



13.10.2009

734/9322/2009

ITELLA OYJ
PL 1
00011 ITELLA

JULKINEN

Viite
Ref.
Ref.

Asia
Ärende
Subject

PÄÄTÖS ITELLA OYJ:N YLEISPALVELUTUOTTEIDEN HINNOITTELUSTA

1. TAUSTAA

Viestintävirasto antoi 13.11.2008 päätöksen Itella Oyj:n (jäljempänä myös "Itella") yleispalvelutuotteiden hinnoittelun perusteena olevasta kustannus- ja hinnoittelulas-kennasta. Viestintävirasto velvoitti ko. päätöksen ratkaisukohdassa 2 yhtiön toimitta-maan 31.3.2009 mennessä kaikkien yleispalvelutuotteiden voimassa olevat hinnastot sekä selvityksen perittävien maksujen kustannusperusteista. Viestintävirasto velvoitti siten yhtiön toimittamaan virastolle sen valvontatehtävän kannalta tarpeelliset tiedot, jotta Viestintävirastolla on mahdollisuus arvioida Itellan yleispalvelutuotteiden hinnoit-telun kohtuullisuus ja tasapuolisuus.

Itella valitti Viestintäviraston 13.11.2008 antamasta päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle ja vaati valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä. Pää-asiaa koskevan valituksen käsittely on kesken Helsingin hallinto-oikeudessa. Täytän-töönpanon keskeyttämistä koskevan vaatimuksen osalta Helsingin hallinto-oikeus hyl-käsi hakemuksen valituksenalaisen päätöksen ratkaisukohdan 2 osalta ja katsoi, ettei sillä ole aihetta kieltää ko. ratkaisukohdan täytäntöönpanoa¹. Helsingin hallinto-oikeuden perustelujen mukaan Viestintäviraston toimivaltaan kuuluu postitoiminnan valvonta, joka sisältää hinnoittelua ja kustannuslaskentaa koskevien säännösten nou-dattamisen valvonnan. Muilta osin² Helsingin hallinto-oikeus kielsi valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut asiaa koskevan vali-tuksen tai sitä ennen toisin määrää. Tämän johdosta Viestintävirasto on tässä päätök-sessä jättänyt tarkastelun ulkopuolelle valituksenalaisen päätöksen avoimuutta, tasa-puolisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat ratkaisukohtat, joiden täytäntöönpanon Hel-singin hallinto-oikeus on keskeyttänyt.

Itella valitti Helsingin hallinto-oikeuden täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä kor-keimmalle hallinto-oikeudelle siltä osin, kuin Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön vaatimuksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhti-ön valituksen 30.4.2009 antamallaan päätöksellä³.

Itella toimitti siten Viestintävirastolle valituksenalaisen päätöksen ratkaisukohdan 2 mukaisesti yleispalvelutuotteiden voimassa olevat hinnastot sekä selvityksen perittä-vien maksujen kustannusperusteista. Viestintävirasto on Itellan toimittamien tietojen

¹ Helsingin hallinto-oikeuden 22.12.2008 antama päätös 08/1882/3, dnro 07567/08/7299.

² Viestintäviraston valituksenalaisen päätöksen ratkaisukohtat 1,3,4 ja 5.

³ Korkeimman hallinto-oikeuden 30.4.2009 antama päätös, dnro 279/2/09.

perusteella tässä päätöksessä kuvatulla tavalla ensimmäistä kertaa tutkinut yhtiön yleispalvelutuotteiden hinnoittelun kohtuullisuutta näin laajasti ja yksityiskohtaisesti.

2. ITELLA OYJ:N VELVOLLISUUDET YLEISPALVELUN TARJONNASSA SEKÄ HINNOITTELUSSA

Toimilupa

Valtioneuvosto antoi 24.1.2002 päätöksen⁴ (jäljempänä toimilupa), jolla muutettiin Suomen Posti Oyj:lle⁵ 3.2.1994 myönnettyä ja 28.1.1999 muutettua toimilupaa rajoittamattoman postitoiminnan harjoittamiseen. Toimiluvan mukaan Itella on velvollinen tarjoamaan koko toimialueellaan postipalvelulaissa tarkoitettua postipalvelun yleispalvelua siten kuin postipalvelulain 2 luvussa säädetään. Itellan toimialue on koko maa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa.

Toimiluvan sisältämien, yleispalvelua koskevien säännösten mukaan Itella on yleispalvelun tarjoajana velvollinen huolehtimaan siitä, että yhtiön toimialueella on tarjolla enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten ja enintään kymmenen kilon painoisten postipakettien välityspalvelu ja toimialueelle saapuvien lähetysten osalta kuljetus- ja jakelupalvelu enintään kolmeen kymmeneen kiloon asti sekä kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskeva palvelu.

Edelleen Itella on yleispalvelun tarjoajana velvollinen pitämään jokaisessa kunnassa vähintään yhden yleispalvelua tarjoavan toimipisteen sekä järjestämään postipalvelujen saatavuuden, jakelun ja keräilyn postipalvelulain mukaisesti.

Edelleen Itella on velvollinen noudattamaan postipalvelulain 5 §:n mukaista yleispalveluiden laatustandardia.

Toimiluvan sisältämän, toiminnan lainmukaisuutta koskevan säännöksen mukaan Itella vastaa kaikesta tämän toimiluvan nojalla harjoitettavan postitoiminnan lainmukaisuudesta. Yhtiön on lisäksi tässä toiminnassaan noudatettava postipalvelulakia ja muita sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Toimiluvan noudattamista valvoo Viestintävirasto.

Kansallinen lainsäädäntö

Yleispalvelun sisältöä koskevat säännökset:

Postipalvelulain (313/2001) 4 §:n 1 momentin mukaan koko maassa tulee olla tarjolla postipalvelujen yleispalvelu, joka käsittää

- 1) vastaanottajalle osoitettujen enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten ja enintään kymmenen kilon painoisten postipakettien välityspalvelun;
- 2) maahan saapuvien lähetysten osalta kuljetus- ja jakelupalvelun enintään kolmeen kymmeneen kiloon asti; sekä
- 3) kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten palvelun.

Lain 4 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on pidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Postipalvelujen saatavuutta järjestettäessä postiyrityksen on otettava huomioon kunnan asukasluku, pinta-ala, kunnassa ilmenevät asiointitarpeet ja muut paikalliset olosuhteet sekä myös erilaisten uusien postipalvelumuotojen kehittyminen.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan postipalveluiden käyttäjillä tulee olla mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postiyrityksen kuljetettaviksi kohtuullisen

⁴ LVM dnro 2247/37/2001.

⁵ Nykyisin Itella Oyj.

matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen. Yleispalveluun kuuluu vähintään yksi keräily ja jakelu jokaisena työpäivänä.

Lain 4 §:n 4 momentin mukaan yleispalveluun kuuluvat tässä pykälässä mainitut sekä kotimaan että ulkomaan palvelut.

Yleispalvelun laatustandardia koskevat säännökset:

Postipalvelulain 5 §:n 1 momentin (11.3.2005/153) mukaan yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähetykset, jotka on jätetty postiyrityksen välitettäväksi ja seuraavana työpäivänä jaettaviksi ja joista on maksettu voimassa oleva maksu, on jaettava siten, että lähetyksistä vähintään 85 prosenttia on perillä seuraavana työpäivänä ja vähintään 98 prosenttia viimeistään toisena työpäivänä.

Lain 5 §:n 2 momentin mukaan Euroopan yhteisön sisäinen ulkomaanposti on jaettava 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 yhteisön sisäisen ulkomaanpostin laatustandardeja sekä koko yhteisön sisäisessä postissa että kahden yhteisön jäsenvaltion välisessä postissa.

