

**YLEISPALVELUN TARJONTAAN VELVOLLISTEN POSTIYRITYS-  
TEN NIMEÄMISESSÄ NOUDATETTAVA MENETTELY**

## SISÄLLYSLUETTELO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. NIMEÄMISMENETTELYN VIREILLETULO JA KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA .....</b>              | <b>2</b>  |
| <b>2. SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET .....</b>  | <b>2</b>  |
| 2.1. Keskeiset määritelmät.....   | 2         |
| 2.2. Toimiluvat .....   | 3         |
| 2.3. Yleispalvelun sisältöä koskevat säännökset .....   | 3         |
| 2.4. Yleispalveluvollisuuden asettamista koskevat säännökset .....                            | 6         |
| <b>3. YLEISPALVELUUN KUULUVAT POSTIPALVELUT .....</b>   | <b>7</b>  |
| 3.1. Yleispalveluun kuuluvat postilähettykset .....   | 7         |
| 3.2. Toimipisteet .....   | 8         |
| 3.3. Keräily ja jakelu .....  | 9         |
| 3.4. Kielellisten oikeuksien turvaaminen ja tiedoksiantomenettely .....                       | 10        |
| <b>4. NIMEÄMISTARPEEN ARVIOINNISSA SOVELLETTAVAT KRITTEERIT .....</b>                         | <b>10</b> |
| 4.1. Nimeämismenettelyn lähtökohdat.....  | 10        |
| 4.2. Markkinoiden arvioinnin lähtökohdat .....  | 10        |
| 4.3. Arvioitavan yleispalvelutuotteen ja tarkastelualueen määrittämisen periaatteet           | 11        |
| 4.4. Yleispalveluvollisuuden asettamistarpeen arvioinnissa käytetyt kriteerit.....            | 16        |
| <b>5. NIMETTÄVÄN YLEISPALVELUVOLLISEN YRITYKSEN VALINNASSA SOVELLETTAVAT KRITTEERIT .....</b> | <b>19</b> |
| 5.1. Vaihe 1. Tarkistetaan postiyrityksen edellytykset tarjota yleispalvelua .....            | 20        |
| 5.2. Vaihe 2. Valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua    | 21        |
| 5.3. Vaihe 3. Postiyritysten vapaaehtoisuus toimia yleispalveluyrityksenä .....               | 23        |
| <b>6. NIMEÄMISMENETTELYN KUVAUksesta SAADUT LAUSUNNOT .....</b>                               | <b>24</b> |

## 1. NIMEÄMISMENETTELYN VIREILLETULO JA KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

1.6.2011 voimaan tulleella postilailla (415/2011) tehtiin kotimaiseen lainsäädäntöön ne muutokset, jotka ovat tarpeen Euroopan unionin postidirektiivin uudistamisen vuoksi<sup>1</sup>. Lisäksi lainsäädäntöä uudistettiin toimintaympäristön muutoksia vastaavaksi. Lailla korvattiin postipalvelulaki (313/2001).

Postilain yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata käyttäjille kohtuuhintainen postitoiminnan peruspalvelu tasapuolisen ehdoin. Viestintäviraston tehtävänä on päättää yleispalveluyritysten nimeämisestä. Postilain mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava yhdelle tai useammalle postiyritykselle velvollisuus tarjota yleispalvelua, jos markkinoiden arviointi osoittaa sen olevan välttämätöntä yleispalvelun turvaamiseksi. Päätöksen tulee perustua avoimuuden, suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Yleispalveluvelvollisuus voidaan asettaa enintään siihen saakka kuin yrityksen toimilupa on voimassa.

Tässä muistiossa kuvataan menettely, jota Viestintävirasto noudattaa yleispalveluyritysten nimeämistarvetta selvittäessään.

Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Viestintävirasto seuraa kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita ja analysoi markkinoita uudelleen markkinatilanteen muutosten tätä edellyttäessä. Viestintävirasto voi myöhemmin tehtävissä analyysseissa jakaa tuotteet markkinoihin myös eri tavoin kuin muistiossa on esitetty, jos markkinoilla tapahtuvat muutokset tätä edellyttävät. Tällaisessa tilanteessa muistiotullaan päivittämään vaadituilta osin ja alan toimijoille varataan tilaisuus lausua muutoksista.

## 2. SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET

Seuraavassa on esitetty yleispalvelun tarjonnan kannalta keskeiset postilain säännökset. Yleispalvelun sisällöstä säädetään postilain 3 luvussa ja yleispalveluvelvollisuudesta postilain 4 luvussa. Postilain yleispalvelua koskevat säännökset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin yhteisön postipalveluiden sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä.<sup>2</sup>

### 2.1. Keskeiset määritelmät

Postilain 2 § sisältää laissa käytettyjen keskeisten termien määritelmät. Postilaissa tarkoitetaan:

- 1) postitoiminnalla postilain mukaista yleispalvelun ja muun postipalvelun tarjontaa;
- 2) postipalvelulla kirjelähetysten ja yleispalveluun kuuluvien postipakettien säännöllistä keräilyä, lajittelua, kuljetusta ja jakelua maksua vastaan postin lähettäjältä tai toiselta postiyritykseltä postin saajalle tai toiselle postiyritykselle;
- 3) yleispalvelulla niitä postipalveluita, joista säädetään postilain 3 luvussa ja joiden tulee olla tarjolla koko maassa;

<sup>1</sup> Muutosdirektiivi 2008/6/EY.

<sup>2</sup> 97/67/EY, muutettu 2002/397EY ja 2008/6/EY.

- 4) kirjelähetyksellä kuljetettavaksi jätettyä osoitteellista, enintään kahden kilogramman painoista lähetystä, joka sisältää fyysisellä alustalla olevan viestin;
- 5) postipaketilla yleispalveluun kuuluvaa osoitteellista tavaralähetystä, joka on jätetty kuljetettavaksi;
- 6) osoitteellisella suoramainonnalla osoitteellista kirjelähetystä, joka koostuu yksinomaan mainos-, markkinointi- tai myynninedistämisineistosta ja sisältää vastaanottajan nimeä, osoitetta, yksilöintinumeroa sekä muita viestin luonnetta muuttamattomia eroavaisuuksia lukuun ottamatta vain samansisällöisen, merkittävälle vastaanottajamäärälle osoitetun sanoman;
- 7) postiyrityksellä postilain 3 §:n mukaisen toimiluvan haltijaa;
- 8) yleispalvelun tarjoajalla postiyritystä, jolle on asetettu 4 luvussa tarkoitettu yleispalveluvelvollisuus;
- 9) postin lähettäjällä henkilöä, joka on jättänyt kirjelähetyksen tai postipaketin postiyrityksen välitettäväksi voimassa olevaa maksua vastaan;
- 10) postin saajalla kirjelähetykseen tai postipakettiin merkittyä henkilöä, jolle lähetys on osoitettu.

## **2.2. Toimiluvat**

Postilain 3 §:n mukaan kirjelähetyksiä koskeva postitoiminta edellyttää toimilupaa. Postilain 4 §:n mukaan toimilupaa postipalvelun tarjoamiseen haetaan valtioneuvostolta. Toimilupia ei julisteta haettaviksi. Valtioneuvosto myöntää toimiluvan määräajaksi, enintään kymmeneksi vuodeksi.

Toimilupa on myönnettävä postilain 6 §:n mukaan, jos:

- 1) hakija on yritys tai yhteisö, jolla on riittävät taloudelliset voimavarat huolehtia postiyrityksen velvollisuuksista;
- 2) hakijan kykyä noudattaa postitoimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei ole perustellusti syytä epäillä;
- 3) hakijalla on kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan;
- 4) alue, jolle toimilupaa haetaan, täyttää postilain 7 §:n mukaiset edellytykset; sekä
- 5) valtioneuvostolla ei ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta.

Postilain 7 §:n mukaan toimiluvan haltija saa tarjota toimiluvan piiriin kuuluvia postipalveluita vain sillä alueella, jolle toimilupa myönnetään. Alueen, jolle toimilupaa haetaan, on oltava hallinnollisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen.

## **2.3. Yleispalvelun sisältöä koskevat säännökset**

Postilain 14 §:n mukaan koko maassa on oltava pysyvästi tarjolla postipalveluiden yleispalvelu, joka on saatavilla tasapuolisin ehdoin. Yleispalveluun kuuluu postilain 15 §:n 1 momentin mukaan seuraavia postilähetyksiä koskevien postipalveluiden pysyvä tarjonta:

1) enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen; kotimaan kirjelähetyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellaista jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettua kirjetuotetta, johon sovelletaan postilain 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia;

2) enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättöpaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä;

3) maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset; sekä

4) 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

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

Yleispalvelun tarjoajan on postilain 16 §:n 1 momentin mukaan ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Yleispalvelun tarjoajan on käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituudesta asunnostaan. Toimipisteiden sijaintia ja kohtuullista matkaa määriteltäessä on otettava huomioon alueen väestötiheys ja pinta-ala, alueella ilmenevät asiointitarpeet, palveluiden sijainti yleensä ja muut paikalliset olosuhteet sekä uusien postipalvelumuotojen kehittyminen. Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste.

Postilain 16 §:n 2 momentin mukaan toimipisteenä voi olla myös muu kuin kiinteä toimipiste, jos sen käyttäminen ei vaaranna yleispalvelun saatavuutta.

Edellä mainitun lisäksi yleispalvelun tarjoaja voi postilain 16 §:n 3 momentin mukaan ylläpitää myös muita toimipisteitä. Toimipisteiden sijoittamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus postin toimipisteiden sijoittelusta on parhaillaan valmisteilla.

Postilain 17 §:ssä säädetään niistä jakeluun ja keräilyyn liittyvistä velvollisuuksista, jotka koskevat yleispalvelun tarjoajaa. Pykälän 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipyyhiä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon.

Postilain 17 §:n 2 momentin mukaan lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen. Pykälän 3 momentin mukaan postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Kuitattavien lähetyksien ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.

Yleispalvelun tarjoaja voi tietyissä erityistapauksissa poiketa säännöllisestä viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta. Postilain 18 §:n 1 momentin mukaan poikkeaminen säädetystä keräily- ja jakelutiheydestä on mahdollista, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielauttojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät reitit.

Yleispalvelun tarjoajan on postilain 18 §:n 2 momentin mukaan toimitettava vuosittain Viestintävirastolle selvitys tällaisen jakelun piiriin kuuluvien talouksien lukumäärästä ja sijainnista. Poikkeuksen piirissä voi olla koko maassa enintään 300 taloutta. Viestintäviraston on tarvittaessa ratkaistava, mitkä taloudet kuuluvat keräily- ja jakelutiheydestä tehdyn poikkeuksen piiriin.

Poikkeuksen piiriin kuuluvien talouksien kirjelähetyksen keräily ja jakelu on tehtävä postilain 18 §:n 3 momentin mukaan vähintään kerran viikossa. Yleispalvelun tarjoajan on ilmoitettava postipaketista sekä viranomaiselta saapuneesta lähetyksestä postinsaajalle viivytyksettä. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä lähetyksen saapumisesta, jos postin saaja on puhelimitse, sähköpostitse tai muutoin tavoitettavissa.

