

Vår referens: 21-11943

Beslut – avslut tillsyn mätning av befordringstider

Part

Postnord Group AB (Postnord), 556128-6559

Saken

Tillsyn enligt 4 kap. 13 § postlagen (2010:1045) i fråga om Postnords mätningar av befordringstider i enlighet med 6 § postförordningen (2010:1049) samt 1.4 och 2.3 i Postnords tillståndsvillkor (dnr 19-13285).

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) avslutar ärendet utan vidare åtgärd.

Bakgrund

Post- och telestyrelsen fick i tillsyn av Postnords införande av en ny produktionsmodell för postutdelning (PTS dnr 21-108) indikationer om att Postnord inte mäter befordringstider i enlighet med tillståndsvillkoren för alla tjänster som ska betraktas som inrikes brev som lämnats in för tvådagarsbefordran. PTS inledde därför tillsyn av Postnords mätningar den 21 september 2021.

Postnord inför stegvis en ny produktionsmodell för postutdelning i Sverige under 2021–2022. Produktionsmodellen, även kallad varannandagsutdelning, innebär att Postnord anpassar sin distributionsprocess i förhållande till postförordningens krav på tvådagarsbefordran. I praktiken innebär modellen att postmottagare får vissa brev utdelade varannan dag. Postnord delar ut försändelser dagligen men brevbäraren skiftar mellan två rundor beroende på vilken dag som utdelningen sker.¹

¹ <https://www.postnord.se/vara-losningar/artiklar/framtidens-post/sa-fungerar-varannandagsutdelning>.

Postnords yttrande

PTS har gett Postnord tillfälle att lämna uppgifter om vilka mätningar operatören låter genomföra och hur förutsättningarna för att genomföra dessa mätningar ser ut. Postnord har även lämnat muntliga uppgifter vid två digitala möten.

Postnord har redogjort för mätresultatet för operatörens 1:a klasstjänster och för frimärkta brev för 2020 samt i huvudsak anfört följande.

Ett mätföretag utför mätningar på uppdrag av Postnord och mätningarna revideras av en oberoende part var tredje år för att kontrollera att mätningarna utförs enligt standard. Postnords uppdrag till mätföretaget är att mäta ca 10 000 1:a klassbrev, ca 12 000 ekonomibrev och ca 80 000 frimärkta brev per år. Detta uppdrag är och har varit i huvudsak samma år 2020, 2021 och 2022. Under 2020 har fler frimärkta brev mätts och något färre 1:a klassbrev och ekonomibrev.

Inom ramen för punkt 1.4 i Postnords tillståndsvillkor är det tjänsten *Inrikes frimärkta brev* som mäts. Postnords tjänstevillkor för tjänsten säger att försändelserna normalt delas ut inom två vardagar efter inlämningsdagen. Tjänsten säljs till direktbetalande kunder och är den tjänst som täcker in alla steg i produktionskedjan, från brevlådetömning till utdelning. Mätningen görs utifrån den europeiska standarden SS-EN 13850:2012 och speglar det verkliga volymflödet och försändelsetyperna, som vikt och format. Testföretaget skickar årligen cirka 80 000 frimärkta testbrev, vilket är många gånger fler än vad standarden kräver.

Postnord bedömer att testföretaget behöver mäta så många brev för att kunna bryta ned resultatet på olika geografiska områden och ändå få ett bra statistiskt underlag. Frimärkta brev är den enda tjänst som går igenom alla Postnords processteg och Postnord anser därför att mätningar av den tjänsten bäst indikerar kvaliteten i operatörens produktion.

Postnord mäter i dag tjänsterna *1:a-klassbrev* och *Ekonomibrevsändning* inom ramen för punkt 2.3 i Postnords tillståndsvillkor. Enligt tjänstevillkoren för 1:a-klasstjänster delas försändelserna normalt ut första eller andra vardagen efter inlämningsdagen, medan leveranstiden för Ekonomibrevsändning enligt villkoren är att försändelserna normalt delas ut senast fjärde vardagen efter inlämningsdagen. Dessa tjänster säljs endast till avtalskunder och tjänsterna omfattar inte alla steg i produktionskedjan. Det beror på att inlämningen ska ske på ett företagscenter eller en brevterminal, förutom i de fall där kunden har tecknat ett hämtavtal med Postnord. Mätningarna görs utifrån den europeiska standarden SS-EN 14534:2016. Även här skickar testföretaget fler testbrev än vad standarden kräver.