Yleispalvelun hinnoittelua ja kustannuslaskentaa koskevat säännökset:

Postipalvelulain 26 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan perimien hintojen tulee olla kohtuullisia, tasapuolisia sekä sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla. Hinnoittelun on oltava avointa ja syrjimätöntä.

Lain 26 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan tulee hinnoitella seuraavana työpäivänä jaettava tavallinen kotimaan kirjelähetys yhtenäisesti koko maassa. Velvoite koskee yleisesti käytössä olevia yksittäisen kirjeen maksutapoja. Yhtenäisen hinnoittelun käyttäminen ei estä yleispalvelun tarjoajaa tekemästä yksittäisiä hintasopimuksia asiakkaiden kanssa.

Lain 26 §:n 3 momentin mukaan hinnat on sovitettava kustannuksiin. Tämän lain säännöksiä hinnoittelusta ei sovelleta siltä osin kuin Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuu muuta.

Lain 27 §:n 1 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on käytettävä laskentajärjestelmiä, joista selviää eri palvelujen hintojen kohtuullisuus ja suhde kustannuksiin.

Lain 27 §:n 2 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on sisäisessä laskennassaan pidettävä erillään vähintään yleispalveluun kuuluvat sekä muut palvelut. Yleispalveluun kuuluvissa palveluissa kustannukset on laskettava lähetyslajeittain.

Lain 27 §:n 3 momentin mukaan yleispalvelun tarjoajan on toimitettava laskentajärjestelmien kuvaukset Viestintävirastolle.

Euroopan yhteisön säännökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15. päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 015, 21/01/1998 s. 0014 - 0025, muutettu EYVL L 176/21, 5.7.2002) (jäljempänä "Postitoimintadirektiivi") sisältää muun muassa säännökset yleispalvelun tarjonnasta, yleispalvelun hinnoitteluperiaatteista, laskennan avoimuudesta ja kustannuslaskennasta.

Postitoimintadirektiivi on saatettu Suomessa voimaan 1.1.2002 alkaen postipalveluilla (313/2001).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY, annettu 20. päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta (jäljempänä "Postipalveludirektiivi") muutettiin postitoimintadirektiiviä (97/67/EY). Postipalveludirektiivi sisältää aiemman direktiivin tapaan säännökset yleispalvelun tarjonnasta, yleispalvelun hinnoitteluperiaatteista, laskennan avoimuudesta ja kustannuslaskennasta. Postipalveludirektiivi tulee saattaa kansallisesti voimaan viimeistään 31.12.2010.

3. VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA

Viestintävirasto on tutkinut Itellan yleispalvelutuotteiden hinnoittelua postipalvelulain 30 §:n 2 momentin nojalla. Viestintäviraston tehtävänä on valvoa postipalvelulain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintäviraston toimivaltaan kuuluu postipalvelulain 30 §:n 2 momentin nojalla tutkia, ovatko yhtiön itse määrittelemät hinnat lain 26 §:n mukaisesti kohtuullisia ja kustannuksiin sovitettuja.

Postipalvelulain 32 §:n mukaan sen estämättä, mitä asiakirjojen salassapidosta muualla laissa säädetään, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Viestintävirastolla on oikeus saada postiyritykseltä postipalvelulaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja postiyrityksen taloudesta ja sen harjoittamasta postipalvelulain mukaisesta toiminnasta.

Jos postiyritys rikkoo postipalvelulakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi postipalvelulain 33 §:n 1 momentin nojalla velvoittaa postiyrityksen korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

4. ASIAN KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

Viestintävirasto velvoitti 13.11.2008 antamassaan päätöksessä Itellan toimittamaan virastolle 31.3.2009 mennessä kaikkien yleispalvelutuotteiden voimassa olevat hinnastot sekä selvityksen perittävien maksujen kustannusperusteista. Edelleen Viestintävirasto edellytti, että *hinnoittelulaskelmien* ja niihin liittyvien selvitysten *tulee osoittaa kaikkien yleispalvelutuotteiden ja/tai tuoteryhmien todelliset aiheutuneet kustannukset*.

Viestintävirasto tapasi Itellan edustajia selvitysten sisältöön liittyen 23.1., 2.2., 9.2., 6.3., 13.3. ja 19.3.2009. Tapaamisilla pyrittiin varmistamaan, että yhtiön olisi mahdollista toimittaa vaaditut kustannuslaskelmat riittävällä tasolla asetettuun määräaikaan mennessä.

Itella toimitti selvityksensä Viestintävirastolle 27.3.2009. Viestintävirasto pyysi yhtiöltä lisäselvityksiä 8.5., 18.6., 2.7., 14.8. ja 26.8.2009. Yhtiö toimitti virastolle lisäselvityksiä täydennyspyyntöihin 29.5., 12.6., 24.6., 3.7., 25.8. ja 27.8.2009.

Viestintävirasto tapasi Itellan edustajia lisäksi lisäselvitysten läpikäymiseksi 9.6.2009.

Viestintävirasto varasi Itellalle mahdollisuuden lausua viraston valmistelemasta päätösluonnoksesta 18.9.2009. Päätösluonnos sisälsi perusteet, joiden nojalla virasto valmisteli päätöstä asiassa. Itella toimitti lausuntonsa Viestintävirastolle 6.10.2009. Lisäksi Itellalle varattiin tilaisuus esittää näkemyksensä päätösluonnoksesta Viestintäviraston ja Itellan tapaamisessa 30.9.2009. Viestintävirasto on ottanut huomioon Itellan lausunnot lopullista ratkaisua tehdessään.

Itella kiinnitti lausunnossaan huomiota Viestintäviraston päätösluonnoksen liitteen 2 vertailulaskelmaan, josta puuttui yleiskustannusten sekä muiden kulujen ja erillistointojen osuus. Viestintävirasto korjasi laskelman sisältämän virheen, joka ei kuitenkaan ollut merkityksellinen arvioinnin johtopäätösten kannalta.

Viestintävirasto teki lisäksi joitakin täsmennyksiä päätökseen Itellan lausunnon johdosta. Virasto katsoi, että muilta osin ei ollut aihetta muuttaa päätöksen perusteita tai arvioinnin johtopäätöstä.

Itella esitti lausuntonsa lisäksi näkemyksensä päätösluonnoksen sisältämistä tiedoista joiden Itella katsoi kuuluvan liikesalaisuuden piiriin. Viestintävirasto toteaa, ettei päätöksen julkinen versio sisällä tietoja, jotka virasto on katsonut julkisuuslain⁶ mukaan salassa pidettäviksi. Itellan kustannuslaskennan toimintoja tai käyttöomaisuuden omaisuuseriä ei voida pitää liikesalaisuuksina ja ne ovat siten Viestintäviraston mukaan julkisia tietoja. Vastaavia tietoja on käsitelty julkisina Viestintäviraston Itellalle 13.11.2008 antamassa päätöksessä sekä teleyrityksille annetuissa vastaavissa päätöksissä.

5. YLEISPALVELUTUOTTEIDEN SISÄLTÖ JA HINNOITTELUVELVOLLISUUS

Postipalvelujen yleispalvelu sisältää postipalvelulain 4 §:n mukaisesti ko. lainkohdan 1 momentissa määritellyn kirje- ja pakettilähetysten välityspalvelun, 2 momentin mukaisen postiyrityksen velvollisuuden ylläpitää toimipistettä jokaisessa kunnassa ja 3 momentin mukaisen velvollisuuden tarjota mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetystyksiä kohtuullisen matkan päässä asunnosta sijaitsevaan keräilypisteeseen sekä keräily- ja jakelun jokaisena työpäivänä.

