

Tillståndsvillkor för Postnord Group AB

Saken

Villkor enligt 2 kap. 4 § postlagen (2010:1045)

Post- och telestyrelsens avgörande

Postnord Group AB:s (Postnord) tillstånd (dnr 97/4769) att bedriva postverksamhet ska med stöd av 2 kap. 4 § postlagen förenas med de villkor som framgår av detta beslut, se punkterna 1-5.

Om Postnord uppdrar åt annan att helt eller delvis tillhandahålla tjänster som omfattas av tillståndet ska Postnord säkerställa att tjänsterna utförs i enlighet med postlagen, postförordningen, föreskrifter som meddelats med stöd av postlagen samt de tillståndsvillkor som framgår av detta beslut.

Bakgrund

Frågor om tillstånd prövas enligt 2 kap. 2 § postlagen av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten). Post- och telestyrelsen (PTS) är tillståndsmyndighet enligt 2 § postförordningen (2010:1049). Tillstånd att bedriva postverksamhet får förenas med villkor enligt vad som närmare anges i 2 kap. 4 § postlagen.

PTS beslutade den 13 mars 1997 (Dnr 97/4769) att bevilja Posten AB (numera Postnord Group AB) tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 4 § i då gällande postlag (1993:1684). Den 11 september 2015¹ utfärdade PTS beslut om tillståndsvillkor enligt 2 kap. 4 § postlagen som, efter förlängning,² gäller t.o.m. den 31 mars 2018.

TILLSTÅNDSVILLKOR

¹ Dnr 15-8920

² PTS beslut av den 12 juni 2017, dnr 17-5365.

1. Tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten

1.1 Skyldighet att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord ska tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten, vars omfattning och tillämpning framgår av 3 kap. 1 och 2 §§ postlagen och så som den närmare specificeras i dessa villkor, punkterna 1.1-1.9.

Skäl:

Enligt 2 kap. 4 § 2 postlagen får tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor för tillståndshavaren att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 1 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 3 kap. 2 §.

PTS får enligt 5 § postförordningen för en eller flera tillståndshavare förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

De redovisningsregler som anges i postlagen och i postdirektivet³ träffar endast en utsedd tillhandahållare. Detsamma gäller vissa regler rörande prissättning. Såväl prissättningsreglerna som redovisningsreglerna är nödvändiga för att PTS ska kunna utöva en effektiv tillsyn över prissättningen. Dessa regler utgör i sig skäl för att utse tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten (Jfr prop. 2009/10:216 s. 53). PTS bedömer mot bakgrund av behovet av att kunna utöva tillsyn att tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten ska utses så att samtliga krav som ställs på denna tjänst i postlagen ska vara uppfyllda (se prop. 2009/10:216 s 52. f).

PTS har inte kunnat konstatera att den samhällsomfattande posttjänsten, det vill säga postförsändelser upp till 20 kg, i någon del tillgodoses av marknadens aktörer i konkurrens på

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG (2008 års postdirektiv).

kommersiella grunder. Bedömningen grundar sig på de marknadsanalyser som gjordes i 2015 års postlagsutredning⁴ och PTS egna analyser som redovisats i rapporten Svensk Postmarknad 2017⁵. PTS anser därför att beslutet ska omfatta en skyldighet att tillhandahålla *hela* den samhällsomfattande posttjänsten såsom den beskrivs i 3 kap. 1 och 2 §§ postlagen.

På den svenska brevmarknaden finns ett trettiotal postoperatörer. Postnord har en marknadsandel räknat i andel utdelade brev som uppgår till 80,7 procent. Den näst största operatörens, Bring Citymail Sweden AB, marknadsandel uppgår till 17,5 procent. Bring Citymail, jämte samarbetspartners bland de företag som delar ut morgontidningar, kan dock i enskilda utdelningsområden nå upp till väsentligt högre andel av utdelade brev. Resterande postoperatörer har en sammanlagd marknadsandel på 1,8 procent.⁶ Postnord är den enda postoperatören som har ett rikstäckande nät (100 procent av landets postmottagare) och den enda av de större postoperatörerna som har utdelning fem dagar i veckan.

Mot denna bakgrund och för att säkerställa kraven på kvalitet, rikstäckning, tillgänglighet, prissättning och redovisning bedömer PTS att det inte finns någon postoperatör som kan utgöra ett komplement till Postnord att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. PTS finner således att det är lämpligt att utse endast *en* tillhandahållare (och inte flera) samt att det är Postnord som därmed ska tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.

1.2 Insamling och utdelning

Postnord ska se till att en insamling och en utdelning av postförsändelser upp till 20 kg görs varje helgfri måndag till fredag. Som helgdagar räknas i detta sammanhang också midsommar-, jul- och nyårsafton.

