

Itella Oyj
PL 1
00011 POSTI

Jakelun keskeytysmaksua koskeva valitus Viestintävirastolle 1.3.2007

VIESTINTÄVIRASTON KANNANOTTO JAKELUN KESKEYTYSMAKSUN KOHTUULLISUUDESTA

Vireille tulo

Postinsaaja Alavudelta lähetti 1.3.2007 Viestintävirastoon kirjelmän, jossa hän pyysi Viestintävirastoa selvittämään, toimiiko Itella Oyj (entinen Suomen Posti Oyj, jäljempänä Posti) postipalvelulain (313/2001) 14 §:n mukaisesti jakelun keskeyttämisestä perimänsä maksun osalta. Postipalvelulain 14 §:n mukaan poikkeavista jakelujärjestelyistä voidaan sopia "kohtuullista maksua" vastaan.

Postinsaaja toteaa, että jakelun keskeyttäminen maksaa 1-2 viikoksi vähintään 7 euroa. Jos keskeytys tehdään postissa, on veloitus 10 euroa. Näin jakelun keskeyttäminen maksaa 1 viikon osalta 1-1,42 euroa/vrk. Postinsaaja katsoo, että tekemättömästä työstä perittävä maksu ei ole kohtuullinen. Postinsaaja perustelee käyttämänsä sanontaa "tekemätön työ" todeten, että jakelun keskeyttäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että Posti ei kanna postia osoitteeseen vaan kerää sen postitoimipaikkaan, josta asiakas voi sen noutaa.

Postinsaaja esittää kirjelmässään laskelman, jolla hän toteaa pyrkineensä osoittamaan, että Postin jakelun keskeyttämisestä perimä maksu ei ole kohtuullinen. Koska Posti on tosiasiallisesti monopoliasemassa, hän toivoo Viestintäviraston selvittävän, mistä jakelun keskeyttämisen kulut koostuvat. Hän toteaa, että jakelun keskeyttämiselle ei todellisuudessa ole vaihtoehtoa, jos pientalossa asuva postin saaja lähtee lomallemaan 1-2 viikoksi. Postinsaaja katsoo, että jakelun keskeyttämisestä aiheutuu tällä hetkellä kuluja ainoastaan asiakkaalle, joka joutuu maksamaan keskeyttämisestä ja vielä omalla kustannuksellaan noutamaan jakamattoman postin postitoimipaikasta.

Asian selvittäminen

Viestintäviraston selvityspyyntö

Viestintävirasto pyysi Postin selvitystä postinsaajan kirjelmän johdosta. Postia pyydettiin selvityksessään tuomaan ilmi seikat, joiden perusteella yhden viikon (7 vrk) kestoisesta jakelun keskeyttämisestä perittävän maksun kohtuullisuutta voidaan objektiivisesti arvioida.

Postin antama selvitys antoi aiheen lisäselvityspyynnölle, jossa Viestintävirasto kehotti Postia toimittamaan täsmälliset ja yksilöidyt tiedot ja laskelmat niiden kustannusten suuruudesta, joihin jakelun keskeyttämisestä perittävä 10 euron suuruinen maksu perustuu. Itse palvelun tuottamisesta aiheutuvien kulujen lisäksi laskelmassa pyydettiin erikseen ilmoittamaan niiden kulujen suuruus, jotka aiheutuvat yksinomaan siitä, että aiemmin maksuton palvelu muutettiin maksulliseksi (eli laskutus- ja perintäkulut).

Selvityksessä pyydettiin tarkentamaan syy, jonka vuoksi Posti oli päätenyt perimään aiemmin maksuttomana tarjoamastaan jakelun keskeyttämisestä 10 euron suuruisen maksun sekä mistä palvelun kustannukset aiemmin katettiin. Selvityksessä pyydettiin myös kertomaan, oliko olosuhteissa tai muissa asiaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtunut muutoksia, joiden johdosta Posti oli päätenyt pitkään jatkuneen maksuttomuuden poistamiseen.

