pyydettävä nettokustannusten korvaamista postitoimintaa valvovalta viranomaiselta OPTA:lta (Independent Post and Telecommunications Authority) kuuden kuukauden kuluessa sen vuoden loputtua, kun nettokustannuksia on aiheutunut. Nettokustannukset voidaan korvata vain vuoden ajalta. Korvausta maksetaan vain, jos OPTA katsoo, että nettokustannuksien syntyminen on ollut todennäköistä.

Korvaukset kerätään kaikilta postitoimijoilta. Tukimaksusummat määräytyvät relevantin liikevaihdon perusteella. Relevantilla liikevaihdolla tarkoitetaan yleispalveluun verrattavissa olevaa toimintaa. Lain mukaan asetuksella voidaan tarkemmin säätää nettokustannusten laskemisesta, kuten kustannusten kohdistamisesta yleispalveluun kuuluvien ja kuulumattomien palveluiden välillä.

Toistaiseksi Alankomaissa yleispalvelun ei ole katsottu aiheuttavan merkittäviä kustannuksia yleispalvelun tarjoajalle. Tämän vuoksi nettokustannuksia ei ole vielä laskettu, eikä tukimaksujen keräystä pantu täytäntöön.

Belgia

Belgiassa yleispalvelu rahoitetaan pääosin varattujen palveluiden tuotoilla. Lisäksi lain-säädäntö mahdollistaa erityisen korvausrahaston perustamisen. Lain perusteella toimiluvan haltijat, yleispalvelun tarjoaja De Post-La Poste mukaan lukien, voidaan velvoittaa suorituksiin korvausrahastolle.

Yleispalvelun tarjoajan tulee hakea nettokustannusten korvaamista asianomaiselta ministeriltä. Hakemus toimitetaan myös valvovalle viranomaiselle (Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications, BIPT), joka antaa hakemuksesta lausunnon kahden kuukauden kuluessa. Hakemuksessaan yleispalvelun tarjoajan on todistettava, että nettokustannukset aiheuttavat sille kohtuuttoman rahoitustaakan. Rahoitustaakkaa pidetään kohtuuttomana, mikäli sen osuus on yli kolme prosenttia yleispalvelua koskevasta liikevaihdosta. Valtio korvaa tästä ylimenevän osuuden.

Espanja

Espanjassa postiyrietykset, joilla on toimilupa ja yli 50 000 euron liikevaihto, maksavat vuosittain tukimaksuna 0,5 prosenttia toimiluvanvaraisesta liikevaihdostaan valtiolle. Tukimaksujen maksamiseen osallistuu myös yleispalvelun tarjoaja (Correos) sekä valtio. Yleispalveluoperaattori laatii nettokustannuslaskelman, jonka regulaattori käy läpi ja määrittää kohtuuttoman taloudellisen rasiitteen suuruusluokan. Tukimaksut kerätään toimijoilta kerran vuodessa, mutta valtio maksaa tukiosuuden vuosineljänneksittäin. Maksettujen ja todellisen maksuveloitteen välinen osuus tasataan, kun tilikausi päättyy ja kun taloudellisen taakan suuruus varmistuu.

Espanjassa yleispalvelun sisältöön kuuluvat osoitteelliset kirjeet kahteen kilogrammaan asti, osoitteelliset paketit 20 kilogrammaan asti sekä postilähetysten kirjaamis- ja vaakuuttamispalvelut. Yleispalvelutuotteiden jakelu edellyttää toimilupaa.

Norja

Norjassa postidirektiiviä ei ole pantu täytäntöön. Maassa on kuitenkin verrattain pitkä kokemus tukimaksujen keräämisestä, minkä vuoksi sen käytäntöä on syytä tarkastella tässä raportissa. On kuitenkin huomattava, että Norjan käyttämää mekanismia ei ole arvioitu postidirektiivin valossa.

Norjassa on käytetty nettokustannuslaskentaa jo pitkään korvausten maksamiseksi yleispalveluoperaattoreille. Korvaukset ovat noin kaksi prosenttia Posten Norgen kirjetoinnin liikevaihdosta. Posten Norge laatii vuosittain laskelman yleispalvelun tarjoamisen kustannuksesta. Ulkopuolinen tilintarkastaja tarkastaa ja vahvistaa laskelman oikeellisuuden.

Yleispalvelun tarjoamisen kustannusten laskeminen toteutetaan siten, että ensin arvioidaan varatuista palveluista tulevaisuudessa kertyvä voitto ja tämän jälkeen vähennetään yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuva kustannus. Yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuva

kustannus lasketaan arvioimalla ensin palvelutaso, jonka Posten Norge tarjoaisi ilman yleispalveluvelvoitetta. Tätä hypoteettista liiketaloudellisesti kannattavaa palvelutasoa verrataan yleispalveluvelvoitteen mukaiseen tasoon. Merkittävin ero hypoteettisessa ja todellisessa tasossa on jakelutiheydessä harvaan asutuilla alueilla. Kustannusten lisäksi yleispalvelusta aiheutuu hyötyjä, jotka otetaan kustannusten lisäksi huomioon määrittelyssä liiketaloudellisesti kannattavaa palvelutasoa.

Vuonna 2010 Posten Norge arvioi, että sille aiheutui yleispalvelusta noin 57 miljoonan euron *kokonaiskustannukset*. Norjan yleispalveluun kuuluu kuitenkin kuusipäiväinen jakelu ja yhtiö on arvioinut, että jakeluvelvoitteen alentamisella viiteen päivään saataisiin aikaiseksi noin 20 miljoonan euron säästö. Tällöin yleispalveluvelvoitteesta aiheutuisi yrityksen arvion mukaan noin 37 miljoonan euron kokonaiskustannukset.

Ranska

Ranskassa postin yleispalvelun tukemiseksi on rakennettu varsin monimutkainen järjestelmä. Yhtenä osana järjestelmää yleispalvelun tarjoajan (La Poste) on mahdollista saada korvauksia kompensatorahaston kautta yleispalveluvelvoitteen aiheuttamien nettokustannuksien kattamiseksi. Tukimaksut kerätään postiyrityksiltä lähetyskohtaisena maksuna. Aikaisemmin maksut määräytyivät liikevaihdon perusteella. Tukimaksun on velvollinen maksamaan muiden postiyritysten ohella myös yleispalvelun tarjoaja.

Ruotsi

Ruotsin postilaki uudistui vuonna 2010. Uuteen postilakiin lisättiin kirjaus, jonka mukaan "yleispalvelun toteutuminen varmistetaan julkisella hankinnalla, jos tämä on tarpeen palvelun tuottamisen kustannukset huomioiden". Toisin sanoen jos yleispalvelutoimija eli Posten Norden Ab ei tarjoaisi yleispalvelun alaisia palveluita, ensisijainen käyttöönotettava rahoitusmekanismi olisi julkinen hankinta (Postlag SFS 2010:1045, 1.7.2010).

Ruotsissa on katsottu, että postin yleispalvelun rahoittaminen ei ole lähitulevaisuudessa ajankohtaista. Samalla myös todettiin, että lisäselvitykset ovat tarpeen, jos julkinen hankintamenettely aiotaan ottaa käytännön tasolla käyttöön. Laki mahdollistaa myös sen, että nettokustannuslaskenta tehdään ennen hankintamenettelyn aloittamista.

Saksa

Saksassa postimarkkinat on avattu kilpailulle 1990-luvun lopussa. Postilaki vuodelta 1997 mahdollistaa yleispalvelun tukemisen, jos markkinat eivät sitä voi hoitaa. Saksan yleispalvelun rahoituksen lähtökohta on, että velvoitetulle yleispalvelutoimijalle korvataan kannattamattoman toiminnan nettokustannukset. Jos toimija kieltäytyy taloudelliseen asemaansa vedoten tuottamasta palvelua, siirrytään käyttämään julkista hankintaa. Toistaiseksi Saksan postilaissa esitettyä mekanismia ei ole vielä käytetty, sillä Saksan suurin postiyritys Deutsche Post ei ole vähentänyt yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluitaan.

Yleispalvelun tarjoajaksi velvoitettu yritys voi vaatia kompensatiota sille asetetusta postiyleispalvelujen tarjoamisvelvoitteesta, jos se pystyy osoittamaan, että palvelujen tehostamisesta tuottamisesta aiheutuvat kustannukset (mukaan lukien kohtuullinen tuotto pääomalle) ovat suuremmat kuin siitä saatavat tulot kohtuullisella hinnoittelulla. Tällöin toimijalle maksetaan kalenterivuoden lopussa tuottojen ja kustannusten välinen erotus.

Tukimaksuihin osallistuvat yleispalvelutoimijan lisäksi muut postitoimiluvan saaneet yritykset, joiden liikevaihto ylittää miljoona D-markkaa. Maksu maksetaan tuetun palvelun markkinaosuuksien suhteessa. Saksassa kuriiriyhtiöt on rajattu tukimaksujen ulkopuolelle. Postitoimilupaa ei tarvita jos toimija kuljettaa postilähetystyksiä siten, että lähetystä val-

voo jatkuvasti henkilö, joka kulkee lähetyksen mukana. Tällä määritelmällä tarkoitetaan kuriiripalvelua.

Regulaattori laskee toimijoiden maksettaviksi tulevat tukisummat kunkin kalenterivuoden lopussa. Tukimaksujen kokonaissumma koostuu regulaattorin kyseisenä vuonna maksamista tuista lisättynä markkinakorolla. Jos jokin veloitetuista yrityksistä ei kykene maksamaan sille osoitettua tukimaksua, muut maksuvelvolliset maksavat tämän osuuden omien maksuosuuksiensa suhteessa.

Jos toimija esittää riittävät ja selvät todisteet, että velvoite yleispalvelun tarjoamiseksi alueella heikentäisi yhtiön taloudellista asemaa, regulaattori järjestää julkisen hankinnan postiyleispalvelun tarjoamisesta kyseessä olevalla alueella. Voittajalle maksetaan kalenterivuositain jälkikäteen hankinnan tuloksena määräytynyt korvaus. Saksan julkisen hankinnan malli otetaan käyttöön vasta siinä vaiheessa, jos jollain alueella ei kukaan toimija enää tarjoa jotain yleispalveluvelvoitteen alaista postipalvelua tai palvelun tarjonta on loppumassa. Tällöin regulaattori antaa lausunnon siitä, että velvoittaviin toimiin ryhdytään, jollei yksikään toimija ala tarjota postiyleispalveluita kuukauden kuluessa lausunnon antamisesta. Jos näin ei tapahdu, regulaattori voi velvoittaa yhden tai useamman suuren postipalvelutoimijan tarjoamaan postiyleispalveluja kyseessä olevalla alueella.

Ennen hankintaa regulaattori määrittelee yksityiskohtaisesti muun muassa hankittavat palvelut, maantieteellisen alueen, kriteerit toimijoiden tehokkuuden, luotettavuuden ja osaamisen arvioimiseksi sekä objektiiviset, kattavat ja tasapuoliset säännöt julkisen hankinnan toteuttamiseksi.

Slovakia

Slovakiassa uusi laki tuli voimaan tammikuun alussa 2012, mahdollistaen yleispalvelun nettokustannusten rahoittamisen postitoimijoilta kerättävien tukimaksujen avulla. Tämän lisäksi valtio voi osallistua nettokustannusten korvaamiseen myöntämällä valtion tukea. Tukimaksujen kerääminen postiyrityksiltä voisi tämän hetken tiedon mukaan toteutua aikaisintaan vuonna 2013.

Tanska

Tanskassa tukimaksumekanismi aktivoituu, jos yleispalvelutoimija vaatii kompensatiota yleispalvelun tarjoamisen aiheuttaman kohtuuttoman taloudellisen rasitteen vuoksi. Yleispalvelutoimija laatii kohtuuttomasta taloudellisesta rasitteesta laskelman, jonka regulaattori tarkistaa. Laskelman ja postiyrityksiltä saatujen volyymitietojen perusteella regulaattori määrittelee tukimaksun suuruuden per jaettu lähetys.

Tukimaksuihin osallistuvat yleispalvelutoimijan lisäksi muut postitoimiluvan saaneet yritykset. Tämä käsittää myös pakettijakelijat, jotka jakavat yksittäisiä paketteja. Tukimaksut peritään erillismaksuna per lähetys kaikilta postipalveluoperaattoreilta, jotka kuljettavat kirjeitä tai paketteja.

Käytännössä rahat kerättäisiin postiyrityksiltä vuosittain perustuen edellisen vuoden lähetysmääriin ja talletettaisiin rahastoon, josta ne jaettaisiin tuettavalle operaattorille. Post Danmarkin ei itse tarvitsisi maksaa rahastoon, vaan yhtiön osuus tukimaksusta netotettaisiin tuen maksamisen yhteydessä. Tukimaksua ei ole otettu käyttöön.

Näiden maiden lisäksi esimerkiksi Puolassa ja Unkarissa postidirektiiviä ei vielä ole implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön, mutta kummankin maan valmisteilla oleva lakiehdotus sisältää tällä hetkellä mahdollisuuden nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle.

4. Postin yleispalvelun rahoitus ja EU:n valtioneuvoston sääntely

4.1 EU:n valtioneuvoston sääntely

EU:n valtioneuvoston sääntöjä tulevat sovellettavaksi tilanteessa, jossa kyse on taloudellisesta toiminnasta. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimijan organisointitavasta riippumatta toimintaa, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Se, milloin toiminta on taloudellista, on ratkaistava aina tapauskohtaisesti. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta.

Yrityksille myönnettäviä julkisia tukia koskevat periaatteet on määritelty EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 107–109 artikloissa. Toimenpiteen luokittelu valtioneuvoston edellyttää kaikkien seuraavien edellytysten täyttymistä: 1) tuki on myönnetty valtion varoista, 2) siitä on taloudellista etua yrityksille, 3) etu on valikoiva ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) toimenpide vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan. Tuensaajan on siis saatava toimenpiteestä etua, joka keventää sen taloutta yleensä rasittavia maksuja.

Pääsääntönä on, että uudesta tuesta tai tukisuunnitelmasta tulee ilmoittaa Euroopan unionin komissiolle ennakoon, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää. Ilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty seuraava poikkeus muun muassa siinä tapauksessa, että tuki myönnetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskevan komission päätöksen (2012/21EU) mukaisena tukena (EUVL L7/2012).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 106 artiklassa säädetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista eli SGEI-palveluista (Services of general economic interest). Tällaisilla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluja, jotka katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeiksi, että viranomaisen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen niiden saatavuuden turvaamiseksi. Viranomaisen tavoitteena on julkisen palvelun velvoitteen avulla turvata yleishyödyllisen palvelun tarjonta kaikissa olosuhteissa, vaikka markkinoilla ei aina olisi riittävästi palveluntarjoajia. Tällöin julkisen palveluvelvoitteen sisältönä on tuottaa ennalta määriteltyä palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Velvoitteen täyttämiseen voi liittyä erityis- tai yksinoikeuksia tai erityisiä rahoitusjärjestelyjä.

Jäsenvaltiot voivat määritellä itse omat SGEI-palvelunsa ja niiden järjestämistavan, sekä päättää rahoituksesta ottaen huomioon omat kansalliset erityispiirteensä. Komissio on ilmoittanut, että se tulee ainoastaan varmistamaan, ettei SGEI-palveluiden määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä eikä palvelusta makseta ylikompensaatiota. EU:ssa SGEI-palveluksi on määritelty kansalaisten jokapäiväisten tarpeiden turvaamiseen liittyviä palveluita, joita ovat esimerkiksi liikenneyhteyksiin, energia- ja jätehuoltoon, sosiaali- ja terveystalouteen, sosiaaliseen asuntotuotantoon sekä postipalveluihin liittyvät palvelut.

Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut 24.7.2003 antamassaan tuomiossa (asia C-280/00, Altmark Trans, 88–93 kohdat) ne kriteerit, joiden täytyessä yritykselle maksettava korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston tukia.¹⁰

¹⁰ Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi ne perusteet, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen edellyttää. Neljänneksi, jos palveluntuottajaa ei valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut jul-

Komissio käynnisti vuonna 2010 SGEI-reformin SGEI:tä koskevien EU:n valtioneuvoston uudistamiseksi sekä hyväksyi 20.12.2011 yleisen SGEI-tiedonannon (käsitteiden koostaminen ja selventäminen), komission SGEI-päätöksen (komission ennakoilmoitusvelvollisuudesta vapauttaminen, raportointi määräajoin komissiolle) sekä komission SGEI-puitteet (komission käyttämät arviointiperusteet silloin, kun isompi SGEI-järjestely on notifioidava komissiolle). Komission asetus SGEI-palveluita tuottaville yrityksille myönnettävään de minimis -tukeen (uusi sääntely, joka koskisi vain SGEI-palveluihin maksettavaa tukea, josta ei tarvitsisi etukäteen ilmoittaa komissiolle eikä myöskään raportoida) hyväksyttäneen kevään 2012 aikana.

Komission SGEI-päätös (2012/21EU) vapauttaa komissiolle tehtävästä ilmoitusvelvollisuudesta SGEI-järjestelyt, jos palveluntuottajalle maksettava korvaus on vuosittain enintään 15 miljoonaa euroa muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin alalla. Annettavan toimeksiannon kesto voi pääsääntöisesti olla enintään 10 vuotta. Komission SGEI-päätökseen sisältyy myös menettelyyn liittyviä ehtoja mm. toimeksiannon/julkisen palveluvelvoitteen antamisesta, ylikompensaatiokiellosta sekä viranomaisen tarkastusvelvollisuudesta. Palveluntuottajan on myös eriytettävä sisäinen kirjanpito SGEI-palveluiden ja muun taloudellisen toiminnan osalta. SGEI palveluntuottajan valintamenettelyn tulee olla myös avoin ja syrjimätön. Komission SGEI-päätöksen mukaisista palveluista on raportoitava komissiolle kahden vuoden välein. Jos komission SGEI päätöstä ei voida soveltaa, järjestely on notifioidava komissiolle etukäteen. SGEI-puitteiden (2012/C8/03) ehdot ovat komission päätöstä tiukemmat.

Kolmanteen postidirektiiviin sisältyy alakohtaisia SGEI-palveluja koskevia säännöksiä. Kolmannen postidirektiivin liite 1 on tärkeä valtioneuvoston kannalta, koska siinä säädetään uudesta laskentamenetelmästä, jota sovelletaan mahdollisesti sovellettaviin korvauksiin. Koska postidirektiivi ei perustu SEUT sopimuksen 107-109 artiklaan, sen perusteella ei voida poiketa valtioneuvoston päätöksistä vaan siinä ainoastaan luodaan järjestelyille täydentäviä vaatimuksia.

4.2 Postin yleispalvelun rahoituksessa huomioitavia näkökohtia

Komissio on tehnyt viiden viime vuoden aikana useita postitoiminnan harjoittajia koskevia myönteisiä valtioneuvoston päätöksiä ja hyväksynyt tukia vakiintuneille postitoiminnan harjoittajille yleispalvelun tarjoamisesta esimerkiksi Ranskassa, Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ruotsissa ja Puolassa. Komission 23.3.2011 antamassa tiedonannossa KOM(2011) 146 todetaan nimenomaisesti, että SGEI-palveluita yleisesti sääntelevää komission SGEI-päätöstä sekä SGEI-puitteita sovelletaan myös postipalveluihin. Komissio on esimerkiksi hyväksynyt Yhdistyneen kuningaskunnan postilaitoksen tukiohjelman (N508/2010) SGEI-puitteiden mukaisena valtioneuvoston tukena.

Jos Suomessa päädyttäisiin julkisista varoista maksettavaan korvaukseen postipalveluiden tuottajille, järjestelmän EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisuutta voitaisiin tarkastella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevan (SGEI) sääntelyn näkökulmasta, jaksossa 4.1 esitetyn mukaisesti. Jos postipalveluntuottajalle julkisen palveluvelvoitteen perusteella maksettava korvaus ja järjestely kokonaisuudessaan täyttäisivät komission päätöksen (2012/21/EU, EUVL L7/2012) mukaiset ehdot, järjestelystä ei tarvitsisi etukäteen ilmoittaa komissiolle. Jos näin ei olisi, järjestely olisi notifioidava komissiolle.

kisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavien kustannusten taso tulee määrittellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetun ja vastaavankaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi ko. velvoitteiden täyttymisestä.

Komissio on antanut viimeisimmät päätökset postitoimintaan myönnettävien valtiontukien soveltuvuudesta 25.1.2012. Nämä valtiontukipäätökset on kuitenkin tehty ennen uuden postidirektiivin voimaantuloa, eivätkä ne siksi ole verrannollisia tässä raportissa selvitettäviin postidirektiivin mukaisiin nettokustannuksiin, vaan toimivat havainnollisina esimerkkeinä aiemmista valtiontukipäätöksistä. Kyseiset päätökset koskivat Belgian, Ranskan, Italian ja Saksan postitoimintaan myönnettyjä valtiontukia.

Belgian postitoimijaa Bpostia koskevassa tapauksessa komissio edellyttää, että kahdeksan vuoden aikana Bpostille maksetusta 5,2 miljardista 417 miljoonaa tulee periä takaisin, koska tämä on komission mukaan ylikompensaatiota. Saksan Deutsche Postia koskevassa tapauksessa komissio hyväksyy vuosina 1990-1995 valtion tukena maksetut 5,6 miljardia. Komissio päätti kuitenkin, että vuodesta 1995 lähtien eläkkeisiin käytetystä 37 miljardista 500 miljoonasta yhteen miljardiin on perittävä takaisin. Deutsche Post on ilmoittanut valittavansa päätöksestä. Kreikkaa ja Ranskaa koskevissa tapauksissa komissio hyväksyi maksetut valtiontuet. Kreikan Hellenic Postille oli maksettu yhteensä 52 miljoonaa. Ranskan La Poste oli saanut verohuojennuksia 150 miljoonan euron edestä vuodessa, yhteensä 764 miljoonaa euroa, ja lisäksi 240 miljoonaa vuodessa tukea lehtien jakamiseen.