Yleispalvelutuotteiden sisältö on lain 4 §:n 1 momentissa määritelty sekä kirjeiden että pakettien osalta painoluokkien mukaisesti. Lisäksi lain 5 §:ssä määritellään tarkemmin jakelupalvelun vähimmäistaso kotimaan kirjelähetysten sekä yhteisön sisäisen ulkomaanpostin osalta.

Yleispalvelun tarjoajan tulee noudattaa sekä postipalvelulain 4 §:n että 5 §:n säännöksiä ja näiden lisäksi myös toimilupansa ehtoja. Yleispalvelun sisältöä ja laatua koskevat em. säännökset eivät siten ole vaihtoehtoisia.

Yleispalvelun tarjoaja voi edellä mainittujen, postipalvelulain 4 ja 5 §:t täyttävien tuotteiden lisäksi tarjota toimitusehtojensa mukaisesti erilaisia kirje- ja pakettipalveluja. Tämä ilmenee myös kirjelähetysten ja postipaketin määritelmää koskevan säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista⁷, joiden mukaan:

"Koska on tarpeen, että postiyritys voi tuotteistaa eri aikoina lähetyslajeja eri tavoin ja näin tarjota asiakkaille erilaisia palveluja, ehdotetaan, että kirjelähetysten muut teknislaatuiset ominaisuudet ja kulloisetkin kirjelähetyslajit (tuotteet) määriteltäisiin tarkemmin postiyrityksen toimitusehdoissa." Lisäksi: "Myös postipaketteja on tarpeen tuotteistaa, minkä johdosta esitetään, että postipakettien muut teknisluontoiset ominaisuudet ja postipakettilajit määriteltäisiin tarkemmin postiyrityksen toimitusehdoissa."

Palvelutasovaatimukset eivät siten estä Itellaa tarjoamasta 4 §:n 1 momentin painoluokkiin kuuluvia kirjelähetys- ja pakettipalveluja lisäksi muilla kuin kaikkia yleispalvelustandardeja vastaavilla ehdoilla. Tästä esimerkkinä on ns. 03 kirje, joka voidaan jakaa myöhemmin kuin seuraavana työpäivänä. Tällöin pidempi toimitusaika huomioidaan luonnollisesti edullisempana hintana.

Vaihtoehtoisen hinnan ym. ehtojen tarjoaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseessä olisi postipalvelulainsäädännön näkökulmasta eri tuote. Tuotteistuksella tai toimitusehdoilla ei ole mahdollista kaventaa postipalvelulain soveltamisalaa tai yleispalveluvelvoitteen laajuutta postipalvelulain vastaisesti.

Yleispalvelun alaa ei ole postipalvelulaissa myöskään rajattu sen mukaan, kenelle palveluja tarjotaan. Yleispalveluun kuuluu siten myös yrityksille tarjottu sopimushinnoit-

⁶ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621).

⁷ Hallituksen esitys 74/2000, 3 §:n 4 ja 5 -kohdat.

telu. Postitoimintadirektiivin 12 artiklaan lisätyssä luetelmakohdassa⁸ on erikseen huomioitu yleispalvelun tarjoajien esimerkiksi yrityksille ja joukkolähetysten postittajille soveltamat erityishinnat. Ko. kohdan mukaan näihin soveltuvat samat direktiivin periaatteet mm. avoimuuden, syrjimättömyyden ja kustannuksiin suhteuttamisen osalta.⁹ Postipalvelulakia ei kuitenkaan ollut tarvetta em. lisäyksen vuoksi muuttaa, koska katsottiin, että muutos sisältyi jo postipalvelulakiin.¹⁰

Kaikkien yleispalveluun sisältyvien lähetysten hinnoittelun tulee täyttää lain 26 §:n 1 momentin vaatimukset hinnoittelun kohtuullisuudesta, tasapuolisuudesta, avoimuudesta ja syrjimättömyydestä. Lisäksi lain 26 §:n 2 momentin vaatimus yhtenäisestä hinnoittelusta koko maassa koskee sellaisia kotimaan kirjellähetyksiä, jotka on jätetty seuraavana työpäivänä jaettavaksi. Edelleen lain 26 §:n 3 momentin vaatimus hintojen sovittamisesta kustannuksiin koskee kaikkia yleispalveluun sisältyviä lähetyksiä. Edellä mainitut lainkohdat eivät ole vaihtoehtoisia, vaan yleispalvelun tarjoajana Itellan tulee noudattaa näitä kaikkia siten, että standardien mukaisia palveluja on tarjolla koko maassa.

Postipalvelulain hinnoittelua koskevia säännöksiä tulee edellä mainituin perustein soveltaa myös mm. 03 kirjeen, joulutervehdyksen ja joukkokirjeen lähetyksiin silloin, kun ne sisältyvät yleispalvelun piiriin kuuluvaan painoluokkaan.

6. YLEISPALVELUTUOTTEIDEN HINNOITTELU

Itellan yleispalvelutuotteisiin kuuluu sekä kuluttajille että yrityksille tarjottavia tuotteita. Itella hinnoittelee yritysasiakkaille ja kuluttajille tarjottavat palvelut eri perustein. Itella on toimittanut Viestintävirastolle 1.1.2009 voimaan tulleen palveluhinnaston sekä yrityshinnaston.

Kuluttajahinnaston kirje- ja pakettilähetysten hinnat määräytyvät pääsääntöisesti toimitettavan lähetysten painon mukaan. Painoluokkien lukumäärä vaihtelee tuotteittain. Jokaiselle painoluokalle on määritetty hinta. Kirjeille ja paketeille on määriteltä useimmiten myös lähetysten vähimmäis- ja enimmäiskoko.

KIRJE		1. luokka	2. luokka
Paino enintään	50 g	0,80 €	0,65 €
	100 g	1,10 €	0,80 €
	250 g	1,60 €	1,30 €
	500 g	3,00 €	2,60 €
	1000 g	4,50 €	3,90 €
	2000 g	7,50 €	6,50 €

Taulukko 1. Kirjeiden hinnat (1. ja 2. luokka) -Palveluhinnasto 1.1.2009

Yritysasiakkaille tarjottavien yleispalvelutuotteiden hinnoittelu määräytyy useimmiten lähetettävän tuotteen painon ja lähetyskerän koon mukaan. Lähetettävälle tuotteelle on myös määriteltä usein vähimmäis- ja enimmäiskoko, enimmäispaino sekä vähimmäis- ja enimmäispaksuus.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi.

⁹ "Jos yleispalvelun tarjoajat soveltavat erityishintoja, esimerkiksi yrityksille, joukkolähetysten postittajille tai eri asiakkailta saadun postin kokoajille, niiden on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä hintojen että niihin liittyvien edellytysten osalta. Hinnossa on otettava huomioon vältetyt kustannukset verrattuna peruspalveluun kattaen kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyyn, lajitteluun, kuljetukseen ja jakelun osalta, ja hintoja ja niihin liittyviä ehtoja on sovellettava samalla tavalla sekä kolmansien osapuolten välillä että kolmansien osapuolten ja yleispalvelun tarjoajien välillä, jotka tarjoavat vastaavanlaisia palveluja. Kaikkien tällaisten hintojen on oltava tarjolla myös yksityisasiakkaille, jotka lähettävät postia samoilla edellytyksillä."

¹⁰ Tämä ilmenee yhteisölaainsäädäntöä koskevan täytäntöönpanoilmoituksen liitteenä olevasta vastaavuustaulukosta, jossa esitetään, miten direktiivin 2002/39/EY 12 artiklan lisäys on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä ja viitataan tältä osin postipalvelulain 24, 26 ja 27 §:iin.