Postin selvitys

Posti toimitti ensimmäisen selvityksensä 23.3.2007. Siinä Posti toteaa, että palvelusta veloittettavat maksut perustuvat palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Selvityksen mukaan jakelun keskeytys aiheuttaa muutuskustannuksia tietojärjestelmissä sekä lisää jakelun kustannuksia. Postin mukaan jakelun keskeytyksestä johtuvista muutoksista aiheutuu laskutus- ja hallinnollisia kustannuksia. Toimipaikassa tehty jakelun keskeytys aiheuttaa Postin mukaan ylimääräisiä vastaanotto ja käsittelykustannuksia. Postin mukaan maksuton palvelu muutettiin maksulliseksi, koska palvelusta aiheutuu kustannuksia.

Lisäselvityspyynnön johdosta 20.4.2007 antamansa selvityksen Posti aloittaa ilmoittamalla, että Postilla ei ole velvollisuutta tarjota jakelun keskeyttämistä. Postipalvelulain 14 §:n mukaan postin saaja voi sopia postiyrityksen kanssa lain 12 §:ssä säädetystä jakeluvuoroitteesta poikkeavista järjestelyistä (kuten jakelun keskeyttämisestä) kohtuullista maksua vastaan. Postin mielestä sillä ei ole sopimuspakkoa poikkeavien jakelujärjestelyjen tarjoamiseen.

Posti jatkaa lisäselvitystään tuomalla ilmi käsityksensä, että postipalvelulaki ei edellytä, että Postin pitäisi laatia yksilöidyt kustannuslaskelmat jakelun keskeyttämismaksusta. Posti kuitenkin myöntyy kertomaan jakelun keskeyttämispalvelun kustannuksista seuraavia tietoja. [Alla oleviin Postin selvityksestä otettuihin lainauksiin on hakasulkein merkitty kohdat, jotka Posti on liikesalaisuuksiin vedoten pyytänyt pitämään salassa.]

"Jakelun keskeyttämistä koskevan 10 euron (arvonlisäveroton hinta 8,2 euroa) maksun tulee kattaa mm. seuraavat kustannukset:

- vastaanotto ja käsittelykustannuksien (mukaan lukien tallennustyö, palvelutiedotus, vahvistus asiakkaalle sekä lomakekustannus) osuus noin [] euroa
- vuokratkustannuksien ja tietojärjestelmien muutuskustannuksien osuus noin [] euroa
- jakelun ja kuljetuksien lisäkustannuksien osuus noin [] euroa

Pelkästään palvelun perustamisesta ja tuotannosta aiheutuvat välittömät yksikkökustannukset ovat siten noin [] euroa. Näistä kustannuksista puuttuvat laskutus ja perintäkustannukset sekä hallinnon yleiskustannukset yms. kiinteät kustannukset."

Postin mielestä maksua pitäisi arvioida verottoman hinnan 8 euroa 20 senttiä perusteella, koska Posti joutuu tilittämään palvelun hintaan sisältyvän arvonlisäveron valtiolle.

Postin mukaan maksuton palvelu muutettiin maksulliseksi, koska palvelusta aiheutuu kustannuksia ja Postin tuotannonsuunnittelu perustuu aiempaa tehostetumpaan resurssien käyttöön ja kustannusten kohdistamiseen aiheuttamisperusteisesti. Jakelun keskeytysten vaikutus Postin tuotantoprosessiin ei Postin mukaan ole vähäinen. Postin mukaan "Jakelun keskeytysten määrä on noin [] % kaikista Postin osoitteenmuutospalveluista. Tämä tarkoittaa, että noin 100 000 taloutta tilaa vuodessa jakelun keskeytyksen, näistä yli 95 % on 1-2 viikkoa kestäviä, ts. lyhytaikaisia tilauksia."

Selvityksensä mukaan Posti ei voi liikeyrityksenä lähteä siitä, että sen olisi tarjottava ilmaista tai kannattamatonta palvelua. Postin mielestä se ei voi olla eri asemassa kuin muut yritykset, esim. teleyritykset tai pankit, jotka ovat muuttaneet aiemmin maksuttomia toimintoja maksulliseksi.

Postin mielestä jakelun keskeytysmaksua ei voida pitää kohtuuttomana. Postin käsityksen mukaan hintojen kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava kustannusten lisäksi huomioon myös muita tekijöitä, kuten markkinavertailu muihin postiyrityksiin.