Postnord har rätt att göra undantag från kravet på insamlings- och utdelningsfrekvens i första stycket i områden:

⁴ Till sista utposten - En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:54), kap. 4.

⁵ PTS-ER 2017:4.

⁶ Svensk postmarknad 2017 s. 30-31.

- som är särskilt glest befolkade,
- som saknar bilväg som är farbar året runt eller
- med öar utan fast landförbindelse och som saknar reguljär färjetrafik under en eller flera av veckans ordinarie arbetsdagar.

PTS kan på begäran av Postnord i vissa fall besluta om undantag under andra omständigheter än de förhållanden som anges i andra stycket.

Innan Postnord undantar områden från kraven i första stycket ska Postnord utreda olika alternativ för att upprätthålla insamling och utdelning varje helgfri måndag till fredag. Utredningen ska bland annat omfatta möjligheter att upprätthålla normal insamlings- och utdelningsfrekvens via:

- postlåda efter lantbrevbärarens huvudväg
- samhällsbox (fribox)
- underentreprenör som kör reguljär linjetrafik (om den finns etablerad fem dagar per vecka).

När Postnord bestämmer alternativ frekvens för insamling och utdelning ska Postnord ta hänsyn till relevanta faktorer. Det omfattar exempelvis att bedöma tillgång till alternativa kommunikationsmöjligheter (såsom bredbandsuppkoppling), kollektivtrafik i området, avstånd till insamlings- och utdelningsställen och förekomst av användare med särskilda behov av postservice. Insamlings- och utdelningsfrekvensen får inte understiga två dagar i veckan. Postnords utredning ska även omfatta en dialog med användare och andra berörda om deras behov av posttjänster och de olika alternativ för utformning av insamlingen och utdelningen som finns.

Postnord ska dokumentera:

- hur många användare (hushåll respektive näringsidkare) som är undantagna från insamlings- och utdelningsfrekvens enligt första stycket,
- aktuell insamlings- och utdelningsfrekvens för dessa användare samt avstånd till mottagarnas postlåda,
- adresser för de användare som är undantagna,
- skälen till att dessa användare är undantagna samt
- den utredning som Postnord ska genomföra innan undantag görs från kravet i första stycket.

Dokumentationen ska hållas uppdaterad.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen. I 3 kap. 1 § 1 postlagen anges att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven på att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och en utdelning av postförsändelser.

Sveriges geografi, med svårtillgängliga områden och ibland långa avstånd mellan postmottagarna, tillsammans med det förändringstryck som postmarknaden befinner sig under har lett till att PTS anser att det finns skäl att i dessa tillståndsvillkor förtydliga i vilka fall undantag från insamlings- och utdelningsfrekvensen enligt huvudregeln får göras i dagsläget.

Undantag kan bland annat göras i områden som är särskilt glest befolkade. Med det avses områden där det är betydligt färre än 2,0 avlämningsställen per kilometer sidoväg.⁷ Med hänsyn till regeringens intention att den samhällsomfattande posttjänsten ska fortsätta att ha samma omfattning och försäkra alla användare en tjänst av samma kvalitet som hittills⁸, ska undantagsmöjligheterna i särskilt glest befolkade områden användas restriktivt.

PTS har möjlighet att medge undantag även vid omständigheter som inte faller under de förhållanden som särskilt utpekats i villkoret. Beslut om sådana undantag kan bli aktuella om till exempel oskäligt höga kostnader skulle bli följden av en ordinarie insamlings- och utdelningsfrekvens. En annan omständighet kan vara om användarnas behov av posttjänster inte längre motsvarar kravet på normal insamlings- och utdelningsfrekvens på grund av ändrade kommunikationsmönster. Beslut om sådana undantag kan bli aktuella i tätort där väl fungerande alternativa kommunikationsmöjligheter finns tillgängliga.

⁷ Jfr. PTS allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6).

⁸ Prop. 2009/10:216 s 42 ff.

Alla postanvändare ska ha tid att hantera fakturor och andra tidskritiska försändelser. Insamlings- och utdelningsfrekvensen får därför aldrig understiga två dagar per vecka. Insamling och utdelning bör göras med en högre frekvens än två dagar i veckan om det finns särskilda behov av det.

Den dialog som utredningen ska omfatta ska bland annat utgå från det åtagande som PTS och Postnord upprättade gemensamt 2013.⁹

1.3 Tjänst som inte förutsätter tillgång till internet

Postnord ska tillhandahålla i vart fall en posttjänst, för att skicka och ta emot postförsändelser upp till 20 kg, som inte förutsätter att användare har tillgång till internet för att kunna nyttja tjänsten.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen och 3 kap. 1 och 2 §§. Den samhällsomfattande posttjänsten ska, som framgår av definitionen i 1 kap. 2 § postlagen, vara tillgänglig för alla användare.¹⁰ Många av Postnords tjänstevillkor förutsätter att användarna har tillgång till internet och trenden är att allt fler av Postnords tjänster tillhandahålls via internet. PTS bedömer därför att Postnord behöver säkerställa att alla användare har tillgång till åtminstone en tjänst, som inte förutsätter tillgång till internet. Syftet är att alla ska kunna skicka/ta emot postförsändelser upp till 20 kg, till priser som är rimliga och kostnadsorienterade.