Eräkoko	€/kpl	€/kg	€/vähintään	€/enintään
1 –	0,4244	4,0333	0,5051	8,4910
100 –	0,4242	3,9848	0,5039	8,3937
5 000 –	0,4221	3,9842	0,5017	8,3906
10 000 –	0,4215	3,9793	0,5011	8,3802
20 000 –	0,4198	3,9707	0,4992	8,3612
30 000 –	0,4192	3,9656	0,4985	8,3505
50 000 –	0,4188	3,9533	0,4978	8,3255
100 000 –	0,4182	3,9410	0,4971	8,3002

Taulukko 2. Priority-kirjeen hinnat (ei konelajiteltava) -Yrityshinnasto 1.1.2009

Itellan yleispalvelutuotteiden hinnoittelun ja kustannusten arviointi on suoritettu lähetyslajin tasolla. Itellan kustannuslaskennan laskentakohteita eli lähetyslajeja ovat: 01 kirje, 03 kirje, joulutervehdys, kirjattu kirje, vakuutettu lähetyks, joukkokirje, helposti-paketti ja economy-paketti. Osa laskentakohteista sisältää useampia tuotteita, joilla jokaisella saattaa lisäksi olla useita hintoja. Esimerkiksi 01 kirjeen lähetyslajiin kuuluvia tuotteita ovat palveluhinnastossa muun muassa 1. luokan kirje ja 1. luokan posti-kuori sekä yrityshinnastossa erilaiset priority -kirjelähetykset.

Itellan toimittamissa selvityksissä on eritelty kunkin *lähetyslajin keskihinta* sekä *lähetyslajin keskekustannus*. Lähetyslajin keskihinta on laskettu jakamalla kaikkien lähetyslajin tuotteiden yhteenlaskettu liikevaihto samojen tuotteiden yhteenlasketulla määrällä. Keskekustannus on saatu vastaavasti jakamalla lähetyslajin tuotteiden yhteenlasketut kustannukset niiden kokonaismäärällä.

Viestintävirasto on jäljempänä esitettävissä vertailulaskelmissaan käyttänyt lähetyslajin keskihintaa sekä keskekustannusta arvioidessaan yleispalvelutuotteiden hintojen lainmukaisuutta. Aiheuttamisperiaatteen mukaan kohdennettuna lähetyslajin keskekustannus antaa hyvän kuvan siitä, minkälaiset kustannukset lähetyslajin tuotteiden tuottamisesta keskimäärin aiheutuvat.

7. ITELLA OYJ:N YLEISPALVELUTUOTTEIDEN KUSTANNUSTEN KOHDENTAMINEN

Itellan Viestintävirastolle toimittamat selvitykset perustuvat kahden viimeisimmän päättyneen tilikauden¹¹ tietoihin.

Kustannuslaskennan periaatteet

Itellan toimittaman kustannuslaskennan kuvauksen mukaan yhtiö käyttää kustannuslaskennassaan toimintolaskentaa. Toimintolaskennassa kustannukset kohdennetaan resursseilta (esim. henkilöstö, tarvikkeet tai tilat) toiminnoille sen mukaan, miten eri toiminnot käyttävät resursseja. Toiminnoilta kustannukset kohdennetaan edelleen laskentakohteille siinä suhteessa, miten laskentakohteet käyttävät toimintoja.

Itellan toimintolaskennassa kustannukset kerätään kirjanpidon aineistosta, johon lisätään jälleenhankintahintaisten ja kirjanpidon poistojen erotus sekä palveluiden tuottamiseen sitoutuneen pääoman kustannukset kirjanpidon ulkopuolelta. Itella kohdentaa kirjanpidossaan kustannukset organisaatioyksiköille eli kustannuspaikalle sekä kustannuslajeille. Resursseilta kustannukset kohdennetaan toiminnoille Itellan mukaan joko kustannuslajeittain tai -ryhmittäin. Osa kustannuksista kohdennetaan myös ns. kustannusaltaille, joita Itella käyttää samalla kustannusajurilla kohdennettavien kustannusten ryhmittelyyn, kun kustannuksia kohdennetaan resursseilta toiminnoille. Itellan mukaan kustannusten kohdentaminen resursseilta toiminnoille toteutetaan resurssien käytön suhteessa.

Itellan toimintolaskennassa käytetyt toiminnot jakautuvat käyttö-, yleis- sekä muihin kustannuksiin. Kustannusten kohdentamisessa toiminnoilta laskentakohteille on eroavaisuuksia sen perusteella, mihin edellä esitettyihin kustannusryhmiin toiminnot kuu-

¹¹ Itella Oyj:n tilikaudet 1.1.–31.12.2007 ja 1.1.–31.12.2008.

luvat. Alla esitetään tarkemmin kunkin ryhmän kustannusten kohdennusperiaatteet toiminnoilta laskentakohteille.

Käyttökustannukset

Itellan käyttökustannukset muodostuvat seuraavista päätoiminnoista: asiakkuuden hallinta, vastaanotto ja lajittelu, kuljetus sekä jakelu.

Käyttökustannusten päätoiminnot

Asiakkuuden hallinta -päätoiminto muodostuu Itellan mukaan tehtävistä, jotka liittyvät lähettäjään asiakaskontakteihin sekä niitä tukeviin toimintoihin. Asiakkuuden hallintaan kuuluvat toiminnot ovat: palveluiden myynti, vastaanotto ja tulotarkastus, hinnoittelupalvelu, maksaminen postille, asiakaspalvelu (sisältäen puhelinpalvelun), markkinointi sekä myynnin tuki.

Vastaanotto ja lajittelu -päätoiminto sisältää Itellan mukaan kaikki lähetysten lajitteluun liittyvät tehtävät. Lajitteluprosessi käsittää joko lähettäjäasiakkailta keräillyn tai lähettäjäasiakkaiden Itellan verkkoon jättämien lähetysten vastaanottotarkastuksen, hinnoittelun ja lajittelun. Lajittelu koostuu Itellan mukaan pääasiassa postikeskuksissa tehtävästä lajittelusta sekä lajittelusta, joka tehdään ennen jakelureitille lähtöä. Lajittelu toteutetaan joko manuaalisesti tai koneellisesti riippuen lähetysten fyysisistä ominaisuuksista. Vastaanottoon ja lajitteluun kuuluvat toiminnot ovat: kevytlajittelu, raskaslajittelu, poikkeamat perusprosesseista, muut lajittelutehtävät, ulkomaan posti, erillistehtävät ja kohdentamaton sekä lajittelun kiinteät.

Kuljetus- päätoimintoon kuuluvat Itellan mukaan runkokuljetukset, aluekuljetukset ja kansainväliset kuljetukset. Runkokuljetuksilla Itella tarkoittaa postikeskusten välisiä kuljetuksia, jotka ovat joko pinta- tai lentokuljetuksia. Aluekuljetukset sisältävät puolestaan kirjelaatikoiden tyhjennykset, keräily- ja jakelukuljetukset sekä muut saman tuotantoalueen sisäiset kuljetukset. Kansainväliset kuljetukset sisältävät ulkomaille toimitettavat lähetysten maa- ja lentokuljetukset sekä jakelun osoitemaahan asti. Kuljetuksiin kuuluvat toiminnot ovat: aluekuljetus, kansainvälinen kuljetus ja jakelu, käyntipaikat sekä vähimmäiskustannus (sisältäen pinta- ja lentorunkokuljetukset sekä vähimmäiskustannukset aluekuljetuksista).

