

Vår referens: 22–9752, Ert datum: 14 april 2023

Föreläggande att komplettera riskanalys med anledning av utdelningsproblem

Part

Postnord Group AB

Org. nr: 556128-6559

Saken

Föreläggande enligt 4 kap. 16 § postlagen (2010:1045)

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) förelägger Postnord Group AB (Postnord) att senast **den 14 april 2023** komplettera den riskanalys som Postnord inkom med till PTS den 20 januari 2023.

Postnord ska komplettera riskanalysen med följande bedömningar.

- 1) Kvalificerad bedömning av möjliga konsekvenser av de identifierade händelserna för användarna.
- 2) Kvalificerad bedömning av sannolikheten att identifierade händelser inträffar.
- 3) Kvalificerad sammanvägd bedömning av sannolikheten för att identifierade händelser inträffar och de konsekvenser det kan medföra för användarna om de inträffar (riskbedömning).

Bakgrund

PTS tog under sommaren 2022 emot kundklagomål och anmälningar från postmottagare i hela landet om att post varit försenad eller inte delats ut.

I augusti 2022 inledde PTS tillsyn för att undersöka hur Postnord levt upp till kraven om tillförlitlighet enligt 2 kap. 6 § postlagen och punkten 2.1 i Postnords gällande tillståndsvillkor.

PTS beslutade den 8 december 2022 att förelägga Postnord att senast den 20 januari 2023 genomföra och inkomma med en riskanalys med anledning av Postnords utdelningsproblem

under perioden juni – oktober 2022. Enligt beslutet skulle Postnord utifrån riskanalysen även ta fram en handlingsplan med åtgärder i syfte att säkerställa att postverksamheten bedrivs så den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet. Riskanalysen skulle genomföras i enlighet med kraven i punkten 2.1 i Postnords gällande tillståndsvillkor.

Postnord inkom den 20 januari 2023 med ett yttrande samt bilagor benämnda Riskanalys respektive Heatmap. Av handlingarna framgår följande.

Enligt Postnord har riskerna och orsakerna till utdelningsproblemen under perioden juni – oktober 2022 redan redovisats i det tidigare svaret till PTS daterat den 25 oktober 2022. I samma dokument finns även en redovisning av ett antal aktiviteter avsedda att begränsa riskerna och åtgärda identifierade problem samt deras orsaker.

Med anledning av PTS beslut den 8 december 2022 har Postnord fördjupat riskanalysen och inkluderat mitigerande åtgärder. Riskanalysen har därtill förfinats med anledning av fortsatta störningar i Postnords verksamhet under november – december 2022. En så kallad Heatmap har upprättats.

Avslutningsvis anför Postnord att utmaningarna och störningarna i verksamheten varit mer omfattande sedan sommaren 2022 jämfört med tidigare år, men att postverksamheten som bedrivits ändå tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och uppfyller postlagens krav.

Bilaga 1 till Postnords yttrande är benämnd Riskanalys. Den utgörs av ett dokument med en tabell som har kolumner med rubrikerna: Risk, Bevis, Mitigerande åtgärder, Ansvarig funktion/roll centralt, Prioritet 1–10, Start, Slut, Postnords möjlighet att påverka risken, samt Kostnad. Tabellen innehåller 15 identifierade risker som angetts på var sin rad.

Bilaga 2 till Postnords yttrande är benämnd Heatmap – Riskanalys Produktion. Dokumentet består av en tabell där 14 av de risker som identifierats i bilaga 1 getts var sitt nummer. Varje risk har därefter angetts i ett diagram där x-axeln rubricerats Möjlighet att påverka och y-axeln Prioritet. Följande värden har i stigande skala angetts på respektive axel: Mycket Låg, Låg, Måttlig, Hög, mycket hög. Diagrammet visar hur Postnord värderar varje risk utifrån vilken prioritet den getts och i vilken utsträckning som bolaget kan påverka risken.

PTS begärde den 9 februari 2023 in vissa kompletterande uppgifter från Postnord. Genom samma skrivelse fick Postnord även möjlighet att yttra sig över omständigheten att dokumenten benämnda Riskanalys och Heatmap saknar vissa bedömningar som specificeras i bolagets tillståndsvillkor avsnitt 2.1 tredje stycket p. 2–4, se nedan under tillämpliga bestämmelser.

Postnords yttrande

Postnord har den 23 februari 2023 inkommit med de kompletterande uppgifter som PTS begärt och även yttrat sig över att dokumenten benämnda Riskanalys och Heatmap saknar bedömningar som specificeras i bolagets tillståndsvillkor. Postnord anför följande.