Yleispalveluun kuuluvan vakiokirjeen, eli 2. luokan kirjeen, kulkunopeus määritellään laatustandardin avulla. Postilain 19 §:n 1 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään kolmantena arkipäivänä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty yleispalvelun tarjoajan välitettäväksi ja jättöpäivää seuraavana arkipäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 80 prosenttia on perillä viimeistään jättöpäivää seuraavana arkipäivänä.

Euroopan unionin sisäinen ulkomaanposti on jaettava postilain 19 §:n 2 momentin mukaan siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä jättöpäivästä lukien kolmantena päivänä ja 97 prosenttia lähetyksistä on perillä jättöpäivästä lukien viidentenä päivänä. Yleispalvelun tarjoajan on noudatettava unionin sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko unionin sisäisessä postissa että kahden unionin jäsenvaltion välisessä postissa.

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

- 1) annettava palvelua suomen ja ruotsin kielellä noudattaen, mitä kielilaisissa säädetään; ja
- 2) annettava palvelua saamen kielellä noudattaen, mitä saamen kielilaisissa säädetään.

Postilain 21 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on huolehdittava laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa. Yleispalvelun tarjoajan tai sellaisen yrityksen, joka yleispalvelun tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla tarjoaa yleispalvelun tarjoajan palveluita asiakkaille, palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virka-

vastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tiedoksiantomenettelyyn liittyviä tehtäviä.

#### **2.4. Yleispalveluvollisuuden asettamista koskevat säännökset**

Postilain 22 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida tarvetta asettaa velvollisuus tarjota yleispalvelua. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

Viestintäviraston tulee postilain 22 §:n 2 momentin mukaan seurata palveluiden tarjontaa ja yleispalveluvollisuuden välttämättömyyteen vaikuttavia seikkoja sekä markkinoiden arvioinnin että sen väliajoilla tehtävän seurannan avulla.

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

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

- 1) palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille;
- 2) tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin; ja
- 3) alueella on keskenään kilpailevia yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluita ja jotka täyttävät postilain 24 §:ssä tarkoitetut postiyritystä koskevat edellytykset.

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

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

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

Yleispalveluvollisuus voidaan asettaa postilain 24 §:n 1 momentin mukaan postiyritykselle, joka täyttää 6 §:ssä tarkoitetut toimiluvan myöntämisen edellytykset. Postiyritys voidaan määrätä tarjoamaan sekä niitä palveluita, joita sen toimilupa koskee että yleispalveluihin kuuluvia pakettipalveluita.

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

Postilain 24 §:n 3 momentissa säädetään poikkeuksellisesta mahdollisuudesta asettaa yleispalveluvelvoite muulle kuin yrityksen toiminta-alueelle tai muihin palveluihin. Säännöksen mukaan postiyritys voidaan velvoittaa tarjoamaan

yleispalvelua myös muualla kuin toimilupa-alueellaan tai se voidaan velvoittaa tarjoamaan muitakin yleispalveluita kuin niitä, joita se on tarjonnut, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä veloitteen asettaminen ole postiyrityksen kannalta kohtuutonta.

### 3. YLEISPALVELUUN KUULUVAT POSTIPALVELUT

Yleispalvelupäätösten tekemiseksi Viestintäviraston on selvitettävä yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden tarjonta eri puolilla maata ja käyttäjien mahdollisuuksia saada palveluita. Yleispalvelun sisältö määritellään useassa pykälässä, jotka on esitetty tämän muistion luvussa 3.3. Seuraavassa on kuvattu yleispalvelun sisältöä yksityiskohtaisesti.

#### 3.1. Yleispalveluun kuuluvat postilähetykset

Postilain 15 §:ssä säädetään siitä, millaisia postilähetymiä koskevien postipalveluiden tulee olla pysyvästi tarjolla yleispalvelun piirissä. Pysyvällä tarjonnalla tarkoitetaan sitä, että tarjolla on aina oltava vähintään yksi sellainen palvelu, joka täyttää pykälän mukaiset kriteerit.

Yleispalvelun piiriin kuuluvat kaikki ne tuotteet, jotka ovat määritelmän mukaisia. Yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus valita, millaisia kriteerit täytettäviä tuotteita se pitää tarjolla. Sen on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että tarjolla on jokin yleispalvelun määritelmän mukainen tuote.<sup>3</sup>

Yleispalveluun kuuluvat sekä kotimaan että ulkomaan palvelut alla kuvatun mukaisesti.

#### Enintään kahden kilon painoiset käteismaksulliset kirjelähetykset

Yleispalveluun kuuluvat enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käytäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen.

Kirjelähetyksellä tarkoitetaan kuljetettavaksi jätettyä osoitteellista, enintään kahden kilogramman painoista lähetystä, joka sisältää fyysisellä alustalla olevan viestin. Fyysisellä alustalla tarkoitetaan sitä, että viestin tulee viimeistään jakeluvaiheessa olla fyysisessä muodossa. Kirjelähetykseen sisältyvä viesti voidaan jättää kuljetettavaksi esimerkiksi kuoressa tai postikorttina.

Yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla tarkoitetaan postimerkkejä sekä niihin rinnastettavia käteismaksutapoja, kuten lämpökirjoitinleimoja. Merkitystä ei ole sillä, suoritetaanko käteismaksu esimerkiksi pankkikortilla vai luottokortilla. Maksutavan tulee olla yleisesti kaikkien käytettävissä eikä maksutapa saa perustua laskutukseen. Yleispalvelun ulkopuolelle jäävät kaikki sellaiset lähetykset, jotka laskutetaan asiakkaalta sopimuksen mukaisesti. Yleispalvelu ei siten pidä sisällään esimerkiksi massapostitettavia lähetymiä.<sup>4</sup>

Keräilypisteellä tarkoitetaan kirjelaatikkoa tai muuta vastaavaa pistettä, jonne käteismaksumerkinnällä varustetun kirjelähetymisen voi jättää kuljetettavaksi.

Kotimaan kirjelähetyksistä on pidettävä tarjolla ainakin sellaista jättöpäivästä lukien toisena arkipäivänä jaettavaksi tarkoitettu kirjetuotetta, johon sovelletaan postilain 19 §:ssä määriteltyä yleispalvelun laatustandardia. Nopeam-

<sup>3</sup> HE 216/2010, s. 88.

<sup>4</sup> HE 216/2010, s. 89.

man, seuraavana arkipäivänä perille toimitettavaksi tarkoitetun kirjeen tarjoaminen olisi yleispalvelun tarjoajan omassa harkinnassa.<sup>5</sup>

#### Enintään kymmenen kilon painoiset käteismaksulliset postipaketit

Yleispalveluun kuuluvat enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättopaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä.

Paketin jättopaikalla tarkoitetaan sellaista paikkaa, jossa postiyritys säännönmukaisesti ottaa vastaan pakettilähetyksiä. Se on tyypillisesti toimipiste, mutta mahdollisesti myös jokin muu paikka, kuten lajittelukeskus tai lastauslaituri. Määritelmää rajaa myös se, että yleispalvelupaketti on tuote, joka toimitusehdoissa määritellään noudettavaksi toimipisteestä. Noudettava pakettilähetyksen kuuluu yleispalveluun, vaikka paketin saaja esimerkiksi tilaisi kotiinkuljetuksen maksullisena lisäpalveluna. Yleispalvelun ulkopuolelle jäävät sen sijaan sellaiset pakettituotteet, jotka toimitusehtojen mukaan aina noudetaan lähettäjältä esimerkiksi lähettäjän toimipisteestä tai yksityishenkilön kotoa<sup>6</sup>.

#### Maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postilähetykset

Yleispalveluun kuuluvat maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postilähetykset, jotka noudetaan toimipisteestä. Maahan saapuviin postilähetyksiin ei sisälly postilain mukaan vaatimusta siitä, että mukaan luetaan vain käteismaksulliset palvelut. Maahan saapuviin postilähetyksiin ei myöskään ole liitetty vaatimusta kirjaamis- ja vakuuttamispalveluiden tarjoamisesta.

#### Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut

Yleispalveluun kuuluvat lisäksi edellä kuvattujen alle kahden kilon painoisten käteismaksullisten kirjelähetyksien ja enintään kymmenen kilon painoisten käteismaksullisten postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

### **3.2. Toimipisteet**

#### Toimipisteet, joista tarjotaan yleispalvelua

Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä toimipisteitä, joista yleispalveluun kuuluvat tuotteet ja palvelut ovat saatavilla. Yleispalvelun tarjoajan on käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Toimipisteet on sijoitettava siten, että yleispalvelun käyttäjät voivat asioida toimipisteessä kohtuullisen matkan päässä vakituisesta asunnostaan. Toimipisteiden sijaintia ja kohtuullista matkaa määriteltäessä on otettava huomioon alueen väestötiheys ja pinta-ala, alueella ilmenevät asiointitarpeet, palveluiden sijainti yleensä ja muut paikalliset olosuhteet sekä uusien postipalvelumuotojen kehittyminen. Yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste.

Toimipisteenä voi olla yleispalvelun tarjoajan itse ylläpitämä toimipiste, yhteispalvelupiste tai asiamiesposti, joka toimii muun yrityksen yhteydessä. Toimipisteissä on oltava saatavilla kaikkia kyseisen yleispalvelutuotteen piiriin kuuluvia tuotteita ja palveluita.

<sup>5</sup> Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 28/2010 vp, s. 13.

<sup>6</sup> HE 216/2010, s. 90.

Yleispalvelun tarjoajalle on asetettu velvoite huolehtia käytettävissään olevin keinoin siitä, että toimipisteissä voidaan asioida esteettömästi. Esteettömyydellä tarkoitetaan liikkumisesteettömyyttä. Toimipisteen esteettömyys on erityisen tärkeää erityisryhmille, kuten näkö- tai liikuntavammaisille. Yleispalvelun tarjoajan tulee järjestää itse ylläpitämiensä toimipisteiden tilat siten, että niissä voidaan asioida esteettömästi. Asiamiespostien tilat eivät ole samalla tavoin yleispalvelun tarjoajan hallinnassa. Yleispalvelun tarjoajan tulee kuitenkin ottaa esteettömyys huomioon myös asiamiespostien kanssa tehtävissä sopimuksissa siinä määrin kuin se on mahdollista.<sup>7</sup>

Kohtuullista matkaa on arvioitava siten, että se suhteutetaan asuinalueen mukaan. Kohtuullinen matka harvaan asutulla alueella on väistämättä erimitainen kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Harvaan asutulla alueella etäisyydet kaikkiin palveluihin ovat pidempiä kuin taajamassa.

Postilaki edellyttää, että yleispalvelun tarjoajan on ylläpidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste.<sup>8</sup> Toimipisteiden sijoittamisesta voidaan säätää tarkemmin Valtioneuvoston asetuksella.