Jakelu -päätoiminto koostuu Itellan mukaan lähetysten luovuttamisesta suoraan asiakkaalle tai asiakkaan jakelupisteeseen. Jakeluun kuuluvat toiminnot ovat: perusjakelu, sopimusjakelu, yhteisjakelu, jakelu kiinteästä toimipaikasta sekä muu jakelu. Perusjakelulla Itella tarkoittaa viisipäiväistä jakelua, jossa lähetykset jaetaan yleisten toimitusehtojen mukaisesti vastaanottajalle työpäivinä (maanantai-perjantai) klo 16 mennessä. Sopimusjakelulla tarkoitetaan puolestaan sanomalehtien varhais- ja viikonloppujakelua sekä näihin liittyviä mainosjakeluita. Jakelu kiinteästä toimipaikasta tarkoittaa Itellan mukaan jakelua postilokeroon, Poste Restantea ja muuta noutopostia.

Käyttökustannusten kohdentaminen

Kustannuslaskennassaan Itella kohdentaa käyttökustannusten toimintojen kustannukset laskentakohteille käyttäen kahta eri tapaa.

Osa Itellan käyttökustannuksista muodostuu ns. "yleispalvelun vähimmäiskustannuksista", joiden yhtiö katsoo aiheutuvan säännellystä toiminnasta. Itellan mukaan yhtiö joutuu postipalvelulain yleispalveluvelvoitteista johtuen tarjoamaan postipalveluita lain mukaisin vaatimuksin sekä ylläpitämään koko maan kattavaa toimipaikka- ja tuotantoverkosta. Itellan mukaan yleispalvelun tuottamisesta aiheutuu yhtiölle kiinteitä kustannuksia, joiden syntyyn ja muodostumiseen se ei voi merkittävästi vaikuttaa. Itella katsoo käyttämänsä kustannusten kohdentamistavan olevan aiheuttamisperusteinen.

Itella kohdentaa vähimmäiskustannukset säännellyille tuotteille. Vähimmäiskustannusten kohdentamisperiaatteena Itella käyttää selvityksiensä mukaan [...] ¹². Itellan mukaan vähimmäiskustannukset muodostuvat sekä myymälä- että tuotantoverkon kustannuksista. Yhtiö on määrittänyt kaikille käyttökustannusten päätoiminnoille omat vähimmäiskustannukset, jotka muodostetaan jokaisessa päätoiminnossa eri perustein. Itellan kustannuslaskennassa vähimmäiskustannukset ovat päätoimintojen sisällä omina toimintoinaan.

Asiakkuuden hallinta -päätoiminnon vähimmäiskustannukset muodostuvat Itellan mukaan myymälöiden myynnin yleispalvelukustannuksista. Jakelu -päätoiminnon vähimmäiskustannukset muodostuvat myymälöiden luovutuksen yleispalvelukustannuksista sekä perusjakelun ulkona kuljetun matkan kustannuksista. Myymälöiden myynnin ja luovutuksen yleispalvelukustannuksiin sisältyy Itellan mukaan omien toimipaikkojen ja asiamiespostien kustannuksia. Omien toimipaikkojen kustannuksista Itella sisällyttää yleispalvelukustannuksiin ketjuohjauksen kustannuksia, [...] työvoimakustannukset myymälää kohden, tilakustannuksia, IT-kuluja ja poistoja. Asiamiespostien kustannuksista yleispalvelukustannuksiin Itella sisällyttää ketjuohjauksen kustannukset ja asiamiesposteille maksettavat kiinteät kuukausikorvaukset.

Lajittelu -päätoiminnon vähimmäiskustannuksia ovat Itellan mukaan kaikki muut kuin lajittelun henkilökustannukset, esimerkiksi tila- ja IT-kustannukset sekä poistot. Kuljetus -päätoiminnon vähimmäiskustannukset muodostuvat Itellan mukaan [...]. Kuljetusten vähimmäiskustannuksiin sisältyvät lisäksi pakettiautoilla tehdyt aluekuljetukset jakelutoimipaikkoihin ja myymälöihin sekä kirjelaatikoiden tyhjennykset.

Käyttökustannuksista se osa, jota Itella ei laske yleispalvelun vähimmäiskustannukseksi eli käyttökustannusten "muut kustannukset" kohdennetaan laskentakohteille [...] mukaan. Näillä tarkoitetaan käsiteltyä suoritetta: [...]. Käyttökustannusten "muut kustannukset" Itella kohdentaa sekä säännellyille että yleispalvelun ulkopuolisille tuotteille.

Yleiskustannukset

Itellan yleiskustannukset muodostuvat päätoiminnoista: "palvelujen hallinta" sekä "tukitoiminnot ja hallinto". Palvelujen hallinnan päätoiminto käsittää Itellan mukaan tuotekehityksen ja tuotantoprosessin kokonaishallinnan. Tukipalvelut ja hallinnon päätoiminto koostuu puolestaan konserniesikunta- ja pääkonttoritoiminnoista sekä pääosin sisäisesti tuotetuista palveluista. Itellan mukaan yleiskustannusten kohdentaminen laskentakohteille toteutetaan muiden toimintojen kustannusten suhteessa. Itella kohdentaa molempien päätoimintojen kustannuksia sekä säännellyille että postipalvelulain ulkopuolisille tuotteille.

Muut kustannukset

Itellan muut kustannukset muodostuvat päätoiminnoista: "electronic and hybrid production" sekä "erillistoiminnot". Päätoiminto electronic and hybrid production sisältää Itellan mukaan sähköiset palvelut sekä tulostustuotannon. Erillistoiminnot muodostuvat Itellan mukaan erilaisista konsultointiin ja toimitiloihin liittyvistä tehtävistä. Erillistoimintojen päätoimintoon kuuluvat seuraavat toiminnot: materiaalikustannus, inhouse-palvelu, osoitepalvelu, filatelia ja erikoiskirjepalvelu, postimuseo ja toimitilapalvelu. Itellan mukaan muut kustannukset kohdennetaan laskentakohteille joko käyttäen aiheuttamisperiaatetta tai muiden toimintojen kustannusten suhteessa. Erillistoimintojen kustannukset Itella kohdentaa sekä säännellyille että yleispalvelun ulkopuolisille tuotteille. Sähköisen tuotannon kustannukset Itella kohdentaa yleispalvelun ulkopuolisille tuotteille.

¹² [...] -merkityt kohdat sisältävät julkisuuslain nojalla salassa pidettäväksi katsottavia tietoja.

Jälleenhankintahintaiset poistot

Itellan kustannuslaskennan kuvauksen mukaan yhtiön tuotantoverkon poistot laskeaan jälleenhankintahintojen perusteella. Muiden käyttöomaisuuserien poistoina käytetään kirjanpidon suunnitelman mukaisia poistoja. Itellan mukaan poistot ovat laskennassa resurssikustannuksia, jotka kohdennetaan käytön mukaan toiminnoille. Itellan tuotantoverkon käyttöomaisuus on arvioitu jälleenhankintahintaisena seuraaville omaisuuserille: kirjelijittelukoneet, kuljettimet, kimppu- ja pakettilajittelukoneet, postikeskuksen lajitteluhyllyt, jakelun lajitteluhyllyt, kuljetuksen, jakelun, lajittelun ja osoitehallinnan tietojärjestelmät sekä lajittelun, jakelun ja toimipaikkaverkon tietojärjestelmät. Jälleenhankintahintaiset poistot on laskettu Itellan toimittamissa selvityksissä tasapoistomenetelmällä.