5. Postilain mukainen yleispalvelun rahoitusjärjestelmä

5.1 Lainsäädäntö

Yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta ja korvaamisesta säädetään postilain 6 luvussa.

Lain 32 §:ssä määritellään, mitä yleispalvelun nettokustannuksilla tarkoitetaan ja miten nettokustannukset tulee laskea. Aikaisempaan postipalvelulakiin (313/2001) ei vastaavaa sääntelyä sisältynyt. Säännöksen mukaan yleispalvelun nettokustannuksilla tarkoitetaan niitä kustannuksia, jotka liittyvät ja joita tarvitaan yleispalveluun. Yleispalvelun nettokustannukset on laskettava niiden nettokustannusten erotuksena, joita yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu toisaalta toiminnasta yleispalveluvelvoitteiden piirissä ja toisaalta toiminnasta ilman yleispalveluvelvoitteita.

Lain perustelujen (HE 216/2010) mukaan sääntely on tarpeen yleispalvelun rahoituksen turvaamiseksi. Tarkoituksena on selvittää yrityksen nettokustannusten erotus yleispalveluvelvollisena ja sellaisessa teoreettisessa tilanteessa, jossa yleispalveluvelvollisuutta ei olisi. Nettokustannusten laskennassa on otettava huomioon myös muut asiaan vaikuttavat tekijät, mukaan lukien yleispalvelua tarjoamaan nimetyille postiyritykselle kertyvät aineettomat hyödyt ja markkinaedut, oikeus kohtuulliseen voittoon ja kannustimet kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Nettokustannusten laskennassa olisi siten otettava huomioon sekä yleispalvelun tarjoajan saamat aineelliset että aineettomat hyödyt. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että kustannukset ja tuotot on arvioitava siten, että palvelun aiheuttamat tuotot ja niihin liittyvät kustannukset huomioidaan symmetrisesti.

Sääntely perustuu postidirektiivin säännöksiin. Direktiivin liitteen I mukaan laskennan on perustuttava kustannuksiin, jotka aiheutuvat yhtäältä yksilöityjen palvelujen osatekijöistä, jos näitä palveluja voidaan tarjota ainoastaan tappiolla tai tavanomaisista kaupallisista ehdoista poikkeavin kustannuksin. Toisaalta laskennan on perustuttava kustannuksiin tiettyjen käyttäjien tai käyttäjäryhmien palvelemisesta, jos heille voidaan tarjota palveluja ainoastaan tappiolla tai tavanomaisista kaupallisista ehdoista poikkeavin kustannuksin, kun otetaan huomioon tietyn palvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset, siitä syntyneet tulot ja yhdenmukaiset hinnat. Tähän kustannusluokkaan kuuluvat ne käyttäjät tai käyttäjäryhmät, joille yleispalveluvelvoitteista vapaa kaupallinen toimija ei tarjoaisi palvelua.

Edelleen direktiivin liitteen I mukaan yleispalveluvelvoitteiden tiettyjen osien nettokustannukset lasketaan erikseen, jottei mahdollisia suoria tai epäsuoria etuja ja kustannuksia lasketa kahteen kertaan. Kokonaiskustannukset, joita yleispalveluvelvoitteet aiheuttavat nimetyille yleispalvelun tarjoajalle, on laskettava siten, että yleispalveluvelvoitteiden erityisistä osatekijöistä aiheutuvat nettokustannukset lasketaan yhteen ja kaikki aiheettomat hyödyt otetaan huomioon.

Postilain 33 § sisältää säännökset kustannusten korvaamisesta yleispalvelun tarjoajalle. Pykälän 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajalle on korvattava valtion varoista se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostavat tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen yrityksen kokoon, yritystoiminnan laatuun ja yrityksen harjoittaman toiminnan liikevaihtoon nähden. Lisäksi tulee ottaa huomioon muut edellä mainittuihin rinnastettavat seikat. Tällaisia seikkoja voivat lain perustelujen mukaan olla esimerkiksi yrityksen asema markkinoilla tai yrityksen kannattavuus ja osingonjakokyky. Jos yritys kuuluu konserniin, tulee konsernin harjoittamaa postitoimintaa ja muuta siihen liittyvää toimintaa arvioida kokonaisuudessaan.

Postidirektiivi mahdollistaa sen, että julkisista varoista korvataan yleispalvelun tarjoajalle se osuus yleispalveluvelvoitteen aiheuttamista nettokustannuksista, joka on yleispalvelun tarjoajalle kohtuuton. Kustannusten korvaaminen tulee toteuttaa puolueettomasti, avoimesti, syrjimättömästi ja oikeasuhteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että varojen siirrosta tulisi aiheutua mahdollisimman vähän kilpailun tai käyttäjien kysynnän vääristymistä. Mahdollisen korvauksen maksamisessa tulee huomioida Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen valtioneuvoston koskevat säännöt¹¹.

Yleispalvelua tuotetaan tyypillisesti yhteistuotantoprosessissa muiden postipalveluiden ja esimerkiksi lehtijakelun ja osoitteettomien lähetysten jakelun kanssa. Koska yleispalveluun kuuluvien lähetysten määrittelyä on täsmennetty, mainitussa prosessissa käsiteltävistä lähetyksistä vain pieni osa kuuluu yleispalveluun. Lain perustelujen mukaan sääntelyn lähtökohdalla on, että yleispalvelua voitaisiin edelleenkin tuottaa markkinaehtoisesti osana postitoiminnan ja siihen liittyvän toiminnan kokonaisuutta. Yleispalvelun kustannuksia voitaisiin jatkossakin kattaa yleispalvelun ulkopuolelle jäävien palvelujen kerryttämisestä tuotoista.

Lain perusteluissa todetaan edelleen, että yleispalvelun tarjoajan vähäiset nettokustannukset eivät vielä välttämättä oikeuttaisi pykälässä tarkoitettuun korvaukseen. Yleispalvelun tarjoaja saattaisi säännöksen mukaan siis joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei ole yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen kohtuutonta. Yleispalvelun tarjoajalla ei olisi myöskään oikeutta kaikkia nettokustannuksia koskevaan korvaukseen, vaan ainoastaan oikeus kohtuuttoman rasitteen muodostavaan osuuteen aiheutuneista nettokustannuksista.

Ratkaisu on perusteltu muun muassa siitä syystä, että yleispalvelun tarjoaja saa asemastaan kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille ja pystyy hyödyntämään toiminnassaan mittakaavaetuja. Vaikka tällaisen edun osoittaminen voi olla vaikeaa käytännössä, kuvastaa se kuitenkin laajemminkin postiyrityksen liiketoiminnan luonnetta. Postiyritys ei välttämättä saa yksittäisen tuotteen tai palvelun tarjonnasta merkittävää voittoa, mutta viestinvälityspalvelun tarjonta voi silti olla mielekästä ja tuottavaa postiyrityksen asiakaskunnan tarpeita ja palveluntarjoajan muodostamaa kokonaisuutta ajatellen.

Postilain 33 §:n 2 momentin mukaan edellä tarkoitettujen kustannusten korvaamisesta päättää liikenne- ja viestintäministeriö Viestintäviraston laatiman nettokustannuslaskelman pohjalta. Päätösmenettely kuvataan työryhmäraportin liitteessä 4. Myönnettävään

¹¹ Kuvattu raportin luvussa 4.

tukeen sovellettaisiin valtionavustuslain (688/2001) mukaista menettelyä. Liikenne- ja viestintäministeriön tekemä päätös olisi valtionavustuslain mukainen valtionavustuspäätös, jonka tulisi sisältää lain 11 §:n mukaiset tiedot tuen saajasta, tuen käyttötarkoituksesta sekä tuen määrästä tai sen laskentaperusteesta. Valtionavustuksen käytöstä ja valvonnasta säädetään valtionavustuslain 4 luvussa.

Postilain 33 §:n 2 momentissa todetaan edelleen, että muiden postiyriyten tulee osallistua kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Muiden postiyriyten maksaman korvauksen määräytymisestä ja perusteista säädetään erikseen lailla. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on, että jos nettokustannusten korvaaminen yleispalvelun tarjoajalle tulee ajankohtaiseksi, muut postiyriykset voidaan erikseen säädettävällä tavalla velvoittaa maksamaan osuus näistä kustannuksista. Velvollisuuden perusteista tulee jo perustuslain nojalla säätää lain tasolla. Rahoitusmenettely kuvataan työryhmäraportin liitteessä 4.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön (LiVM 28/2010 vp) mukaan osallistuminen kustannuksiin tapahtuisi käytännössä perimällä erityistä veroa tai maksua postitoiminnan harjoittajilta. Valiokunta toteaa, että mahdollisesta verosta tulisi säätää erillisellä verolailalla, jossa tulee säätää muun muassa verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta perustuslain edellyttämällä tavalla.

Postilain 34 §:ssä säädetään korvauksen hakemisesta ja yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta. Kustannusten korvaamista haetaan 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriöltä. Korvausta maksetaan taannehtivasti enintään vuoden ajalta vaatimuksen esittämisestä.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriön on pyydettävä Viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja sitä vaatii ja jos yleispalvelun tarjoaja osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Lain perustelujen mukaan Viestintäviraston olisi tällaisessa tapauksessa laskettava vaatimuksen esittäneen yleispalvelun tarjoajan yleispalvelun nettokustannukset noudattaen postidirektiivin liitteen I säännöksiä ja 35 §:n valtuuden perusteella annettuja tarkempia säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan yleispalvelun tarjoaja on velvollinen toimittamaan Viestintävirastolle nettokustannusten laskemisessa tarvittavat tiedot. Viestintävirasto ei ole nettokustannuksia laskiessaan velvollinen käyttämään yleispalvelun tarjoajan ilmoittamia tietoja eikä sen kustannuslaskennassa käytettyjä periaatteita. Lain perustelujen mukaan yrityksen kustannuslaskentaperiaatteet ja laskelmat eivät nettokustannuslaskennassa rajoita Viestintäviraston toimivaltaa määrittellä huomioon otettavat kustannukset ja muut seikat. Jos yritys on laatinut kustannuslaskentaperiaatteensa postilain 28 §:ssä säädettyjen periaatteiden sekä Viestintäviraston määräysten ja muiden ohjeiden mukaisesti, nettokustannusten laskenta tulee kuitenkin lähtökohtaisesti perustaa yrityksen kustannuslaskentajärjestelmään.

Lain 35 §:n mukaan tarkempia säännöksiä nettokustannusten laskemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lain perustelujen mukaan asetuksessa säädettäisiin seikoista, jotka liittyvät nettokustannusten laskennan käytännön toteutukseen.

5.2 Nettokustannusten laskenta

Oikean laskentamenetelmän tunnistaminen

Postidirektiivin liitteen I mukaan nettokustannukset on laskettava niiden nettokustannusten erotuksena, joita nimetyille yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu yhtäältä toiminnasta yleispalveluvelvoitteiden piirissä ja toisaalta toiminnasta ilman yleispalveluvelvoitteita.

Sama lähtökohta on myös postilain 32 §:ssä. Postidirektiivin mukaan nettokustannuslaskennassa on otettava huomioon kaikki muut asiaan vaikuttavat tekijät, myös kaikki yleispalvelua tarjoamaan nimetyille postiyritykselle kertyvät aineettomat hyödyt ja markkinaedut, oikeus kohtuulliseen voittoon ja kannustimet kustannustehokkuuteen pyrkimiseksi. Direktiivin lähtökohtana on tarkastella yleispalvelun tarjontaa ja kustannuksia kokonaisuutena. Jos yleispalvelun tarjonta johtaa kohtuuttomiin nettokustannuksiin, kompensatio on mahdollinen. Lähtökohtana ei siis ole esimerkiksi haja-asutusalueiden, taajamien alueiden tai asiakkaiden kustannusten kattaminen, vaan erityisrahoituksella voidaan kompensoida vain sitä ylimääräistä taakkaa, jota yleispalveluyrityksen ei voida kohtuudella olettaa kantavan.

Nettokustannukset voidaan laskea usean eri menetelmän avulla. Nettokustannusten laskentaan ei ole olemassa yhtä ainoaa menetelmää, jota kannatettaisiin koko Euroopan Unionin tasolla. Kukin jäsenvaltio voi valita sopivan tavan laskea nettokustannukset, kunhan direktiivin mukaisia kriteerejä noudatetaan. Alla oleva nettokustannusten laskentamenetelmä perustuu Viestintäviraston konsulttiyritys Copenhagen Economicsilta tilaamaan selvitykseen¹². Copenhagen Economics on perehtynyt nettokustannuslaskelmiin aiemmin muun muassa laskemalla Tanskan yleispalvelun tarjoajan nettokustannukset.

Copenhagen Economicsin selvityksessä arvioidaan useaa nettokustannusten laskentamenetelmää postidirektiivissä, Suomen postilaissa ja alan parhaissa käytännöissä (CERP, 2008) tunnistettuihin kriteereihin verrattuna. Valitun menetelmän tulee täyttää seuraavat kriteerit:

1. Direktiivin mukaisen nettokustannusten määritelmän huomioiminen (kustannukset, jotka nimetty yleispalvelun tarjoaja olisi välttänyt, jollei sillä olisi yleispalveluvelvoitteita);
2. yksilöidystä palveluista aiheutuvien suorien kustannusvaikutusten huomioiminen;
3. tiettyjen käyttäjäryhmien palvelemisesta aiheutuvien suorien kustannusvaikutusten huomioiminen;
4. tulovaikutusten huomioiminen, epäsuorat vaikutukset mukaan lukien;
5. aineettomien ja markkinahyötyjen huomioiminen;
6. kustannustehokkuus-kannustimien huomioiminen;
7. sen huomioiminen, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus kohtuulliseen tulokseen.

Copenhagen Economicsin raportissa on arvioitu seuraavia menetelmiä: fully allocated cost method, net avoidable cost method ja commercial approach method. Commercial approach -menetelmä täyttää kaikki edellä mainitut kriteerit, ja sitä suositellaan käytettäväksi nettokustannusten laskemisessa.

Commercial approach -menetelmän päävaiheet

Menetelmä sisältää seuraavat viisi laskennan vaihetta:

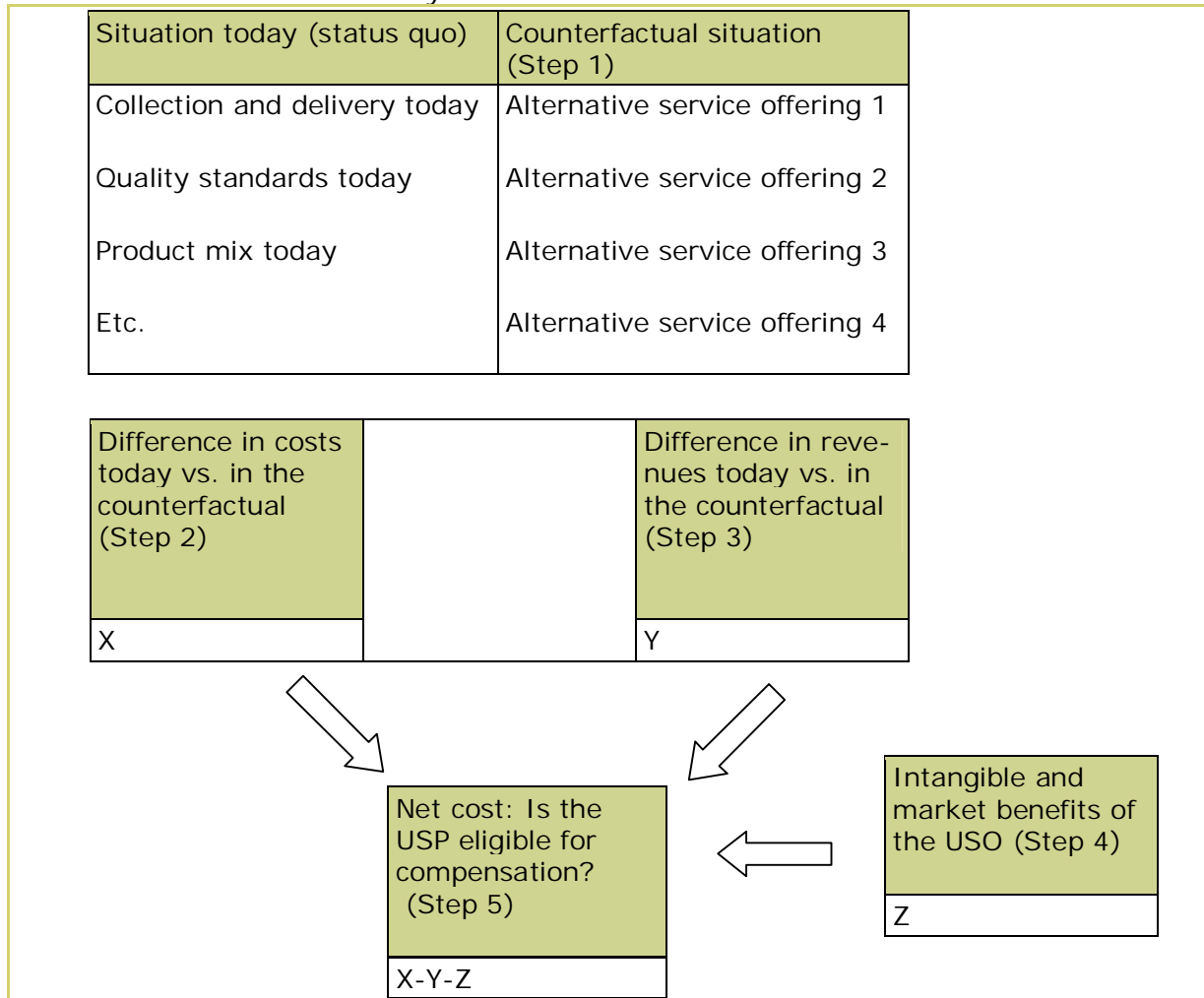
1. Mitä yleispalvelun tarjoaja tekisi ilman yleispalveluvelvoitteita?
 - Sen selvittäminen, miten yleispalvelun tarjoaja muuttaisi liiketoimintastrategiaansa, jos yleispalveluvelvoitteet hypoteettisessa tilanteessa poistuisivat.
2. Kuinka paljon kustannuksia yleispalvelun tarjoaja säästäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

¹² Manual for calculating the net cost of the USO. Final report, 31.10.2011. Copenhagen Economics.

http://www.ficora.fi/attachments/englantiav/657t4ohrE/Final_Report_190112.pdf

- Kustannussäästöjen laskeminen hypoteettisessa tilanteessa verrattuna nykyiseen tilanteeseen ("incremental costs", yleispalveluvelvoitteesta aiheutuu lisäkustannuksia).
3. Kuinka paljon tuloja yleispalvelun tarjoaja menettäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?
 - Suorien ja epäsuorien tulovaikutusten laskeminen hypoteettisessa tilanteessa verrattuna nykyiseen tilanteeseen ("incremental revenues", yleispalveluvelvoitteesta syntyy lisätuloja).
 4. Mitä markkina- ja aineettomia hyötyjä yleispalveluvelvoitteesta syntyy?
 - Hyötyjen tunnistaminen ja arvostaminen.
 5. Onko yleispalvelun tarjoaja oikeutettu korvauksiin?
 - Nettokustannusten laskeminen lisäkustannusten, lisätulojen ja hyötyjen perusteella.
 - Seuraavien tekijöiden arvioiminen: tehokkuus, oikeus kohtuulliseen tulokseen, kohtuuton rasite.

Seuraavassa kuvassa on esitetty laskennan eri vaiheet.



Menetelmän soveltaminen

Vaihe 1: Mitä yleispalvelun tarjoaja tekisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

Ensin on tarpeen selvittää, mitä nykyiset velvoitteet vaativat yleispalvelun tarjoajaa tekemään (tehtävä 1). Tämän jälkeen arvioidaan, mitkä nykyisistä velvoitteista tosiasiallisesti rajoittavat yleispalvelun tarjoajan toimintaa (tehtävä 2). Tämä voidaan selvittää tarkastelemalla seuraavia kysymyksiä jokaisen yksittäisen velvoitteen kohdalla:

1. Tarjoaako yleispalvelun tarjoaja tällä hetkellä vapaaehtoisesti enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät?
2. Tarjoavatko kilpailijat enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät yleispalvelun tarjoajalta?
3. Tarjoavatko muiden maiden postitoimijat enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät Suomessa?
4. Mitä rajoitteita yleispalvelun tarjoajalle jäisi joka tapauksessa yleispalveluvelvoitteiden poistuttua kilpailulainsäädännön perusteella?
5. Säännellyn palvelun hyötyjen ja haittojen kvalitatiivinen tarkastelu.

Tietoja saadaan haastattelemalla yleispalvelun tarjoajaa, kilpailijoita ja suuria yritysasiakkaita sekä käyttämällä julkisia lähteitä (lehdistötiedotteet, vuosikertomukset, nettisivut).

Jos tarkastelun perusteella ei voida vielä tehdä johtopäätöstä kyseisen velvoitteen rajoittavuudesta, saattaa olla tarpeen tarkastella vaiheen 2 ja 3 kustannus- ja tulovaikutuksia tarkemmin, minkä jälkeen arvioidaan rajoittavuutta uudelleen.

Tämän jälkeen määritetään vaihtoehtoinen, hypoteettinen toimintamalli niiden velvoitteiden kohdalla, jotka on todettu rajoittaviksi (tehtävä 3). Tiedot kysytään ensivaiheessa yleispalvelun tarjoajalta, jolla tulee olla myös esittää uskottavat perustelut. Tämän jälkeen vastausten oikeellisuutta arvioidaan kilpailijoiden, suurten yritysasiakkaiden ja muiden maiden postitoimijoiden haastatteluihin perustuen.