#### Muut toimipisteet

Yleispalvelun tarjoaja voi ylläpitää myös muita toimipisteitä. Palvelun tarjoaja voi ylläpitää myös sellaisia toimipisteitä, joissa ei ole tarjolla kaikkia yleispalveluun kuuluvia tuotteita ja palveluita. Muut toimipisteet voivat olla esimerkiksi noutopisteitä, joihin jätettävien lähetysten tyypit ovat hyvin rajatut ja joista ei saa kirjattavien tai vakuutettujen lähetysten palveluita. Tällaiset toimipisteet voivat kuitenkin olla vain toimipisteverkon täydentäjiä. Perusverkon tulee olla niin tiheä, että yleispalvelua tarjoavien toimipisteiden sijoittelua koskevat postilain kriteerit täyttyvät.<sup>9</sup>

### **3.3. Keräily ja jakelu**

Yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Velvollisuudesta voidaan poiketa tilapäisesti vain, jos postin keräily tai jakaminen estyy syystä, joka johtuu postin saajasta, lain säännöksestä, liikenteen keskeytyksestä tai muusta vastaavasta ylivoimaisesta esteestä ja jota postin jakelussa ei ole voitu ottaa huomioon. Ylivoimaisella esteellä ei voida perustella pysyviä poikkeuksia viisipäiväisestä keräily- ja jakeluvollisuudesta.

Lähettäjällä on oltava mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähettyksiä postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen. Keräilypisteellä tarkoitetaan kirjelaatikoita ja muita sellaisia pisteitä, joista lähetykset keräillään. Postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Kuitattavien lähetysten ja postipakettien jakelussa voidaan käyttää saapumisilmoitusta.<sup>10</sup>

Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus poiketa keräily- ja jakelutiheydestä, kun kyseessä on vaikeakulkuisella saaristo- tai erämaa-alueella sijaitseva talous, joka ei sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävän tien varrella mukaan lukien maantielauttojen ja vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitävät tiet. Poikkeuksen piiriin kuuluvien talouksien sallittu

<sup>7</sup> HE 216/2010, s. 91.

<sup>8</sup> Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 216/2010 vp, s. 13.

<sup>9</sup> HE 216/2010, s. 93.

<sup>10</sup> HE 216/2010, s. 94.

enimmäismäärä on 300 taloutta. Poikkeuksen piiriin kuuluvien talouksien kirjelmähetysten keräily ja jakelu on tehtävä vähintään kerran viikossa.

### 3.4. Kielellisten oikeuksien turvaaminen ja tiedoksiantomenettely

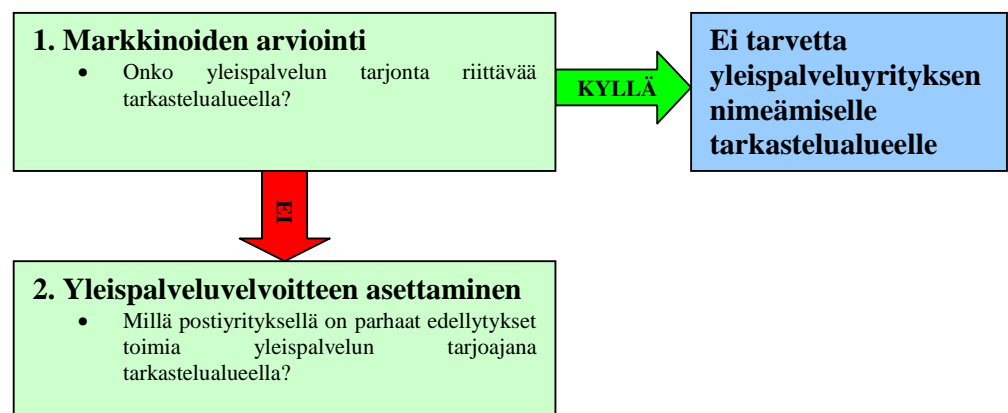
Kielellisten oikeuksien turvaamisella tarkoitetaan velvollisuutta tarjota palveluita suomen ja ruotsin kielellä siten kuin kielilaisissa (423/2003) säädetään. Myös saamenkielisen väestön tarpeet on otettava huomioon saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetyllä tavalla. Velvollisuus tarjota palveluita eri kielillä koskee sekä yleispalvelun tarjoajaa että yritystä, joka sopimuksen nojalla tarjoaa tämän palveluita asiakkaille. Siten myös asiamiesposteihin soveltuvat samat velvoitteet kuin muihin yleispalvelun tarjoajan toimipisteisiin.

Lisäksi yleispalvelun tarjoaja on velvollinen huolehtimaan tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta koko maassa.

## 4. NIMEÄMISTARPEEN ARVIOINNISSA SOVELLETTAVAT KRITTEERIT

### 4.1. Nimeämismenettelyn lähtökohdat

Yleispalveluyritysten nimeämisessä noudatettava menettely muodostuu kahdesta vaiheesta. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden alueellista tarjontaa. Mikäli käyttäjien saatavilla ei tietyllä maantieteellisellä alueella ole riittävästi vaihtoehtoisia palveluita, on tälle alueelle välttämätöntä nimetä yleispalveluyritys. Tällöin käynnistyy arvioinnin toinen vaihe, eli nimettävän yleispalveluyrityksen valinta. Yleispalveluyritykseksi valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset yleispalvelun tarjontaan. Yleispalveluyrityksen nimeämisessä noudatettava menettely voidaan esittää seuraavasti:



Seuraavassa on esitetty tarkemmin yleispalveluun kuuluvien postipalveluiden osalta markkinoiden arvioinnin lähtökohdat (luku 4.2), Viestintäviraston yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioinnissa käytetyn maantieteellisen tarkastelualueen määrittely (luku 4.3) sekä erikseen yleispalveluvelvoitteen asettamistarpeen arviointi (luku 4.4).

### 4.2. Markkinoiden arvioinnin lähtökohdat

Viestintäviraston arvioi markkinoita selvittämällä palveluiden ja tuotteiden tarjontaa eri alueilla. Tarkastelussa otetaan huomioon kaikki vastaavankaltaisia palveluita tarjoavat yritykset. Tarkastelua ei siten rajoiteta pelkkiin toimiluvan haltijoihin. Koska markkinoita arvioidaan yleispalveluvelvollisuuden

asettamisen tarkastelua varten, arvioinnissa keskityttiin yksityisille kuluttajille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille tarjottaviin palveluihin.<sup>11</sup>

Postilain valmistelun tausta-aineistoksi teetetyssä pakettimarkkinoiden tutkimuksessa havaittiin muun muassa se, että monet palvelut saattavat olla periaatteessa kuluttajien saatavilla, mutta käytännössä niitä tarjotaan ehdoilla, jotka suosivat yrityksiä merkittävästi<sup>12</sup>. Palveluita saatetaan siten myydä kuluttajille esimerkiksi niin korkeilla hinnoilla, että näiden ei kannata niitä käyttää. Tarkastelussa selvitetään, onko tarjottavat palvelut todella suunnattu kuluttajille. Markkinoita arvioitaessa kiinnitetään huomiota myös siihen, kuinka pysyväisluonteisesti palveluita tarjotaan. Tarkastelussa huomioidaan vain palvelut, jotka jo ovat vakiintuneesti kuluttajien saatavilla.

Palveluiden ominaisuuksien lisäksi Viestintävirasto tarkastelee, onko palveluntarjonnassa kilpailua. Viestintävirasto arvioi, ovatko palveluita tarjoavat yritykset tosiasiaa keskenään kilpailevia.

Viestintävirasto jaottelee tuotteiden ja palveluiden tarkastelun siten, että se on tarkoituksenmukainen harkittaessa onko yleispalvelua pidettävä turvattuina. Postilain perusteluissa on katsottu, että esimerkiksi kirjemarkkinoiden tarkastelussa ei ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista jaotella kirjeitä niiden kulkunopeuksien mukaisesti, vaan kirjetuotteita voitaisiin tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Postilain perusteluissa on lisäksi todettu, että yleispalvelun tarpeen arvioinnissa on tarkasteltava erikseen kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita, koska nämä palvelut vastaavat täysin eri tarpeisiin<sup>13</sup>.

Postilain perusteluissa on katsottu, että markkinoita koskeva tarkastelu tehdään alueittain, sillä koko maan tarkastelu ei anna todellista kuvaa palveluiden tarjonnasta. Viestintäviraston rajaa tarkasteltavan alueen tarkoituksenmukaisella tavalla sitä silmällä pitäen, millaiselle alueelle yleispalveluvelvoite voidaan lähtökohtaisesti asettaa.<sup>14</sup>

#### **4.3. Arvioitavan yleispalvelutuotteen ja tarkastelualueen määrittämisen periaatteet**

Arvioitavan yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteissa tarkastellaan niitä kriteereitä, joiden mukaan erilaiset tuotteet huomioitiin yleispalvelun tarpeen arvioinnissa. Näiden tuotteiden tulee täyttää arvioitavan yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteissa määritellyt kriteerit.

Arvioitavan tarkastelualueen määrittämisen periaatteissa kuvataan ne kriteerit, joiden mukaan tarkastelualueet määritellään ja rajataan yleispalvelun tarpeen arviointia varten.

##### **4.3.1. Arvioitavan yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteet**

Postilain perusteluissa on katsottu, että yleispalvelun tarpeen arvioinnissa on tarkasteltava erikseen kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita.

Viestintävirasto on katsonut, että pakettipalveluiden markkinat voidaan jakaa vielä kahdeksi eri markkinaksi. Ensinnäkin voidaan tarkastella markkinaa, jonka tuotteena on enintään 10 kilon painoinen paketti. Yleispalvelutuote sisältää itse paketin lähettämisen sekä perille toimittamisen lähettäjän ilmoittaman osoitteen mukaiseen toimipisteeseen. Yleispalvelutuotteen tarkoituk-

<sup>11</sup> HE 216/2010 vp, s. 97.

<sup>12</sup> HE 216/2010 vp, s. 98.

<sup>13</sup> HE 216/2010, s. 97.

<sup>14</sup> HE 216/2010, s. 97.

sena on turvata mahdollisuus pakettien lähettämiseen kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevaan vastaanottajan osoitteen mukaiseen toimipisteeseen. Toiseksi voidaan tarkastella markkinaa, jonka tuotteena on maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien jakelu. Tällöin yleispalvelutuotteen tarkoituksena on varmistaa ulkomailta lähetettyjen pakettien saannin turvaaminen kotimaassa sijaitsevaan toimipisteeseen ja toimipisteiden saataavuus jokaisessa kunnassa.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että yleispalvelun tarpeen arvioinnin osalta tulee muodostaa kolme erillistä yleispalvelutuotemarkkinaa: i) kirjelähetysten markkina, ii) kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten pakettien markkina ja iii) maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten pakettien markkina. Kukin yleispalvelutuotemarkkina on kuvattu tarkemmin alla.

#### Yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteet kirjelähetysten osalta

Yleispalveluun kuuluvat enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää postiyrityksen kuljetettavaksi keräilypisteeseen. Yleispalveluun kuuluvat lisäksi edellä mainittujen kirjelähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita ei voida käsitellä kirjelähetyksestä erillisinä tuotteina, vaan kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut liittyvät aina kirjelähetysten lähettämiseen. Kuluttajan kannalta on tärkeää se, että hän voi saada kirjaamis- ja vakuuttamispalvelun samasta paikasta kuin kirjeen lähetyspalvelun. Kirjaamis- ja vakuuttamispalvelujen erottaminen normaalista kirjepalvelusta voi muodostaa tilanteen, jossa kuluttaja joutuisi hankkimaan kirjatut tai vakuutetut kirjelähetyspalvelut eri paikasta kuin tavallisen kirjelähetyspalvelun. Yleispalvelun luonteen kannalta tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Lisäksi, kun huomioidaan, että kirjaamis- ja vakuutuspalvelujen käyttö on hyvin marginaalista, ei sääntelyn taloudellisuuden kannalta ole järkevää muodostaa eri markkinoita kirjatuille ja vakuutetuille kirjelähetyksille. Näin ollen tarkastelussa huomioitiin kirjelähetysten tarjonta vain sellaisilta postiyrityksiltä, jotka myös tarjoavat kuluttajille kirjeiden kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita.