Sitoutuneen pääoman kustannukset

Itella sisällyttää tuotekustannuksiinsa kirjanpidon kustannusten lisäksi palveluiden tuottamiseen sitoutuneen pääoman kustannukset. Itella laskee koron yksikön käyttöön sitoutuneelle pääomalle, jota edustaa käyttöomaisuuden poistamaton osuus eli taseen kirjanpitoarvot. Itellan mukaan viestinvälityksessä käyttöomaisuuden sitoutuneen pääoman korko oli yhtiön käyttämän WACC-menetelmän mukaan vuonna 2008 [...] %. Itella käsittelee kustannuslaskennassaan pääomakustannuksia resurssikustannuksina, jotka kohdennetaan käytön mukaan toiminnoille.

Kustannuslaskennassa käytetyt laskentakohteet

Itellan kustannuslaskennassa käytettyjä laskentakohteita eli lähetyslajeja ovat: 01 kirje, 03 kirje, joulutervehdys, kirjattu kirje, vakuutettu lähetyks, joukkokirje, helposti-paketti, economy-paketti. Lisäksi Itellan toimittamissa kustannuslaskelmissa on eritelty yhtenä kokonaisuutena muiden palveluiden ja muun toiminnan kustannukset. Osa laskentakohteista (esim. 01 kirje, 03 kirje ja joukkokirje) sisältää useita tuotteita. Esimerkiksi 01 kirje sisältää 13 tuotetta, joiden hinnoittelu ei ole keskenään yhtenäistä. Yhdellä 01 kirjeen lähetyslajin tuotteella (esim. 1. luokan kirje) saattaa lisäksi olla useita painoluokkia, joiden perusteella lähetettävän kirjeen hinta määräytyy.

Itellan Viestintävirastolle toimittamat selvitykset sisältävät lähetyslajikohtaisen laskelman säänneltyjen tuotteiden yksikkökustannuksista. Laskelmista ilmenevät myös Itellan yleispalvelutuotteiden lähetyslajikohtaiset keskihinnat, volyymit, liikevoitot ja liikevoittoprosentit. Lähetyslajin keskihinnan Itella on laskenut jakamalla lähetyslajin liikevaihdon lähetyslajin volyymin.

8. YLEISPALVELUTUOTTEIDEN KUSTANNUSTEN JA HINNOITTELUN VÄLISEN YHTEYDEN ARVIOINTI

Postipalvelulain 27 §:n mukaisesti yleispalveluun kuuluvissa palveluissa kustannukset on laskettava lähetyslajeittain. Itella on kappaleessa 6 esitetyllä tavalla esittänyt yleispalvelutuotteiden kustannukset ja hinnat lähetyslajikohtaisesti toimittamalla Viestintävirastolle lähetyslajien keskihinnat ja keski-kustannukset. Viestintävirasto on arvioinut yleispalvelutuotteiden hinnoittelun lainmukaisuutta lähetyslajien tarkkuustasolla.

Postipalvelulain mukaan yleispalvelutuotteita ovat kaikki enintään 2 kg:n painoluokkaan kuuluvat kirjelijähtykset ja enintään 10 kg:n painoluokkaan kuuluvat paketit. Itellan näkemys yleispalvelutuotteisiin kuuluvista lähetyslajeista poikkeaa pakettien osalta postipalvelulain mukaisesta määritelmästä. Itella on sisällyttänyt yleispalvelupaketteihin vain Helposti- ja Economy-paketit.

Viestintävirasto käynnisti oma-aloitteisen tutkinnan selvittääkseen erityisesti yleispalveluun kuuluvien kirjelijähtysten hinnoittelun lainmukaisuuden. Näin ollen tarkastelussa on keskitytty kirjelijähtysten hinnoittelun arviointiin. Jotta Viestintävirasto on voinut arvioida yleispalveluun kuuluvien kirjelijähtysten hinnoittelun kohtuullisuutta, on arvioinnissa tarkasteltu Itellan postitoiminnan kustannustietoja kokonaisuudessaan.

Arvioinnissa on otettu huomioon kaikki Itellan toimittamat kustannustiedot eli kahden viimeisimmän päättyneen tilikauden¹³ tiedot.

Kustannuslaskennan periaatteet

Itellan kustannuslaskennan kuvauksen mukaan yhtiön kustannukset kohdennetaan resursseilta toiminnoille resurssien käytön suhteessa. Laskennassaan Itella kohdentaa kuitenkin osan käyttökustannuksista käyttämällä kohdentamisperusteena yleispalveluvelvoitetta, eikä nk. vähimmäiskustannusten osalta ota huomioon sitä, että muutkin kuin yleispalvelutuotteet käyttävät Itellan tuotantoverkkoa. Viestintävirasto katsoo, ettei Itellan käyttämää yleispalveluvelvoiteperusteista kohdentamistapaa voida pitää aiheuttamisperiaatteen mukaisena kustannusten kohdentamistapana, sillä se ei perustu resurssien todelliseen käyttöön.

Käyttökustannusten arviointi

Itellan mukaan yhtiö joutuu postipalvelulain yleispalveluvelvoitteista johtuen tarjoamaan postipalveluita lain mukaisin vaatimuksin sekä ylläpitämään koko maan kattavaa toimipaikka- ja tuotantoverkkoa. Itellan mukaan yleispalvelun tuottamisesta aiheutuu yhtiölle kiinteitä kustannuksia, joiden syntyyn ja muodostumiseen se ei voi merkittävästi vaikuttaa. Itella katsoo käyttämänsä kustannusten kohdentamistavan olevan aiheuttamisperusteinen.

Kustannuslaskennassaan Itella kohdentaa käyttökustannusten vähimmäiskustannukset ainoastaan säännellyille tuotteille eli yleispalvelutuotteille, vaikka muutkin kuin yleispalvelutuotteet käyttävät samoja toimintoja. Viestintävirasto katsoo, että yleispalveluvelvoitteen käyttäminen kustannusten kohdentamisperiaatteena ei vastaa aiheuttamisperiaatetta, koska kyseinen kohdentamistapa ei perustu resurssien todelliseen käyttöön. Itellan käyttämästä kohdentamistavasta johtuen säännellyille tuotteille kohdistuu kustannuksia, jotka eivät aiheudu niiden tuottamisesta. Toisin sanoen Itella kohdistaa yleispalvelutuotteille kustannuksia, jotka pitäisi resurssien todellisen käytön mukaisesti kohdistaa sääntelyn ulkopuolisille tuotteille.

Itellan käyttökustannuksista se osa, jota yhtiö ei katso yleispalvelun vähimmäiskustannukseksi eli käyttökustannusten "muut kustannukset" kohdennetaan laskentakohteille [...] mukaan. Nämä kustannukset Itella kohdentaa sekä säännellyille että yleispalvelun ulkopuolisille tuotteille. Itellan toimittamien tietojen perusteella Viestintävirastolla ei ole huomautettavaa yhtiön tapaan kohdentaa kustannuksia [...] perusteella.

Yleispalveluvelvoitteen käyttäminen kustannusten kohdentamisperusteena johtaa siihen, että yleispalvelutuotteille kohdentuu liikaa kustannuksia. Siten Itellan on kohdennettava käyttökustannukset uudelleen ja noudatettava kaikkien kustannusten kohdentamisessa todellista aiheuttamisperiaatetta.

Viestintävirasto on laatinut Itellan toimittamien tietojen pohjalta kaksi vertailulaskelmaa, joissa käyttökustannusten vähimmäiskustannukset on kohdennettu uudelleen. Vertailulaskelmia käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa Viestintäviraston vertailulaskelma.