⁹ PTS dnr 13-9710.

¹⁰ *Samhällsomfattande posttjänst*: en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

1.4 Mätning av befordringstider för brev som lämnas in för tvådagarsbefordran

Postnord ska se till att det utförs oberoende mätningar av befordringstid för brev som lämnas in för tvådagarsbefordran. Vid dessa mätningar ska den gemensamma europeiska standarden SS-EN 13850:2012 (Posttjänster – Servicekvalitet – Mätning av befordringstid för A-post) tillämpas för enstaka brev. Om brevsändningar ingår i tjänsten ska för dessa sändningar tillämpliga delar av standarden användas.

Följande mått från mätningarna ska dokumenteras av Postnord:

- Andel av brev som kommit fram dag J+2 (*transit-time Quality-of-Service (QoS) for J+2*)
- Precision (*accuracy*)
- Antal testbrev

Måtten ska dokumenteras för enstaka brev respektive brevsändningar var för sig och anges dels totalt (för riket), dels per terminalområde. Med terminalområde avses det geografiska område till vilket försändelserna sprids från respektive brevterminal.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen. I 3 kap. 1 § 3 postlagen anges att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att bestämmelser om befordringstider, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, efterlevs.

Enligt 6 § postförordningen ska minst 95 procent av de brev som lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid och för vilka avsändaren betalat det pris som gäller för tvådagarsbefordran (oavsett var i landet de har lämnats in) ha delats ut inom landet inom de två påföljande arbetsdagarna.

PTS ska enligt samma bestämmelse årligen kontrollera att ovan nämnda krav är uppfyllt och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll. Villkoret är nödvändigt för att PTS ska kunna utföra denna kontroll.

För att denna kontroll ska bli tillförlitlig måste mätningen av befordringstider ske genom en systematisk och vedertagen metod, vilket säkerställs genom att standarderna standarden SS-EN 13850:2012 tillämpas för mätningarna.

1.5 Redovisning av priser och villkor

För de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten ska Postnord hålla priserna och de allmänna villkoren tillgängliga på Postnords webbplats.

I de fall Postnord tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor gäller följande. Rabatter som grundar sig på aggregerade volymer under en viss tidsperiod (exempelvis årsvis) för viss tjänst/vissa tjänster ("volymrabatt") och rabatter som grundar sig på sändningsstorlek (volym per inlämningstillfälle) av försändelser upp till 2 kg ("sändningsrabatt") ska, för de tjänster där sådana rabatter erbjuds, redovisas öppet på Postnords webbplats med angivande av rabattsatser och volymintervaller för de olika rabattnivåerna. Undantag från detta krav medges emellertid i det fall slutpriset efter avdragen rabatt redovisas för de olika rabattnivåerna på Postnords webbplats.

Rabattsatsen för en volymrabatt i ett visst volymintervall ska anges antingen som ett enskilt värde eller som ett rabattintervall. Om Postnord redovisar rabattsatsen som ett rabattintervall får rabattintervallens omfattning inte överstiga en femtedel av den maximala rabatten som kan erhållas för den aktuella tjänsten.

I de fall Postnord tillämpar andra rabatter än volymrabatter och sändningsrabatter enligt distinktionen ovan ska Postnord på sin webbplats för alla sådana rabatter öppet redovisa:

- tydliga villkor/förutsättningar för att erhålla viss rabatt
- maximal rabatt och vilka krav som ska vara uppfyllda för att kunna erhålla maximal rabatt
- de principer som ligger till grund för beräkning av rabatten/slutpriset. Principerna behöver emellertid inte anges i de fall rabattsats eller slutpris efter avdragen rabatt redovisas öppet på webbplatsen.

Ändringar av priser, principer och/eller villkor ska meddelas, via webbplatsen eller skriftligen till den som kan beröras, senast 30 dagar innan de träder i kraft.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen. I 3 kap. 1 § 6 postlagen anges att villkoren för den samhällsomfattande posttjänsten ska vara allmänt tillgängliga. Sistnämnda bestämmelse genomför artikel 6 i 2008 års postdirektiv¹¹ som anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att den eller de som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten regelbundet ger användarna och tillhandahållarna av posttjänster tillräckligt utförlig och aktuell information om de samhällsomfattande tjänster som erbjuds, särskilt vad gäller allmänna villkor för tillgång till dessa tjänster samt priser och nivån på tjänsternas servicegrad och kvalitet. PTS anser att det är lämpligt att denna information framgår av Postnords webbplats.