Tavallinen kirjelähetys on voitava lähettää Suomessa sijaitsevasta keräilypisteestä tai toimipisteestä mihin tahansa kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevaan osoitteeseen. Yleispalvelutuotteeksi ei voida katsoa kirjelähettyksiä, jotka voidaan toimittaa vain tietyille yksittäisille alueille kotimaassa tai ulkomailla. Kirjattuja ja vakuutettuja lähettyksiä on voitava jättää toimipisteeseen, josta ne lähetetään kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevan osoitteen mukaiseen toimipisteeseen. Kansainväliset sopimukset vaikuttavat kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten lähettämässä siten, että lähettyksiä voidaan luonnollisesti lähettää vain sellaisiin valtioihin, jotka ottavat sopimusten mukaan vastaan kyseisiä lähettyksiä.

Postilain 17 §:n mukaan yleispalvelun piiriin kuuluvat kirjelähetykset on jaettava ja kerättävä vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Tarkastelussa huomioidaan vain asetetun jakelu- ja keräilytiheyden täyttävät tai ylittävät kirjelähetykset.

Postilain 19 §:n mukaan yritykselle jaettavaksi jätetyistä kotimaan kirjelähetyksistä vähintään 95 prosenttia on toimitettava perille toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia kolmantena arkipäivänä kirjeen jättöpäivästä. Tar-

kastelussa huomioidaan vain kriteerit täyttävät kirjelähetykset. Laatustandardi soveltuu niin sanottuun 2. luokan kirjetuotteeseen.

Postilain perustelujen mukaan yleispalvelutuotteiden tulee olla todellisesti kuluttajille suunnattuja ja tarjottuja hinnan ja sopimusehtojen puitteissa. Tarkastelussa ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.<sup>15</sup> Tarkastelussa ei myöskään huomioida tuotteita, jotka eivät vielä ole kuluttajien saatavilla.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto huomioi kirjelähetyksen postipalvelun tarjonnan arvioinnissa enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset. Nämä tuotteet tulee olla maksettavissa yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla. Käyttäjillä on oltava mahdollisuus jättää tuotteet kuljetettavaksi keräilypisteeseen. Tarkastelussa huomioidaan kirjelähetyksien tarjonta vain sellaisilta postiyrittäjiltä, jotka myös tarjoavat kuluttajille kirjeiden kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita Kirjelähetykset on voitava lähettää Suomessa sijaitsevasta keräilypisteestä tai toimipisteestä mihin tahansa kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevaan osoitteeseen. Kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä on voitava jättää toimipisteeseen, josta ne lähetetään kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevan osoitteen mukaiseen toimipisteeseen. Kirjelähetykset on jaettava ja kerättävä vähintään kerran päivässä viitenä arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Jaettavaksi jätetyistä kotimaan niin sanotuista 2. luokan kirjelähetyksistä vähintään 95 prosenttia on toimitettava perille toisena arkipäivänä ja vähintään 98 prosenttia kolmantena arkipäivänä kirjeen jättöpäivästä. Tuotteiden tulee olla todellisesti kuluttajille suunnattuja ja tarjottuja hinnan ja sopimusehtojen puitteissa. Tarkasteluun ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti tai vasta tulossa markkinoille.

#### Yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteet kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten pakettien osalta

Postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluvat enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit, jotka maksetaan yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla ja jotka käyttäjällä on mahdollisuus jättää kuljetettavaksi postitoimipisteeseen tai muuhun soveltuvaan jättöpaikkaan ja noutaa postitoimipisteestä. Yleispalveluun kuuluvat lisäksi edellä mainittujen postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut.

Kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita ei voida käsitellä erillisinä tuotteina, vaan kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut liittyvät aina kiinteästi postipakettien lähettämiseen pääsääntöisesti ostettavina lisäpalveluina. Kuluttajan kannalta on tärkeää se, että hän voi saada vakuuttamispalvelun samasta paikasta kuin tavallisen paketin lähetyspalvelun. Vakuuttamispalvelujen erottaminen tavallisesta paketin lähetyspalvelusta voi muodostaa kuluttajan kannalta epäselvän tilanteen, mikäli hän joutuisi hankimaan vakuutetut pakettilähetyspalvelut eri paikasta kuin tavallisen postipaketin. Yleispalvelun luonteen kannalta tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Lisäksi, kun huomioidaan, että kirjaamis- ja vakuutuspalvelujen käyttö on hyvin marginaalista, ei sääntelyn taloudellisuuden kannalta ole järkevää muodostaa eri markkinoita kirjatuille ja vakuutetuille postipaketeille. Täten tarkastelussa huomioidaan pakettilähetyspalvelujen tarjonta täysimääräisesti vain sellaisilta yrityksiltä, jotka myös tarjoavat kuluttajille pakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita.

Postipaketti on voitava lähettää Suomessa sijaitsevasta toimipisteestä tai jättöpaikasta mihin tahansa kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevan osoitteen mu-

<sup>15</sup> HE 216/2010, s. 98

kaiseen toimipisteeseen ottaen kuitenkin huomioon mahdolliset kansainvälisistä sopimuksista johtuvat rajoitukset. Kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä on voitava jättää toimipisteeseen, josta ne lähetetään kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevaa osoitetta vastaavaan toimipisteeseen. Kansainväliset sopimukset vaikuttavat postipakettien lähettämiseen siten, että esimerkiksi vakuutettuja paketteja voidaan lähettää vain sellaisiin valtioihin, jotka ottavat kansainvälisten sopimusten mukaan vastaan tällaisia paketteja. Kuriirilähetyspalvelut eivät kuulu postilain soveltamisalan piiriin, joten niitä ei huomioitu tarkastelussa. Sen sijaan yleispalvelun piiriin kuuluvat ne toimitusehtojen mukaan toimipisteestä noudettavat postipaketit, joihin voidaan tilata kotiin-kuljetus erillisenä lisäpalveluna.

Postilain 17 §:n mukaan yritykselle jaettavaksi jätetyt postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Velvoite koskee sekä kotimaassa jaettavia paketteja että maahan saapuvia paketteja. Jos postipaketin perille toimittaminen kestää merkittävästi kauemmin kuin vastaavia palveluita tarjoavien toimijoiden toimitusajat, nämä tuotteet eivät täytä yleispalvelutuotteelle asetettuja vaatimuksia ja niitä ei voida huomioida tarkastelussa.

Postilain perustelujen mukaan yleispalvelutuotteet tulee olla todellisesti kuluttajille suunnattuja ja tarjottuja hinnan ja sopimusehtojen puitteissa. Tarkasteluun ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.<sup>16</sup>

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien osalta yleispalvelun tarjonnan arviointiin tulee huomioida ne postipaketit, jotka ovat maksettavissa yleisesti käytettävissä olevilla käteismaksutavoilla. Käyttäjällä on oltava mahdollisuus jättää tuotteet kuljetettavaksi keräilypisteeseen. Tarkastelussa huomioidaan postipakettien postipalvelun tarjonta vain sellaisilta toimijoilta, jotka myös tarjoavat kuluttajille postipakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita. Postipaketit on voitava lähettää Suomessa sijaitsevasta toimipisteestä mihin tahansa kotimaassa tai ulkomailla sijaitsevaa osoitetta vastaavaan toimipisteeseen sillä edellytyksessä, että vastaanottajavaltio ottaa paketteja vastaan kansainvälisten sopimusten mukaan. Yritykselle jaettavaksi jätetyt postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Tuotteiden tulee olla todellisesti kuluttajille suunnattuja ja tarjottuja hinnan ja sopimusehtojen puitteissa. Tarkasteluun ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti. Toimipisteistä huomioidaan kiinteiden ja liikkuvien toimipisteiden ohella myös pakettiautomaatit, jos niiden kautta on mahdollista lähettää ja vastaanottaa kirjattuja ja vakuutettuja käteismaksullisia paketteja ja jos kyseessä ei ole pilottiluonteinen palvelu.

#### Yleispalvelutuotteen määrittämisen periaatteet maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien osalta

Postilain 15 §:n mukaan yleispalveluun kuuluu myös maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postilähetykset. Maahan saapuvien postilähetysten osalta ei tarvitse olla saatavilla kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita eikä niihin sovelleta vaatimusta palvelun käteismaksullisuudesta.

Viestintävirasto tarkastelee enintään 20 kilon painoiset maahan saapuvat postipaketit erillisenä yleispalvelutuotteena. Tarkastelussa huomioidaan ne maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postipaketit, jotka ovat noudettavissa kotimaassa sijaitsevasta toimipisteestä ja jotka on toimitusehtojen mukaan tarkoitettu ensisijaisesti noudettavaksi kotimaassa sijaitsevasta toi-

<sup>16</sup> HE 216/2010, s. 98

mipisteestä. Maahan saapuvat kirjeet on luettu osaksi kirjelähetysten tarkastelua.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että yleispalvelun tarjonnan arviointiin tulee huomioida maahan saapuvat enintään 20 kilon painoiset postipaketit. Maahan saapuvat postipaketit tulee olla noudettavissa kotimaisesta toimipisteestä ja toimitusehtojen mukaan ne ensisijaisesti toimitetaan kotimaassa sijaitsevaan toimipisteeseen. Yritykselle jaettavaksi jätetyt postipaketit on jaettava kohtuullisessa ajassa. Tarkasteluun ei huomioida tuotteita, jotka ovat saatavilla vain satunnaisesti tai tilapäisesti.

#### 4.3.2. Arvioitavan tarkastelualueen määrittämisen periaatteet

Viestintäviraston on säännöllisin väliajoin arvioitava kirje- ja pakettipalveluiden markkinoita. Markkinoiden arvioinnissa tulee selvittää palveluiden tarjonta eri puolilla maata siten, että Viestintävirasto voi arvioida tarvetta asettaa velvollisuus tarjota yleispalvelua. Markkinoiden arvioinnin perusteella Viestintäviraston tulee päättää, onko yleispalvelun turvaamiseksi tarpeen määrätä yleispalveluvelvoitteita.