Vaihe 2: Kuinka paljon kustannuksia yleispalvelun tarjoaja säästäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

Jotkut kustannukset voivat nousta yleispalvelun tarjoajan muuttaessa toimintaansa, kun taas suurimman osan kustannuksista odotetaan laskevan. Laskennassa tulee ensin tunnistaa hypoteettisen tilanteen kustannusvaikutukset nykytilanteeseen verrattuna (tehtävä 1). Tämä tulee tehdä tarkastellen jokaista tuotantoprosessin vaihetta erikseen (keräily, kuljetus postikeskuksiin, lajittelu, kuljetus lajittelukeskusten välillä, lajittelu, kuljetus paikallista jakelua varten, lajittelu jakelua varten, jakelu). Kustannusvaikutuksen tulee olla todennäköinen, jolloin toimintamallin muutoksen on aiheutettava todellisia muutoksia yleispalvelun tarjoajan fyysisissä toiminnoissa. Lisäksi kustannusvaikutuksen on oltava merkittävä, jotta sitä tarvitsee analysoida pidemmälle.

Seuraavassa vaiheessa todennäköisten, merkittävien kustannusvaikutusten määrä arvioidaan euromääräisesti jokaisen toiminnon kohdalla (tehtävä 2).

Molemmissa vaiheissa tietoja pyydetään ensin yleispalvelun tarjoajalta, jonka jälkeen niiden oikeellisuutta arvioidaan kilpailijoiden ja muiden maiden postitoimijoiden haastatteluihin sekä julkiseen tietoon (ml. työehtosopimukset) ja aiempiin postimarkkinoiden markkinatutkimuksiin perustuen.

Vaihe 3: Kuinka paljon tuloja yleispalvelun tarjoaja menettäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

Tulot voivat vähentyä uudessa toimintamallissa joko suorien tai epäsuorien vaikutusten seurauksena. Suorat tulovaikutukset aiheutuvat siitä, kun tietyn palvelun tarjontaan tehdään muutoksia, ja ko. palvelusta saadut tulot muuttuvat. Epäsuorat tulovaikutukset

aiheutuvat siitä, jos muidenkin tuotteiden tuloissa tapahtuu muutoksia uuden strategian seurauksena (esim. asiakkaat vaihtavat kokonaan muihin viestinnän välineisiin).

Laskennassa tulee ensin tunnistaa uuden strategian mukaiset tulovaikutukset (tehtävä 1). Tällöin tarkastellaan yksitellen yleispalvelun tarjoajan tarjoamia tuoteryhmiä (kirjeet, joukkokirjeet, aikakauslehdet, sanomalehdet, osoitteettomat lähetykset, paketit, muut tuotteet) ja niiden kysyntää. Jotta kyseistä tuotetta tulisi tarkastella pidemmälle, tulee tulovaikutusten olla todennäköisiä ja merkittäviä. Arvioitavia asioita ovat mm. se, ovatko kyseisen palvelun asiakkaat riippuvaisia nykyisestä palvelun tasosta ja onko asiakkailla vaihtoehtoja yleispalvelun tarjoajan palvelulle.

Yleispalvelun tarjoaja toimittaa ensin tarvittavat tiedot, jonka jälkeen niiden oikeellisuutta arvioidaan haastatteluihin perustuen (kilpailijat, muiden maiden postitoimijat, suurimmat asiakkaat).

Tämän jälkeen tulovaikutusten suuruus tulee arvioida euromääräisesti (tehtävä 2). Yleispalvelun tarjoajan arvioiden oikeellisuutta tarkastellaan kilpailijoiden, muiden maiden operaattoreiden ja suurten asiakkaiden haastatteluihin sekä aiempiin postimarkkinatutkimuksiin perustuen (mm. postitoimijat tekevät itse säännöllisesti kuluttajatutkimuksia).

Vaihe 4: Mitä markkina- ja aineettomia hyötyjä yleispalveluvalvoitteesta syntyy?

Hyötyjen tarkastelussa erotetaan seuraavat eri vaiheet: 1) potentiaalisten aineettomien ja markkinahyötyjen tunnistaminen, 2) Suomen yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluvalvoitteesta syntyvien hyötyjen tunnistaminen ja 3) hyötyjen arvostaminen. Raportissa on lueteltu potentiaalisia hyötyjä kirjallisuuden perusteella sekä tunnistettu Suomessa mahdollisesti esiintyviä hyötyjä.

Suomen yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluvalvoitteesta syntyviksi hyödyiksi on ehdotettu:

1. Yleispalvelutuotteiden arvonlisäverottomuus
 - arvostaminen edellyttää mm. arvonlisäverottomien palveluiden nykyisen ja potentiaalisen kilpailun tutkimista (tarjonta) sekä palveluiden hintajousten ja korvautuvuuden tutkimista (kysyntä).
2. Asiakkaiden mieltymys valita palvelun tarjoajaksi juuri yleispalvelun tarjoaja (mahdollinen hyöty)
 - tietolähteitä arvostamisessa: aiempi kirjallisuus, teetettävä asiakaskysely, yleispalvelun tarjoajan käyttäytymisen (/strategian) tutkiminen.
3. Vapautus tulli- ja valmisteverosäännöksistä (mahdollinen hyöty)
 - tietolähteitä arvostamisessa: UPU-säädökset, Suomen tullisäädökset ja tulliviranomaiset, kilpailijat, yleispalvelun tarjoaja.

Hyötyjen arvostamisessa kannattaa edetä yksi hyöty kerrallaan. Jos yleispalvelutuotteiden arvonlisäverottomuudesta syntyvä hyöty ylittää vaiheiden 2 ja 3 perusteella lasketun nettokustannuksen, ei muita hyötyjä tarvitse enää arvostaa.

Vaihe 5: Onko yleispalvelun tarjoaja oikeutettu korvauksiin?

Yleispalvelun nettokustannus lasketaan vaiheiden 2-4 tulosten perusteella.

Kustannustehokkuus tulee ottaa huomioon siten, että vain tehokkaan tarjoajan kustannukset saadaan sisällyttää nettokustannukseen. Kustannustehokkuutta arvioidaan vertaamalla yleispalvelun tarjoajan toimintaa muihin postitoimijoihin, muiden maiden yleis-

palvelun tarjoajiin sekä muihin vertailukelpoisiin toimialoihin (esim. logistiikka ja teleala). Indikaattoreina voidaan käyttää erilaisia tehokkuuden tunnuslukuja (esim. tulo/työntekijä, volyymi/työntekijä, automaatiotaso, volyymi/lajittelukeskus), omistusrakennetta, innovointitasoa ja hintatasoa. Tuloksista keskustellaan sekä yleispalvelun tarjoajan ja kilpailijoiden kanssa. Tämän jälkeen tulee vielä määrittää suhdeluku (esim. kuinka monta prosenttia tehottomampi yleispalvelun tarjoaja on keskimääräiseen yleispalvelun tarjoajaan verrattuna), jolla aiemmin laskettua nettokustannusta oikaistaan.

Yleispalvelun tarjoajan oikeus kohtuulliseen tulokseen on otettu huomioon vaiheissa 2 ja 3, sillä yleispalvelun tarjoajan mahdollisuus muuttaa hintojaan hypoteettisessa tilanteessa on osana laskentaa.

Kohtuuttoman taloudellisen rasitteen arvioinnissa voidaan käyttää seuraavia eri lähtökoh-
tia

1. tehokkaan toimijan nettokustannusta verrataan yleispalvelun tarjoajan tietyn palvelun liikevaihtoon;
2. tehokkaan toimijan nettokustannusta verrataan yleispalvelutuotteiden liikevaihtoon;
3. tehokkaan toimijan nettokustannusta verrataan koko yleispalvelun tarjoajan liikevaihtoon.

Norjassa ja Ruotsissa enintään kahden prosentin nettokustannusta koko yrityksen liikevaihtoon tai kokonaiskustannuksiin suhteutettuna ei ole pidetty kohtuuttomana.

5.3 Kohtuuttoman taloudellisen rasitteen arviointi

Vuonna 2010 Suomen kotimaan postijakelumarkkinoiden liikevaihto oli kokonaisuudessaan noin 1,1 miljardia euroa, josta 66 prosenttia kertyi kirje- ja pakettilähetykspalveluista. Kirjelähetykspalvelujen markkinan liikevaihto oli noin 489 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 lähetetyistä noin 1,1 miljardista kirjelähetyksestä enintään kahden kilon painoisia käteismaksullisia eli yleispalvelun piiriin kuuluvia lähetyksiä oli yhdeksän prosenttia. Kotimaan pakettilähetykspalvelujen markkinan liikevaihto puolestaan oli noin 261 miljoonaa euroa. Kaikista kotimaasta lähetetyistä pakettilähetyksistä (noin 32 miljoonaa kpl¹³) enintään kymmenen kilon painoisia käteismaksullisia eli yleispalvelun piiriin kuuluvia lähetyksiä oli noin neljä prosenttia.¹⁴

Vuonna 2010 Itellan uuden postilain mukaisille yleispalvelutuotteille kohdistamat kokonaiskustannukset olivat alle kymmenen prosenttia koko Itella-konsernin liikevaihdosta. Itella on saanut kattaa täysimääräisenä kaikki yleispalvelutuotteille kohdistetut kustannukset. Postilain perusteluissa (26 §) viitataan kohtuuttomien nettokustannusten korvaamiseen tilanteessa, jossa yleispalvelun tarjoaja voi joutua tarjoamaan yleispalvelua tappiolla. Lain perusteluiden mukaan hinnoittelun kohtuullisuuden vaatimuksen voidaan arvioida olevan ensisijainen kustannussuuntautuneisuuteen verrattuna.

Yleispalvelutuotteiden markkinoiden koosta tai yleispalvelutuotteille kohdistettavien kokonaiskustannusten suuruudesta ei voi kuitenkaan suoraan vetää johtopäätöksiä postidirektiivin mukaisen nettokustannuslaskennan lopputuloksesta. Nettokustannuksia laskettaessa tulee ottaa huomioon koko yleispalvelun tarjoajan (koko yrityksen) nykyisen tilanteen mukainen tulos (tulot ja kulut). Seuraavaksi on arvioitava, kuinka paljon kustannuk-

¹³ luvut eivät sisällä kuriiripalveluna toimitettuja pakettilähetyksiä

¹⁴ Liikevaihtotiedot: Postilähetykspalvelututkimus 2010.

Saatavilla: http://www.ficora.fi/attachments/suomimg/5zea530JI/Postilahetykspalvelututkimus_2010.pdf

Volyymitiedot: Viestintäviraston perustelumuu-
stio yleispalveluyritysten nimeäminen postipalveluiden tarjontaan.

Saatavilla: [http://www.ficora.fi/attachments/64JVCmI8d/Postin_yleispalvelu_perustelumuu-
stio_1643_9210_2011.pdf](http://www.ficora.fi/attachments/64JVCmI8d/Postin_yleispalvelu_perustelumuu-
stio_1643_9210_2011.pdf)

sia yleispalvelun tarjoaja säästäisi ja kuinka paljon tuloja se menettäisi ilman yleispalveluvelvoitteita hypoteettisessa tilanteessa. Lisäksi yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluvelvoitteesta syntyvät aineettomat ja markkinahyödyt tulee arvostaa. Arviot nettokustannusten määrästä vaihtelevat suuresti, tämän vuoksi niiden todellinen määrä on laskettava.

Konsulttiyritys Copenhagen Economics on laskenut Tanskassa maan yleispalvelun tarjoajan nettokustannukset. Laskentamenetelmänä käytettiin samaa postidirektiivin mukaisista menetelmää, jota myös Suomessa käytetään nettokustannusten laskemisessa. Tanskassa laskennan lopputuloksena aineettomat hyödyt ylittivät nettokustannuksen. Tanskan Postille ei tällöin aiheutunut kohtuutonta taloudellista rasitetta ja korvattavaa ei syntynyt.

5.4 Muiden postiyritysten osallistuminen kustannusten korvaamiseen

5.4.1 Postiyrityksen määritelmä

Postilain 33 §:n 2 momentin mukaan muiden postiyritysten tulee osallistua nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Säännöksessä todetaan edelleen, että muiden postiyritysten maksaman korvauksen määräytymisestä ja perusteista säädetään erikseen lailla.

Postiyrityksillä tarkoitetaan lain 2 §:n kohdan 7 mukaan toimiluvan haltijaa. Tämän vuoksi kustannusten korvaamiseen voivat postilain nojalla osallistua vain toimiluvanvaraista toimintaa harjoittavat toimijat. Korvausta ei postilain nojalla voida siis periä sellaisilta toimijoilta, joiden toiminta ei ole toimiluvanvaraista. Postilain soveltamisalan ulkopuolella olevaa toimintaa on postilain 1 §:n 3 momentin mukaan esimerkiksi sanoma- ja aikakauslehtien jakelu, osoitteettomat lähetyksiä koskeva palveluntarjonta, pienimuotoinen ja taloudelliselta merkitykseltään vähäinen kirjelähetystoiminta, kuriiripalvelut, postipakettipalvelut, jotka eivät kuulu yleispalveluun, ja elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan liittyvä postitoiminta sekä kansainvälinen postitoiminta siltä osin kuin Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuu muuta. Raportin liitteessä 3 havainnollistetaan postilain soveltamisala ja postilain soveltamisalan ulkopuolinen toiminta.

Postidirektiivin 7 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan nettokustannukset voidaan jakaa postipalveluiden tarjoajien kesken ja tässä tarkoituksessa palveluntarjoajilta voidaan periä tukimaksu. Direktiivin johdannossa kohdassa 27 täsmennetään lisäksi, että maksuvelvollisia yrityksiä määritettäessä jäsenvaltioiden on arvioitava, voidaanko kyseisten yritysten tarjoamia palveluja käyttäjän näkökulmasta katsottuna pitää yleispalvelun piiriin kuuluvina palveluina siten, että ne ovat riittävässä määrin yleispalvelua korvaavia. Arvioinnissa on otettava huomioon näiden palvelujen ominaispiirteet, myös palvelujen tarjoama lisäarvo, aiottu käyttötarkoitus ja hinta. Direktiivissä todetaan myös, että palveluilla ei välttämättä tarvitse olla kaikkia yleispalvelun ominaispiirteitä, kuten päivittäinen jakelu ja maanlaajuinen kattavuus.

Postidirektiivin asettamat reunaehdot tukimaksun keräämiseksi muilta postiyrityksiltä rajaavat maksuun osallistuviksi yrityksiksi näin ollen vain yleispalvelua läheisesti muistuttavia palveluita tarjoavat muut yritykset. Postilain mukaisesti toimiluvanvaraista kirjelähetystoimintaa harjoittavien yritysten voidaan katsoa harjoittavan tällaista toimintaa.

Tämän lisäksi myös postipaketteja toimittavat yritykset voitaisiin katsoa soveltuvan tukimaksujen maksajien joukkoon. Alle kymmenen kilogramman yleisillä käteismaksutavoilla maksetut paketit kuuluvat kirjelähetystoiminnan tavoin yleispalveluvelvoitteen alaiseen toimintaan. Tällä perusteella tukimaksua voitaisiin periä myös niiltä yrityksiltä, jotka harjoittavat pakettitoimintaa. Postilaki ei kuitenkaan mahdollista sitä, että tukimaksu kohdistettaisiin postilain soveltamisalan ulkopuoliseen toimintaan. Tämä tarkoittaa, että

maksua ei voida postilain nojalla kerätä sellaisesta pakettitoiminnasta, joka ei ole yleispalvelua. Postilain soveltamisalan ulkopuolista toimintaa ei siten voida ottaa mukaan tukimaksun keräämiseen ilman muutosta postilain soveltamisalaan ja nettokustannusten korvaamista koskeviin säännöksiin.

Vuonna 2010 kotimaan pakettijakelusta syntyi Viestintäviraston Postilähetyspalvelututkimuksen mukaan yhteensä noin 261 miljoonaa euroa. Pakettimarkkinat ovat liikevaihdoltaan noin puolet kirjelähetysmarkkinoiden liikevaihdosta. Yleispalvelun alaisten pakettilähetysten osuus kaikista pakettilähetyksistä on vain noin neljä prosenttia.

Tukimaksun kohdentaminen kaikkiin pakettipalvelutoimintaa harjoittaviin yrityksiin laajentaisi maksupohjaa ja mahdollistaisi sen, että tukimaksuilla saataisiin kerättyä suurempi summa. Tukimaksuprosentti alenisi myös maksupohjan laajetessa, mikä vähentäisi mahdollisuutta siihen, että tukimaksu aiheuttaisi alalle tulon esteitä. Tarve mahdolliseen valtion rahoitusosuuteen myös pienenesi tilanteessa, jossa tukimaksuja ei saataisi kokonaan kerättyä toimijoilta.

Pakettipalvelutoiminnan sisällyttäminen tukimaksuvelvollisuuden piiriin ei ole ongelmantonta, mikä johtuu erityisesti pakettitoiminnan määrittelyn hankaluudesta. Paketti-termiä ei ole lainsäädännössä määritelty, mikä aiheuttaisi vaikeuksia niiden yritysten määrittelyssä, joita tukimaksu koskisi. Vuoden 2010 Postilähetyspalvelututkimuksen mukaan pakettilähetystarjoaa Suomessa suuri ja hajanainen joukko yrityksiä. Itellan lisäksi pakettipalveluita tarjoaa Suomessa joukko kansainvälisiin ketjuihin kuuluvia paketti- ja kuriiryhtiöitä sekä suuri määrä pienempiä kotimaisia yhtiöitä.

Tukimaksujen kerääminen näiltä yrityksiltä vaatisi uutta lainsäädäntöä, kuten muun muassa toimijoiden määrittelyä, liikevaihdon ilmoittamista ja laskemista koskien sekä edellyttäisi muun muassa postilain muuttamista nettokustannusmenetelmän osalta. Tukimaksuvelvollisuuden ulottaminen näihin yrityksiin olisi käytännössä hankalaa, aiheuttaisi vaikeita rajanveto-ongelmia ja lisäksi sekä hallinnon että yritysten hallinnollisia kustannuksia. Edellä mainittujen perustelujen vuoksi työryhmä katsoo, että postilain soveltamisalan ulkopuolinen toiminta tulisi jättää tukimaksujen keräämisjärjestelmän ulkopuolelle.

5.4.2 Vaihtoehtoiset mallit

Hallituksen esityksen 216/2010 vp perustelujen mukaan tarkoituksena on, että muilla postiyrittäjillä on velvollisuus osallistua kustannusten korvaamiseen niiden Suomessa harjoittaman postitoiminnan liikevaihtojen tai lähetysmäärien suhteessa siten kuin lailla erikseen säädetään.

Eurooppalaisten esimerkkien perusteella tukimaksujen keräämiseksi on kaksi vaihtoehtoista mallia. Tukimaksujen kerääminen postiyrittäjiltä on mahdollista joko *markkinaosuuksien* suhteessa eli osuutena toimiluvan mahdollistaman liiketoiminnan liikevaihdosta, tai *lähetysmäärien* suhteessa eli kiinteänä maksuna per toimiluvan mahdollistama lähetys. Markkinaosuuksiin perustuva malli on käytössä muun muassa Saksassa ja Espanjassa ja lähetysmääriin perustuva malli Tanskassa ja Ranskassa.

Muita mahdollisia malleja voisivat olla tukimaksujen kerääminen postiyrittäjiltä liiketoiminnan *henkilöstömäärien* tai *kannattavuuden* suhteessa. Ongelma näissä malleissa on kuitenkin se, että ne eivät perustu suoraan liiketoiminnan volyyymiin ja ne jättävät toimijalle liikaa vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi ulkoistamisen tai sisäisen laskutuksen kautta.

Maksettavan tukimaksun suhteellinen suuruus voisi myös muuttua markkinaosuuden tai lähetysmäärän muuttuessa. Tällöin kyseessä olisi *progressiivinen/degressiivinen* malli. Progressiivinen tukimaksumalli on käytössä muun muassa telemarkkinoilla. Viestintä-

markkinalain (393/2003) 15 a §:n mukainen viestintämarkkinamaksu on progressiivinen siten, että maksu on sitä suurempi, mitä isompi liikevaihto teleyrityksellä on. Telemarkkinoiden markkinatilanne poikkeaa kuitenkin monin tavoin postimarkkinoista, sillä telemarkkinoilla on useita erikokoisia yrityksiä. Telemarkkinoilla ei ole yhtä suurta toimijaa, joka hallitsisi suurinta osaa markkinoista samalla tavoin kuin postimarkkinoilla. Postimarkkinoille tulon kynnyksen madaltamiseksi ja kilpailun edistämiseksi voitaisiin tällöin pitää perusteltuna, että pieniltä toimijoilta kerätään suhteessa pienempi tukimaksu.

Tällä hetkellä Itella hallitsee kirjelähetysmarkkinoita Manner-Suomessa kokonaisuudessaan ja myös laajemmin postimarkkinoita. Postidirektiivi edellyttää, että tukimaksu asetetaan riittävän alhaiseksi, jotta se ei tosiasiallisesti estä kilpailua markkinoilla. Kerättävä maksu on määriteltävä siten, että myös pienet yritykset pystyvät sen suorittamaan ilman, että maksusta muodostuu alalle tulon kynnyks. Voitaneen kuitenkin katsoa, ettei ole perusteltua keventää pienten postiyriyten maksutaakkaa progressiivisella mallilla nykyisessä markkinatilanteessa, kun maksu joka tapauksessa asetetaan postidirektiivin mukaisesti alhaiseksi, jottei se estä markkinoille tuloa. Progressiivinen malli on kuitenkin edullinen kilpailun edistämisen näkökulmasta ja mallin huomioiminen maksun keräämiseksi voi ajankohtaistaa tulevaisuudessa.

Toisaalta myös sellaista mallia voitaisiin pitää perusteltuna, jossa postiyriyten, jotka eivät ole yleispalveluvollisia, tulisi osallistua suuremmalla osuudella nettokustannusten korvaamiseen verrattuna yleispalvelun tarjoajaan. Tämä merkitsisi kuitenkin helposti uusille toimijoille markkinoille tulon estettä. Siksi suuremman maksun kohdistamista yleispalveluvoitteen ulkopuolisiin toimijoihin ei voida pitää perusteltuna. Malli voidaan kyseenalaistaa myös postidirektiivin näkökulmasta edellä mainitulla perusteella.