Om Postnord erbjuder särskilda priser och andra särskilda villkor så ska dessa vara öppna för insyn och tillämpas icke-diskriminerande enligt 3 kap. 2 § tredje stycket postlagen. Rabatter ingår normalt som en komponent i så kallade särskilda priser (individuellt förhandlade priser).

För att underlätta för användarna och andra som nyttjar tjänsterna i deras val av tjänst men också val mellan att anlita enbart Postnord eller anlita Postnord jämte en eller flera konkurrenter, är det angeläget att rabatter redovisas öppet. Det är vidare viktigt för att minska risken för diskriminerande prissättning. Det är därför nödvändigt att de principer (se prop. 2009/10:216 s. 57) som tillämpas för priser, rabatter och övriga villkor redovisas tydligt på Postnords webbplats i de fall full transparens inte råder. Med full transparens avses här öppen redovisning av rabattsats alternativt slutpris efter avdragen rabatt. Eventuella pristillägg likställs i sammanhanget med rabatter.

För att informationen ska vara tillräckligt utförlig och aktuell ska Postnord öppet ange vilka volymintervaller och rabattsatser som tillämpas för volymrabatter och sändningsrabatter. Om Postnord

¹¹ Prop. 2009/10:216 s. 95.

redovisar slutpris efter att rabatten är avdragen¹² behöver inte själva rabattsatsen anges, eftersom det då går att räkna ut rabattsatsen.

Rabattsatsen för en volymrabatt i ett visst volymintervall kan anges på olika sätt. Rabattsatsen kan anges som ett enskilt värde (till exempel 2,0 procent) eller som ett rabattintervall (till exempel 2,0-3,0 procent). För att bestämmelsen ska kunna fylla sitt syfte får rabattintervallen inte bli så omfattande att de inte kan tjäna som vägledning för den som ska nyttja tjänsten. En begränsning av rabattintervallens maximala omfång, har därför förts in i villkoret.

Även avseende andra rabatter än volymrabatter och sändningsrabatter gäller att den som vill nyttja tjänsten ska kunna göra en bedömning av om denne kan vara berättigad till rabatten överhuvudtaget. Dolda rabatter är inte tillåtna. Själva grunden för rabatten ska anges på ett sådant sätt att det är entydigt vad som gäller för att kvalificera sig för rabatten. Däremot behöver de fullständiga villkoren för enskilda kunder inte anges i detalj på webbplatsen. Den som vill nyttja tjänsten ska kunna göra en rimlighetsbedömning av rabattens storlek vid vissa givna förhållanden. Om Postnord inte öppet redovisar rabattsatser eller slutpriser efter avdragen rabatt ska de principer som ligger till grund för beräkningen av rabatten/slutpriset anges.

Postnord ska meddela ändringar av priser och villkor, inklusive de principer som ligger till grund för prissättningen senast 30 dagar innan de träder ikraft. Postnord tillämpar normalt en sådan meddelandefrist, vilket bedöms vara en tillräckligt lång tid för att ge marknaden en skälig möjlighet att anpassa sig till nya förutsättningar.

1.6 Uppgifter om rabatter på begäran

De som vill nyttja de samhällsomfattande posttjänsterna och som efterfrågar prisuppgifter, ska på begäran utöver prisuppgift även få uppgift om vilken eller vilka rabatter som erbjuds/avtalats samt storleken på rabatten/rabatterna specificerad per tjänst.

¹² Jfr exempelvis Postnords nuvarande (170101) prislistor (särskilda villkor) för brevsändningar.

Skäl:

Villkoret har meddelats med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen och kravet på att prissättningen ska vara öppen för insyn i 3 kap. 2 § postlagen. Det är angeläget att den som vill nyttja tjänsterna får tillräckligt med information om erbjudna priser/rabatter för att kunna göra aktiva val beträffande olika tjänster (produktmix) men också beträffande val mellan att anlita enbart Postnord eller anlita Postnord jämte en eller flera konkurrenter. En icke-transparent prissättning kan dessutom verka konkurrenshämmande då den som vill nyttja tjänsten inte kan räkna på alternativkostnaden i de fall de önskar anlita en eller flera konkurrerande postoperatörer.

1.7 Kalkylering och redovisning

1.7.1 Allmänt om kalkylering och redovisning

Postnords kalkylering och redovisning ska vara utformad på ett sådant sätt att tillståndsmyndigheten kan kontrollera att priserna för de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är rimliga, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade samt att korssubventionering mellan tjänster inom och utom den samhällsomfattande tjänsten inte förekommer.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen.