Yleispalveluvelvoite voidaan asettaa yhdelle tai useammalle postiyritykselle. Velvoite voi laajimmillaan koskea kaikkia yleispalveluun kuuluvia palveluita ja koko maata. Yleispalveluvelvoitteita voidaan kuitenkin asettaa myös siten, että eri postiyritykset vastaavat eri osista yleispalvelua. Kirjelähetystyksiä ja toimipisteitä koskeva velvoite voidaan esimerkiksi asettaa yhdelle yritykselle ja pakettilähetystyksiä koskeva velvoite toiselle. Eri postiyritykset voidaan myös velvoittaa vastaamaan yleispalvelun tai sen osan tarjoamisesta tietyllä maantieteellisellä alueella.<sup>17</sup>

Maantieteellisten tarkastelualueiden määrittely tehdään kaksivaiheisena prosessina riippumatta siitä tarkastellaanko kirjelähetystyksiä, kotimaasta lähetettäviä enintään 10 kilon painoisia postipaketteja vai maahan saapuvia enintään 20 kilon painoisia postipaketteja. Ensimmäisessä vaiheessa määritellään sovelias maantieteellinen yksikkö, johon tarkastelualueiden arviointi ja määrittely perustuu. Maantieteellinen yksikkö voi perustua poliittisiin tai hallinnollisiin maantieteellisiin rajoihin tai postiyritysten jakeluverkon rakenteeseen. Maantieteellisen yksikön tulee täyttää seuraavat vähimmäiskriteerit:

- i) yksiköiden tulee olla toisensa poissulkevia ja kansallista yksikköä pienempiä;
- ii) kaikkien relevanttien yritysten jakeluverkkorakenteet ja tarjotut palvelut on voitava yhdistää valittuun yksikköön;
- iii) yksiköllä tulee olla selkeät ja pysyväisluontoiset rajat;
- iv) yksikön tulee olla riittävän pieni, jotta kilpailuolosuhteiden ei voida katsoa merkittävästi muuttuvan yksikön sisällä, mutta samalla yksikön tulee olla riittävän suuri, jotta se ei muodostaisi yrityksille ja sääntelyviranomaiselle estettä luovuttaa, kerätä ja analysoida tietoja.

Viestintävirasto on tehnyt tarkastelualueen määrittelystä esiselvitystä ja katsonut, että kunta on tarkoituksenmukaisin maantieteellinen yksikkö niin kirje- kuin pakettipalveluiden yleispalvelun tarpeen analysoimiseksi. Maantieteellisenä yksikkönä kunta täyttää edellä mainitut maantieteelliselle yksikölle asetetut kriteerit. Maantieteellisenä yksikkönä kunta muodostaa selkeästi rajatun alueelliseen yksikön. Kunnat ovat yksikköinä toisensa poissulkevia ja tällöin kerättävät tiedot ja annettavat päätökset on kohdistettavissa selkeästi

<sup>17</sup> HE 216/2010, s. 101.

rajatuille hallinnollisille alueille. Kaikkien yritysten jakeluverkon rakenteet on mahdollista kohdistaa kunnittain. Kuntien rajoja voidaan pitää riittävän pysyväisluontoisina, vaikka tulevaisuudessa kuntia yhdistyy toisiinsa ja kuntarajat muuttuvat. Kunta on yksikkönä riittävän pieni, jotta kilpailuolosuhteiden ei voida katsoa merkittävästi muuttuvan yksikön sisällä, mutta samalla kunta on yksikkönä riittävän suuri, jotta se ei muodosta yrityksille ja sääntelyviranomaiselle suurta taakkaa luovuttaa, kerätä ja analysoida tietoja. Kunta yksikkönä ottaa myös huomioon yleispalveluyritykselle asetetun velvoitteen ylläpitää vähintään yhtä toimipistettä jokaisessa kunnassa, joissa yrityksen on mahdollisesti katsottu olevan yleispalvelun tarjontaan velvollinen yritys. Kunta yksikkönä mahdollistaa myös mahdollisten yleispalveluvelvoitteiden asettamisen maantieteellisesti yksiselitteiselle alueelle. Kunta on myös kuluttajan kannalta selkeä ja yksiselitteinen yksikkö.

Tarkastelualueiden määrittelyn toisessa vaiheessa arvioidaan alueiden homogeenisuutta ja määritettiin homogeeniset alueet valittuun maantieteellisen yksikötason tietoon perustuen. Alueellisten markkinoiden homogeenisuutta tai eroavaisuutta voidaan arvioida esimerkiksi markkinoille tulon esteiden, palveluiden tarjoajien määrän, markkinaosuuksien, hintojen ja jakeluverkkojen kattavuuksien perusteella. Lisäksi arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös yritysten markkinointi- ja myyntistrategiat, laatu- ja toimivuustekijät sekä kysynnän luonne tarkasteltavilla alueilla. Markkinatietojen perusteella rajatun alueellisen markkinan tulee olla vähintään maantieteellisen yksikön suuruinen, mutta yleensä se on tätä laajempi. Kuntatason tarkastelu saattaa siis johtaa vähintään kunnittain määriteltyihin alueellisiin markkinoihin ja suurimmillaan valtakunnan tason markkinoihin.

Edellä esitetyin perustein Viestintävirasto pitää yleispalvelun tarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukaisena ja riittävänä kerätä yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioimisessa käytetyt markkinatiedot eriteltynä kunnittain.

Tarkastelualueiden määrittelyssä Viestintävirasto pitää tarkoituksenmukaisena arvioida alueiden homogeenisuutta ja määrittää homogeeniset alueet kuntatason tietoon perustuen. Alueellisten markkinoiden homogeenisuutta tai eroavaisuutta arvioidaan seuraavia kumulatiivisia kriteereitä käyttäen:

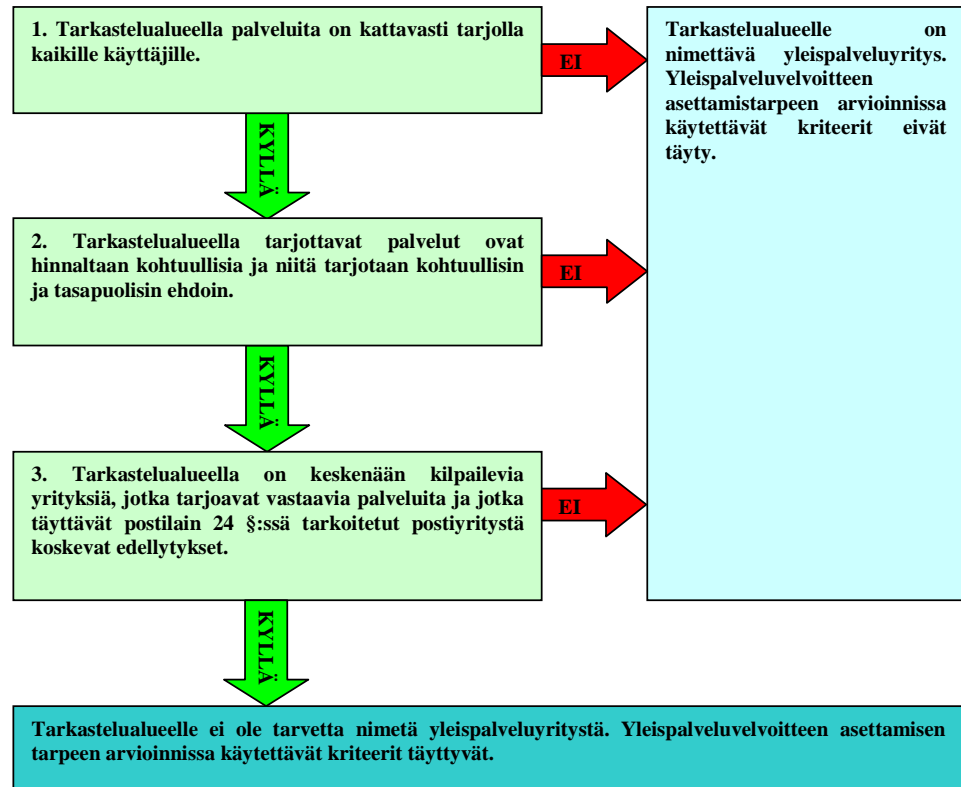
- i) samaan tarkastelualueeseen kuuluvien kuntien tulee muodostaa fyysisesti yhtenäinen maantieteellinen alue;
- ii) samaan tarkastelualueeseen kuuluvissa kunnissa kilpailevien toimijoiden, joilla on vähintään yksi toimipiste jokaisessa kunnassa, lukumäärä on lähes yhtä suuri (0-2, 3 tai enemmän toimijaa);
- iii) samaan tarkastelualueeseen kuuluvissa kunnissa tulee suurimman toimijan, lähetysmääristä lasketulla markkinaosuudella arvioituna, olla sama.

Kolmas kriteeri maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien osalta poikkeaa siten, että suurimman toimijan markkinaosuus lasketaan koko kotimaan markkinaosuuden perusteella, ei jokaisesta kunnasta erikseen.

#### **4.4. Yleispalveluvelvoitteen asettamistarpeen arvioinnissa käytetyt kriteerit**

Seuraavassa on kuvattu, miten Viestintävirasto arvioi yleispalveluvelvoitteen asettamistarvetta kullakin maantieteellisellä tarkastelualueella. Tarkastelussa edetään seuraavaan vaiheeseen vain siinä tapauksessa, että tarkasteluvaiheen kaikki kriteerit täyttyvät. Yleispalveluvelvoite voidaan jättää asettamat-

ta vain siinä tapauksessa, että kaikki alla kuvattavista kolmesta kriteeristä täyttyvät tarkastelualueella. Yleispalveluvelvoite voidaan myös asettaa osittain, jos joitakin yleispalveluun kuuluvia palveluita on tarjolla riittävästi, mutta joitakin ei.



### 1) palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille

Yleispalvelua on pidettävä turvattuna, jos palveluita on kattavasti tarjolla kaikille käyttäjille. Kattavuudella tarkoitetaan postilain perustelujen mukaan sitä, että palveluita on saatavana joka puolella tarkastelualueutta. Palveluiden tarjontaa voidaan pitää kattavana vain, jos palvelut ovat käyttäjien saatavilla keskimäärin kohtuullisen matkan päässä heidän vakituisesta asunnostaan. Kohtuullista matkaa on arvioitava samoin kriteerein kuin toimipisteen sijaintimatkan kohtuullisuutta<sup>18</sup>.

Jotta palveluntarjontaa voitaisiin pitää kattavana, tulee palveluita olla tarjolla kaikille käyttäjille. Palveluiden käyttömahdollisuuden tulee olla tosiasiallinen. Postilain perusteluissa on katsottu, että palveluita ei ole tosiasiaassa tarjolla kaikille käyttäjille, jos niitä ei tarjota esimerkiksi erityisryhmille<sup>19</sup>.

Viestintävirasto tarkastelee erikseen kirjelähetysten ja enintään 10 kilon painoisten kotimaasta lähetettävien postipakettien sekä enintään 20 kilon painoisten maahan saapuvien postipakettien markkinoita alueella. Myös näitä palveluita tarjoavat toimipisteet tarkastellaan erikseen. Tarkastelualueella tulee olla saatavilla kaikkia kyseisen yleispalveluntuotteen piiriin kuuluvia palveluita, jotka on määritelty luvussa 4.3.1.

<sup>18</sup> HE 216/2010, s. 100.

<sup>19</sup> HE 216/2010, s. 100.

Toimipisteiden tarkastelussa selvitetään, onko joka kunnassa saatavilla kirjelähetyskäytäntöä, enintään 10 kilon painoisten postipakettien keräilyä ja jakelua, ja toisaalta maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien jakelua tarjoava toimipiste.