Käsitellyistä vertailumaista muun muassa Saksassa, Espanjassa, Tanskassa ja Ranskassa myös yleispalveluvollinen toimija, jolle tuet maksetaan, osallistuu tukimaksujen maksamiseen. Tämä käytäntö on sopusoinnussa postidirektiivin kanssa, joka edellyttää, että rahoitusmekanismi perustuu syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteisiin. Vertailumaissa tukimaksu kerätään usein toimiluvanvaraisesta toiminnasta joko markkinaosuuksien tai lähetyksmäärien suhteessa. Tukimaksujen suuruusluokka tukea maksavissa maissa on 0,5 prosentista ylöspäin mitattuna osuutena toimiluvanvaraisesta liikevaihdosta.

Toiminnan liikevaihtoon pohjautuvat tukimaksut ovat tasapuolisia kaikkia postiyriyksiä kohtaan. Mallin ongelmana on se, että liikevaihdon määrittäminen voi osoittautua haasteelliseksi. Mallin toimivuutta voidaan helpottaa esimerkiksi siten, että pyritään löytämään mahdollisimman helposti määriteltävissä oleva toiminta, josta liikevaihto laskeaan.

Kirjekohtaisiin tukimaksuihin liittyy erityisiä ongelmia verrattuna liikevaihtoon perustuvaan malliin. Kirjeiden volyyymiin perustuva malli suurentaa uusien toimijoiden maksamaa suhteellista osuutta tukimaksuista johtuen siitä, että liikevaihto per kirje on uusilla toimijoilla todennäköisesti alhaisempi kuin muilla toimijoilla. Kirjekohtainen tukimaksu saattaa asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan myös sen vuoksi, että usean toimijan jakeluverkon läpi kulkevat kirjeet voivat näkyä monen postiyriyksen volyymiluvuissa samaan aikaan. Tämä voi heikentää sellaisen toimijan asemaa, jonka verkon kautta kulkee monia toisten yhtiöiden loppujakelemia kirjeitä. Tukimaksujärjestelmän toimivuuden kannalta tällöin täytyisi määritellä säännökset siitä, kuinka kirjeiden lukumäärä lasketaan.

Kaikkien edellä mainittujen mallien ongelmana on erityisesti maksuprosentin määrittäminen. Maksuprosentin on yhtäältä oltava tarpeeksi korkea, jotta se käytännössä mahdollistaa kustannusten korvaamisen. Toisaalta maksu ei kuitenkaan saa estää kilpailua markkinoilla. Ongelmana on myös maksuun osallistuvien toimijoiden määrittäminen. Pohjan on oltava tarpeeksi laaja, jotta maksuja saadaan kerättyä haluttu määrä, mutta

toisaalta maksuun osallistuvien yritysten tulisi harjoittaa yleispalveluun verrattavissa olevaa toimintaa, mikä on postidirektiivin nettokustannusmenetelmän käytön edellytyksenä. Suomen postimarkkinoilla yleispalveluun verrattavissa olevaa toimintaa harjoittavia yrityksiä ei ole kovin suurta joukkoa.

5.4.3 Liikevaihtomalli

Tukimaksun keräämistä varten on määriteltävä kriteerit, joiden perusteella tukimaksua maksavien postilaissa tarkoitettujen postiyriyten joukko määräytyy. Liikevaihtoon perustuvassa mallissa on määriteltävä, millaisista postipalveluista kertyvä liikevaihto luetaan maksun perusteeseen. Edellä jaksossa 5.4.1. esitetyn perusteella postilain soveltamisalan ulkopuolinen toiminta jäisi tukimaksujen keräämisjärjestelmän ulkopuolelle. Määrittelyssä on huomioitava, että direktiivin johdantokappaleen kohdan 27 mukaan tukimaksuja voidaan kerätä vain yleispalvelua läheisesti muistuttavasta toiminnasta. Tämän rajoituksen puitteissa voidaan erottaa kolme vaihtoehtoista perustetta tukimaksun perusteeksi luettavalle liikevaihdolle:

1. toimiluvanvarainen toiminta lukuun ottamatta yleispalvelutoimintaa
2. toimiluvanvarainen toiminta
3. toimiluvanvarainen toiminta sekä muu yleispalvelutoiminta

1. Toimiluvanvarainen toiminta lukuun ottamatta yleispalvelutoimintaa

MALLI 1

Postilain 3 §:n mukainen toimiluvanvarainen kirjelähetystoiminta, lukuun ottamatta postilain 15 §:n 1 momentin mukaista yleispalveluvelvoitteen alaista kirjelähetystoimintaa.

Toimiluvanvarainen toiminta tarkoittaa postilain 3 §:n mukaista kirjelähetystoimintaa koskevaa postitoimintaa. Toimiluvanvarainen toiminta sisältää myös postilain 15 §:n yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvan toiminnan siltä osin kuin se koskee kirjelähetystoimintaa (raportin liitteen 3 kohdan 1 mukainen toiminta lukuun ottamatta kohdan 2 a mukaista toimintaa). Säännöksen mukaan yleispalveluun kuuluvat enintään kahden kilon painoiset, yleisillä käteismaksutavoilla maksettavat kirjelähettykset. Mallissa maksun perusteeseen kuuluisi toimiluvanvarainen toiminta, jonka ulkopuolelle jätettäisiin postilain 15 §:n mukainen yleispalvelutoiminta. Muu yleispalveluvelvoitteen alainen toiminta jäisi myös maksun perusteen ulkopuolelle. Maksun perusteen ulkopuolelle jäisi myös postilain soveltamisalaan kuulumattomina osoitteettomia lähetystoimintaa koskevat palvelut sekä kirjelähetysten kuriiripalvelut.

Postidirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tukimaksut voidakseen rahoittaa yleispalvelun tarjonnan. Edellä mainitulla tavoin määritellyn maksun perusteen voidaan katsoa olevan tukimaksujen tarkoituksen mukainen, koska kirjelähetystoimintaa koskevia postipalveluita tarjoavat postiyriydet, jotka eivät kuitenkaan ole velvollisia tarjoamaan yleispalvelua, osallistuisivat yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan rahoitukseen. Yleispalveluvelvollisen postiyriyden harjoittaman yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan jättämisestä maksun perusteen ulkopuolelle voidaan perustella sillä, että maksujen tarkoituksena on rahoittaa tätä toimintaa. Maksujen periminen yleispalveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta ei siten välttämättä ole maksun tarkoituksen kannalta perusteltua.

Maksun peruste täyttäisi postidirektiivin 7 artiklan mukaisesti syrjimättömyyden vaatimuksen, koska muita kuin yleispalveluvelvoitteen alaisia postiyriyten tarjoamia kirjelähetystoimintaa koskevia postipalveluita kohdeltaisiin yhdenmukaisesti. Yleispalveluvelvolliseen postiyriyteen kohdistuu yleispalveluvelvoitteen alaisen toiminnan osalta postilain eri-

tyissäntely, joka yleispalvelun tarjoajan on otettava toiminnassaan huomioon. Yleispalvelutoimija tarjoaa siten yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluita sellaisen oikeudellisen sääntelyn puitteissa, joka eroaa olennaisesti muita postiyrityksiä koskevasta sääntelystä eikä sen toiminta ole tältä osin täysin rinnastettavissa muiden postiyritysten toimintaan.

Vuonna 2010 kirjelähetystoiminnan liikevaihto oli 489 miljoonaa euroa. Viestintävirasto on arvioinut, että yleispalveluvelvoitteen alaisten kirjelähetysten osuus kirjelähetysten kokonaisvolyymista oli noin yhdeksän prosenttia. Tämän toiminnan jättäminen maksun perusteen ulkopuolelle ei käytännössä supistaisi merkittäväällä tavalla maksun pohjaa eikä lisäisi muuta kirjelähetystoimintaa harjoittavilta toimijoilta tukimaksuna perittävää määrää.

Voimassa olevan postilain 33 §:n 2 momentin mukaan muiden postiyritysten tulee osallistua nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Lain sanamuodon ja valmisteluaineiston perusteella nykyisen sääntelyn lähtökohtana näyttäisi olevan, että yleispalveluvelvollinen postiyritys ei osallistu yleispalvelun rahoittamiseen yleispalvelun alaisen toiminnan perusteella. Siltä osin kuin yleispalveluvelvollinen postiyritys tarjoaa muita kuin yleispalveluvelvoitteen alaisia postilain soveltamisalaan kuuluvia kirjelähetystyksiä koskevia postipalveluita, sitä voidaan perustellusti pitää lain 33 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna postiyrityksenä, joka on velvollinen osallistumaan nettokustannusten korvaamiseen.

2. Toimiluvanvarainen toiminta

MALLI 2

Postilain 3 §:n mukainen toimiluvanvarainen kirjelähetystoiminta, mukaan lukien postilain 15 §:n 1 momentin mukainen yleispalveluun kuuluva kirjelähetystoiminta.

Mallissa maksun perusteeseen kuuluisi postilain 3 §:ssä tarkoitettu toimiluvanvarainen postitoiminta kokonaisuudessaan. Mallista 1 poiketen myös postilain 15 §:n yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvat kirjelähetystyksiä koskevat postipalvelut sisältyisivät maksun perusteeseen (työryhmäraportin liitteen 3 kohdan 1 mukainen toiminta sisältäen myös kohdan 2 a mukaisen toiminnan). Sen sijaan muu yleispalveluvelvoitteen alainen toiminta jäisi mallin 1 tavoin maksun perusteen ulkopuolelle. Kuten mallissa 1 maksun perusteen ulkopuolelle jäisi myös postilain soveltamisalaan kuulumattomia osoitteettomia lähetyksiä koskevat palvelut sekä kirjelähetysten kuriiripalvelut.

Edellä mainituin tavoin määritellyn maksun perusteen voitaisiin katsoa olevan tukimaksujen tarkoituksen mukainen erityisesti, jos maksun tarkoituksena katsotaan olevan yleispalvelun rahoittaminen ainoastaan siltä osin kuin yleispalvelu on nettokustannuslaskelman perusteella tuen tarpeessa. Nettokustannuslaskelman perusteella voidaan määrittää se osuus yleispalveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta, jota yleispalveluvelvollisen postiyrityksen ei kannattaisi harjoittaa markkinaehtoisesti. Erityisesti jos vain hyvin pieni osa yleispalveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta on nettokustannuslaskelmaan perustuvaa tuettavaa toimintaa, voitaisiin nähdä maksun tarkoituksen kannalta perusteltuna, että yleispalveluvelvoitteen alainen toiminta luettaisiin maksun perusteeseen siltä osin kuin se ei aiheuta yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttomia nettokustannuksia. Jos yleispalveluvelvoite olisi asetettu useammalle postiyritykselle, maksun tarkoituksen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että sellaiset yleispalveluvelvoitteen alaiset postiyritykset, jotka eivät ole tuen tarpeessa osallistuisivat tukimaksujen rahoitukseen yleispalvelun alaisella toiminnallaan.

Maksun tarkoituksen kannalta mallin ongelmana on se, että yleispalveluvollisen postiyrityksen maksun perusteeseen kuuluisi myös toiminta, joka nettokustannuslaskelman perusteella oikeuttaisi kustannusten korvaamiseen. Teoreettisesti tämä voitaisiin huomioida maksettaessa korvaus valtion varoista yleispalvelun tarjoajalle korottamalla tuen määrää vastaavasti. Käytännössä muun muassa nettokustannusten laskentatavasta johtuen olisi kuitenkin vaikea määrittellä, miten tuen tarpeessa oleva osuus toiminnasta vaikuttaisi yleispalvelun tarjoajan maksun perusteeseen.

Maksun peruste täyttäisi postidirektiivin 7 artiklan mukaisesti syrjimättömyyden vaatimuksen, koska postiyritysten tarjoamia kirjelähetyksiä koskevia postipalveluita kohdeltaisiin yhdenmukaisesti. Syrjimättömyyden vaatimuksen ei voida katsoa sinänsä edellyttävän, että yleispalveluvollisuuden alainen toiminta jätettäisiin maksun perusteen ulkopuolelle. Tässä suhteessa syrjimättömyyden vaatimuksen kannalta keskeistä on, että yleispalveluvollisuuden alaista kirjelähetystoimintaa kohdellaan yhdenmukaisesti, koska yleispalveluvollisuus voidaan postilain mukaan asettaa useammalle toimijalle.

Eräissä tilanteissa yleispalveluvollisuuden alaisen toiminnan sisällyttämisen maksun perusteeseen voitaisiin katsoa edistävän tukimaksujärjestelmän kilpailuneutraalisuutta. Postilain mukaan kirjemarkkinoiden arvioinnin perusteella voidaan päätyä siihen, että yleispalveluvollisuus voidaan esimerkiksi osittain turvata ilman yleispalveluvollisuuden asettamista. Tällöin markkinoilla on riittävästi tarjolla yleispalvelun osittain korvaavia kirjelähetyksipalveluita. Mallissa yleispalvelua korvaavia kirjelähetyksipalveluja kohdeltaisiin yhdenmukaisesti yleispalveluvollisuuden alaisten kirjelähetyksipalveluiden kanssa. Lisäksi on huomattava, että yleispalveluvollisuuden alainen toiminta voi olla yleispalveluvollisuudesta huolimatta markkinaehtoisesti kannattavaa postitoimintaa. Tällöin mallin voidaan katsoa jossain määrin edistävän postilain soveltamisalaan kuuluvien kirjelähetyksipalveluiden tarjoajien välistä kilpailuneutraalisuutta, koska yleispalveluvollisuuteksi määriteltyä toimintaa ei kohdeltaisi eri tavoin kuin muuta markkinaehtoisesti harjoitettavaa toimintaa.

Toimiluvanvaraiseen toimintaan perustuvan mallin etuna on selkeys ja hallinnollinen yksinkertaisuus. Maksun peruste ei olisi omiaan aiheuttamaan vaikeita rajanvetotilanteita ja mallia olisi helppo soveltaa käytännössä, koska se kattaa kaiken postilain mukaisen toimiluvanvaraisen liiketoiminnan. Malli aiheuttaisi vähemmän hallinnollisia kustannuksia sekä hallinnolle että postiyrityksille kuin malli 1.

Kuten mallin 1 kohdalla on todettu, nykyisen postilain 33 §:n sanamuodon ja valmisteluaineiston perusteella nykyisen sääntelyn lähtökohtana on, että yleispalveluvollinen postiyrittäjä ei osallistu yleispalvelun rahoittamiseen yleispalvelun alaisen toiminnan perusteella. Mallin 2 käyttöönotto edellyttäisi siten postilain muuttamista.

3. Toimiluvanvarainen toiminta sekä muu yleispalvelutoiminta

MALLI 3

Postilain 3 §:n mukainen toimiluvanvarainen kirjelähetystoiminta mukaan lukien postilain 15 §:n mukainen kirjelähetyksiä ja postipaketteja koskeva yleispalvelutoiminta.

Maksun peruste pohjautuisi mallin 2 tavoin toimiluvanvaraiseen toimintaan, mutta perusteeseen kuuluisi myös sellainen postilain 15 §:n mukainen yleispalvelutoiminta, jonka harjoittamiseen ei vaadita toimilupaa (raportin liite 3 kohtien 1 ja 2 mukaiset toiminnot). Maksun perusteeseen luettaisiin siten myös enintään kymmenen kg:n painoiset, yleisillä käteismaksutavoilla maksettuja postipaketteja sekä maahan saapuvia enintään 20 kg:n painoisia koskevat postipalvelut. Tällöin maksun peruste käsittäisi kaikki nykyisen postilain soveltamisalaan ja yleispalveluun kuuluvat palvelut. Edellä jaksossa 5.4.1 mainituilla

perusteilla maksun perusteen ulkopuolelle jäisi yleispalveluvelvoitteeseen kuulumattomat paketteja koskevat palvelut. Maksun perusteeseen ei kuuluisi myöskään yli 20 kilon painoisia maahan saapuvia postilähetyksiä koskevat palvelut silloin, kun toimija ei olisi yleispalveluvelvollinen.

Postidirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tukimaksut voidakseen rahoittaa yleispalvelun tarjonnan. Maksun tarkoituksen kannalta mallin ongelma on, että yleispalveluvelvoitteen alaisia pakettilähetyksiä ja maahan saapuvia enintään 20 kg:n painoisia postilähetyksiä koskevia postipalveluita kohdeltaisiin ankarammin kuin niihin kuulumatonta toimintaa. Tällä viitataan siihen, että perusteeseen kuuluisi myös yleispalveluun kuuluva alle kymmenen kilon painoisten käteismaksullisten pakettien jakelu, sekä maahan saapuvat enintään 20 kg:n painoisten postilähetyksien jakelu, mutta yleispalveluvelvoitteen ulkopuolinen pakettitoiminta ei kuuluisi maksun perusteeseen. Malli asettaisi siten yleispalveluun kuuluvan pakettitoiminnan erilaiseen asemaan verrattuna vastaavanlaiseen muuhun pakettitoimintaan, vaikka maksun tarkoituksena on rahoittaa yleispalvelutoimintaa.

Mallin 2 tavoin ongelmana on se, että yleispalveluvelvollisen postiyrityksen maksun perusteeseen kuuluisi myös toiminta, joka nettokustannuslaskelman perusteella oikeuttaisi kustannusten korvaamiseen. Käytännössä olisi vaikea määrittellä, miten tuen tarpeessa oleva osuus toiminnasta vaikuttaisi yleispalvelun tarjoajan maksun perusteeseen ja miten vastaava osuus korvattaisiin maksettaessa korvaus valtion varoista yleispalvelun tarjoajalle.

Malli olisi ongelmallinen postidirektiivin syrjimättömyyden vaatimuksen sekä kilpailuneutraalisuuden kannalta. Yleispalvelun tarjoajan osuus pakettimarkkinoista on noin 50 prosenttia. Kotimaisilla markkinoilla toimii yleispalvelun tarjoajan lisäksi muutamia muita suurehkoja toimijoita sekä myös pienempiä toimijoita. Myös maahan saapuvien enintään 20 kg:n painoisten postilähetyksien osalta yleispalvelun tarjoaja toimii kilpailluilla markkinoilla. Maahan saapuvien postilähetyksien osalta markkinoiden arvioinnin perusteella on päädytty siihen, että yleispalveluvelvoite on jätetty osassa Suomea asettamatta.

Vuonna 2010 kotimaan pakettijakelun liikevaihto oli arvion mukaan yhteensä noin 261 miljoonaa euroa. Pakettimarkkinat ovat liikevaihdoltaan noin puolet kirjelähetysmarkkinoiden liikevaihdosta. Yleispalveluvelvoitteen alaisten pakettilähetyksien osuus oli noin neljä prosenttia kaikista pakettilähetyksistä. Tämän toiminnan jättämisen maksun perusteen ulkopuolelle ei siten voida katsoa supistavan merkittäväällä tavalla maksun pohjaa eikä lisäävän muilta toimijoilta perittävän maksun määrää.

Viestintäviraston vuoden 2010 Postilähetyksipalvelututkimuksen mukaan maahan saapuvien kirjelähetysten kokonaisliikevaihtoa ei voida luotettavasti arvioida. Maahan saapuvien kirjeiden volyymin osuus kirjeiden kokonaisvolyymistä on 36 miljoonaa kappaletta. Kirjelähetysten kokonaisvolyymi on arviolta 1114 miljoonaa kappaletta. Maahan saapuvien pakettien kokonaisliikevaihto vuonna 2010 oli 82 miljoonaa euroa. Yleispalvelun osuus edellä mainitusta liikevaihdosta ei ole tiedossa. Voitaneen kuitenkin arvioida, että ulkomailta saapuvien lähetysten määrällä ei liene olennaista merkitystä tukimaksun kartuttamisen näkökulmasta.

Edellä mainituilla perusteilla etenkin maksun syrjimättömyyden varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi yleispalveluvelvoitteen alaisia paketteja ja maahan saapuvia enintään 20 kilogramman painoisia postilähetyksiä koskevat postipalvelut tulisi jättää maksun perusteen ulkopuolelle.

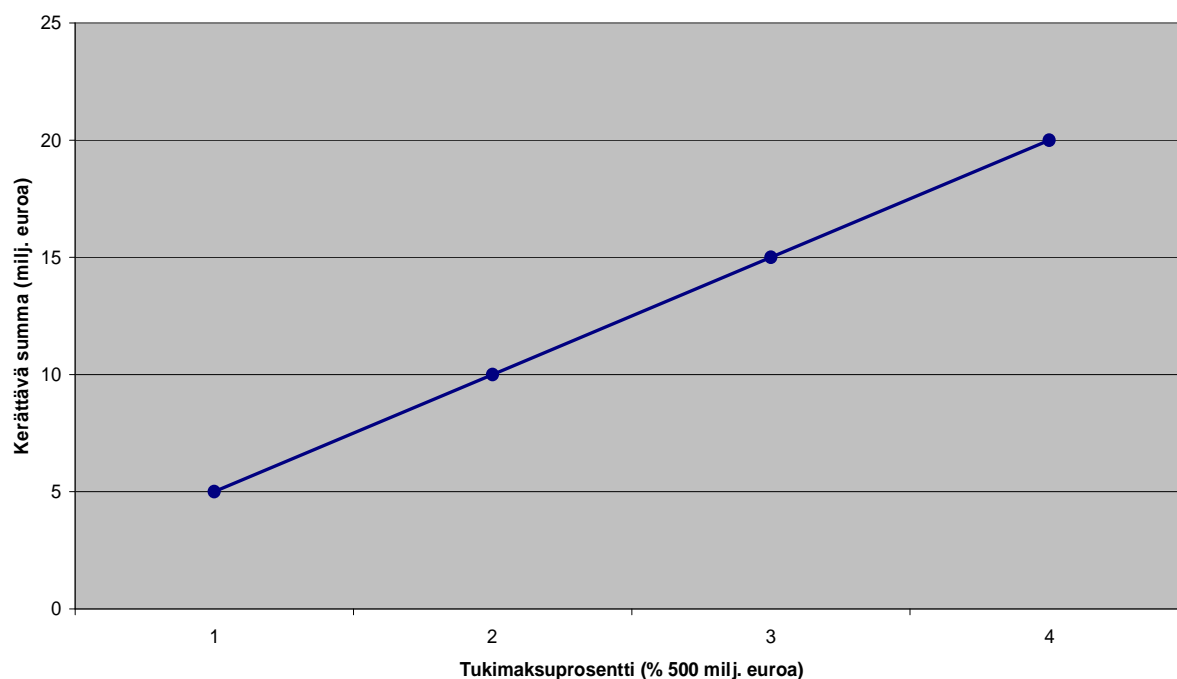
5.4.4 Tukimaksun taso

Tukimaksun suuruus riippuu siitä, kuinka paljon tukea on tarkoitus kerätä eli kuinka paljon yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu sellaisia nettokustannuksia, jotka muodostavat sille kohtuuttoman taloudellisen taakan. Viestintävirasto tekee nettokustannuksista laskelman, jonka perusteella liikenne- ja viestintäministeriö päättää nettokustannusten korvaamisesta ja tukisummasta. Arviota lukemasta on mahdoton etukäteen esittää, sillä nettokustannuslaskentaa ei ole toteutettu, eikä yleispalvelun aiheuttamien nettokustannusten määrästä ole esitetty luotettavaa selvitystä.