Att priserna ska vara rimliga följer av definitionen av *samhällsomfattande posttjänst* i 1 kap. 2 § postlagen och att prissättningen ska vara icke-diskriminerande och kostnadsorienterad framgår av 3 kap. 2 § postlagen. Kraven på redovisning och kalkylering följer av 3 kap. 2 § andra stycket postlagen. Bestämmelserna om redovisningssystemet avser primärt att förhindra korssubventionering.¹³

1.7.2 Kalkylsystemet

Postnord ska redovisa kostnader och intäkter för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten samt för tjänster som delar resurser

¹³ Prop. 2009/10:216 s 61.

(nätverk) med samhällsomfattande tjänster. Redovisningen ska göras i ett dokumenterat och transparent kalkylsystem baserat på enhetligt tillämpade och objektivt försvarbara principer för kostnadsredovisning. Begreppet transparent kalkylsystem inkluderar de kalkyler som ligger till grund för Postnords prissättning.

Kostnaderna och intäkterna ska kunna härledas från reviderat bokslut. Det ska framgå vilka fördelningsnycklar som har använts och vilka belopp som därmed fördelats till berörda tjänster. Självkostnaden ska således kunna beräknas för varje enskild tjänst som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Förändringar jämfört med föregående år ska också redovisas. Samtliga omställnings-, utvecklings- och extraordinära poster ska redovisas tydligt.

För gemensamma funktioner avseende verksamhet i olika länder ska kostnadsfördelning och underliggande fördelningsprinciper mellan respektive lands verksamhet redovisas tydligt.

Om förändringar sker i kalkyl- och interna avräkningsprinciper ska Postnord redovisa detta årligen för PTS.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 2 postlagen och 3 kap. 2 § postlagen och innebär ett förtydligande av principerna i artikel 14 i postdirektivet och 3 kap. 2 § postlagen.

I PTS granskning vid tillsynen av Postnords prissättning ingår att bedöma tillförlitligheten i Postnords kalkylsystem inklusive de data som kalkylsystemet grundas på. Inhämtande av ovanstående redovisning är nödvändig för fullgörande av PTS uppdrag. Att även tjänster utanför den samhällsomfattande posttjänsten måste redovisas i de fall de delar gemensamma resurser med samhällsomfattande tjänster följer av artikel 14 punkt 3 iv. Redovisningen krävs för att PTS ska kunna kontrollera att ”samma kostnadsdrivande faktorer [...] tillämpas på både samhällsomfattande tjänster och icke samhällsomfattande tjänster”.

Mindre förändringar utan betydelse för jämförbarhet mot tidigare år, exempelvis uppdaterade fördelningsnycklar, kan redovisas i

samband med att kalkylmaterialet överlämnas till PTS. Väsentliga förändringar bör presenteras för PTS i god tid innan Postnord tar fram de kalkyler som ska redovisas till myndigheten inom ramen för myndighetens tillsynsarbete. Med väsentliga förändringar avses till exempel ändring av kalkyl- eller beräkningsmetoder, vilka har eller kan ha väsentlig betydelse för kostnadsfördelningen mellan tjänster och/eller påverkar jämförbarheten mot tidigare år.

1.8 Posttjänst i glesbygd och förmedling av blindskriftsförsändelser

Postnord ska tillhandahålla följande särskilda posttjänster:

1) Posttjänster för personer som bor utanför tätort utan möjlighet att ta sig till ordinarie utdelningsställe

Tjänsten innebär att personer som på grund av ålder (över 80 år) eller funktionsnedsättning inte har möjlighet att ta sig till ordinarie utdelningsställe och som bor utanför tätort och som dessutom normalt får/skulle få sin post utdelad på visst avstånd från bostaden, i stället får postservice (hämtning och utlämning av postförsändelser samt försäljning av frimärken) i anslutning till bostaden. Tjänsten kan beviljas en enskild postmottagare som uppfyller samtliga nämnda krav efter ansökan till Postnord.

2) Förmedling av blindskriftsförsändelser för synskadade

Tjänsten innebär att Postnord ska förmedla blindskriftsförsändelser (upp till 7 kg) för synskadade mellan avsändare och postmottagare utan kostnad för dessa.

Med blindskriftsförsändelser avses postförsändelser som innehåller text skriven med punktskrift, till exempel böcker, tidningar och personliga brev. Även ljudupptagningar inspelade för synskadade såsom talböcker, taltidningar samt utskick från de organisationer som framställer blindskrift och vilka PTS har godkänt (för att få nyttja denna tjänst) ingår. Musikinspelningar och ljudböcker omfattas inte. Slutligen ingår hjälpmedel för framställning av blindskrift.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 4 postlagen.

Enligt 8 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen får PTS genom upphandling tillgodose de behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda posttjänster.