I den upprättade riskanalysen har Postnord utgått från standarden ISO 31000. Utifrån processen i ISO 31000 har Postnord identifierat risker, analyserat dessa och tagit fram mitigerande åtgärder. Grunden för Postnords arbete med riskanalyser är alltid ISO 31000 men anpassningar görs utifrån verksamhetens behov. Postnord valde att till viss del anpassa metoden utifrån det läge som var. Den avgörande anledningen till det var att risker som kommer av Covid-19, kriget i Ukraina och det säkerhetspolitiska läget har varit kända och arbetats med under en längre tid medan risker kopplade till sommarens utmaningar framkommer tydligt efter uppföljningen i september/oktober. Gemensamt för dem alla är dock att det handlar om en befintlig utmaning för verksamheten snarare än en potentiell risk. I och med det gjorde Postnord bedömningen att det, i ett första steg, var lämpligast att anpassa modellen när det gäller "kvalificerad bedömning av sannolikheten att identifierade händelser inträffar" samt "kvalificerad sammanvägd bedömning av sannolikheten för att identifierade händelser inträffar och de konsekvenser det kan medföra för användarna om de inträffar". Denna bedömning grundade sig på det faktum att riskerna redan hade inträffat och att konsekvenserna för användarna redan var reella varför Postnord valde att prioritera arbetet med mitigerande åtgärder.

Många av utmaningarna och riskerna som Postnord har i verksamheten är fortsatt en konsekvens av Covid-19, kriget i Ukraina och det säkerhetspolitiska läget. Postnords kommentarer kring dessa utmaningar/risker, externa händelser samt de aktiviteter som genomförs för att minimera negativ påverkan på verksamheten har Postnord redovisat till PTS vid många tillfällen under de senaste åren, oftast utifrån den "begäran om lägesbild" som MSB löpande har begärt in via PTS. I dessa lägesrapporter har Postnord vid ett flertal tillfällen även beskrivit möjliga och faktiska konsekvenser för användarna. Även i svar inom den aktuella tillsynen har Postnord beskrivit att konsekvensen "framförallt är att vi inte har lyckats bemanna alla inhämtnings- och utdelningsslingor dagligen vilket har orsakat förseningar i leveranserna till våra kunder". Postnord skulle möjligen ha sammanställt möjliga och faktiska konsekvenser på ett tydligare sätt men gjorde bedömningen att det redan var känt.

Postnord har gjort bedömningen att det var lämpligt att anpassa sitt riskarbete utifrån det läget som var, dvs. att riskerna redan var ett faktum. Postnord gjorde bedömningen att framförallt punkterna 3 och 4 i tillståndsvillkoren initialt inte tillförde så mycket värde i arbetet utan ansåg att det var bättre att fokusera sina insatser mot identifiering av interna

och externa händelser, framtagande av mitigerande åtgärder samt genomförande och uppföljning av dessa. I det fortsatta arbetet har Postnord planerat att i slutet av mars påbörja en förnyad riskanalys. Då kommer Postnord kunna avläsa den effekt aktiviteterna har fått och utifrån det göra en ny riskbedömning. Vid detta tillfälle kommer givetvis alla delar i riskanalysen vara relevanta.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Av 2 kap. 6 § postlagen framgår det att postverksamhet ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Av 4 kap. 13 § postlagen och 2 § postförordningen (2010:1049) framgår att PTS ska ha tillsyn över efterlevnaden av postlagen och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

Av 4 kap. 14 § postlagen framgår det att PTS har rätt på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Av 4 kap. 16 § postlagen framgår det att PTS får meddela de förelägganden som behövs för att postlagen eller föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Enligt tillståndsvillkor som PTS har beslutat ska gälla för Postnord under perioden den 1 april 2022 till och med den 31 mars 2023 (dnr 21–12544) ska rimliga krav på tillförlitlighet säkerställas genom att postverksamheten bland annat bedrivs utan avbrott och att brev kommer fram till adressaten inom den tid som angetts i Postnords kunderbudande. Postnord, som är utsedd till tillhandahållare av hela den samhällsomfattande posttjänsten, ska enligt punkterna 1.1 och 2.1 i tillståndsvillkoren årligen och vid behov genomföra riskanalyser som utgår från etablerade standarder och metoder. Riskanalyserna 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 enligt punkten 2.1 i tillståndsvillkoren även 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 också enligt punkten 2.1 i tillståndsvillkoren dokumentera riskanalyserna och bedömningen som lett fram till slutsatsen om vilka åtgärder som är lämpliga. Dokumentationen ska hållas uppdaterad.