Posti esittää vertailuesimerkkinä mm. Ruotsin Postin (Posten AB), jonka jakelun keskeytyksen (Lagring av post) veloitusperusteet vastaavat Postin mukaan Suomen Postin veloitusperusteita. Ruotsissa postin saajan on kuitenkin ensin maksettava aloitusmaksu, joka on toimipaikan kautta palvelu tilattaessa 125 kruunua (13 euroa). Lisäksi asiakkaalta veloitetaan jokaiselta alkavalta keskeytysviikolta 20 kruunua (2 euroa).

Viestintäviraston johtopäätökset

Posti vetoaa selvityksessään siihen, että Postilla ei ole sopimuspakkoa eli velvollisuutta tarjota jakelun keskeyttämistä. Viestintävirasto huomauttaa, että tästä asiasta ei toimenpidepyynnössä ole kysymyskään.

Posti vetoaa myös siihen, että postipalvelulaki ei edellyttäisi, että jakelun keskeytyspalvelua olisi tarjottava maksuttomana. Viestintävirasto toteaa, että tämä asia ei ole niin kiistaton kuin Posti antaa ymmärtää. Postipalvelulakia edeltäneen postitoimintalain (907/1993) esitöissä todetaan poikkeavien jakelujärjestelyjen osalta nimittäin seuraavaa. "tavanomaisesta jakelupalvelusta voitaisiin poiketa sopimalla siitä postilaitoksen kanssa. Tällöin postin saaja joutuisi maksamaan poikkeavasta menettelystä kohtuullisen maksun. Useimmiten kysymykseen tulisi tavanomaisesta yksilöllisempään suuntaan poikkeavasta palvelusta, joka aiheuttaa kustannuksia. Kysymykseen voisi tulla myös esimerkiksi postin saajan halusta tapahtuva noutopostiin siirtyminen, jolloin postin saajan lähetyksiä ei jaeta ollenkaan, vaan hän hakee postilähetyksensä postilaitoksen toimipaikasta. *Tällöin ei tietenkään synny kustannuksia eikä minkäänlais-ta maksua peritä.* Postin saajan ja postilaitoksen välinen sopimus voisi olla myös määräaikainen, esimerkiksi loman ajan kestävä" (HE 49/1993 s 16-17).

Viestintävirasto toteaa, että postipalvelulain esitöissä (HE 74/2000) on tämän säädöskohdan osalta tyydytty yksinomaan viittaamaan postitoimintalain vastaavaan säännökseen. Tämän johdosta voitaisiin perustellusti väittää, että myös voimassa oleva postipalvelulain säätäjän lähtökohta on ollut jakelun keskeytyspalvelun maksuttomuus, sen periaatteen mukaisesti, ettei noutopostipalvelusta saa periä maksua. Koska kysymyksessä olevasta asiasta olisi pitänyt voimassa olevan perustuslain mukaan säätää laissa, ei lain esitöissä esitettyä edellytystä palvelun maksuttomuudesta voida tältä osin pitää velvoittavana.

Tässä asiassa onkin kysymys siitä, voidaanko 10 euron suuruista maksua pitää postipalvelulain 14 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena hintana, jonka Posti saa poikkeavasta jakelujärjestelystä periä. Viestintävirasto pitää hyvin ymmärrettävänä, että maksuttoman jakelujärjestelyn muuttuminen 10 euron hintaiseksi palveluksi näyttää palvelun käyttäjien kannalta kohtuuttomalta.

Posti on ilmoittanut palvelun perustamiseen ja tuottamiseen liittyvien kustannusten suuruuden yleisellä tasolla, mutta ei ole pyynnöstä huolimatta eritellyt varastointikuluja eikä tietojärjestelmien muutoskuluja saattikka ilmoittanut kustannuksia, jotka aiheutuvat yksinomaan siitä, että aiemmin maksuton järjestely muutettiin maksulliseksi (laskutus- ja perintäkulut). Postin selvityksestä käy lisäksi ilmi, että jakelun keskeytys vähentää jakelutyöstä aiheutuvia kustannuksia, mutta tätä kustannusvaikutusta Posti ei näyttäisi ottaneen lainkaan huomioon palvelusta perittävän maksun suuruutta määritessään. Postin toimittamat tiedot eivät kaiken kaikkiaan ole sellainen kustannuslaskelma, jollaisen Viestintävirasto pyysi Postia toimittamaan.