Av prop. 1993/94:38 s 73 ff och s 141 ff framgår att befordran av blindskriftsförsändelser och handikappservice tidigare utgjorde "sambällsättaganden på postområdet". Tjänsterna reglerades initialt i avtal mellan staten och dåvarande Posten AB till "kostnadsbaserad ersättning". Numera regleras motsvarande tjänster dels i dessa tillståndsvillkor dels i avtal i samband med upphandling.

I syfte att eliminera risken för att de särskilda posttjänsterna inte blir utförda, vilket skulle kunna bli fallet om Postnord avstod från att lämna anbud i respektive upphandling, åläggs Postnord en skyldighet att tillhandahålla de angivna särskilda posttjänsterna i dessa tillståndsvillkor.

Genom upphandlingsförfarande ges Postnord en möjlighet att få särskild ersättning för de särskilda posttjänsterna förutsatt att Postnord lämnar anbud och vinner upphandlingen.

Skulle annan än Postnord vinna en upphandling, helt eller delvis, avser PTS att justera åläggandet i detta villkor i enlighet med avsnitt 5 Förbehåll, så att Postnords skyldigheter jämkas i den del som tjänsterna kommer att utföras av annan.

De tjänster som upphandlas kan komma att omfatta fler krav än de som ställs i detta villkor. Det finns inget krav på Postnord att lämna anbud i upphandlingarna. För att få särskild ersättning för tillhandahållandet av tjänsterna, krävs dock att Postnord deltar i upphandlingarna och tilldelas de upphandlade tjänsterna, vilka i sin tur kommer att regleras mer i detalj i separata avtal.

1.9 Offentliggörande av klagomål

Postnord ska senast den 30 april varje år offentliggöra uppgifter om antalet klagomål som inkommit föregående kalenderår och ange hur klagomålen har behandlats genom att publicera uppgifterna på Postnords webbplats.

Skäl:

Villkoret har meddelats med stöd av 2 kap. 4 § 3 postlagen.

Postnord är i egenskap av utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten skyldigt att enligt 4 kap. 11 § postlagen årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. Genom villkoret preciseras hur och när uppgifterna ska offentliggöras.

Postnord bör vid publiceringen uppge hur man har definierat begreppet klagomål.

Tidpunkten – senast den 30 april – har bestämts för att ge Postnord rimlig tid att sörja för de praktiska arrangemangen kring publiceringen på webbplatsen.

2. Tillförlitlighet och integritet

2.1 Riskanalyser och andra åtgärder

Postnord ska tillgodose rimliga krav på postverksamhetens tillförlitlighet och skydda avsändarnas och mottagarnas personliga integritet genom att säkerställa bland annat att:

- a) postverksamheten bedrivs utan avbrott,
- b) brev kommer fram till adressaten inom den tid som angetts i Postnords kunderbudande,
- c) brev hanteras så att de inte skadas genom yttre påverkan under hanteringen eller av väder och vind,
- d) brev inte exponeras för obehöriga eller lämnas obevakade på sätt som innebär risker i integritetshänseende,
- e) berörd personal har god kännedom dels om reglerna avseende tystnadsplikt, dels om det integritetsskydd som brevhemligheten i 4 kap. 8 § brottsbalken tar sikte på *och att*
- f) de lokaler, fordon och andra platser där brev hanteras uppfyller rimliga krav på säkerhet.

Postnord ska ha dokumenterade och uppdaterade rutiner och processer för att implementera och upprätthålla kraven i första stycket samt säkerställa att berörd personal har god kännedom om dessa rutiner och processer.

Postnord ska årligen och vid behov genomföra riskanalyser som utgår från etablerade standarder och metoder och som ska innefatta åtminstone följande delar:

- 1) Identifiering av samtliga relevanta interna och externa händelser som kan orsaka avsteg i förhållande till kraven i första stycket
- 2) Kvalificerad bedömning av möjliga konsekvenser av de identifierade händelserna för användarna.
- 3) Kvalificerad bedömning av sannolikheten att identifierade händelser inträffar.
- 4) Kvalificerad sammanvägd bedömning av sannolikheten för att identifierade händelser inträffar och de konsekvenser det kan medföra för användarna om de inträffar (riskbedömning).

Postnord ska vidta de åtgärder som bedöms lämpliga med hänsyn till riskbedömningen och kostnaden för åtgärderna. Åtgärdernas lämplighet ska följas upp årligen och vid behov.

Postnord ska dokumentera riskanalyserna och bedömningen som lett fram till slutsatsen om vilka åtgärder som är lämpliga. Dokumentationen ska hållas uppdaterad.