Jotta voidaan havainnollistaa tukimaksuprosentin suuruutta suhteessa kerättävään tukisummaan sekä tukimaksun kohdentumista eri toimijoiden välille eri markkinatilanteissa, oletustukisummina käytetään kymmentä miljoonaa ja 20 miljoonaa euroa.

Maksun perusteena oleva toimiluvanvaraisen kirjelähetystoiminnan vuosiliikevaihto Suomessa on arviolta 500 miljoonaa euroa. Tilanteessa, jossa kerättävä summa olisi kymmenen miljoonaa euroa ja kirjelähetystoiminnan alainen liikevaihto olisi 500 miljoonaa euroa, tukimaksuprosentti olisi kaksi. Jos kerättävä summa olisi 20 miljoonaa euroa, tukimaksuprosentti olisi neljä. Alla olevassa kaaviossa havainnollistetaan sitä, kuinka tukimaksuprosentti nousee riippuen siitä, kuinka paljon tukea kohtuuttomien nettokustannusten korvaamiseen on kerättävä.

Tukimaksuprosentin suuruus



Liiketoiminnan houkuttelevuus uusien toimijoiden kannalta heikkenee, jos ne eivät koe saavansa toimintaa riittävän kannattavaksi suhteessa toiminnan aiheuttamaan riskiin. Tukimaksun noustessa uusien toimijoiden kiinnostus tulla markkinoille vähenee, mikä vähentäisi kilpailua postimarkkinoilla. Työryhmän teettämässä konsulttiselvityksessä arvioidaan, että todennäköisesti tukimaksun noustessa yli 3-5 prosenttia toimiluvanvarai-

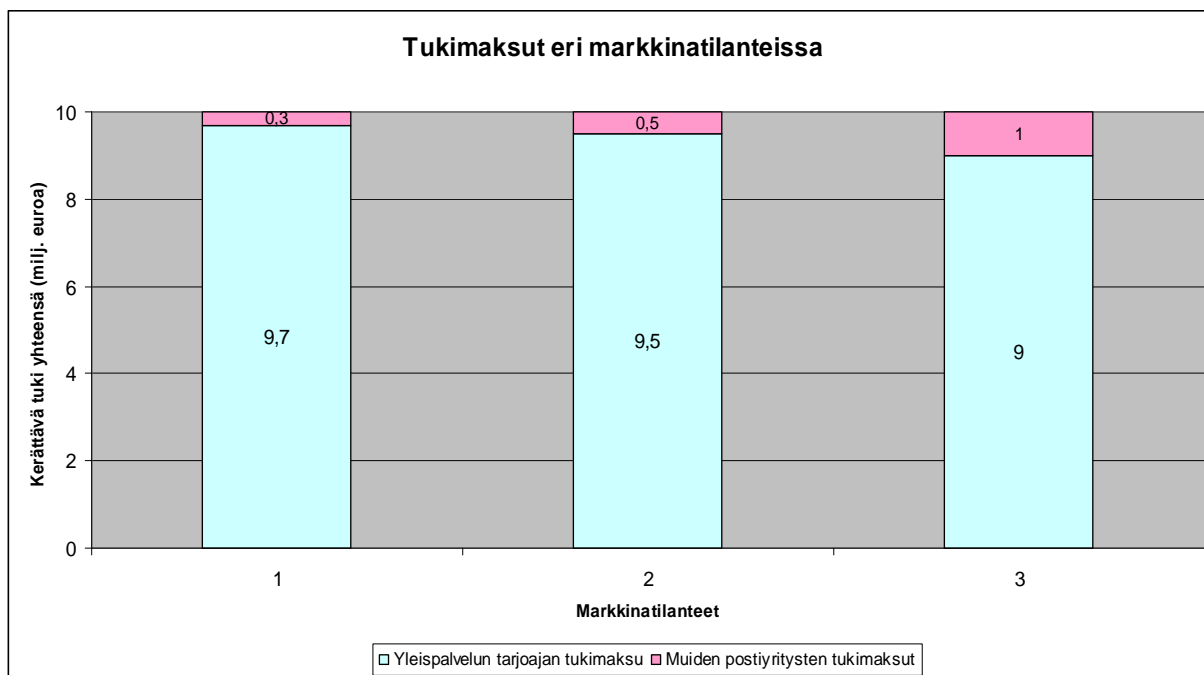
sesta liikevaihdosta, markkinoille ei tulisi uusia toimijoita.¹⁵ Kattavaa selvitystä siitä, mikä tukimaksuprosentti toimiluvanvaraisesta liikevaihdosta aiheuttaisi markkinoille tulon esteen, ei ole kuitenkaan tällä hetkellä.

a) Toimijoiden tukimaksusuudet, kun kerättäväksi tueksi oletetaan kymmenen miljoonaa euroa

Tukimaksuprosentin ohella on olennaista arvioida sitä, millä osuuksilla toimijat osallistuisivat tukimaksun keräämiseen. Tämä riippuu toimijoiden markkinaosuuksista. Tällä hetkellä Itella Posti Oy hallitsee Manner-Suomen kirjelähetystoimintaa kokonaisuudessaan. Esan Kirjapaino Oy on saanut myös toimiluvan kirjelähetystoiminnan harjoittamiseen, mutta se ei ole vielä aloittanut toimintaansa.

Alla olevasta kaaviosta kuvataan, miten tukimaksusummat määräytyvät toimijoiden kesken, jos yleispalvelun tarjoajan markkinaosuus on 97, 95 ja 90 prosenttia. Kilpailijoiden markkinaosuudet ovat tällöin kolme, viisi ja kymmenen prosenttia. Kuviossa esitetyt markkinatilanteet edellyttävät tällöin nykytilanteen muuttumista siten, että kilpailijoiden osuus kirjelähetysmarkkinoilla nousee. Kaaviossa oletuksena on, että kerättävä summa on yhteensä kymmenen miljoonaa euroa.

Kaavio havainnollistaa sitä, kuinka tukimaksut kohdistuvat eri toimijoille markkinatilanteen muuttuessa. *Markkinatilanteessa 1* yleispalvelun tarjoajan markkinaosuus on 97 prosenttia ja muiden postiyriyten kolme prosenttia. Tässä tilanteessa yleispalvelun tarjoajan tukimaksusuus on 9,7 miljoonaa euroa ja muiden postiyriyten 0,3 miljoonaa euroa. *Markkinatilanteessa 2* yleispalvelun tarjoajan markkinaosuus on 95 prosenttia ja muiden postiyriyten viisi prosenttia. Tällöin yleispalvelun tarjoajan tukimaksusuus on 9,5 miljoonaa euroa ja muiden postiyriyten 0,5 miljoonaa euroa. *Markkinatilanteessa 3* yleispalvelun tarjoajan markkinaosuus on 90 prosenttia ja muiden postiyriyten 10 prosenttia. Tässä tilanteessa yleispalvelun tarjoajan tukimaksusuus on 9,0 miljoonaa euroa ja muiden postiyriyten miljoona euroa.



b) Toimijoiden tukimaksusuudet, kun kerättäväksi tueksi oletetaan 20 miljoonaa euroa

¹⁵ NAG: Postiyriyten maksamien korvausten määräytymisperusteet.

Tukimaksusummien suuruudet määräytyvät markkinaosuuksien suhteessa. Jos kerättävä tukimaksusumma olisi 20 miljoonaa, markkinatilanteessa 1 yleispalvelun tarjoajan maksama tuki olisi 97 prosentin markkinaosuudella 19,4 miljoonaa euroa ja muiden postiyri-tysten kolmen prosentin markkinaosuudella 0,6 miljoonaa euroa. Markkinatilanteessa 2 yleispalvelun tarjoajan osuus olisi 95 prosentin markkinaosuudella 19 miljoonaa euroa ja muiden postiyri-tysten viiden prosentin markkinaosuus vastaisi miljoonan euron suuruista tukisummaa. Markkinatilanteessa 3 yleispalvelun tarjoajan tukimaksuosuus 90 prosentin markkinaosuudella olisi 18 miljoonaa euroa ja muiden postiyri-tysten 10 prosentin markkinaosuus vastaisi kahden miljoonan euron tukimaksua.

Kaavio havainnollistaa, että yleispalvelun tarjoajan osuus tukimaksusta on sitä suurempi, mitä vähemmän markkinoilla on kilpailua. Tukimekanismin toimivuuden kannalta onkin olennaista, että markkinoilla toimivien muiden postiyri-tysten markkinaosuus on riittävä. Muutoin yleispalvelun tarjoaja kattaa käytännössä omalla kirjelähetystoiminnallaan sille aiheutuneet yleispalvelun nettokustannukset. Kuten osiosta 5.4.3 käy ilmi, on perusteltu, että yleispalvelun tarjoaja osallistuu myös nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun ulkopuolisesta toimiluvanvaraisesta toiminnasta. Tuen hakeminen ei kuitenkaan olisi yleispalvelun tarjoajan näkökulmasta tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa hakija käytännössä korvaisi sille aiheutuneet nettokustannukset omalla muulla toimiluvanvaraisella toiminnallaan. Tämä korostaa kirjelähetysmarkkinoille syntyvän kilpailun merkitystä.

5.4.5 Ehdotus verolaiksi

Työryhmä on toimeksiannon mukaisesti laatinut ehdotuksen hallituksen esityksen (HE 216/2010 vp) ja postilain 33 §:n mukaisen rahoitusmekanismin käytännön toteuttamiseen liittyvistä lainsäädäntötoimista. Työryhmän laatima ehdotus postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävästä maksusta on työryhmäraportin liitteenä 1.

Muiden postiyri-tysten maksaman korvauksen määräytymisen lähtökohtana on niiden toimiluvanvaraisen postitoiminnan markkinaosuudet. Liikevaihtoon perustuva malli toteutettaisiin siten, että maksun perusteena olisi postipalveluiden myyntihinta. Liikevaihdon käsitteeseen perustuva määräytymisperuste olisi tulkinnallisempi ja käytännössä hankalampi soveltaa, sillä se edellyttäisi joko kirjanpitolain säännösten soveltamista kunkin maksukauden maksun perustetta määritettäessä tai liikevaihdon käsitteen määrittelyä verolaissa.

Lakiehdotuksen mukaan postipalvelun myyntinä pidettäisiin postilaissa tarkoitetun toimiluvanvaraisen postipalvelun myyntiä lukuun ottamatta yleispalveluun kuuluvia postipalveluita. Maksuvelvollinen olisi postilaissa tarkoitetun toimiluvan haltija. Maksun perusteena olevalla postipalvelun myyntihinnalla tarkoitettaisiin sitä hintaa, jonka ostaja on tosiasiallisesti maksanut tai ostajan olisi tosiasiallisesti maksettava postipalvelusta myyjälle. Koska maksun peruste olisi tosiasiallisesti maksettu hinta, ostajalle myönnetyt alennukset otettaisiin huomioon sitä alentavina erinä.

Liitteenä olevan lakiehdotuksen mukaan maksun määränä on esimerkinomaisesti käytetty 2-4 prosenttia postipalvelun myyntihinnasta, jolloin yleispalvelun tarjoajan valtion varoista saaman korvauksen määrän on nykyisen kokoisilla markkinoilla oletettu olevan 10 – 20 miljoonaa euroa. Maksun määrään vaikuttaisi yleispalvelun tarjoajalle valtion varoista kulloinkin maksettavan korvauksen suuruus, joten maksun määrä päätettäisiin vuosittain.

Maksuvelvollinen tilittäisi maksun oma-aloitteisesti postipalvelujen yhteenlaskettujen myyntihintojen perusteella antamansa ilmoituksen perusteella. Maksu- ja ilmoituskausi olisi neljänneskalenterivuosi, mikä edistäisi menettelyn hallinnollista yksinkertaisuutta.

Harvennettu maksu- ja ilmoitusjakso keventäisi maksuvelvolliselle aiheutuvaa hallinnollista rasitetta ja alentaisi maksun kannosta hallinnolle aiheutuvia kustannuksia.

Maksun kantamiseen liittyvät tehtävät kuuluisivat Verohallinnolle. Verohallinnon hallinnollisten kustannusten säästämiseksi maksun kantoa ei tässä vaiheessa voida toteuttaa verotilijärjestelmän kautta, sillä tähän ei ole olemassa riittäviä teknisiä valmiuksia. Verohallinnon karkean arvion perusteella maksun käyttöönotosta aiheutuisi Verohallinnolle noin 100 000 euron suuruinen kustannus, ja järjestelmän ylläpidosta vuosittain noin 40 000 euron suuruinen kustannus.

Maksuvelvollisen oikeusturvan edistämiseksi maksuvelvollisella olisi mahdollisuus hakea Verohallinnolta sitovaa ennakkoratkaisua siitä, miten lakia olisi sovellettava. Lakiin sisältyisivät myös oikaisu- ja muutoksenhakusäännökset.

Työryhmän ehdottamassa mallissa muut postiyrietykset voitaisiin velvoittaa osallistumaan yleispalvelusta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen vain siinä tapauksessa, että yleispalvelun tarjoajalle on maksettu korvaus valtion varoista. Maksun taso määritettäisiin siten, että se vastaisi yleispalvelun tarjoajalle kulloinkin maksettua korvausta. Verolakia ei siten voitaisi säätää pysyvästi voimassaolevaksi, ellei yleispalvelun tarjoajalle aiheutuisi säännönmukaisesti nettokustannuksia, jotka oikeuttavat korvaukseen valtion varoista. Tällöinkin maksun tasoa olisi tarkistettava vuosittain vastaamaan yleispalvelun tarjoajan saamaa korvausta.

5.5 Valtion talousarviomenettely

Nettokustannusten korvaaminen ja postiyrietysten osallistuminen korvattavien kustannusten kattamiseen on tarkoituksenmukaisinta järjestää valtion talousarvion kautta. Valtion talousarvioon liikenne- ja viestintäministeriön pääluokkaan olisi sisällytettävä määräraha kohtuuttomien nettokustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle. Määräraha mitoitettaisiin vuosittain korvattavien nettokustannusten mukaan.

Määräraha voidaan sisällyttää valtion talousarvioon joko varsinaisen tai lisätalousarviomenettelyn kautta nettokustannusten korvaamisaikataulusta riippuen. Tukimaksuilla kerätyt varat tuloutetaan valtion talousarvioon omalle tulomomentilleen.

Erillisellä verolailla perittävän tukimaksun tuoton tulisi vastata nettokustannusten kattamiseen suoritettujen varojen yhteismäärää. Maksutasoa on tällöin tarkistettava rahoitustarpeen edellyttämällä tavalla. Tulo- ja menovirrat vaihtelevat vuosittain, mikä on otettava huomioon talousarvion valmistelun yhteydessä. Jos kerätyt maksut ylittävät tai alittavat maksetun korvauksen määrän, se otettaisiin huomioon seuraavan vuoden talousarviomenettelyssä. Talousarvioon liittyvät tekniset kysymykset tulisi selvittää yksityiskohteisesti säädösvalmistelun yhteydessä siinä tapauksessa, että laki postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävästä maksusta annettaisiin.

Mahdollisesti syntyvän yleispalvelun korvaustarpeen kattaminen tapahtuisi työryhmän kehittelemässä mallissa valtion talousarvion välityksellä jälkikäteen, jo syntyneeksi todetun liiallisen taloudellisen rasitteen korvaamiseksi. Periaatteellisella tasolla työryhmä on myös kiinnittänyt huomiota mahdollisuuteen kerätä ennakkoon postitoimijoilta maksuja siltä varalta, että myöhemmässä vaiheessa ilmenisi tarvetta tällaiseen korvaamiseen. Rahoituspuskurin keräämisellä ennakkoon voitaisiin muun muassa nopeuttaa korvauksen saamista, tasata ajallisesti maksurasitusta ja varautua ajoissa yleispalvelun turvaamiseen tulevaisuudessa.

Työryhmä ei kuitenkaan edennyt tämän vaihtoehdon tarkastelussa muun muassa, koska EU:n komission postilain valmistelun yhteydessä selvitetyn kannan mukaan tällainen ennakkoiva menettely ei olisi postidirektiivin mukainen. Yleispalvelun synnyttämien kohtuut-

tomien nettokustannusten arviointi ennakoivasti olisi myös äärimmäisen vaikeaa, joten maksujen mitoitus tulisi perustaa johonkin muuhun perusteeseen. Näillä perustein ja koska työryhmän käsityksen mukaan välitöntä tarvetta nettokustannusten korvaamiseen ei ole näköpiirissä, ennakoivaa, rahastointiin perustuvaa menettelyä ei tässä yhteydessä katsottu tarpeelliseksi selvittää pidemmälle.

6. Julkinen hankinta

6.1 EU:n julkista hankintaa koskeva sääntely

Postidirektiivin mukaan yleispalvelua voidaan rahoittaa julkisen hankinnan kautta. Tässä vaihtoehdossa valtio ostaisi julkisena hankintana joitakin etukäteen määriteltäviä postipalveluita. Julkinen hankinta tarkoittaa tarjouskilpailua, jossa yleispalvelun tuottaminen ostetaan määritellyksi ajaksi ja määritellylle alueelle toimijalta, joka sen pystyy tehokkaimmin ja edullisimmin, eli pienimmällä tuella tarjoamaan.

Julkisten hankintojen tekomenettelyjä ohjataan julkisista hankinnoista annetulla direktiivillä (2004/18/EY), joka on Suomessa pantu täytäntöön lailla julkisista hankinnoista (hankintalaki, 348/2007). Postipalveluja harjoittavien tahojen hankintoja koskee puolestaan niin sanottu erityisalojen hankintadirektiivi (2004/17/EY). Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (jäljempänä erityisalojen hankintalaki, 349/2007). Hankintoja koskevat kansalliset lait tulivat voimaan 1.6.2007.

Julkisten hankintojen kilpailuttamismenettelyjä koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan lähtökohtaisesti aina silloin, kun julkisyhteisöt ja muut lainsäädännön piirissä olevat tahot tekevät hankintasopimuksen määritelmän täyttäviä järjestelyjä toimittajien kanssa. Hankintasopimuksen tunnusmerkkeihin on vakiintuneesti katsottu kuuluvan muun muassa hankkijan hankinnan kohteelle ja sopimuskumppanille asettamat sitovat velvoitteet, jotka ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia. Kun järjestelyn katsotaan kuuluvan hankintalainsäädännön soveltamisalaan, ei hankintayksikkö voi enää ilman hankintalainsäädännössä asetettua nimenomaista perustetta poiketa järjestelyn kilpailuttamisvelvollisuudesta. Harkittaessa julkisia hankintoja yleispalvelun rahoituksen toteuttamisen vaihtoehtona, tulee huomioida rahoituksen toteuttamisen suhde hankintalainsäädännön soveltamisalaan ja erityisesti hankintasopimuksen käsitteeseen. Muissa rahoitusvaihtoehdoissa on myös varmistettava, että järjestely ei tule vastoin rahoituksen järjestämisen tavoitteita hankintalainsäädännön piiriin.

Erityisalojen hankintadirektiivin soveltamisalasta voidaan hakea poissulkemista direktiivin 30 artiklan mukaisesti. Poissulkeminen merkitsee, että direktiiviä ei tämän jälkeen sovelleta kyseiseen toimintaan. Edellytyksenä poissulkemiselle 30 artiklan mukaan on, että 1) toiminto siinä jäsenvaltiossa, jossa se toteutetaan, on suoraan avoin kilpailulle markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu. Lisäksi edellytetään, että 2) jäsenvaltion on tullut panna täytäntöön poikkeuslupahakemuksen kannalta relevantti unionin lainsäädäntö.

Erityisalojen hankintalain 11 §:ssä on pantu täytäntöön erityisalojen hankintadirektiivin 30 artikla. Lain 11 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka tehdään sellaisen toiminnon suorittamiseksi, jonka osalta on erityisalojen hankintadirektiivin 30 artiklan mukaisesti komission päätöksellä vahvistettu, että toiminto on suoraan avoin kilpailulle markkinoilla ja joille pääsyä ei ole rajoitettu. Hankintayksiköt voivat tehdä hakemuksen komissiolle 1 momentissa tarkoitettun vahvistamismenettelyn käynnistämiseksi. Hakemus on lähetettävä tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle.