Enintään 10 kilon painoisten kotimaasta lähetettävien postipakettien ja maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien osalta palveluiden kattavuutta tarkastellaan toimipisteiden olemassaolon ja niiden palvelutarjonnan kannalta. Mikäli tarkasteltavalla alueella ei ole toimipistettä, josta on saatavilla kaikkia kyseiseen yleispalvelutuotteeseen kuuluvia palveluita, tulee alueelle nimetä kyseisen palvelun tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

Kirjelähetyspalveluiden osalta käytetään myös lisäkriteerejä, jotka on kuvattu alla. Jos tarkastelulla alueella ei toimipisteiden sijoittelua koskevien kriteerien ja alla esitettävien lisäkriteerien perusteilla arvioituna ole tarjolla kattavasti kirjelähetyspalveluita kaikille käyttäjille, tulee alueelle nimetä kirjelähetyspalveluiden tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

Palvelukohtaisen toimipisteverkoston tarkastelun yhteydessä selvitetään myös, millä kielillä toimipisteistä on saatavilla palvelua ja onko toimipisteissä asiointi järjestetty esteettömästi. Mikäli kielelliset oikeudet eivät ole turvatut siten kuin postilain 20 §:ssä säädetään tai mikäli toimipisteiden esteettömyydessä ei ole huolehdittu siten kuin postilain 16 § edellyttää, tulee alueelle nimetä kyseisen tuotteen tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

#### Erikseen tarkasteltavat seikat kirjelähetyspalveluiden osalta

Viestintävirasto katsoo, että riittävänä ei voida pitää sitä, että alueella toimii useita yrityksiä, joista kukin tarjoaa kirjelähetysten keräilyä ja jakelua vain osalle tarkastelualueen väestöstä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan kirjelähetyspalveluiden tarjontaa tietyllä tarkastelualueella voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä ilman yleispalveluyrityksen nimeämistä vain, mikäli yleispalvelun mukaisia palveluita tarjoaa vähintään yksi toimija koko tarkastelualueen laajuisesti ja lisäksi kohdissa 2.) ja 3.) kuvattavat edellytykset täyttyvät.

Tarkastelualueen jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi toimipiste, josta on saatavilla yleispalvelun vaatimukset täyttävä kirjelähetyspalvelu. Mikäli tarkastelualueen jokaisesta kunnasta ei löydy vähintään yhtä toimipistettä, josta on saatavilla luvussa yleispalvelun vaatimusten mukaisia kirjelähetyspalveluita, on tarkastelualueelle nimettävä kirjelähetyspalveluiden tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

#### **2) Tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin**

Yleispalvelu voidaan katsoa turvatuksi, jos tarjottavat palvelut ovat hinnaltaan kohtuullisia ja niitä tarjotaan kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin. Hinnan ja muiden ehtojen kohtuullisuudella on suuri tosiasiallinen vaikutus siihen, pystyvätkö kuluttajat käyttämään tarjottuja palveluita. Palvelun käyttämisen esteenä kuluttajalle voi olla esimerkiksi se, että kuluttajalle tarjottava hinta on huomattavan korkea tai palvelun käyttäminen vaatii sellaisen tietokoneohjelmiston käyttämistä, joka on tarkoitettu massapostituksille.

Postilain perusteluiden mukaan tässä kohdin tehtävässä arvioinnissa palveluiden kustannuksia ei ole tarpeen selvittää<sup>20</sup>. Viestintävirasto arvioi kuluttajille

<sup>20</sup> HE 216/2010, s. 100.

tarjottavien palveluiden hintojen kohtuullisuutta vertaamalla tarjotun palvelun hintaa palveluiden keskimääräiseen hintatasoon, ja selvittämällä, poikkeako palvelun hintataso jollain alueella merkittävästi palveluiden keskimääräisestä hintatasosta.

Toimijoiden käyttämien vakioehtojen ja niiden kohtuullisuuden arvioinnissa huomioidaan erityisesti sopimuskohdat, jotka koskevat yleispalvelun piiriin kuuluvia postilähetyksiä sekä näiden keräilyä ja jakelua.

Jos tarkastelulla alueella ei edellä mainituilla perusteilla arvioituna ole tarjolla hinnaltaan kohtuullisia ja kohtuullisin sekä tasapuolisin ehdoin saatavilla olevia palveluita, tulee alueelle nimetä postipalveluiden tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

### **3) Alueella on keskenään kilpailevia yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluita ja jotka täyttävät postilain 24 §:ssä tarkoitetut postiyrittäjä koskevat edellytykset**

Yleispalvelua on pidettävä turvattuna, jos alueella on keskenään kilpailevia yrityksiä, jotka tarjoavat vastaavia palveluita ja jotka täyttävät postilain 24 §:ssä tarkoitetut postiyrittäjä koskevat edellytykset. Yleispalvelun voidaan katsoa olevan turvattua vain, jos siihen kuuluvia palveluita tarjoaa usea yritys. Jotta yleispalveluvelvoitetta ei tarvitsisi asettaa, on pystyttävä varmistamaan siitä, että vastaavien palveluiden tarjonta turvataan yritysten keskinäisen kilpailun kautta. Postilain perusteluissa on todettu, että kahden kilpailevan palveluntarjoajan muodostamat markkinat eivät vielä välttämättä turvaa palvelun hintojen ja ehtojen muodostumista kuluttajan näkökulmasta kohtuullisiksi. Riittävänä määränä voidaan lähtökohtaisesti pitää kolmea yritystä.<sup>21</sup> Näin ollen Viestintävirasto soveltaa tätä ns. kolmen palveluntarjoajan kriteeriä postipalveluiden markkinoiden arvioinnin yhteydessä.

Viestintävirasto on aikaisemmissa puhelinpalveluita ja internetyhteyspalvelua koskevissa yleispalvelupäätöksissään myös katsonut, että kahden kilpailevan palveluntarjoajan muodostamat markkinat eivät vielä turvaa palveluiden hintojen ja ehtojen muodostumista kuluttajan näkökulmasta kohtuullisiksi.

Viestintävirasto katsoo, että palveluntarjoajat ovat kilpailevia vain siinä tilanteessa, että ne ovat toisistaan riippumattomia. Riippumattomuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi sitä, että palveluntarjoajat eivät ole toisiinsa määräävässä omistuksellisessa tai konsernisuhteessa tai muuten kytköksissä siten, ettei niiden voida katsoa tarjoavan palveluita riittävän riippumattomasti toisistaan.

Jos tarkastelulla alueella ei edellä mainituilla perusteilla arvioituna ole riittävästi kilpailevaa palveluntarjontaa, tulee alueelle nimetä postipalveluiden tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

## **5. NIMETTÄVÄN YLEISPALVELUVELVOLLISEN YRITYKSEN VALINNASSA SOVELLETTAVAT KRITERIT**

Yleispalveluvelvollisuus on asetettava sille postiyrittäjälle, jolla on siihen parhaat edellytykset. Yleispalveluvelvollisuus voidaan postilain mukaan asettaa vain postiyrittäjälle. Koska postilain mukaan toimiluvan tarvitsevat vain ne yritykset, jotka tarjoavat kirjepalveluita, myös pakettipalveluita koskeva velvollisuus voidaan asettaa vain tällaiselle yritykselle. Näin ollen vertailussa

---

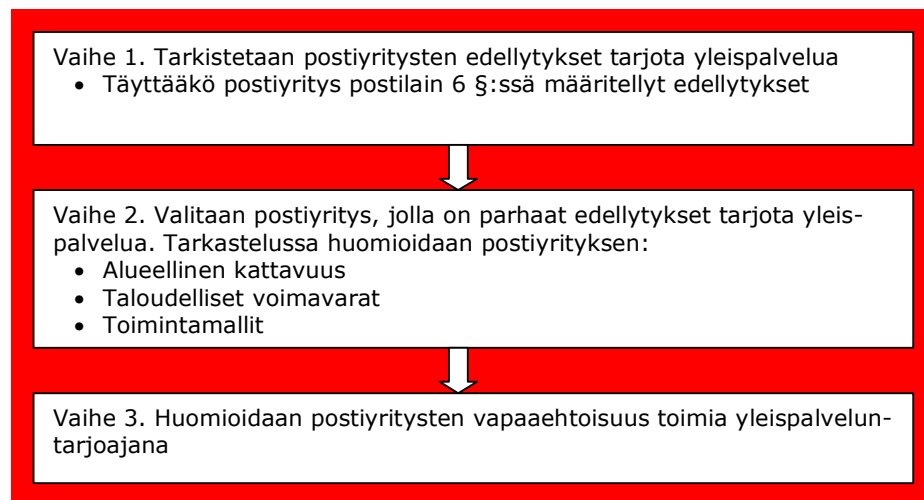
<sup>21</sup> HE 216/2010, s. 100.

ovat mukana toimijoista vain postilain 2 §:n 7-kohdan määritelmän mukaiset postiyrietykset.

Yleispalveluyrityksen valinnassa noudatettava menettely on luonteeltaan vertailu, jossa kulloinkin tarkastellulla maantieteellisellä alueella toimivat postiyrietykset asetetaan paremmuusjärjestykseen postilain tavoitteisiin kytkettyjen valintakriteerien perusteella. Vertailun perusteella kriteerit parhaiten täyttävä postiyrietytys valitaan yleispalveluyritykseksi.

Postilain tarkoituksena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Yleispalvelupäätösten avoimuutta, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat vaatimukset edellyttävät, että yleispalveluyrityksen valinnassa käytettävät kriteerit määritellään mahdollisimman täsmällisesti etukäteen ja kriteerejä sovelletaan tasapuolisesti. Tällöinkin yleispalveluyrityksen valintaa on voitava täydentää eri yleispalvelun vaihtoehtoisia toteutustapoja koskevalla kokonaisvertailulla tilanteissa, joissa vertailtavien postiyrietytysten välillä on käytettyjen kriteerien perusteella mahdollista osoittaa vain vähäisiä eroja.

Yleispalveluyrityksen valinnan kriteerit voidaan yksinkertaistetusti esittää oheisella kuvalla. Valinta toteutetaan vaiheittaisena arviointina siten, että arvioinnin seuraavaan vaiheeseen edetään ainoastaan, jos riittävää eroa vertailtavien postiyrietytysten välillä ei ole voitu todeta.



### 5.1. Vaihe 1. Tarkistetaan postiyrietytysten edellytykset tarjota yleispalvelua

Postilain tavoitteena on turvata postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Yleispalveluvelvoitetta asetettaessa on tarpeen tarkistaa, että yritys täyttää tietyt taloudelliset ja toiminnalliset perusedellytykset. Edellytykset ilmenevät postilain 6 §:stä, jossa säädetään toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Ne koskevat taloudellisia voimavaroja, kykyä noudattaa postitoimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä, kykyä säännölliseen toimintaan ja kansallista turvallisuutta.

Viestintäviraston tulee ennen yleispalveluvelvollisuuden asettamista tarkistaa edellytysten täyttyminen. Postilain perusteluissa todetaan, että edellytyksiä ei ole tarpeen tarkistaa erikseen, jos toimijalle on juuri myönnetty toimilupa<sup>22</sup>. Viestintävirasto katsoo, että edellytysten tarkastaminen voi olla tarpeellista

<sup>22</sup> HE 216/2010, s. 102.

lähinnä siinä tapauksessa, että postiyrityksen tilassa on tapahtunut olennaisia muutoksia toimiluvan myöntämisen jälkeen.