Viestintävirasto toteaa, että koska Posti ei ole ilmoittanut kaikkien palvelun hintaan vaikuttavien kustannuserien suuruutta eikä jakelutyön vähenemisestä aiheutuvien kustannussäästöjen vaikutusta, hinnan kohtuullisuutta ei voida luotettavasti arvioida. Postin ilmoittamien kustannuserien perusteella ei toisaalta voida myöskään välittömästi päätellä, että peritty hinta olisi kohtuuton. Hinnan kohtuuttomuus päätelmää ei puolla sekään, että Suomen Postin perimä maksu on esimerkiksi Ruotsin Postin vastavasta palvelusta perimää maksua pienempi.

Perittävän hinnan nouseminen nolasta kymmeneen on omiaan herättämään kysymykset hinnankorotuksen ajankohdasta sekä siitä, mistä Postin ilmoittamat korkeahkot palvelun perustamis- ja tuotantokustannukset aiemmin katettiin. Posti ei ole halunnut vastata näihin kysymyksiin muuten kuin vetoamalla siihen, että se ei voi olla eri asemassa kuin muut yritykset kuten esim. teleyritykset ja pankit, jotka ovat muuttaneet aiemmin maksuttomia toimintoja maksullisiksi. Viestintävirasto huomauttaa, että vertailu kilpailluilla markkinoilla toimiviin teleyrityksiin ja pankkeihin ei ole onnistunut, koska Posti on käytännössä monopoliasemassa. Toisin kuin teleyrityksen asiakkaalla, postin saajalla ei ole valinnanvaraa palveluntarjoajan suhteen.

Viestintävirasto huomauttaa, että korottaessaan hintojaan tällä tavalla Postin on valmistauduttava esittämään Viestintävirastolle hinnan korotusten perusteena olevat yksilöidyt kustannuslaskelmat. Kustannuslaskelmat, joiden avulla hintojen kohtuullisuus voidaan objektiivisesti arvioida, on laadittava jo ennen hinnankorotusten toteuttamista. Viestintävirasto korostaa vielä, että postipalvelulain 32 §:n mukaan Viestintävirastolla on oikeus saada Postilta tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Viestintävirasto edellyttää jatkossa merkittävää parannusta Postin toimittamien arviointilaskelmien erittelytarkkuuteen ja toimittamistapaan.

Viestintävirasto viittaa lopuksi tähän asiaan sinänsä kuulumattomaan Postin argumenttiin, jonka mukaan Postilla ei ole sopimuspakkoa eikä velvollisuutta tarjota jakelun keskeyttämistä. Viestintävirasto huomauttaa, että Postille on postipalvelulain 15 §:ssä asetettu nimenomainen velvollisuus turvata luottamuksellisen viestin salaisuus. Luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaaminen edellyttäisi esimerkiksi sitä, että kirjelmä- hetyksiä ei jaettaisi liian täynnä olevaan postilaatikkoon. Viestin salaisuuden turvatakseen Postin olisi tällaisessa tapauksessa vietävä lähetykset postitoimipaikkaan postinsaajan noudettaviksi siitä huolimatta, että postinsaaja ei jakelun keskeyttämisestä olisi sopinutkaan.

Viestintävirastoon on tullut tämän toimenpidepyynnön lisäksi muidenkin postin saajien yhteydenottoja jakelun keskeyttämismaksun johdosta. Näissä yhteydenotoissa on mm. tiedusteltu mahdollisuutta välttää perusteettomaksi ja kohtuuttomaksi koettu maksu poistamalla postilaatikko poissaolon ajaksi. Viestintävirasto ei pidä suotavana, että sen enempää Posti kuin postin saajatkaan lähestyvät jakelun keskeytystä tai siitä perittävää maksua pitäen lähtökohtanaan sitä, mistä seikoista postipalvelulaki heidät pakottaa sopimaan ja mistä tällaisen nimenomaisen säännöksen puuttuessa voitaisiin pidättäytyä sopimasta. Tällainen argumentointi tai toiminta ei olisi sen enempää Postin kuin postin saajienkaan etua edistävää tai turvaavaa.

Johtaja

Johanna Juusela

Lakimies

Sirpa Sillstén