Skäl:

Enligt 2 kap. 4 § 1 postlagen får tillstånd att bedriva postverksamhet bland annat förenas med villkor att på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 6 §. I 2 kap. 6 § anges att postverksamhet ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Av prop. 1993/94:38 s 156f framgår bland annat att med lagens tillförlitlighetskrav menas ”*exempelvis* [PTS kursivering] att breven inte får exponeras för obehöriga eller eljest lämnas obevakade, eller oskyddade på ett sätt som innebär risker från integritetsaspekten” samt att ”[s]kyddet för postkundernas integritet upprätthålls *exempelvis* [PTS kursivering] genom iakttagande av tystnadsplikt.” Vidare framgår av prop. 1997/98:127 s. 35 bland annat att ”postverksamheten i landet måste uppfylla vissa grundläggande behov, exempelvis att

verksamheten tillhandahålls utan avbrott [...]” samt att PTS genom villkor bör kunna säkerställa ”vissa minimikrav på tjänsternas tillförlitlighet”.

Postnord ska säkerställa att verksamheten uppfyller vissa grundläggande krav. Kraven på att se till att verksamheten bedrivs utan avbrott och att den tid som angetts i kunderbjudandet infrias i rätt tid innebär exempelvis att Postnord ska se till att det finns en sådan kapacitet hos organisationen att gällande insamlings- och utdelningsfrekvens kan upprätthållas. Det innebär också att produktionen ska kunna upprätthållas på terminalerna, trots avbrott i elförsörjningen, genom fungerande reservaggregat. Övriga grundläggande krav avser säkerheten vid hanteringen av brev och befordringstiden.

Dokumenterade och uppdaterade rutiner och processer är en förutsättning för att en stor organisation som Postnord ska kunna se till att kraven på verksamheten uppfylls.

Distribution av post räknas som en viktig samhällsfunktion.¹⁴ Det är därmed nödvändigt att genom förebyggande arbete minimera riskerna för avbrott och för andra konsekvenser av händelser som kan påverka tillförlitligheten och integritetsskyddet. Som ett led i att säkra upp en tillförlitlig postverksamhet och integritetsskyddet behöver Postnord genomföra riskanalyser.

Postnords riskanalyser ska bedrivas med kontinuitet och riskanalyserna ses över årligen och, om det behövs, revideras för att lämpliga åtgärder ska kunna vidtas och justeras allteftersom behovet förändras över tid. Riskanalyser ska även genomföras *vid behov*. Med det avses exempelvis att de ska ske inför planerade förändringar i verksamheten som kan påverka postverksamhetens tillförlitlighet eller integritetsskyddet och när händelser som orsakat större avsteg från kraven i första stycket har inträffat. Riskanalyserna ska, för att vara ändamålsenliga, *utgå* från etablerade standarder och metoder, men kan anpassas utifrån den egna verksamheten. Kvalificerade bedömningar innebär att de är utförda av personal med rätt kompetens.

¹⁴ <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27285.pdf>

Genom att Postnord ska bestämma lämplig åtgärd, med hänsyn till såväl den riskbedömning som operatören gör som till kostnaderna för åtgärden, säkerställer PTS att kravet på åtgärder blir proportionerligt.

Risکانalyserna och åtgärdsbedömningarna behöver dokumenteras och hållas uppdaterade för att Postnord ska kunna följa upp arbetet med att säkerställa att lagkraven på tillförlitlighet och skydd av användarnas integritet efterlevs.

2.2 Eftersändning och lagring av brev

Postnord ska ha rutiner som säkerställer att eftersändning och lagring av brev kan ske.

Postnord ska vidare ha rutiner som säkerställer att brev, för vilken mottagaren begärt eftersändning eller lagring, inte delas ut på den ordinarie adressen under den period som eftersändningen/lagringen varar, samt att eftersända brev hanteras och delas ut skyndsamt till eftersändningsadressen.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 1 och 2 kap. 6 § postlagen.

Det är angeläget att postverksamhet bedrivs tillförlitligt. Den postala infrastrukturen ska säkerställa att brev når mottagarna oavsett vilken tillståndshavare som avsändaren anlitat och oavsett var mottagaren bor. Eftersändning och lagring av brev är två tjänster som Postnord förutsätts tillhandahålla för att uppfylla kravet på tillförlitlighet i 2 kap. 6 § postlagen.

Det andra stycket av villkoret avser att säkerställa att eftersändningen fungerar och att utdelning av brev som ska eftersändas inte fördröjs onödigtvis.

2.3 Mätning av befordringstider för brev som lämnats in för annan befordringstid än för tvådagarsbefordran

Postnord ska se till att det under varje år utförs oberoende mätningar av befordringstid för brev som har lämnats in till Postnord för annan befordringstid än för tvådagarsbefordran. Mätningarna ska dokumenteras.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 1 postlagen och 2 kap. 6 § postlagen som anger att postverksamhet ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet.