Taloudellisten ja toiminnallisten perusedellytysten arviointi tapahtuu postilain 6 §:stä ilmenevän kriteeristön avulla. Yleispalveluvolliseksi voidaan nimetä postiyritys,

- 1.) jolla on riittävät taloudelliset voimavarat huolehtia postiyrityksen velvollisuuksista;
- 2.) jonka kykyä noudattaa postitoimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei ole perustellusti syytä epäillä;
- 3.) jolla on kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan; ja
- 4.) mikäli nimeämisen ei ole erityisen painavia syitä epäillä vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta.

Valtioneuvoston asetuksessa postitoiminnan toimilupahakemuksesta (551/2011) määritellään ne tiedot ja selvitykset, jotka on annettava toimilupa haettaessa. Viestintävirasto arvioi postiyrityksen taloudellisten voimavarojen riittävyttä sekä kykyä noudattaa postitoimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä asetuksen mukaan toimitettavaksi määriteltyjen tietojen perusteella. Näitä tietoja ovat asetuksen 1 §:n mukaan mm. tiedot hakijan vahvistetusta tilinpäätöksestä tai muu vastaava selvitys hakijan taloudellisesta tilanteesta; selvitys siitä, miten postiyritys huolehtii kirjesalaisuuden ja vaihtolovelvollisuuden turvaamisesta, postitoimintaa koskevien valitusten ja perillesaamattomien lähetysten käsittelystä sekä osoitejärjestelmän järjestämisestä; sekä selvitys postipalveluiden toimitusehdoista. Arvioinnissa käytetään samoja perusteita kuin valtioneuvosto käyttää toimilupahakemuksia arvioidessaan.

Edellä kuvattuja tietoja ei pyydetä toimittamaan markkinoiden arvioinnin yhteydessä, mikäli toimijalle on juuri myönnetty toimilupa tai mikäli postiyrityksen tilassa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia toimiluvan myöntämisen jälkeen. Tietoja ei myöskään pyydetä, mikäli markkinoilla toimii vain yksi postiyritys.

## **5.2. Vaihe 2. Valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua**

Vertailun toisessa vaiheessa asetetaan tarkasteltavalla alueella toimivat, vaiheen 1 kriteerit täyttävät, postiyritykset paremmuusjärjestykseen sen mukaan, mitkä ovat niiden edellytykset tarjota yleispalvelua. Vertailussa kiinnitetään huomiota postiyrityksen palveluiden alueelliseen kattavuuteen sekä taloudellisiin voimavaroihin ja toimintamalleihin. Viestintäviraston on arvioitava, miten postiyritys pystyisi täyttämään palveluntarjonnassaan postilain 3 luvussa asetetut vaatimukset. Vertailussa on postilain perustelujen mukaan tarkasteltava mm. sitä, kuinka hyvin yritys kykenee toteuttamaan jakelua ja keräilyä koskevat vaatimukset. Tarkastelu on suoritettava kuluttajille ja pienryttäjäjen tarpeiden näkökannalta.<sup>23</sup>

Viestintävirasto arvioi postiyritysten edellytyksiä tarjota yleispalvelua kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin arvioidaan palveluntarjonnan kattavuutta eli minkä postiyrityksen palveluntarjonta on kattavinta tarkastelualueella. Tarkastelu suoritetaan erikseen kirjelähetyspalveluiden, enintään 10 kilon painoisten kotimaasta lähetettävien postipakettien ja enintään 20 kilon painoisten maahan saapuvien postipakettien osalta. Palveluntarjonnan kattavuuden lisäksi tarkastellaan postiyrityksen taloudellisia-toiminnallisia edellytyksiä toimia yleispalvelun tarjoajana.

<sup>23</sup> HE 216/2010, s. 102.

Yleisesti palveluntarjonnan kattavuutta koskevassa tarkastellussa pidetään lähtökohtana sitä, että parhaat edellytykset kustannustehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan on sillä postiyrityksellä, joka jo nykyisin tarjoaa tietyllä maantieteellisellä alueella kattavimmin yleispalvelun määritelmän mukaisia palveluita. Tarvittaessa vertailtaviin postiyritysten palveluiden tarjonnan kattavuutta arvioidaan lisäksi toimipisteiden lukumäärän, maantieteellisen kattavuuden ja aukiolon perusteella.

Edellä mainittujen kriteerien lisäksi vertailtaviin postiyritysten kirjepalveluiden, enintään 10 kilon painoisten kotimaasta lähetettävien postipakettien ja maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettien tarjonnan kattavuutta tarkastellaan vielä erikseen yleispalvelutuotteittain asetettujen kriteerien mukaisesti.

#### Erikseen tarkasteltavat asiat postiyritysten kirjelähetyspalveluiden kattavuuden vertailussa

Postiyritysten välisessä vertailussa pidetään parhaimpina kirjelähetyspalveluita tarjoavana yrityksenä sitä postiyritystä, jonka toimipiste- ja keräilypisteverkosto alueella on kattavin. Toimipisteverkoston kattavuutta arvioidaan postilain 16 §:n mukaisin kriteerein.

Kattavuuden tarkastelun yhteydessä huomioidaan keräilypisteiden määrä tarkastelualueella. Viestintäviraston näkemyksen mukaan parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua on sillä postiyrityksellä, jolla on eniten keräilypisteitä tarkastelualueella. Täydentävänä kriteerinä voidaan käyttää mahdollisuutta jättää postilähetys keräiltäväksi asiakkaan postilaatikosta. Viestintäviraston näkemyksen mukaan tätä palvelua voidaan pitää kuluttajan edun mukaisena erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Tarkastelussa huomioidaan myös se, että kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä ei voida jättää keräiltäväksi asiakkaan postilaatikosta.

Tämän lisäksi Viestintävirasto katsoo, että edellytyksiltään parempina voidaan pitää sellaisia postiyrityksiä, jonka jakelu- ja keräilytiheys alueella ylittävät postilaissa minimivaatimukseksi asetetun vaatimuksen jakelusta ja keräilystä vähintään kerran päivässä jokaisena arkipäivänä. Edellytyksiltään parempina voidaan pitää myös sellaisia postiyrityksiä, jotka toimittavat niin sanotun 2. luokan kirjelähetyksiä asiakkaille nopeammin kuin on postilain 19 §:stä ilmenevässä yleispalvelun laatustandardissa säädetty. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, kuinka laajasti yleispalvelun määritelmät täyttävään perustarjontaan on yhdistettävissä vakuuttamis- ja kirjauspalveluita.

#### Erikseen tarkasteltavat asiat kotimaasta lähetettävien enintään 10 kilon painoisten postipakettien postipalvelun kattavuuden vertailussa

Postiyritysten välisessä vertailussa pidetään parhaimpina postipakettipalveluita tarjoavana yrityksenä sitä postiyritystä, jonka toimipisteverkosto alueella on kattavin. Tämän lisäksi kiinnitetään huomiota pakettien toimitusaikoihin ja siihen, kuinka laajasti yleispalvelun määritelmät täyttävään perustarjontaan on yhdistettävissä vakuuttamis- ja kirjauspalveluita.

Mikäli kahden postiyrityksen toimipisteverkostot ovat kattavuudeltaan tasavertaiset, voidaan käyttää lisäkriteerinä postipakettien jättöpisteiden määrää, mikäli tällaisia on tarjolla toimipisteiden ohella.

Pakettipalveluiden osalta kiinnitetään huomiota myös lähetysten säilytysaikaan ja seurantamahdollisuuksiin, sekä siihen, kuinka nopeasti ja miten toimitetaan ilmoitus saapuneesta postipaketista.

Täydentävänä kriteerinä voidaan käyttää kuluttajille tarjottavaa mahdollisuutta valita maksutta se toimipiste, josta hän haluaa lähetyksen noutaa, sillä tällaisen lisäpalvelun tarjoamista voidaan Viestintäviraston näkemyksen mukana pitää kuluttajan edun mukaisena.

#### Erikseen tarkasteltavat asiat maahan saapuvien enintään 20 kilon painoisten postipakettipalveluiden kattavuuden vertailussa

Postiyriyten välisessä vertailussa pidetään parhaimpana maahan saapuvien postipakettien palvelua tarjoavana yrityksenä sitä postiyriystä, jonka toimipisteverkosto alueella on kattavin. Lisäksi kiinnitetään huomiota myös lähetysten säilytysaikaan ja seurantamahdollisuuksiin, sekä siihen, kuinka nopeasti ja miten toimitetaan ilmoitus saapuneesta postipaketista.

#### Täydentäviä taloudellis-toiminnallisia vertailukriteerejä

Mikäli vertailtavien yritysten välillä ei voida osoittaa merkittäviä eroja palveluntarjonnan kattavuutta koskevan tarkastelun perusteella, siirrytään vertailemaan postiyriyten taloudellis-toiminnallisia edellytyksiä toimia yleispalvelun tarjoajina.

Postiyriyten taloudellisia edellytyksiä tarjota yleispalvelua arvioidaan ensisijaisesti tilinpäätöstietojen perusteella. Viestintäviraston näkemyksen mukaan postiyriyksen kannattavuus, kassavirta ja luottokelpoisuus kuvaavat hyvin yrityksen taloudellista tilannetta ja toimintaedellytyksiä, joten näitä voidaan käyttää apuna vertailtaessa postiyriyten taloudellisia edellytyksiä tarjota yleispalvelua.

Viestintävirasto katsoo, että kuluttajien edun kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota palveluiden vähittäishintoihin. Postiyriyksen palveluista perimät muita yrityksiä alemmat hinnat saattavat kertoa siitä, että yritys pystyy tuottamaan palveluita kustannustehokkaammin. Lähtökohtaisesti hinnaltaan edullisempi tarjoaja on loppukäyttäjän kannalta parempi vaihtoehto, mikäli tarjottavat tuotteet ovat laadultaan vertailukelpoisia.

Postiyriyksen taloudellis-toiminnallisia edellytyksiä kuvaavina vertailuperusteina voidaan huomioida loppuasiakasmarkkinan koko eli postiyriyksen markkinaosuus tarkasteltavan yleispalvelutuotteen osalta.

### **5.3. Vaihe 3. Postiyriyten vapaaehtoisuus toimia yleispalveluyriyksenä**

Mikäli edellä kuvattujen vertailuperusteiden nojalla ei ole mahdollista osoittaa vertailtavista postiyriyksistä yritystä tai yrityksiä, joilla katsotaan olevan parhaat edellytykset yleispalvelun tarjontaan, valitaan yleispalveluyriyukseksi postiyritys, joka on vapaaehtoinen toimimaan yleispalveluyriyksenä.<sup>24</sup> Vapaaehtoisuudella tarkoitetaan sitä, että postiyritys on ilmoittanut halukkuutensa tarjota yleispalvelua kaikille tarkasteltavan alueen käyttäjille. Viestintäviraston näkemyksen mukaan voidaan katsoa, että valitsemalla vapaaehtoinen postiyritys yleispalveluyriyukseksi, varmistetaan parhaiten käyttäjien todellinen mahdollisuus saada palvelua.

---

<sup>24</sup> HE 216/2010, s. 102.

## 6. NIMEÄMISMENETTELYN KUVAUksesta SAADUT LAUSUNNOT

Viestintävirasto varasi postipalveluita tarjoaville yrityksille ja muille sidosryhmille tilaisuuden tulla kuulluksi nimeämismenettelyn kuvauksesta. Viestintävirasto sai muistioloannoksesta yhteensä 18 lausuntoa. Lausunnon toimittivat: Esa Jakelut Oy, Etelä-Karjalan liitto, FiCom ry, Invalidiliitto ry, Itella Posti Oy, Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Kilpailuvirasto, Kuluttajaliitto, Kuluttajavirasto, Lapin liitto, Oy Matkahuolto Ab, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Posten Ab, Sanomalehtien liitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Yrittäjät, Työ- ja elinkeinoministeriö.