Yleiskustannusten arviointi

Itella kohdentaa yleiskustannuksia sekä säännellyille että sääntelyn ulkopuolisille tuotteille. Yhtiön mukaan yleiskustannusten kohdentaminen laskentakohteille toteutetaan muiden toimintojen kustannusten suhteessa. Viestintävirasto katsoo, että Itellan esittämä yleiskustannusten määrä ei vaikuta liialliselta kokonaiskustannuksiin nähden. Viestintäviraston näkemyksen mukaan vähimmäiskustannusten uudelleen kohdentaminen todellisen aiheuttamisperiaatteen mukaan tulee vaikuttamaan myös yleispalvelutuotteille kohdennettavien yleiskustannusten määrään.

¹³ Itella Oyj:n tilikaudet 1.1.-31.12.2007 ja 1.1.-31.12.2008.

Muiden kustannusten arviointi

Itellan kustannuslaskentaan sisältyvät käyttö- ja yleiskustannusten lisäksi muut kustannukset, jotka muodostuvat päätoiminnoista sähköiset palvelut ja erillistoiminnot. Sähköisten palveluiden kustannukset Itella kohdentaa ainoastaan yleispalvelun ulkopuolisille tuotteille. Erillistoimintojen kustannukset Itella kohdentaa sekä säännellyille että sääntelyn ulkopuolisille tuotteille.

Viestintävirasto katsoo, että Itellan esittämät erilliskustannukset ovat pääosin yleiskustannustenomaisia kustannuksia. Kun erilliskustannukset lasketaan osaksi yleiskustannuksia, niiden yhteenlaskettu määrä ei vaikuta Viestintäviraston näkemyksen mukaan liialliselta suhteessa Itellan esittämiin kokonaiskustannuksiin.

Itellan esittämät erilliskustannukset pitävät sisällään museotoiminnan kustannuksia (postimuseo), jotka eivät aiheudu yleispalvelun tuottamisesta. Viestintävirasto toteaa, ettei yleispalvelutuotteille saa kohdentaa kustannuksia, jotka eivät aiheudu niiden tuottamisesta.

Jälleenhankintahintaisten poistojen arviointi

Itellan Viestintävirastolle toimittamien tietojen mukaan yhtiö käsittelee laskennassaan poistoja resurssikustannuksina, jotka kohdennetaan käytön mukaan toiminnoille. Viestintäviraston näkemyksen mukaan Itellan käyttökustannusten uudelleen kohdentaminen todellisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tulee vaikuttamaan myös yleispalvelutuotteille kohdennettävien poistojen määrään.

Sitoutuneen pääoman kustannusten arviointi

Itella sisällyttää tuotekustannuksiinsa kirjanpidon kustannusten lisäksi palveluiden tuottamiseen sitoutuneen pääoman kustannukset. Itella laskee kirjanpidon poistojen lisäksi koron yksikön käyttöön sitoutuneelle pääomalle, jota edustaa käyttöomaisuuden poistamaton osuus eli taseen kirjanpitoarvot. Itellan mukaan viestinvälityksessä käyttöomaisuuden sitoutuneen pääoman korko oli vuonna 2008 [...] %.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan Itellan käyttökustannusten uudelleen kohdentaminen todellisen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tulee vaikuttamaan myös yleispalvelutuotteille kohdennettavan sitoutuneen pääoman kustannusten määrään.

Viestintäviraston vertailulaskelmat

Viestintävirasto on laatinut Itellan toimittamien kustannuslaskennan tietojen pohjalta vertailulaskelman¹⁴, jossa virasto on korjannut Itellan laskelmaa nk. vähimmäiskustannusten osalta. Vertailulaskelmassa käyttökustannusten jokaisen päätoiminnon (asiakkuuden hallinta, lajittelu, kuljetus, jakelu) vähimmäiskustannukset on kohdennettu uudelleen sekä säännellyille että sääntelyn ulkopuolisille tuotteille. Itellan laskelmissa nämä kustannukset on kohdennettu ainoastaan säännellyille tuotteille. Viestintävirasto on vertailulaskelmassaan käyttänyt kustannusten kohdentamisessa jakosuhdetta, jolla Itellan laskelmassa esitetyt käyttökustannusten "muut kustannukset" ovat jakautuneet säännellyille ja sääntelyn ulkopuolisille tuotteille. Itellan yleispalvelutuotteille kohdentama käyttökustannusten osuus ([..] miljoonaa euroa) poikkeaa merkittävästi Viestintäviraston vertailulaskelman mukaisista yleispalvelutuotteille kohdennetuista käyttökustannuksista ([..] miljoonaa euroa). Viestintäviraston näkemyksen mukaan vertailulaskelmassa huomioidaan oikeammin kustannusten kohdentuminen resurssien käytön mukaisesti. Vertailulaskelma osoittaa sen, että Itella on kohdentanut kaikissa käyttökustannusten päätoiminnoissa yleispalvelutuotteille liikaa kustannuksia. Kun kustannukset kohdennetaan uudelleen Viestintäviraston vertailulaskelman mukaisesti sekä säännellyille että sääntelyn ulkopuolisille tuotteille, yleispalvelutuotteille kohdentuu kokonaisuudessaan vuoden 2008 tietojen perusteella 25 % vähemmän kustannuksia Itellan esittämään laskelmaan verrattuna.

¹⁴ Liite 1. Vertailulaskelma

Viestintävirasto on laatinut myös lähetyslajikohtaisen vertailulaskelman¹⁵, jossa edellä esitetyn päätoimintotasaisen vertailulaskelman kustannukset on kohdennettu yleispalvelutuotteiden osalta edelleen lähetyslajeille. Kustannusten kohdentamisessa Viestintävirasto on käyttänyt samoja jakosuhteita, joita Itella on käyttänyt omassa laskelmassaan kohdentaessaan käyttökustannusten "muut kustannukset" lähetyslajeille. Viestintäviraston vertailulaskelman perusteella useiden lähetyslajien uudelleen lasketut keskikustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin Itellan esittämät lähetyslajien keskikustannukset. Vertailulaskelma osoittaa myös, että uudelleen lasketut lähetyslajikohtaiset keskikustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin Itellan esittämät lähetyslajikohtaiset keskihinnat.

Viestintäviraston laatiman lähetyslajikohtaisen vertailulaskelman perusteella voidaan todeta, että Itella on kohdentanut lähes kaikille yleispalvelutuotteiden lähetyslajeille liikaa kustannuksia. Vertailulaskelma osoittaa, että Itellan yleispalvelutuotteiden lähetyslajien hinnat eivät ole postipalvelulain edellyttämällä tavalla kustannuksiin sovitettuja.

Viestintävirasto katsoo, että vähimmäiskustannusten uudelleen kohdentaminen vaikuttaa myös yleispalvelutuotteille kohdennettavien yleiskustannusten, poistojen ja sitoutuneen pääoman kustannusten määrään. Tällöin yleispalvelutuotteille kohdennettavien kustannusten määrä pienenee edelleen. Viestintävirasto ei ole kuitenkaan huomionnut tätä vertailulaskelmassaan, koska jo käyttökustannusten uudelleen kohdentaminen osoittaa, ettei Itella ole sovittanut yleispalvelutuotteiden hintoja tuotteiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Edellä mainitusta syystä myöskään erilliskustannusten tarkempi tarkastelu vertailulaskelmassa ei ole ollut tarpeen.

9. HINNOITTELUN ARVIOINNIN JOHTOPÄÄTÖS

Viestintävirasto katsoo edellä esitetyn perusteella, ettei Itellan tapa käyttää yleispalveluvoitetta kustannusten kohdentamisperusteena toteuta todellista aiheuttamisperiaatetta. Itellan käyttämä kohdentamistapa ei nk. vähimmäiskustannusten osalta ota huomioon sitä, että muutkin kuin yleispalvelutuotteet käyttävät Itellan tuotantoverkkoa. Viestintävirasto laati tästä syystä vertailulaskelmat, joissa virasto korjasi Itellan käyttämää tapaa kohdentaa käyttökustannuksia yleispalvelutuotteille. Viraston laatimat korjatut laskelmat osoittavat, että Itella kohdentaa yleispalvelutuotteille liikaa kustannuksia ja että Itellan yleispalvelutuotteiden hinnat eivät ole postipalvelulain vaatimalla tavalla kustannuksiin sovitettuja.