Komission päätöksellä 6.8.2007¹⁶ (2007/564/EY) tietyt postialan toiminnot Suomessa (Ahvenanmaata lukuun ottamatta) on vapautettu erityisalojen hankintalain sääntelyn ulkopuolelle. Jos komissio on päätöksellään vapauttanut jonkun toiminnon erityisalojen hankintadirektiivin soveltamisen piiristä, näihin toimintoihin ei sovelleta myöskään varsinaista hankintadirektiiviä (2004/18/EY) eikä siten hankintalakia (hankintalaki 9 §). Komission päätöksen mukaisesti hankintadirektiiviä ei sovelleta Suomessa muun muassa pakettitoimintaan yrityksiltä kuluttajille ja yritysten välillä. Komission päätöksen mukaisesti direktiiviä sovelletaan kuitenkin edelleen esimerkiksi osoitteelliseen kirjelähetystoimintaan sekä kuluttajien välisten pakettien lähetystoimintaan, sillä näissä toiminnoissa ei komission mukaan ole vielä riittävästi kilpailua, jotta ne voitaisiin jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Postidirektiivin toimeenpano on EU:n jäsenmaissa vielä kesken, eivätkä EU:n komission tapauskohtaiset linjaukset ole vielä tiedossa. Julkista hankintaa ei ole vielä käytetty postidirektiivin mukaisen yleispalvelun turvaamiseen yhdessäkään jäsenmaassa. Saksassa ja Ruotsissa lakiin on kirjattu ostopalvelutukimahdollisuus, mutta pykälä ei ole sovellettu vielä käytännössä.

6.2 Markkinatilanteen vaikutus

Markkinatilanteella on suora vaikutus julkisen hankinnan toimivuuteen yleispalvelun järjestämisessä, koska jakelija valitaan tarjouskilpailun perusteella. Julkisen hankinnan toimivuutta heikentää se, että jakelun näkökulmasta vähiten kannattavilla hajasutusalueilla ei tällä hetkellä toimi Itellan lisäksi muita jakelijoita. Julkinen hankinta edellyttää toimiakseen sitä, että tarjoajia olisi vähintään kaksi jokaista kilpailutettavaa kokonaisuutta kohden. Jakelualueen kokoa pienentämällä voidaan mahdollisesti vaikuttaa siihen, kuinka houkuttelevaa hankintaan osallistuminen on.

Markkinatilanne vaikuttaa keskeisesti siihen, mitkä toiminnot kuuluisivat julkisen hankintamenettelyn piiriin. Pääsääntö on, että palvelut pystyttäisiin turvaamaan mahdollisimman laajasti markkinaehtoisesti. Pakettijakelussa kilpailu toimii jo varsin hyvin, joten lienee todennäköistä, että julkinen hankinta kohdistuisi erityisesti kirjejakeluun. Kirjejakelijat ovat kuitenkin todennäköisesti valmiita hoitamaan kirjeiden jakelun ohella myös pakettijakelun toiminta-alueellaan – muun lähijakelun ohessa. Näin ollen pakettijakelun lisäämisellä julkisen hankinnan piiriin ei liene merkittävää tarjoajien määrää vähentävää vaikutusta.

Useammalla toimijalla on jo varsin vakiintunut verkosto pakettijakelussa noutopisteisiin, joten useampi taho voisi olla kiinnostunut ainakin tietyillä alueilla ottamaan hoitaakseen yleispalvelun mukaisen pakettien jakelun. Yhdeksän kotimaista ja ulkomaista jakelijaa toimittaa paketteja kaikkiin osoitteisiin Suomessa. Itellan lisäksi esimerkiksi Matkahuollolla on erittäin kattava toimipisteverkosto, joka perustuu Itellan tavoin pääasiassa asiainhoitopisteisiin. Suurimmat tällä hetkellä käytössä olevat omat toimipisteverkot ovat R-kioskilla ja Suomen lähikaupoilla. R-kioskilla on myös oma jakelutuote, ÄrräPaketti, jonka voi lähettää kioskista toiseen.

Sen sijaan kirjeiden päivittäinen kotiinkanto, joka suurempien volyymien vuoksi vaatii selvästi raskaampaa ja kattavampaa jakeluorganisaatiota, ei liene yhtä houkuttelevaa kilpailevien toimijoiden kannalta. Harvalla yhtiöllä on valmiiksi jakelutoimintaa hajasutusalueilla, joten toimijoiden täytyisi rakentaa paikalliset jakeluorganisaationsa kirjejakelun toteuttamista varten. Itella on tällä hetkellä ainoa merkittävä toimija sekä yleispalvelun alaisissa kirjelähetyksissä että yrityspostituksissa Manner-Suomessa. Itellan ohella Esan Kirjapaino Oy:llä on toimilupa kirjelähetyspalvelujen tarjoamiseen. Esan Kir-

¹⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2007/l_215/l_21520070818fi00210026.pdf

Japaino Oy:n toimilupa koskee kuitenkin vain rajattua, viidentoista kunnan aluetta Päijät-Hämeen seudulla eikä toimintaa ole vielä aloitettu.

Julkisella hankinnalla hankittavia palveluita voisivat olla esimerkiksi vain osoitteellisten kirjeiden jakelu, vain osoitteellisten postipakettien jakelu tai sekä osoitteellisten kirjeiden että postipakettien jakelu. Postidirektiivin mukaan hankinnan ehtoihin ei voida kuitenkaan liittää yksinoikeutta palveluiden tuottamiseen hankinnan kohteena olevalla alueella.

Julkisen hankinnan kohteena oleviin palveluihin liittyen tulisi myös määritellä tarkasti se, mitä yksittäisiä toimintoja hankinta koskee. On esimerkiksi määriteltävä se, käsittääkö hankinta myös yleispalveluun kuuluvan postikonttoriverkoston ylläpidon (kuluttajan kannalta kohtuullisen asiontimatkan päässä, vähintään yksi toimipiste jokaisessa kunnassa). Julkinen hankinta voi kohdistua esimerkiksi pelkän tuotteiden jakelupalvelun hankintaan tai jakelupalvelun ja postikonttoreiden ylläpitämisen hankintaan.

Postilain mukaan toimipaikat voivat toimia asiamiespohjaisesti eikä niiden kaikkien tarvitse edes olla kiinteitä. Jos julkisen hankinnan ehdoissa lisäksi sallittaisiin – tai ehkä jopa velvoitettaisiin – toimipaikkojen yhdistäminen muiden postiyriyten kanssa, postikonttoriverkoston ylläpidosta toimijoille aiheutuvat kustannukset jäisivät mahdollisesti varsin pieniksi. Näin ollen vaatimus riittävästä postikonttoriverkostosta voisi olla mahdollista liittää osaksi julkista hankintaa ilman, että se merkittävästi vähentäisi tarjouskilpailun osallistuvien toimijoiden määrää. Käytäntö olisi myös postiyriyten kannalta tasapuolinen.

Taulukossa 1 esitetään tiivistelmä markkinaedellytyksistä julkisen hankinnan toimivuudelle. Suuren mittakaavan tarjouskilpailuihin on Suomessa hyvin harvoja mahdollisia osallistujia. Sen sijaan pienemmän mittakaavan paikallisissa tarjouskilpailuissa tilanteen voidaan arvioida olevan parempi. Julkisen hankinnan toimivuuden kannalta olennaista on toimijoiden alhainen integraatio- ja yhteistyöaste sekä avoimet jakeluverkot. Tämä edellyttää lisäksi, että toimijoiden välisten yhteistyösopimusten ja niiden ehtojen valvontaan on riittävät mekanismit. Lisäksi olisi huolehdittava siitä, että vahva markkinatoimija ei markkina-asetustaan johtuen rajoittaisi kilpailun syntymistä. Julkisen hankinnan toimivuutta heikentää myös se, että viranomaisella ei ole riittävän tarkkaa näkemystä Itellan haja-asutusjakelun tämänhetkisistä kustannuksista.

Taulukko 1. Markkinaedellytykset julkisen hankinnan toimivuudelle

Edellytys
1. Suotuisa markkinarakenne <ul style="list-style-type: none"> • Riittävä määrä tarjouskilpailuun osallistuvia toimijoita • Toimijoiden alhainen integraatio- tai yhteistyöaste • Avoimet jakeluverkot • Postilaatikkojen sijaintipaikat kaikkien toimijoiden saatavilla • Toimijoiden välisiä verkkosopimuksia ja hintoja valvotaan • Alhaiset muut markkinoille tulon esteet
2. Tarjouskilpailun järjestäjällä on riittävän tarkka näkemys kilpailutettavan palvelun aiheuttamista kustannuksista (esim. maksimitukisumman asettamiseksi)

Tällä hetkellä Suomessa on melko rajalliset markkinaedellytykset julkisen hankinnan *laaja-alaiselle hyödyntämiselle*. Julkisen hankintamenettelyn soveltamiselle pienemmässä mittakaavassa on paremmat edellytykset. Tämä tarkoittaisi julkisen hankinnan toteuttamista jakelureitti, toimipiste tai muu toiminta kerrallaan.

6.3 Hankinnan kohteena olevan markkina-alueen laajuus

Julkista hankintaa sovellettaessa tarjouskilpailun kohteena oleva kokonaisuus on määriteltävä yksityiskohtaisesti. Postipalvelujen tapauksessa määriteltävät osa-alueet ovat hankinnan kohteena olevat jakelutuotteet, palvelun maantieteellinen laajuus, hankinnan kesto ja hankinnan suorittava taho. Postipalveluiden markkinatilanne ja julkiseen hankintaan liitetyt ehdot määrittelevät hyvin pitkälle mahdollisten tarjoajien lukumäärän.

Julkisen hankinnan kohteena olevan markkina-alueen laajuus on kääntäen verrannollinen mahdollisten palveluntarjoajien lukumäärään. Mitä suurempi on kunkin julkisen hankinnan kohteena oleva markkina-alue, sitä vähemmän tarjouskilpailuun osallistuu toimijoita. Lisäksi mitä suurempi hankinnan kohde on, sitä paremmin toimijat pystyvät hyödyntämään skaalaetuja ja sitä vahvempi on vahvojen postiyhtyritysten kilpailuasema

Vastaavasti mitä pienempi on hankittavan markkina-alueen koko, sitä homogeenisempi on alueen rakenne ja sitä helpompi tarjoajien on arvioida toiminnan kannattavuutta. Tällöin on todennäköistä, että hanke kiinnostaa useampia palveluntarjoajia ja jakelumarkkinoille syntyy todennäköisemmin myös kilpailua. Toisaalta kun kyseessä on pieni markkina-alue, julkisen hankinnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat suhteessa suuremmat verrattuna laajempaan markkina-alueeseen.

On hyvin epätodennäköistä, että kaikkiin tarjouskilpailuihin saataisiin Itellan lisäksi muitakin osallistujia, jos hankinta järjestettäisiin koko maan tai maakuntien tasolla. Julkisen hankinnan toimivuuden kannalta riittävän kilpailutilanteen syntyminen on erittäin tärkeää. Tämä toteutuu sitä paremmin, mitä pienempi on kerralla kilpailutettava markkina-alue. Tällöin useammalla pienellä, paikallisella toimijalla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Julkiset hankinnat olisi tällöin luontevinta toteuttaa mahdollisessa aloitusvaiheessa varsin suppeilla maantieteellisillä alueilla. Käytännössä tämä tarkoittaa yhden tai kahden kunnan alueella sijaitsevia haja-asutusalueita tai yksittäisiä jakelureittejä.

6.4 Hankinnan kesto

Hankinnan kesto on jossain määrin riippuvainen hankittavien palvelujen määrästä ja markkina-alueen laajuudesta. Yleisesti ottaen mitä pitempi on hankinnan kesto, sitä valmiimpia toimijat ovat tekemään pitkävaikutteisia investointeja palvelun hoitamiseksi. Pitkä aikaperiodi kuitenkin vaikeuttaa tarjottavan palvelun kannattavuuden arviointia ja lisää liiketoimintaan liittyviä teknologisia ja demografisia riskejä. Näin ollen pitkä hankinta-aika saattaa kasvattaa tuen tarvetta, koska tarjoajat vaativat kompensatiota suuremmista riskeistä. Pitkäksi hankinta-ajaksi voidaan katsoa noin 7-10 vuoden jakso.

Lyhyempi hankintajakso (esim. 3-5 vuotta) helpottaa toimijoiden näkökulmasta tarjottavan palvelun kannattavuuden arviointia. Hankinnan suorittavan tahon näkökulmasta lyhyt jakso lisää palvelutuotannon joustavuutta, koska toimija on mahdollista vaihtaa nopeammin tehokkaampaan ja hankinnan sisältöön voidaan tehdä muutoksia markkinatilanteen tai teknologian kehittyessä.

Suuremmat hankinta-alueet ja palveluvaatimukset vaativat yleensä myös pitempää sopimusaikaa, jotta toimijat pystyisivät kattamaan mahdolliset investoinnit. Suomen jakelumarkkinoiden tilanne on kuitenkin sellainen, että riittävän kilpailun synnyttämiseksi tarjouskilpailujen kohteena olevat maantieteelliset alueet on pidettävä suppeina. Näin ollen myös hankinnan kesto voisi olla varsin lyhyt.

6.5 Hankinnan suorittava taho

Kansainvälisten esimerkkien avulla voidaan löytää kaksi tapaa toteuttaa julkinen hankinta postin yleispalvelun varmistamiseksi. Julkisen hankinnan suorittava taho on tyypillisesti joko postialan regulaattori tai markkinoiden suurin niin sanottu inkumbenttitoimija eli alalle tulija, jolle on tyypillisesti asetettu postinjakelun yleispalveluvelvoite.

1. Viranomainen suorittaa hankinnan

Ensimmäisessä mallissa hankinnan suorittaa viranomainen. Hankinta suoritetaan vain niillä alueilla ja niille palveluille, joita ei ole tarjolla markkinaehtoisesti. Ensisijaisena vaihtoehtona voi tällöin olla nettokustannusten korvaaminen yleispalvelun tarjoajalle. Julkisella hankinnalla ennalta määriteltyjen alueiden jakelukustannukset korvataan tarjouskilpailun voittajille. Tämä vaihtoehto on käytössä muun muassa Saksassa.

Mallin vaikutus kilpailutilanteeseen on kahdensuuntainen. Julkisella hankinnalla on lähtökohtaisesti kilpailua lisäävä vaikutus. Edellytys julkisen hankinnan onnistumiselle on, että kilpailutuksen kohde on riittävän houkutteleva tarjoajien näkökulmasta, jotta tarjouskilpailuun saadaan useita osallistujia.

Mallin vaikutukset valtiontalouden kustannuksiin riippuvat siitä, kuinka hyvin hankinnan kustannukset on kyetty selvittämään. Onnistunut julkinen hankinta johtaa jo määritelmän mukaisesti siihen, että haja-asutusjakelun kokonaiskustannukset pienenevät tehokkaimpien jakelijoiden voittaessa tarjouskilpailut.

2. Markkinatoimija suorittaa hankinnan

Jos hankinnan suorittaa suurin markkinatoimija, kyse on lähtökohtaisesti jakelutoimintaan liittyvästä alihankinnasta. Tällöin tarjouskilpailijoiden voittajat ovat alisteisessa asemassa hankinnan suorittajaan nähden. Markkinatoimijalle kannattamattomien, kilpailutettujen jakelureittien julkisesta hankinnasta syntyvät kustannukset korvataan yhtiölle. Malli on käytössä Uudessa-Seelannissa.

Jos postialalla toimiva markkinatoimija täyttää lainsäädännössä asetetun hankintayksikön määritelmän esimerkiksi saamansa yksin- tai erityisoikeuden kautta, sovelletaan sen tekemään hankintaan lähtökohtaisesti erityisalojen hankintadirektiiviä ja erityisalojen hankintalakia.

Kansainvälisten esimerkkien valossa postinjakeluun liittyvät julkiset hankinnat suorittaa pääsääntöisesti postiregulaattori. Tällöin kaikki postiyrietykset ovat kilpailutuksessa samassa lähtökohdassa ja kilpailun tehostuminen on todennäköisempää. Toimija ostaa vähiten kannattavimmat jakelureittinsä ja toimipisteensä julkista hankintaa käyttäen alihankkijoilta, jotka pystyvät tuottamaan ne tehokkaimmin. Ennen mallin käyttöä regulaattorin täytyy määritellä selkeät kriteerit tukikelpoisille reiteille tai muulle tukikelpoiselle yleispalvelun tarjonnalle. Vaihtoehtoisesti tämä voidaan jättää myös kilpailuttavan yhtiön harkinnan varaan, jolloin yhtiö ulkoistaa kaikki ne reitit tai toiminnot, jotka joku muu toimija pystyy jakelemaan tai hoitamaan yhtä laadukkaasti mutta edullisemmin.

Viranomaisella on oltava hankinnasta huolehtivat yhtiön ja alihankkijoiden välisten sopimusten tarkastusoikeus. Tämä on tärkeää siksi, ettei kilpailuttava yhtiö voisi sisällyttää sopimukseen kilpailuja rajoittavia ehtoja, joiden mukaan alihankkija ei esimerkiksi saisi jakaa kenenkään muun postiyrietyksen lähetyksiä. Myös postiverkkoon pääsyn sääntelyn asianmukaisuudesta tulisi huolehtia.

Mallin vaikutus kilpailutilanteeseen voidaan katsoa neutraaliksi tai lievästi positiiviseksi nettokustannusten korvaamista koskevaan rahoitusmekanismiin nähden. Markkinatoimijan toteuttama jakelureittien julkinen kilpailutus sinänsä edistää paikallisten jakelutoimijoiden tuloa markkinoille. Nämä jakelutoimijat ovat kuitenkin alihankkijoina täysin riippuvaisia yhtiöstä, joten kilpailun lisääntyminen on näennäistä. Uusien haja-asutusjakelutoimijoiden ilmaantuminen voi kuitenkin pienentää kilpailun esteitä markkinoilla, koska myös mahdolliset kilpailijat voivat ostaa haja-asutusalueiden jakelupalveluita alihankkijoilta. Edellytyksenä tälle on kuitenkin, että alihankintasopimukset eivät sisällä kilpailunrajoituksia.

Mallin vaikutus valtiontalouden kustannuksiin on nettokustannusten korvaamiseen verrattuna positiivinen. Lähtökohta tarjouskilpailuille on se, että jos toinen toimija pystyy hoitamaan jakelureitin halvemmalla mutta yhtä laadukkaasti kuin kilpailuttava yhtiö, palvelu ostetaan tältä toimijalta. Näin ollen malli pienentää haja-asutusjakelun kokonaiskustannuksia ja sitä kautta jakelun varmistamiseen tarvittavaa tukea. Koska kilpailuttava yhtiö säilyy lähtökohtaisesti ainoana yleispalvelutoimijana, myöskään yhtiöiden välisten rajapintojen valvontaan ei tarvitse alokoida uusia resursseja. Lisäksi mallilla säästettäisiin nettokustannusten korvaamiseen sisältyvään kustannuslaskentaan tarvittavien resurssien aiheuttamat kustannukset.

6.6 Julkisen hankinnan rahoittaminen

Määriteltäessä Suomeen parhaiten soveltuvia julkisen hankinnan malleja on otettava huomioon, että haja-asutusjakelun tukimekanismi jakautuu kahteen erilliseen osaluueeseen. Ensinnäkin täytyy määritellä malli, jonka avulla pyritään läpinäkyvästi selvittämään haja-asutusjakelun *tukemiseen tarvittava summa*. Toiseksi täytyy määritellä haja-asutusjakelusta syntyvien kustannusten korvaamiseen tarkoitettujen *rahojen lähde*. Haja-asutusjakelun vaatiman tuen rahoitus on erillinen kysymys tukisumman määrittelymekanismista.

Euroopassa postin yleispalvelun rahoittaminen lähtee useimmiten siitä, että tuki voidaan maksaa valtion budjetista tai se voidaan kerätä postiyrityksiltä tai rahoitus hoidetaan näiden yhdistelmänä.

Haja-asutusjakelun tai muun yleispalvelun rahoittaminen viranomaisen suorittaessa hankinnan olisi mahdollista siten, että tuki kerätään kaikilta postiyrityksiltä näiden markkinaosuuksien suhteessa, kuten Saksassa. Tällöin suurelle markkinatoimijalle ei synny insentiiviä yliarvioida haja-asutusjakelusta aiheutuvia kustannuksia. Julkisen hankinnan rahoittaminen edellyttää, että hankinnan kohteena olevat toiminnot ja niiden todelliset kustannukset voidaan objektiivisesti ja luotettavasti arvioida. Muuten voi tulla eteen tilanne, jossa vahva markkinatoimija voi mahdollisena ainoana tarjoajana määritellä tukitarpeensa todellista kustannustasoa korkeammaksi. Tällaista ongelmaa ei kuitenkaan ole, jos rahoitus kerätään postiyrityksiltä itseltään, eli käytännössä vahva toimija osallistuisi myös itse oman tukensa rahoittamiseen. Tällöin markkinatoimija veloitetaan tarjouskilpailuun osallistujien puutteessa hoitamaan palvelu jatkossakin itse. Tällaisessa tapauksessa valtio maksaisi tuen toimijalle yhtiön omien nettokustannusten perusteella.

Markkinatoimijan suorittaessa julkisen hankinnan hankinta voidaan puolestaan rahoittaa joko postiyrityksiltä kerättävällä tuella tai valtion myöntämällä muulla tuella, koska tuen määräytymismekanismi on läpinäkyvä. Markkinatoimijan kannattaa joka tapauksessa toteuttaa kaikki yhtiön kustannuksia säästävät julkiset hankinnat, joten malliin ei sisälly samanlaista intensiiviongelmaa kuin viranomaisen suorittaessa hankinnan. Tämä malli olisi helpompi ja nopeampi ottaa käyttöön, mutta toisaalta se ei edistäisi kilpailua yhtä tehokkaasti kuin viranomaisen suorittaessa julkisen hankinnan.

6.7 Julkisen hankinnan arviointia

Postin yleispalvelun tukemiseen julkisella hankinnalla liittyy useita haasteita ja riskejä, jotka on pyrittävä kartoittamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti ennen julkisen hankinnan käyttöönottoa. Julkinen hankinta viranomaisen suorittamana on hallinnollisesti raskas, sillä se edellyttää kattavaa selvitystyötä ennen kuin hankinta voidaan ottaa käyttöön.

Julkisen hankintamenettelyn edellytyksenä on, että tuettava toiminto, hankittava markkina-alue ja jakelukustannukset ovat yksityiskohtaisesti tiedossa ennen hankintamenettelyn käynnistämistä. Etukäteen on myös ratkaistava jakelijoiden keskinäiset aikataulu- ja vastuukysymykset, käytännöt tulojen jakamiseksi eri jakelijoiden kesken sekä suhtautuminen jakelijoiden yhteisiin prosesseihin.