Seuraavassa on selostettu lausunnoissa keskeisesti esiin nousseiden kysymysten huomioimista yleispalvelupäätösten valmistelussa.

### *Yleispalveluun kuuluvat postipalvelut ja markkinoiden arviointi*

Useassa lausunnossa käsiteltiin Viestintäviraston muistiossa esitettyä jakoa kolmeen tuotemerkkinään. Lausunnoissa toivottiin vakuutettujen ja kirjattujen kirje- ja pakettilähetysten käsittelemistä kutakin eri tuotemerkkinään. Viestintävirasto katsoo, että kuluttajan kannalta on tärkeää se, että hän voi saada kirjaamis- ja vakuuttamispalvelun samasta paikasta kuin lähetyspalvelun. Vakuuttamispalveluiden tai kirjaamisen erottaminen normaalista lähetyspalvelusta muodostaisi kuluttajan kannalta epäselvän tilanteen, jossa hän saattaisi joutua hankkimaan esimerkiksi vakuutetun paketin lähettämispalvelun eri paikasta kuin tavallisen pakettilähetyspalvelun. Yleispalvelun luonteen kannalta tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Lausunnoissa todettiin myös, että kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita ei voida tällä hetkellä liittää mihin tahansa kirjetuotteisiin, vaan kirjatut ja vakuutetut lähetykset ovat kukin eri tuotteita. Viestintävirasto on tarkentanut muistiota tältä osin. Yleispalvelun saatavuuden tarkastelussa huomioidaan kirjelähetyspalvelujen tarjonta vain sellaisilta postiyrityksiltä, jotka myös tarjoavat kuluttajille enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita. Vastaavasti pakettilähetyspalveluiden tarjonta huomioidaan täysimääräisesti vain sellaisilta toimijoilta, jotka tarjoavat kuluttajille myös enintään kymmenen kilon painoisten pakettien kirjaamis- ja vakuuttamispalveluita.

Lausunnoissa toivottiin myös kotimaan ja ulkomaan lähetysten tarkastelua erillisinä markkinoina. Perusteina on viitattu mm. EU:n komission ratkaisukäytäntöön ja voimassa olevaan tuotteistukseen<sup>25</sup>. Lausunnoissa esiin nostetut EU-oikeudelliset ratkaisut eivät kuitenkaan koske postin yleispalvelua, vaan ne ovat yrityskauppavalvontaan liittyviä ratkaisuja. Niissä arvioinnin lähtökohtana on keskittymien syntymisen estäminen ja kilpailun säilyttäminen, kun taas yleispalvelun saatavuutta tulee arvioida kuluttajan näkökulmasta palvelujen saatavuuden kannalta. Viestintäviraston näkemyksen mukaan on kuluttajan kannalta tärkeää, että hän voi samasta paikasta lähettää kirjeitä ja paketteja sekä kotimaahan että ulkomaille. Käytännössä samat yritykset myös välittävät kirjeitä ja paketteja sekä kotimaahan että ulkomaille. Näin ollen Viestintävirasto katsoo, että kotimaan ja ulkomaan lähetyksiä ei tule erottaa kaikkia eri markkinoiksi siten kuin lausunnoissa on esitetty. Maahan saapuvia paketteja tarkastellaan eri markkinana, koska kyseessä on painorajaltaan erilainen tuote.

<sup>25</sup> COMP/M.3971 - Deutsche Post / Exel ja COMP/M.5152 - Posten Ab / Post Denmark

Kirjaamis- ja vakuuttamispalveluista todettiin lausunnoissa, että nämä voidaan jättää ainoastaan toimipisteeseen eikä mihin tahansa keräilypisteeseen. Viestintävirasto on selkeyttänyt muistiota tältä osin.

#### Maahan saapuvia ja maasta lähteviä lähetyksiä koskevat velvoitteet

Lausunnoissa on esitetty, että yleispalvelun asettamista koskevissa päätöksissä ei voi asettaa velvollisuuksia maahan saapuvien tai maasta lähtevien lähetysten suhteen, sillä nämä päätökset olisivat silloin rinnakkaisia toimiluvan kanssa ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa ja siten postilain 23 §:n 4 momentin vastaisia.

Postilain perusteluissa viitataan rinnakkaisilla velvoitteilla siihen, että Viestintävirasto ei saa yleispalvelupäätöksissä toistaa sellaisia velvoitteita, jotka ovat sovellettavissa postiyritykseen joko alakohtaisen tai muun lainsäädännön nojalla. Viestintävirasto korostaa, että Maailman postiliiton yleissopimus ei ota kantaa siihen, miten maahan saapuvat lähetykset pitää jaella Suomessa ja miten toimipisteverkosto pitää järjestää. Kansainväliset velvoitteet eivät myöskään sääntele sitä, miten Suomesta ulkomaille lähtevät lähetykset pitää keräillä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan Maailman postiliiton yleissopimuksesta ei siis ilmene sellaisia velvoitteita, joita voitaisiin pitää suoraan rinnakkaisia yleispalveluvelvoitteisiin nähden. Näin ollen Viestintävirasto katsoo, että Maailman postiliiton yleissopimus ei estä maahan saapuvien ja maasta lähtevien lähetysten tarkastelua ja velvoitteiden asettamisen kyseisillä markkinoilla. Rinnakkaisuutta ei ole myöskään siksi, että yleispalveluvelvoitteilla ei oteta kantaa lähetysten jakeluun sen jälkeen, kun ne lähtevät maasta.

Lausunnoissa tuotiin esille myös se, että kaikki valtiot eivät ota vastaan kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä. Muistioon on lisätty tarkennus siitä, että kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä voidaan luonnollisesti lähettää vain sellaisiin valtioihin, jotka ottavat kansainvälisten sopimusten mukaan vastaan kyseisiä lähetyksiä. Sama koskee myös tavallisten pakettien lähettämistä.

#### Kilpailun arviointi

Osassa lausuntoja on esitetty markkinoiden arvioimista puhtaasti kilpailuoi-keudellisin perustein Viestintäviraston muistiossa esitetyn kolmen kilpailijan kriteerin sijaan. Lisäksi on nostettu esille se, että jo kaksi jakeluverkkoa voi luoda riittävää kilpailua. Viestintävirasto ei yhdy lausunnoissa esitettyyn kilpailutilanteen arviointia koskevaan näkemykseen. Kolmen kilpailijan kriteeri on otettu lähtökohdaksi postilain perusteluissa ja Viestintävirasto noudattaa tätä asetettua lähtökohdtaa. Kriteeri on ollut vakiintuneessa käytössä myös Viestintäviraston laatimissa teletoimintaa koskevissa yleispalvelupäätöksissä.

#### Tiedonkeruualue ja tarkastelualue

Eräissä lausunnoissa todettiin, että kunta tiedonkeruualueena on liian pieni ja että tietoja ei tulisi kerätä näin tarkalla tasolla. Toisaalta eräissä lausunnoissa toivottiin kuntatasoa tarkempaa tarkastelua. Viestintävirasto ei kuitenkaan pidä tiedonkeruualueen muuttamista lausuntojen perusteella tarkoituksenmukaisena. Postilain lähtökohdanta on, että yleispalveluun kuuluu toimipisteen ylläpitäminen jokaisessa kunnassa. Toimipisteverkosta voidaan verrata yleispalvelun vaatimuksiin vain keräämällä tiedot kunnittain.

Lausunnoissa nostettiin esille se, että kuntakohtaisten tietojen saaminen voi olla vaikeaa, sillä tietojärjestelmät eivät välttämättä mahdollista sitä. Lausun-

tojen johdosta kyselyyn lisättiin mahdollisuus vastata kuntakohtaiseen kyselyyn arvioon perustuvien tietojen perusteella, mikäli tarkkoja tietoja ei muuten ole saatavilla. Vastaaajia pyydettiin ilmoittamaan, mikäli vastaukset perustuvat arvioon.

#### Kirjelähetyspalveluja koskevan markkinatiedon kerääminen

Lausunnoissa on pyydetty huomioimaan kirjelähetyspalveluiden osalta, että muita toimiluvanhaltijoita ei toistaiseksi ole, joten kirjemarkkinoiden arviointi Viestintäviraston muistiossa esitetyllä tavalla olisi raskasta. Viestintäviraston näkemyksen mukaan yksityiskohtaisen markkinatiedon kerääminen kirjemarkkinoiden osalta on kuitenkin välttämätöntä jo ensimmäisen postin yleispalveluanalyysin yhteydessä. Kerättäviä tietoja tarvitaan myöhemmin muun muassa markkinoiden kehityksen seuraamisen apuna. Näin ollen Viestintävirasto on päättänyt keräämään kuntakohtaiset tiedot myös kirjelähetyspalveluista heti ensimmäisestä markkinoiden arvioinnista lähtien.

#### Vähittäishintojen käyttäminen vertailuperusteena

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että postiyriyten välisessä vertailussa voidaan käyttää vähittäishintoja. Lausunnoissa on esitetty, että voimakkaasti keskittyneiden postimarkkinoiden tapauksessa edullista hintatasoa saattaa selittää kustannustehokkuuden sijasta tai ohella myös esimerkiksi risisubventio tai se, että työnantaja on laiminlyönyt lakisääteisiä velvoitteitaan.

Yleispalveluun velvollista postiyriytystä nimettäessä valitaan se postiyritys, jolla on parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua. Postiyriytykset siis asetetaan vertailussa paremmuusjärjestykseen sen mukaan, mitkä ovat niiden edellytykset tarjota yleispalvelua. Vertailussa kiinnitetään tässä menettelymuistiossa esitetyn mukaan huomiota postiyriytyksen palveluiden alueelliseen kattavuuteen sekä taloudellisiin voimavaroihin ja toimintamalleihin. Ensiksi arvioidaan palveluntarjonnan kattavuutta eli minkä postiyriytyksen palveluntarjonta on kattavinta tarkastelualueella. Mikäli vertailtavien yritysten välillä ei voida osoittaa merkittäviä eroja palveluntarjonnan kattavuutta koskevan tarkastelun perusteella, siirrytään vertailemaan postiyriytysten taloudellisten toiminnallisia edellytyksiä toimia yleispalvelun tarjoajina. Tällöin vertaillaan postiyriytysten taloudellisia tunnuslukuja keskenään, jonka jälkeen voidaan myös vertailla vähittäishintoja. Lopuksi voidaan käyttää vertailukriteerinä postiyriytyksen vapaaehtoisuutta tarjota yleispalvelua.

Vähittäishinnoilla on merkitystä vasta vertailun loppuvaiheessa, mikäli vertailtavat postiyriytykset ovat muuten tasavertaisia palveluiden alueellisen kattavuuden ja taloudellisten voimavarojen osalta. Näin ollen vähittäishinnat saavat verrattain varsin pienen roolin vertailussa. Viestintävirasto katsoo siten, että vähittäishinnat voidaan säilyttää muistiossa täydentävinä vertailuperusteina.