Kravet på att verksamheten ska bedrivas tillförlitligt är centralt i postlagen. Detta kommer till uttryck i bland annat 2 kap. 1 § postlagen där det anges att det krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet och att tillstånd ska beviljas endast om sökanden kan antas komma att bedriva postverksamhet på det sätt som anges 2 kap. 6 § postlagen, dvs. så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet.

Mätning av befordringstider är ett väl beprövat verktyg för att kontrollera och säkerställa att brevverksamhet bedrivs tillförlitligt. Mot bakgrund av de kvalitetsproblem som har uppmärksammats på senare tid¹⁵ anser PTS dessutom att ett krav på mätning av befordringstider för brev är nödvändigt för att PTS ska kunna granska om Postnords kvalitetsförbättrande åtgärder ger resultat.

Postnord tillämpar redan ett system för mätning av befordringstider och kraven i detta villkor är avsett att befästa den rutin som redan tillämpas och samtidigt skapa utrymme för förbättringsåtgärder.

3. Totalförsvarskrav

Postnord ska beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

Skäl:

Villkoret meddelas med stöd av 2 kap. 4 § 5.

¹⁵ Jfr. avsnitt 1.1 och 1.2 i PTS rapport Svensk postmarknad 2017, PTS-ER-2017:4.

Det är angeläget att samhällets behov av posttjänster tillgodoses även vid svåra påfrestningar och i krig (jfr prop. 1997/98:127 s. 36).

Med posttjänst avses insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning enligt 1 kap. 2 § postlagen.

I prop. 1997/98:127 s 48 anges: ”I det nuvarande avtalet mellan staten och Posten AB förbinder sig Posten AB att mot kostnadsbaserad ersättning tillhandahålla viss service till handikappade och utföra beredskapsåtgärder för totalförsvaret. Genom tredje och fjärde punkten kan sådana tjänster i stället säkerställas genom att i tillståndsvillkor föreskriva en skyldighet för tillståndshavare att mot ersättning tillhandahålla dessa. Detta hindrar inte att PTS även i fortsättningen skall upphandla tjänsterna”.

Enligt 8 § 3 förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen får PTS genom upphandling tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. Någon upphandling av sådana tjänster som omfattas av villkoret är inte aktuell vid ikraftträdandet av detta beslut, men kan komma att aktualiseras. En närmare precisering och avgränsning av kraven kan komma att ske, t.ex. efter upphandling enligt ovan, se förbehåll avsnitt 5. En ändring av villkoret kan komma att meddelas även med mycket kort varsel.

4. Tillståndsvilkorens giltighetstid

Dessa tillståndsvillkor gäller **fr.o.m. den 1 april 2018 t.o.m. den 31 mars 2020**, såvida inte annat följer av ändringar som meddelas i enlighet med avsnitt 5 nedan.

Skäl:

Tillståndsvillkor ska enligt 2 kap. 5 § postlagen gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för tidigare meddelade villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkoren ska ha en giltighetstid på två år i syfte att bibehålla den regulatoriska stabiliteten.

5. Förbehåll

PTS förbehåller sig rätten att under beslutets giltighetstid meddela ändrade villkor, även i betungande riktning, avseende:

- Villkor 1.1, 1.7 och 1.8 avseende ”Tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten”.
- Avsnitt 3 ”Totalförsvarskrav”.

Skäl:

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket postlagen får tillståndsvillkor ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i ett meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta.

PTS förbehåller sig rätten att meddela ändrade villkor rörande Postnords skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i villkor 1.1. Detta ger bland annat PTS en möjlighet, om myndigheten finner skäl därtill, att utse Postnord att endast tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten under giltighetstiden. Vad gäller villkor 1.7, rörande kraven på kalkylering, är det angeläget för PTS att snabbt kunna beakta erfarenheter från myndighetens löpande tillsyn och genom en eventuell anpassning av villkoren i dessa delar göra dessa så ändamålsenliga som möjligt. Därutöver kan villkor 1.8 rörande posttjänst i glesbygd och förmedling av blindskriftsförsändelser behöva justeras för det fall annan än Postnord skulle vinna en upphandling, helt eller delvis, för de tjänster som omfattas av villkoret. Det kan även uppkomma andra skäl under villkorens giltighetstid som kan motivera ändringar.

Mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa¹⁶, förbehåller sig PTS även rätten att ändra tillståndsvillkoret rörande totalförsvaret (avsnitt 3) under tillståndsvillkorens giltighetstid.

¹⁶ Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 s 1.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Detta beslut har fattats av PTS styrelse.

På styrelsens vägnar

Dan Sjöblom
Generaldirektör

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Olof Bjurö, enhetschefen Emma Maraschin och sakkunnige Joakim Levin deltagit.