Julkisen hankinnan hyödyntämisessä haasteellisinta lienee hankinnan kohteen määrittely siten, että tarjouskilpailuun osallistuu useita toimijoita. Suurin markkinatoimija on vallitsevassa markkinatilanteessa todennäköinen tarjoaja, mutta tämän lisäksi onnistuneen hankinnan varmistamiseksi vaadittaisiin vähintään toinen laadukas osallistuja. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa julkisella hankinnalla määritelty tuen tarve korvattaisiin valtion budjetista. Tällöin otettaisiin merkittävä riski haja-asutusjakelun kokonaiskustannusten kasvusta. Julkisen hankinnan käyttö voi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisen järjestämään tarjouskilpailuun osallistuu vain suurin markkinatoimija, joka voisi määritellä tarjouskilpailun kohteena olevan palvelun tukitarpeen selvästi todellisia kustannuksia kalliimmaksi, ja viranomaisen täytyisi joka tapauksessa valita kyseinen yhtiö jakelijaksi.

Ylihinnoittelun riskiä voitaisiin mahdollisesti pienentää määrittelemällä kilpailutettaville kohteille maksimituen määrä. Maksimituen määrittelemiseksi viranomaisella pitäisi kuitenkin olla tarkahko tieto tämänhetkisen toimijan nykykustannuksista alueittain tai jakelureiteittäin. Maksimituen tason määrittäminen voi siten osoittautua haasteelliseksi ja myös käytännössä hankalaksi tehtäväksi.

Haja-asutusjakelun tukemiseen julkisena hankintana liittyy myös riski vaihtoehtoisten sähköisten jakeluratkaisuiden kehityksen viivästymisestä, kun tuetaan pitkällä tähtäimellä tehottomiksi muuttuvia rakenteita. Tällöin on vaarana, että ylläpidetään palveluita, rakenteita ja palvelutasoa, jotka eivät vastaa muuttuviin asiakastarpeisiin tai joista mikään osapuoli ei ole valmis maksamaan.

Julkiseen hankintaan sisältyy myös riski kilpailun rajoittumisesta, mikä voi toteutua, jos jakeluverkkojen aidosta avoimuudesta ei huolehdita riittävän hyvin. Tällä hetkellä käyttöoikeus toisen postiyrityksen jakeluverkkoon on vielä melko suppea. Postilain mukaan yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista. Sen lisäksi osoiterekisteriä ylläpitävän postiyrityksen on pyynnöstä luovutettava osoiterekisterissä olevat perustiedot toiselle postiyritykselle, jos tämä niitä tarvitsee postitoimintansa hoitamiseksi. Yleispalvelun tarjoajan (tai muun postiyrityksen, mikäli yleispalveluvollisuutta ei ole asetettu) tulee myös luovuttaa pyydettyä tietoa postinumerojärjestelmästä.

Postilain toteutumisen varmistamiseksi viranomaisella täytyisi olla riittävät mahdollisuudet valvoa postilain edellytysten toteutumista. Lisäksi viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus valvoa ja puuttua postiyritysten välisiin yhteistyösopimuksiin. Näin voitaisiin estää muun muassa määräävän markkina-aseman mukanaan tuoman neuvotteluvoiman käyttäminen kilpailua ehkäisevästi.

Harkittaessa julkisen hankinnan asemaa yleispalvelun rahoitusvaihtoehtona tulee huomioida hankintalainsäädännön soveltamisalaa määrittävät säännöt ja erityisesti hankintasopimuksen käsite. Mikäli julkisen hankinnan vaihtoehtoa ei haluta käyttää, on rahoituksen toteuttamisessa huolehdittava, että järjestely ei sen toteuttamistapojen kautta siirry hankintalainsäädännön piiriin.

Taulukko 2. Vaihtoehtoisten julkisen hankinnan toteutusmallien vertailu

	Viranomaisen toteuttama hankinta	Markkinatoimijan toteuttama hankinta
Vaikutus palvelutarjontaan	Neutraali <ul style="list-style-type: none"> • Varmistaa palveluntarjonnan jatkumisen haja-asutusalueilla 	Neutraali <ul style="list-style-type: none"> • Varmistaa palveluntarjonnan jatkumisen haja-asutusalueilla
Vaikutus kilpailutilanteeseen	Positiivinen <ul style="list-style-type: none"> • Julkinen hankinta edistää kilpailun syntymistä ja pitää markkinoille tulon esteet matalina • Kilpailijat ovat samantasoisia toimijoita 	Neutraali/positiivinen ¹ <ul style="list-style-type: none"> • Edesauttaa paikallisten jakelutoimijoiden ilmaantumista • Toimijat ovat hankinnan toteuttajan alihankkijoita ja täysin riippuvaisia yhtiöstä
Vaikutus valtion kustannuksiin	Neutraali/positiivinen <ul style="list-style-type: none"> • Oikein toteutettuna minimoi postin yleispalvelusta aiheutuvat kustannukset • toimijoiden rajapintojen määrittely ja valvonta aiheuttaa kustannuksia (vastuut, hinnat, aikataulut) 	Positiivinen <ul style="list-style-type: none"> • Minimoi haja-asutusjakelusta syntyvät kustannukset läpinäkyvällä prosessilla • Vain yksi yleispalvelu-toimija - ei vaadi rajapintojen valvontaa

1. *Haja-asutusjakelijoiden ilmaantuminen saattaa madaltaa markkinoille tulon esteitä, jos alihankkijat ovat myös hankinnan toteuttajan ohella muiden kilpailijoiden käytettävissä.*

7. Työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset

1. Postiyrityksiltä kerättävä maksu yleispalvelun turvaamiseksi

Työryhmä esittää, että postin yleispalvelun rahoitus turvataan tarvittaessa postilain mukaisella menetelmällä, jossa postiyritykset osallistuvat yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen.

Rahoitus tulisi työryhmän mukaan toteuttaa liitteenä 1 olevan lakiehdotuksen mukaisesti postiyrityksiltä perittävällä maksulla.

Työryhmä toteaa, että sen saaman tiedon mukaan välitöntä tarvetta postilaissa tarkoitettujen yleispalvelun aiheuttamien kustannusten korvaamiseen yleispalvelun tarjoajalle ei tällä hetkellä Suomessa ole.

Jos nettokustannusten korvaaminen tulee tulevaisuudessa ajankohtaiseksi, työryhmä katsoo, että ne tulisi rahoittaa muilta postiyrityksiltä kerättävällä maksulla. Yleispalvelun rahoitus perustuisi tällöin postilain 6 luvun mukaiseen menetelmään. Postilain 33 §:n mukaan muiden postiyritysten maksaman korvauksen määräytymisestä ja perusteista säädetään erikseen lailla.

Työryhmä ehdottaa, että muilta postiyrityksiltä kerättävä maksu kerättäisiin liitteenä 1 olevan postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävää maksua koskevan lakiehdotuksen mukaisesti.

Lakiehdotuksen mukaan maksuvelvollisia olisivat postilain mukaista toimiluvanvaraista postitoimintaa, eli kirjelähetyksiä koskevaa toimintaa harjoittavat postiyritykset. Maksua suoritettaisiin toimiluvanvaraisesta postitoiminnasta lukuun ottamatta yleispalveluun kuuluvaa toimintaa. Näin ollen tuettavasta toiminnasta ei olisi suoritettava maksua. Maksun piiriin kuuluvan toiminnan määräytymistä sekä eri vaihtoehtoja ja perusteita työryhmän ehdottamalle mallille käsitellään tarkemmin työryhmäraportin kohdassa 5.4.3.

Maksun määrä määriteltäisiin siten, että se vastaisi postilain perusteella yleispalvelun tarjoajalle kulloinkin valtion varoista maksettavaa korvausta. Maksun määrä ei kuitenkaan saisi kasvaa niin suureksi, että maksusta muodostuisi markkinoille tulon este.

Postilain 33 §:n ja postilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sääntelyn lähtökohdana voidaan pitää sitä, että yleispalvelun tarjoaja ei osallistu yleispalvelun rahoittamiseen yleispalvelun alaisen toiminnan perusteella. Siltä osin kuin yleispalveluvelvollinen postiyritys tarjoaa muita kuin yleispalveluvelvoitteen alaisia postipalveluita, sitä voidaan kuitenkin pitää postilain 33 §:ssä tarkoitettuna muuna postiyrityksenä, jonka on osallistuttava yleispalvelusta aiheutuvien nettokustannusten korvaamiseen. Työryhmän ensimmäinen ehdotus ei siten edellyttäisi postilain muuttamista.

Työryhmä katsoo lisäksi, että sen ehdottamaa rahoitusjärjestelmää käyttöönotettaessa olisi selvitettävä mahdollisuudet ottaa käyttöön järjestelmä, jossa yleispalvelun tarjoajalle valtion varoista maksettava korvaus ja siltä lakiehdotuksen mukaisesti perittävä maksu voidaan kuitata keskenään. Tämä olisi markkinatilanne huomioon ottaen perusteltua järjestelmästä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten alentamiseksi.

Työryhmän esittämän rahoitusmallin käyttöönotto ei työryhmän saaman selvityksen perusteella aiheuttaisi merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Verrattuna uuden, esimerkiksi julkiseen hankintaan perustuvan mallin käyttöönottoon, kustannukset olisivat merkittävästi alhaisemmat. Työryhmän ehdotuksen mukainen malli aiheuttaisi uusia tehtäviä Verohallinnolle, jolle kuuluisivat maksun hallinnointiin liittyvät tehtävät. Tämän ohella postilain mukainen rahoitusjärjestelmä aiheuttaa kustannuksia lähinnä Viestintävirastolle, joka suorittaa postilain mukaisesti yleispalvelun aiheuttamien nettokustannusten laskennan. Maksu aiheuttaisi jonkin verran hallinnollisia kustannuksia myös maksuvelvollisille.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että ennen kustannusten korvaamismenettelyn täytäntöönpanoa korvauksesta tulee ilmoittaa EU:n komissiolle EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti.¹⁷

¹⁷ Jos järjestelyyn voidaan soveltaa komission SGEI-päätöstä 2012/21/EU, julkisista varoista maksettava korvaus on tietyin edellytyksin vapautettu ilmoitusvelvollisuuden piiristä. Järjestelystä on kuitenkin raportoitava komissiolle kahden vuoden välein.

2. Markkinoille pääsyä koskevien säännösten tehostaminen

Työryhmä esittää, että postilakiin lisätään säännös, jonka mukaan postiyrityksen on luovutettava muille postiyrityksille käyttöoikeus omaan postijakeluverkkoonsa. Käyttöoikeus on luovutettava kustannussuuntautuneeseen hintaan ja syrjimättömin ehdoin.

Uutta postilakia valmisteltaessa pidettiin riittävänä säätää muille postiyrityksille pääsy vain tiettyihin postijakeluverkkoinfrastruktuurin osiin, joita olivat postinumerojärjestelmä, osoiterekisteri sekä jakelussa käytettävät laitteet ja rakennelmat. Ainoalla postimarkkinoilla toimivalla yrityksellä nähtiin määräävän markkina-aseman perusteella olevan velvollisuus tarjota muille yrityksille palveluita, kuten kilpailulainsäädännössä edellytetään. Kilpailuviranomaisten markkinavalvontaa pidettiin postilakia säädettäessä riittävänä. Lakia valmisteltaessa myönnettiin kuitenkin, että kilpailutilanteen kehitystä tulisi seurata ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin.

Työryhmä toteaa, että kirjelähetyksiä koskevan postitoiminnan osalta suomalaisilla postimarkkinoilla ei ole käytännössä vielä toimivaa kilpailua. Yleispalvelun turvaamisen kannalta on tärkeää, että markkinat toimivat mahdollisimman tehokkaasti. Myös työryhmän ehdottama rahoitusjärjestelmä täyttäisi tarkoituksensa parhaiten sellaisilla markkinoilla, joille voisi suhteellisen helposti tulla uusia toimijoita ja joilla eri toimijoilla olisi hyvät mahdollisuudet markkinaosuutensa kasvattamiseen. Tällöin kilpailu osaltaan kannustaisi yleispalvelun tarjoajaa tuottavuuden kehittämiseen ja yleispalvelun kustannusten hyvään hallintaan.

Nettokustannusten laskentaan perustuva korvausjärjestelmä edellyttää, että yleispalvelun tarjoajan toiminta on kustannustehokasta. Tehottoman toiminnan kustannuksia ei ole tarkoituksenmukaista rahoittaa muilta toimijoilta perittävillä maksuilla. Edellytyksenä mahdollisen kohtuuttoman kustannusrasitteen toteamiselle yleispalvelun tarjonnassa on se, että toiminta on mahdollisimman kustannustehokasta ja siitä syntyvät kustannukset voidaan täten tulkita väistämättömiksi. Edesauttamalla laajemmin postimarkkinoille pääsyä tuettaisiin otollisten kilpailuolosuhteiden syntyminen kautta myös yleispalvelun tehokasta toteutusta.

Postilakiin tulisi työryhmän käsityksen mukaan lisätä säännös, jolla markkinoita hallitsevan yrityksen jakeluverkko avataan kilpailulle. Postimarkkinoiden tehokkaan toiminnan eräänä mittarina työryhmä pitää sitä, ettei päällekkäisiä postijakeluverkkoja tarvitse rakentaa ja ylläpitää. Alalle tuleville postiyrityksille tulee tästä syystä taata pääsy hallitsevassa asemassa olevan postiyrityksen jakeluverkkoon. Tämä alentaisi alalle tulon kynnystä ja lisäisi kilpailua markkinoilla. Se myös lisäisi toimialan hinnoittelun läpinäkyvyyttä sekä toiminnan tehokkuutta. Postidirektiivi tukee myös työryhmän esityksen mukaista kansallista sääntelyä, joka edistää tehokasta kilpailua markkinoilla ja jolla varmistetaan postiverkkoon pääsy avoimin, suhteellisin ja syrjimättömin ehdoin.

Pääsy verkkoon on perusteltu myös kansainvälisen vertailun valossa. Esimerkiksi Ruotsin postilain mukaan toimiluvan haltijan on sallittava muiden postiyritysten pääsy tiettyihin infrastruktuurin osiin tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Saksassa postilaki velvoittaa määräävässä asemassa olevan palveluntarjoajan myöntämään muille toimijoille pääsyn postiverkkoon. Postiverkkoon pääsy on myönnettävä ehdoin, joita sääntelyviranomainen pitää kohtuullisina. Myös Iso-Britanniassa on vuodesta 2001 alkaen säännelty pakollisesta pääsystä Royal Mailin postiverkkoon, ja pääsyn ehtojen suhteen ennakkotapauksen luonteisena pohjana on pidetty Royal Mailin ja UK Mailin välillä tehtyä sopimusta vuodelta 2004. Lisäksi Alankomaissa postiyritys, joka omistaa valtakunnallisen viitenä päivänä viikossa toimivan jakeluverkon, on velvollinen tarjoamaan jakeluverkkoaan myös muiden

postiyriyten käyttöön. Tanskassa Post Danmarkin toimiluvassa on säännöksiä koskien pääsyä osoite- ja osoitteenmuutostietokantoihin.

Postilain lähtökohtana on, että yleispalvelun tarjoaja saattaa joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen ole kohtuutonta. Yleispalvelun tarjoajalla ei myöskään ole oikeutta kaikki nettokustannukset kattavaan korvaukseen, vaan ainoastaan oikeus korvaukseen kohtuuttoman rasitteen muodostavasta osuudesta. Tämä on perusteltua muun muassa siitä syystä, että yleispalvelun tarjoaja saa asemastaan kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille ja pystyy hyödyntämään toiminnassaan muun muassa mittakaavaetuja. Kilpailuetuna voidaan pitää myös sitä, että yrityksen jakeluverkko on rakennettu käytännössä monopoli-markkinoilla.

Pääsy tulee työryhmän käsityksen mukaan toteuttaa julkisin ja syrjimättömin ehdoin. Tämä vaatimus koskee myös hintoja. Syrjimättömyysnäkökulman lisäksi hintojen tulee olla kustannussuuntautuneita. Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan työryhmän mukaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Postiyriyksen oma käyttö sekä kohtuullinen tuleva tarve tulee suojata perustuslain omaisuudensuojan edellyttämällä tavalla.

Työryhmä nostaa loppuraportissaan esille kaksi erilaista säännöstä, joilla verkkoon pääsystä voitaisiin lain tasolla säätää. Ensimmäinen ehdotus on sisällöltään suppeampi, sillä se käsittäisi vain yleispalvelun tarjoajan velvollisuuden vastaanottaa ja välittää muiden postiyriyten lähetyksiä postin saajalle. Välittämisestä perittävien hintojen tulisi olla kustannussuuntautuneita ja syrjimättömiä ja yleispalvelun tarjoajan tulisi muutoinkin noudattaa välittämisessä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Toinen ehdotus on sisällöltään ensimmäistä laajempi, sillä se käsittää lähetysten vastaanottamisen ja välittämisen ohella yleispalvelun tarjoajan velvollisuuden luovuttaa postiyriykselle käyttöoikeus postijakeluverkkoon. Kilpailun avaamisen ja markkinoille pääsyn näkökulmasta toinen ehdotus voisi olla merkittävämpi. Toisessakin ehdotuksessa yleispalvelun tarjoajalla olisi velvollisuus luovuttaa postiyriykselle käyttöoikeus postijakeluverkkoon kustannussuuntautuneeseen hintaan ja muutoin syrjimättömin ehdoin. Käyttöoikeuden luovutus olisi toteutettava luovutusta pyytävän postiyriyksen osoittamassa jakeluverkon kohdassa, jollei se olisi teknisesti epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta yleispalvelun tarjoajan kannalta. Käyttöoikeuden tulisi sisältää kaikki tarvittavat postijakeluverkon elementit, jotka ovat tarpeen käyttöoikeutta pyytävän postiyriyksen lähetysten perille viemiseksi. Vaihtoehdot on esitetty tarkemmin liitteessä 2.

Työryhmän mielestä kummankin vaihtoehdon osalta tarvitaan vielä jatkoselvitystä, etenkin niiden käytännön toteutuksen ja vaikutusten osalta. Jos virkamiestyöryhmän esittämä sääntelyehdotus hyväksytään poliittisesti jatkovalmistelun pohjaksi, sääntelyn vaikutusten tarkempi arviointi ja käytännön soveltamistilanteita koskeva analyysi voidaan tehdä esimerkiksi asiaa käsittelevän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

3. Nettokustannuslaskentaa koskeva asetus

Työryhmä katsoo, että nettokustannuslaskentaa koskevaa asetusta ei ole tässä vaiheessa tarpeen antaa.

Postilain mukaisesti Viestintävirasto vastaa postin yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta Suomessa. Nettokustannusten laskemisen tulee noudattaa postilaissa ja postidirektiivin liitteessä I esitettyjä velvoitteita. Postilain mukaan tarkempia säännöksiä nettokustannusten laskemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Työryhmä katsoo, että postilaissa ja postidirektiivissä on nettokustannuslaskentaa koskevat riittävät säännökset ja perusteet, eikä niitä tarkentavien säännösten antaminen ole tässä vaiheessa tarpeen. Viestintävirasto on myös jo käytännössä selvittänyt postilain ja postidirektiivin liitteen 1 mukaisen menettelyn, jonka mukaisesti yleispalvelun aiheuttamat nettokustannukset laskettaisiin siinä tapauksessa, että liikenne- ja viestintäministeriö sitä pyytää.

Nettokustannusten laskenta on uusi menettely Euroopan Unionissa. EU:n komissio on käynnistänyt alkuvuodesta 2012 hankkeen, jossa selvitetään, miten eri maat toteuttavat nettokustannusten laskennan.

4. Julkinen hankinta ja suora valtion tuki

Työryhmä ei pidä perusteltuna, että nykyisessä markkinatilanteessa postitoimintaa organisoitaisiin käyttämällä julkisia hankintoja tai myöntämällä suoraa valtiontukea.

Työryhmä katsoo, että sen selvittämistä muista rahoitusvaihtoehdoista erityisesti julkinen hankinta soveltuu huonosti suomalaisille postimarkkinoille. Yleispalvelun rahoitus julkisen hankinnan muodossa merkitsisi työryhmän näkemyksen mukaan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia, koska se edellyttäisi alueellista markkina-analyysiä sekä toiminnan kilpailuttamista maantieteellisesti jaetuilla postimarkkinoilla. Lisäksi järjestelmä soveltuu jo luonteensakin mukaisesti vain sellaisille palvelumarkkinoille, joilla palveluntarjoajia on lukuisia. Tällaista kehitystä ei ole työryhmän käsityksen mukaan vielä nähtävissä suomalaisilla postimarkkinoilla.

Työryhmä katsoo, että suoran valtion tuen tulisi olla viimesijainen vaihtoehto postitoiminnan rahoittamiselle. Työryhmän lähtökohtana on, että postilain mukaan yleispalvelun tarjoajalle mahdollisesti tulevaisuudessa valtion varoista maksettava korvaus rahoitetaan postialalta työryhmän ehdotuksen mukaisesti kerättävällä maksulla.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan postitoiminta on tällä hetkellä vielä kannattavaa liiketoimintaa ja Itella Oyj varsin vakavarainen yhtiö. Työryhmän näkemyksen mukaan ei siten ole näköpiirissä, että yleispalvelun tarjoajan harjoittaman postitoiminnan kannattavuus kokonaisuudessaan tulisi laskemaan voimakkaasti lähivuosina. Jos tällainen merkittävä muutos kuitenkin tapahtuisi postimarkkinoilla, toiminnan rahoituskysymyksiä on tarkasteltava kokonaisuutena uudelleen.