10. VIESTINTÄVIRASTON RATKAISU

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että Itella Oyj:n yleispalvelutuotteiden voimassa olevan hinnaston mukaiset hinnat eivät ole postipalvelulain 26 §:n 1 ja 3 momentin mukaisesti kohtuullisia ja kustannuksiin sovitettuja.

Viestintävirasto velvoittaa Itella Oyj:n muuttamaan kustannusten kohdentamistapansa aiheuttamisperusteiseksi siten, että kustannukset kohdennetaan resurssien todellisen käytön mukaisesti. Itellan tulee kohdentaa kaikki käyttökustannukset resurssien käytön mukaan ja huomioida näiden kustannusten uudelleen kohdentamisen vaikutukset myös yleispalvelutuotteille kohdennettavien yleiskustannusten, erillistoimintojen, poistojen ja sitoutuneen pääoman kustannusten määrään.

Viestintävirasto velvoittaa Itella Oyj:n muuttamaan yleispalvelutuotteista perityt hinnat siten, että hinnat ovat postipalvelulain mukaisesti kustannuksiin sovitettuja. Hinnoittelussa tulee ottaa huomioon kustannusten kohdentamistavan muutos aiheuttamisperusteiseksi.

¹⁵ Liite 2. Vertailulaskelma lähetyslajitasolla

Itellan tulee saattaa voimaan yleispalvelutuotteiden uudet hinnat sekä toimittaa Viestintävirastolle uudet hinnastot ja selvitys perittävien maksujen kustannusperusteista 1.5.2010 mennessä.

11. LAINKOHDAT, JOIHIN PÄÄTÖS PERUSTUU

Postipalvelulain (313/2001) 4 §, 5 §, 26 §, 27 §, 30 §:n 2 momentti, 32 §, 33 §:n 1 momentti ja 38 §:n 2 momentti.

12. PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO

Päätös on voimassa tiedoksisaannista alkaen. Tätä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

13. MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta postipalvelulain 38 §:n mukaisesti siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusosoitus on tämän päätöksen liitteenä.

14. PÄÄTÖSTÄ KOSKEVAT TIEDUSTELUT

Lisätietoja päätöksestä antavat viestintäverkkoasiantuntija Mikko Kaplas, puhelin (09) 6966 627, viestintämarkkina-asiantuntija Sampsa Hamarila, puhelin (09) 6966 629 ja lakimies Mari Österberg, puhelin (09) 6966 306.



Johtaja

Johanna Juusela

Viestintämarkkinoiden
valvonnan päällikkö



Marja Lehtimäki

LIITTEET Liite 1. Vertailulaskelma
Liite 2. Vertailulaskelma lähetyksilajitasolla
Liite 3. Valitusosoitus

Liite 1. Vertailulaskelma

Itellan Viestintävirastolle toimittaman laskelman tiedot					
2008					
	Yp-tuotteet	%:a toiminnon kustannuksista	Muut	%:a toiminnon kustannuksista	Yhteensä
Käyttökustannukset					
Asiakkuuden hallinta	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Lajittelu	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Kuljetus	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Jakelu	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yleiskustannukset					
Palvelujen hallinta	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Tukipalvelut ja hallinto	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Muut kustannukset ja erillistoiminnot					
Sähköinen tuotanto	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Erillistoiminnot	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yp-tuotteet yhteensä	[..]			Itella Oyj yhteensä	[..]

Viestintäviraston vertailulaskelma					
2008					
	Yp-tuotteet	%:a toiminnon kustannuksista	Muut	%:a toiminnon kustannuksista	Yhteensä
Käyttökustannukset					
Asiakkuuden hallinta	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Lajittelu	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Kuljetus	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Jakelu	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yleiskustannukset					
Palvelujen hallinta	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Tukipalvelut ja hallinto	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Muut kustannukset ja erillistoiminnot					
Sähköinen tuotanto	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Erillistoiminnot	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yhteensä	[..]	[..]	[..]	[..]	[..]
Yp-tuotteet yhteensä (ero Itellan laskelmaan)	[..]	-25 %		Itella Oyj yhteensä	[..]

Liite 2. Vertailulaskelma lähetyslajitasolla

Itellan toimittama laskelma			
Lähetyslajit	Volyymi	Keskihinta Euroa/kpl	Keskikustannus
01 kirje	[..]	[..]	[..]
03 kirje	[..]	[..]	[..]
Joulutervehdys	[..]	[..]	[..]
Kirjattu kirje	[..]	[..]	[..]
Vakuutettu lähetys	[..]	[..]	[..]
Joukkokirje	[..]	[..]	[..]
Helpostipaketti	[..]	[..]	[..]
Economy paketti	[..]	[..]	[..]

Viestintäviraston vertailulaskelma			
Lähetyslajit	Volyymi	Keskihinta Euroa/kpl	Keskikustannus
01 kirje	[..]	[..]	[..]
03 kirje	[..]	[..]	[..]
Joulutervehdys	[..]	[..]	[..]
Kirjattu kirje	[..]	[..]	[..]
Vakuutettu lähetys	[..]	[..]	[..]
Joukkokirje	[..]	[..]	[..]
Helpostipaketti	[..]	[..]	[..]
Economy paketti	[..]	[..]	[..]

VALITUSOSOITUS

MINNE VALITETAAN

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **Helsingin hallinto-oikeuteen**.

MITEN VALITUS TEHDÄÄN

Valitus on tehtävä kirjallisesti. Valituskirjelmässä on ilmoitettava:

- viranomainen, jolle valitus on osoitettu (Helsingin hallinto-oikeus)
- valittajan nimi ja kotikunta
- jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, tai laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin muutosta haetaan ja mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelämä.

Vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (13/2003) 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Viranomaiselle osoitettavaa sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

VALITUSKIRJELMÄN LIITTEET

Valituskirjelmään on liitettävä:

- Viestintäviraston päätös, johon haetaan muutosta, alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- tiedoksisaantitodistus tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vaatimuksensa tueksi vetoaa, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle
- asiamiehen valtakirja, jollei asiamies ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

VALITUSAIKA

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista**. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Tiedoksisaantipäivä lasketaan seuraavasti:

- Jos päätös on lähetetty postitse saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivä ilmenee todistuksesta. Saantitodistus liitetään valitusasiakirjoihin.
- Jos päätös on postitettu tavallisena kirjeenä, sen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemän (7) päivän kuluessa postituspäivästä, jollei muuta ilmene
- Jos päätös on toimitettu tiedoksi muulla tavalla esim. saantitodistusta vastaan jollekin muulle henkilölle kuin päätöksen saajalle (sijaistiedoksianto), katsotaan päätöksen saajan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä saantitodistuksen osoittamasta päivästä.

MITEN VALITUS TOIMITETAAN PERILLE

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa Helsingin hallinto-oikeuteen. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää postitse, sähköisessä muodossa tai lähetin välityksellä. Postiin valitusasiakirjat on jätettävä niin ajoissa, että ne ehtivät perille hallinto-oikeuteen viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Postiosoite:

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

PL 120

00521 Helsinki

Käyntiosoite:

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Ratapihantie 9

Helsinki

Faksi: 010 36 42079

Sähköposti: helsinki.hao@om.fi