PTS har den 20 februari 2023 beslutat om nya tillståndsvillkor för Postnord som ska gälla under perioden den 1 april 2023 till och med den 31 mars 2025 (dnr 21–15680). Punkten 2.1 i de nya tillståndsvillkoren är likalydande med de nu gällande villkoren.

PTS bedömning

Postnord är utsedd av PTS att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och ska enligt postlagen och tillståndsvillkoren bedriva postverksamhet så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet. Det innebär bland annat att postverksamhet ska bedrivas utan avbrott och att brev kommer fram till adressaten inom den tid som angetts i Postnords kunderbjudande. I punkten 2.1 i Postnords tillståndsvillkor ställer PTS krav på att operatören ska upprätta riskanalyser vid behov. Av skälen till villkoret anges att "vid behov" exempelvis kan vara när händelser som orsakat större avsteg från kravet om att Postnord ska tillgodose rimliga krav på postverksamhetens tillförlitlighet har inträffat.

PTS bedömer, precis som i det tidigare föreläggandet den 8 december 2022, att Postnords problem i utdelningsverksamheten under juni – oktober 2022 är händelser som utgjort ett större avsteg från postlagens allmänna krav på att postverksamhet ska bedrivas så den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet. En riskanalys ska därför göras.

Postnord har uppgett att de identifierade riskerna som framgår av dokumenten Riskanalys och Heatmap redan inträffat och att framförallt de bedömningar som anges i punkterna 3–4 i tillståndsvillkoren därför inte skulle tillföra riskanalysen något värde, samt att bolaget därför avstått från att inkludera bedömningarna i sin riskanalys. Postnord har även uppgett att någon ytterligare bedömning av möjliga konsekvenser av de identifierade händelserna för användarna inte har gjorts eftersom Postnord bedömt att konsekvenserna redan var kända, bl.a. mot bakgrund av uppgifter som i olika sammanhang har lämnats till PTS. Postnord har uppgett att bolaget istället har fokuserat sitt arbete på mitigerande åtgärder och att genomföra dessa.

I Postnords tillståndsvillkor punkten 2.1 anges fyra delar som en riskanalys ska bestå av. Det är alltså fråga om obligatoriska delar som gäller både för årliga riskanalyser och för riskanalyser som görs vid behov. Som framgår ovan kan "vid behov" betyda att händelser redan har inträffat. Av tillståndsvillkoren framgår att det förutom identifiering av händelser/risker ska göras kvalificerade bedömningar av möjliga konsekvenser av de identifierade händelserna och av sannolikheten att identifierade händelser inträffar. Syftet med det är att dessa delar sedan ska vägas samman i en riskbedömning som i sin tur ska ligga till grund för vilka lämpliga åtgärder som ska vidtas.

PTS noterar inledningsvis att en riskanalys i enlighet med punkten 2.1. i Postnords tillståndsvillkor har ett specifikt syfte och särskilda krav på innehåll. Den information som Postnord tidigare redovisat till PTS om möjliga och faktiska konsekvenser för användarna har haft andra ändamål än att utgöra en riskanalys. PTS konstaterar att dokumenten Riskanalys och Heatmap saknar sådana avgörande bedömningar som är nödvändiga för att en komplett riskanalys som innehåller en framåtsyftande riskbedömning ska anses ha upprättats. Utan bedömningarna går det inte att avgöra hur Postnord har prioriterat de redovisade mitigerande åtgärderna.

Eftersom Postnords riskanalys bestående av handlingarna Riskanalys och Heatmap inte uppfyller kraven i tillståndsvillkoren förelägger PTS Postnord att komplettera handlingarna Riskanalys och Heatmap med en kvalificerad bedömning av möjliga konsekvenser av de identifierade händelserna för användarna, en kvalificerad bedömning av sannolikheten att identifierade händelser inträffar, samt en kvalificerad sammanvägd bedömning av sannolikheten för att identifierade händelser inträffar och de konsekvenser det kan medföra för användarna om de inträffar. Kompletteringen bör också innehålla Postnords definition av begreppen sannolikhet respektive konsekvens för användarna.

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 6101, 102 32 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 något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av enhetschef Emma Maraschin. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Isabelle von Gertten, juristen Simon Törnvall och verksjuristen Emma Edsjö deltagit.