Työryhmä katsoo, että tällaisessa uudessa tilanteessa on tarkasteltava avoimesti ja ennakkoluulottomasti myös yleispalveluvelvoitteen sisältöä. Sähköisen viestinnän lisääntyminen ja tietoyhteiskuntakehitys vaikuttavat olennaisesti postimarkkinoiden kehitykseen ja tällöin myös yleispalveluvelvoitteen laajuutta on arvioitava uudelleen. Työryhmä pitää yleispalvelun tarjoajan merkittävimpänä taloudellisena rasitteena postidirektiivin edellyttämää viisipäiväistä jakeluvelvoitetta. Velvoite on maantieteellisistä olosuhteista johtuen erityisesti Suomen kaltaisessa maassa merkittävä yleispalvelun kustannusten kannalta. Yleispalveluvelvoitteen laajuus tulevissa EU:n säännöksissä onkin työryhmän näkemyksen mukaan keskeisessä asemassa tulevaisuuden rahoitustarpeiden kannalta.

Liitteet

- 1) Lakiehdotus postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävästä maksusta
- 2) Postimarkkinoille pääsyä tehostavat säännösehdotukset
- 3) Postilain soveltamisala
- 4) Prosessikaavio päätös- ja rahoitusmenettelystä nettokustannusten korvaamiseksi
- 5) Postin yleispalvelu vertailumaissa

Laki

postin yleispalvelun turvaamiseksi perittävästä maksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Postin yleispalvelun turvaamiseksi postipalvelun myynnistä suoritetaan valtiolle maksua sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Postipalvelun myyntinä pidetään postilain (415/2011) 3 §:ssä tarkoitettuun toimintaan kuuluvan postipalvelun myyntiä lukuun ottamatta postilain 15 §:ssä tarkoitettuja yleispalveluun kuuluvia postipalveluita.

2 §

Maksuvelvollisuus

Maksuvelvollinen on postilain 3 §:ssä tarkoitettu toimiluvan haltija.

3 §

Maksun peruste

Maksun peruste on postipalvelun myyntihinta ilman tämän lain mukaisen maksun ja arvonnäisäveron osuutta.

4 §

Maksun määrä

Maksun määrä on [2-4] prosenttia maksun perusteena olevasta myyntihinnasta.

5 §

Toimivaltainen viranomainen

Verotuksen toimittaminen ja valvonta kuuluu Verohallinnolle.

2 luku

Maksun maksaminen ja ilmoittaminen

6 §

Maksun maksaminen

Maksu maksetaan Verohallinnolle neljänneskalenterivuoden aikana suoritettujen palveluiden myyntihintojen yhteismäärän perusteella viimeistään kutakin neljänneskalenterivuotta seuraavan toisen kalenterikuukauden 12 päivänä.

7 §

Ilmoittamisvelvollisuus

Maksuvelvollisen on annettava Verohallinnolle ilmoitus viimeistään kutakin neljänneskalenterivuotta seuraavan toisen kalenterikuukauden 12 päivänä.

Ilmoituksessa on oltava maksun oikeamääräisyyden toteamiseksi tarpeelliset tiedot. Verohallinto antaa tarkemmat määräykset

ilmoituksessa annettavista tiedoista ja tietojen antotavasta.

3 luku

Maksun määrääminen ja kantaminen

8 §

Maksun määrääminen

Verohallinto määrää maksamatta olevan tai liikaa palautetun maksun maksuvelvollisen maksettavaksi, jollei asiaa ole Verohallinnon päätöksellä ratkaistu aiemmin.

Jos maksuvelvollinen on laiminlyönyt maksun maksamisen kokonaan tai maksanut sitä ilmeisesti liian vähän eikä ole kehotuksesta huolimatta antanut maksun määräämistä varten tarvittavia tietoja, Verohallinnon on määrättävä maksamatta oleva vero arvioimalla.

Maksu on määrättävä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymistä, johon kuuluvalta neljänneskalenterivuodelta maksu olisi tullut maksaa.

9 §

Veronlisäys

Jos maksuvelvollinen maksaa maksun 6 §:ssä tarkoitetun määräajan jälkeen, hänen on maksun maksamisen yhteydessä omaloitteisesti maksettava veronlisäystä. Jos maksua ei ole maksettu ilman maksun määräämistä tai jos maksuvelvollinen ei ole omaloitteisesti maksanut veronlisäystä, maksulle määrätään veronlisäystä.

Veronlisäys lasketaan siten kuin veronlisäyksestä ja viivekorosta annettussa laissa (1556/1995) säädetään.

10 §

Maksunkorotus

Jos maksuvelvollinen on ilman pätevää syytä antanut ilmoituksen tai muun tiedon tai asiakirjan virheellisenä tai olennaisesti vailinaisena taikka, jos hän on muutoin laimin-

lyönyt kokonaan tai osittain ilmoitusvelvollisuutensa, eikä laiminlyöntiä ole pidettävä vähäisenä, maksun määrää voidaan korottaa enintään 30 prosentilla.

Jos maksuvelvollinen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antanut puutteellisen, erehdyttävän tai väärän ilmoituksen, muun tiedon tai asiakirjan taikka jättänyt muutoin ilmoitusvelvollisuutensa täyttämättä, ja menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sen, että maksuvelvollinen vapautuu maksun suorittamisesta, maksun määrää voidaan korottaa vähintään 20 ja enintään 50 prosentilla.

Jos 2 momentissa tarkoitettua maksuvelvollisen menettelyä ottaen huomioon sillä saavutettavissa oleva hyöty ja asiaan muutoin vaikuttavat olosuhteet on pidettävä törkeänä, maksun määrää voidaan korottaa vähintään 50 prosentilla ja enintään 100 prosentilla.

Korotus määrätään vain siitä maksun määrästä, jota 1, 2 ja 3 momentissa tarkoitettu laiminlyönti on koskenut.

11 §

Palautettavalle määrälle maksettava korko

Maksuvelvolliselle palautettavalle maksun määrälle maksetaan veronkantolain (609/2005) 22 §:ssä säädetty korko. Korko lasketaan maksun maksupäivästä.

12 §

Veronkantolain säännösten soveltaminen

Maksun kannossa ja perinnässä noudatetaan soveltuvien osin, mitä veronkantolaissa tai sen perusteella säädetään.

4 luku

Virheen korjaaminen ja oikeussuojakeinot

13 §

Virheen korjaaminen

Maksuvelvollinen, joka on ilmoittanut neljänneskalenterivuodelta suoritettavan maksun liian suurena, saa korjata virheen vähentä-

mällä liikaa ilmoitetun maksun kalenterivuoden seuraavilta neljänneskalenterivuosilta.

Maksuvelvollisella, joka ei ole tehnyt 1 momentissa tarkoitettua korjausta, on oikeus kalenterivuoden päätyttyä saada liikaa maksettu maksu palautuksena hakemuksen tai muun saadun selvityksen perusteella.

Maksuvelvollisella on oikeus 2 momentissa tarkoitettuun palautukseen kolmen vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jolta maksua on maksettu liikaa, tai maksuvelvollisen mainitun ajan kuluessa tekemän vaatimuksen perusteella myöhemminkin.

14 §

Ennakkoratkaisu

Verohallinto voi antaa maksuvelvollisen kirjallisesta hakemuksesta ennakkoratkaisun siitä, miten tätä lakia on sovellettava.

Hakemuksessa on ilmoitettava yksilöitynä kysymys, josta ennakkoratkaisua haetaan, ja esitettävä asian ratkaisemiseksi tarvittava selvitys.

Ennakkoratkaisu annetaan määräajaksi. Lainvoiman saanutta ennakkoratkaisua noudatetaan ennakkoratkaisun saajan vaatimuksesta sitovana siltä ajalta, jolle se on annettu.

15 §

Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi

Jos Verohallinto hakemuksesta, valituksen johdosta tai muutoin toteaa, että sen päätös on maksuvelvollisen vahingoksi virheellinen, Verohallinnon on oikaistava päätöksessä oleva virhe ja palautettava maksuvelvolliselle virheen johdosta liikaa maksettu maksu.

Oikaisu voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jota oikaistava päätös koskee, tai jos päätös koskee useita kalenterivuosia, niistä viimeisen päättymisestä tai 60 päivän kuluessa oikaistavan päätöksen tekemisestä taikka maksuvelvollisen mainitun ajan kuluessa tekemän vaatimuksen perusteella myöhemminkin.

16 §

Muutoksenhaku

Verohallinnon tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Veronsaajien puolesta valitusoikeus on Veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä. Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa Verohallintoon tai hallinto-oikeuteen.

Verovelvollisen valitusaika on kolme vuotta sen kalenterivuoden päättymisestä, jota päätös koskee, tai jos päätös koskee useita kalenterivuosia, niistä viimeisen päättymisestä lukien, kuitenkin aina vähintään 60 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Ennakkoratkaisua koskevasta päätöksestä valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valitusaika on 30 päivää päätöksen tekemisestä.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhaussa noudatetaan tällöin, mitä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 70 ja 71 §:ssä säädetään.

Päätökseen, jolla Verohallinto on päättänyt olla antamatta ennakkoratkaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) perustevalitusta koskevia säännöksiä ei sovelleta tässä laissa tarkoitettuihin asioihin.

Maksu on muutoksenhausta huolimatta maksettava säädettynä aikana.

17 §

Valituksen raukeaminen

Jos Verohallinto oikaisee päätöstä 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla maksuvelvollisen vaatimuksen mukaisesti, valitus raukeaa.

Siltä osin kuin Verohallinto katsoo, että maksuvelvollisen valituksessa esittämä vaatimus ei anna aiheutta päätöksen oikaisemiseen, Verohallinnon on annettava valituksen johdosta lausuntonsa ja siirrettävä valitus tältä osin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

5 luku

Erinäiset säännökset

18 §

Kirjanpito

Maksuvelvollisen on järjestettävä kirjanpitoonsa sellaiseksi, että siitä saadaan maksun määräämistä varten tarvittavat tiedot.

19 §

Tiedonantovelvollisuus ja kirjanpidon tarkastus

Maksuvelvollisen on Verohallinnon kehoituksesta annettava tietoja sekä esitettävä tarkastettavaksi kirjanpito sekä muut asiakirjat ja omaisuus, jotka saattavat olla tarpeen maksun määräämistä tai tarkastusta toimitettaessa tai muutoksenhakua käsiteltäessä.

20 §

Maksun kiertämisen estäminen

Jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen sisältö tai muoto, joka ei

vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, tai jos on ryhdytty muuhun toimenpiteeseen ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että maksusta vapauduttaisiin, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa.

21 §

Rangaistussäännös

Rangaistus maksun lainvastaisesta välttämisestä ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain 29 luvun 1-3 §:ssä.

6 Luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Lakia sovelletaan... _____

Postimarkkinoille pääsyä tehostavat säännöshdotukset***Ehdotus 1***

Muiden postiyrietysten lähetysten välittäminen

Uusi 36 §:n 2 momentti

Yleispalvelun tarjoajalla on velvollisuus vastaanottaa ja välittää muiden postiyrietysten lähetyksiä postin saajalle. Välittämisestä perittävien hintojen tulee olla kustannussuuntuneita ja syrjimättömiä ja yleispalvelun tarjoajan tulee muutoinkin noudattaa välittämisessä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita.

Ehdotus 2

Käyttöoikeuden luovutus postijakeluverkkoon

Uusi 36 a §

Yleispalvelun tarjoajalla on velvollisuus luovuttaa postiyrietykselle käyttöoikeus postijakeluverkkoon kustannussuuntautuneeseen hintaan ja muutoin syrjimättömin ehdoin. Luovutusvelvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on tarpeen yleispalveluyrityksen omaa käyttöä varten tai se on tarpeen sen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

Käyttöoikeuden luovutus on toteutettava luovutusta pyytävän postiyrietyksen osoittamassa jakeluverkon kohdassa, jollei se ole teknisesti epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta yleispalvelun tarjoajan kannalta. Käyttöoikeuden tulee sisältää kaikki tarvittavat postijakeluverkon elementit, jotka ovat tarpeen käyttöoikeutta pyytävän postiyrietyksen lähetysten perille viemiseksi.

Postilain mukainen postitoiminta

LIITE 3

1 Toimiluvanvarainen toiminta

2 Yleispalveluvelvoite

a) kirjelähetykset (enintään 2 kg) yleisillä käteismaksutavoilla maksettuna sekä niiden kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut

b) postipaketit (enintään 10 kg) yleisillä käteismaksutavoilla maksettuna sekä niiden kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut

c) maahan saapuvat enintään 20 kg postilähetykset

- kirjelähetykset (enintään 2 kg) ilman yleispalveluvelvoitetta
 - esim. sopimuksen mukaisesti laskutettavat kirjelähetykset

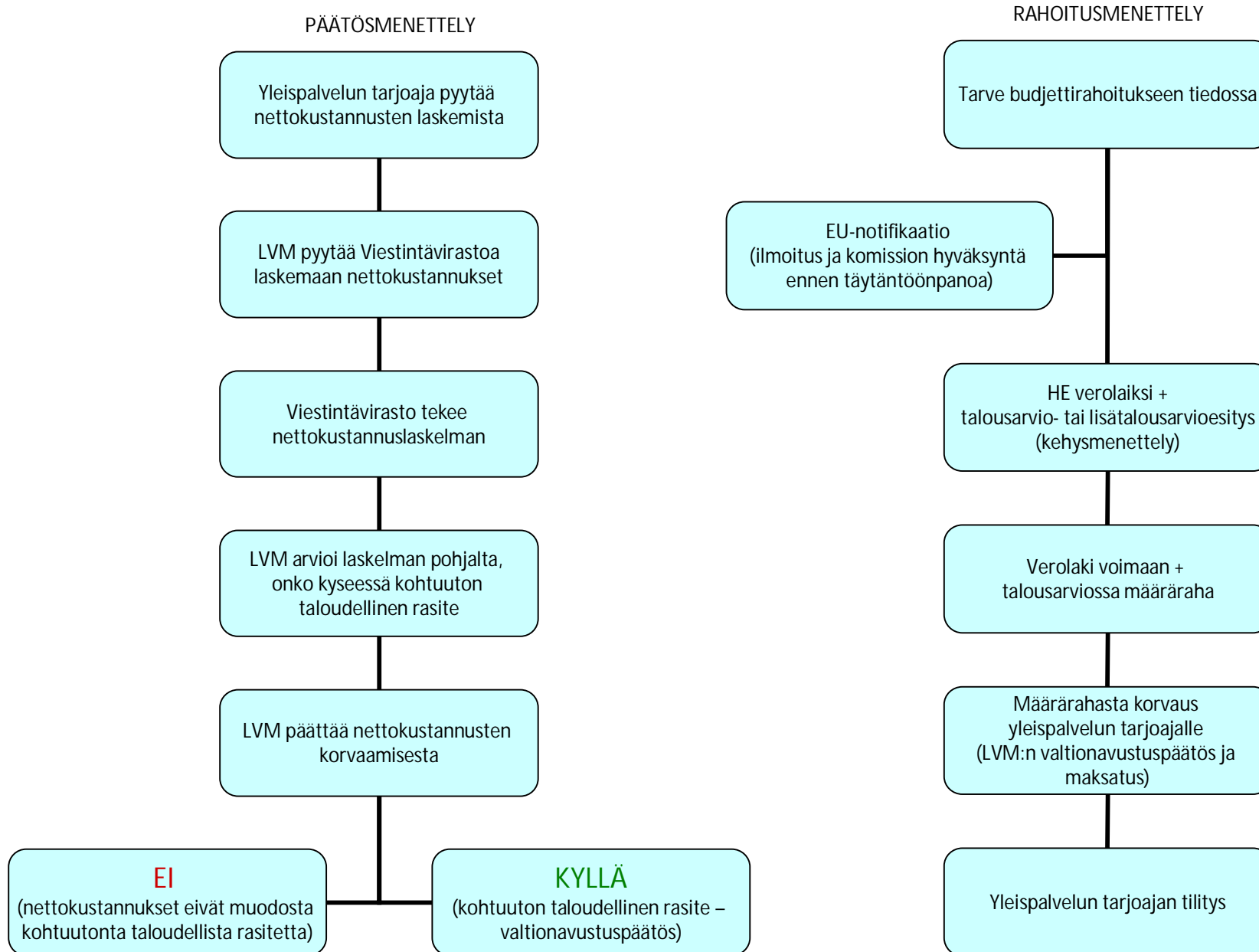
Yleispalvelun tarjoajan muut velvollisuudet:

- toimipisteiden ylläpito
- keräily ja jakelu 5 pv/vko (yleispalvelutuotteet)
- yleispalvelun laatustandardi: D+2 95 % ja D+3 98 %

Postilain soveltamisalan ulkopuolella

- sanoma- ja aikakauslehtien jakelu
- osoitteettomat lähetykset (kirjelähetykset, lehdet, paketit)
- pienimuotoinen ja taloudelliselta merkitykseltään vähäinen kirjelähetystoiminta
- kuriiripalvelut
- postipaketit, jotka eivät kuulu yleispalveluun
- elinkeinonharjoittajan omaan toimintaan liittyvät postitoiminta
- kansainvälinen postitoiminta siltä osin kuin Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuu muuta

Postin yleispalvelun nettokustannusten korvaaminen (postilain 6 luku)



Postin yleispalvelu vertailumaissa

Maa	Toimilupaa vaativat liiketoiminnot	Postin yleispalvelun sisältö	Nimetty yleispalvelu-toimija
Suomi	Kirjepostin jakelu	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään kahden kilon painoiset käteismaksulliset kirjelähetykset • Enintään kymmenen kilon painoiset käteismaksulliset postipaketit • Maahan saapuvat enintään 20 kg:n painoiset postilähetykset • Postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut • Keräily ja jakelu 5 kertaa viikossa • Toimipiste joka kunnassa 	Itella Posti Oy
Saksa	Alle 1000 gramman kirjeiden jakelu	<ul style="list-style-type: none"> • Alle 1 kg:n kirjeiden jakelu • Alle 20 kg:n pakettien jakelu sekä kirjojen ja lehtien jakelu, jos sen suorittavat kirjeiden jakelijat • Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelu sekä postiennakkolähetys ja pikalähetyspalvelu • Kiinteä toimipaikka jokaisessa yli 4000 asukkaan kunnassa 	Ei nimetty
Tanska	Osoitteellisten lähetysten kaupallinen kerääminen, lajittelu ja jakaminen 20 kg:aan asti (myös kv-lähetykset)	<ul style="list-style-type: none"> • Osoitteelliset kirjeet 2 kg:aan asti • Osoitteelliset päivä-, viikko- ja kuukausilehdet ja vastaavat yhtenäiset painotuotteet (tuoteluettelot ja esitteet) • Osoitteelliset paketit 20 kg:aan asti loppujakelun kanssa tai ilman • Kirjatut lähetykset ja arvolähetykset • Kv-lähetysten kotimaassa tapahtuva siirtäminen ja jakelu • Sokeille tarkoitettujen viestintämateriaali-pakettien ilmainen jakelu 7 kg:aan asti • Jakelu 6 kertaa viikossa • Toimipiste jokaisessa kunnassa 	Post Danmark
Espanja	Yleispalvelun alaiset liiketoiminnot	<ul style="list-style-type: none"> • Osoitteelliset kirjeet 2 kg:aan asti • Osoitteelliset paketit 20 kg:aan asti • Postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut 	Correos
Ranska	Yleispalvelun alaiset liiketoiminnot	<ul style="list-style-type: none"> • Maansisäiset ja kansainväliset osoitteelliset postilähetykset (kirjeet, kirjat, sanomalehdet, aikakauslehdet, luettelot, esitteet) 2 kg:aan asti • Paketit 20 kg:aan asti • Kirjatut lähetykset ja arvolähetykset 	La Poste

Maa	Toimilupaa vaativat liiketoiminnot	Postin yleispalvelun sisältö	Nimetty yleispalvelutoimija
Belgia	Yleispalveluun kuuluvat postipalvelut siltä osin kuin ne eivät ole varattuja De Post-la Postelle. Yleispalveluun kuulumattomien palvelujen tarjoamisesta riittää ilmoitus	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään 2 kg:aa painavien kirjelähetysten, korkeintaan 10 kg:aa painavien pakettilähetysten ja korkeintaan 20 kg:aa painavien muista jäsenvaltioista lähetettyjen pakettilähetysten välittäminen • Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut • Keräily ja jakelu 5 kertaa viikossa • Palvelupiste jokaisessa kunnassa 	De Post-La poste
Iso-Britannia	Kirjeiden välittäminen (ei kuitenkaan vähintään 350 grammaa painavien kirjeiden välitys eikä tätä pienempiäkään mikäli siitä peritään vähintään yhden punnan suuruinen maksu)	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään 2 kg:aa painavat priority ja non-priority kirjelähetykset • Enintään 20 kg:aa painavat standardipakettilähetykset • Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut • Eräät yritysmassapostitukset • Keräily ja jakelu 5 kertaa viikossa 	Royal Mail
Alankomaat	Postitoimijoiden on rekisteröidyttävä, toimilupaa ei vaadita	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään 2 kg:n painoisten kirjeiden ja painotuotteiden sekä enintään 10 kg:n painoisten postipakettien välittäminen • Enintään 50 gramman painoiset massalähetykset • Postilokeroiden vuokraaminen • Korkeintaan 7 kg:a painavien sokein-kirjoituksella painettujen postilähetysten välittäminen • Keräily ja jakelu 6 kertaa viikossa • Vähintään 2 000 palvelupistettä, vähintään 902:ssa täysi palveluvalikoima 	TNT Post
Ruotsi	Kirjeiden välitys säännöllisen aikataulun mukaan ja maksua vastaan	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään 20 kg:a painavat osoitteelliset lähetykset • Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut • Jakelu ja keräily 5 kertaa viikossa 	Posten AB
Norja	Postipalvelujen säännöllinen tarjoaminen maksua vastaan	<ul style="list-style-type: none"> • Enintään 2 kg:aa painavien kirjelähetysten, enintään 2kg:aa painavien tilattujen sanomalehtien ja aikakauslehtien sekä enintään 20 kg:aa painavien postipakettien välitys • Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut • Keräily ja jakelu 5 kertaa viikossa • Toimipiste joka kunnassa 	Posten Norge AS