Den enda förändringen Postnord gjort av sina mätningar sedan 2018 är att Postnord mäter ekonomibrev mot leverans inom fyra dagar istället för inom tre dagar som tidigare. När Postnord gör större förändringar av mätningarna är det en lång uppstartssträcka.

Kundlöftet för 1:a-klasjtjänsten bygger på en matris som finns på Postnords webbplats. Kundlöftet är antingen befordran övernatt, inom en till två arbetsdagar eller inom två arbetsdagar beroende på var i landet försändelserna lämnas in och delas ut. Övervägande del brev kommer fram övernatt. Postnord har mätt 1:a klasjtjänster sedan 2018. 1:a-klasjtjänster är en större andel av Postnords volym än frimärkta brev.

Efter den fulla implementeringen av varannandagsutdelning kommer fortfarande majoriteten av de brev som tillhör 1:a-klasjtjänster att delas ut den första vardagen efter inlämningsdagen. Detta eftersom utdelning till kunder med postbox, storkundspostnummer och lämnaavtal sker varje vardag. Därmed har Postnord för närvarande inte för avsikt att ändra kundlöftet för 1:a-klasjtjänsterna. Mot bakgrund av detta anser Postnord att 1:a-klasjtjänsterna inte är tjänster som lämnas in för tvådagarsbefordran och därmed inte omfattas av de mätningar som operatören ska göra enligt 1.4 i tillståndsvillkoren.

Vad gäller mätning av brevsändningar har det funnits svårigheter för mätföretaget att rekrytera testbrevsavsändare. Tidigare hade testbrevsavsändare mottagare av testbrev i sina kundregister. I och med nya dataskyddsregler har det funnits en motvilja kring detta förfarande, vilket har försvårat rekrytering av testmottagare. Postnord gör sändningsmätningar gällande alla terminaler, men mätningsunderlaget är inte tillräckligt för månadsunderlag.

Under 2020 lyckades mätföretaget, på grund av pandemin, inte bemanna med tillräckligt många panellister. Därför kan Postnord inte redovisa ett årsresultat för ekonomibrevsändningar för 2020. Sedan restriktionerna släppte i början av hösten 2021 fungerar det bra att mäta ekonomibrev i tillräcklig utsträckning. Postnord kan således presentera ett resultat för 2021 som är statistiskt säkert. Enligt Postnord är kvaliteten god gällande ekonomibreven.

Vad gäller nya produktionsmodellen omfattas sedan den 25 oktober 2021 cirka hälften av landets hushåll, men geografiskt en mindre del. Mätföretaget kan inte göra olika mätningar för olika delar av landet, utan mäter mot samma leveranskrav i hela landet. När det gäller 1:a-klasjtjänster mäts de i relation till kundlöftesmatrisen som finns på Postnords webbplats. För de brev som enligt matrisen ska komma fram övernatt respektive två dagar är det enkelt att avgöra mot vilket värde en ska mäta. För de brev som enligt kundlöftet ska komma fram inom en till två dagar är det inte lika enkelt. Om dessa brev, som enligt matrisen ska komma fram inom en till två dagar, mäts som att de ska komma fram inom en dag så får en ett värde.

Utgår en i mätningen istället från att dessa brev ska komma fram inom två dagar kommer värdet skilja sig något i kvalitetsmätningen. Resultatet kan mot bakgrund av ovanstående vara svårt att tolka för en utomstående och riskerar bli feltolkat. För att mätningarna ska ha ett värde är det viktigt att mäta mot kundlöftet.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Postverksamhet ska enligt 2 kap. 6 § postlagen (2010:1045) bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Enligt tillståndsvillkor som PTS har beslutat ska gälla för Postnord under perioden den 1 april 2020 till och med den 31 mars 2022 (dnr 19-13285) 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 kunderbjudande.

Minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. Det följer av 6 § första stycket postförordningen (2010:1049).

Postnord ska se till att det utförs oberoende mätningar av befordringstid för brev som har lämnats in till Postnord för tvådagarsbefordran (punkten 1.4 i tillståndsvillkoren).

Varje år ska det utföras oberoende mätningar av befordringstid för brev som har lämnats in till Postnord för annan befordringstid än för tvådagarsbefordran (punkten 2.3 i tillståndsvillkoren).

Post- och telestyrelsens bedömning

Befordringstiden för inrikes brev som lämnats in för tvådagarsbefordran ska mätas enligt punkt 1.4 i Postnords tillståndsvillkor och uppfylla befordringstidskravet enligt 6 § postförordningen. Befordringstiden för brev som lämnats in för annan befordringstid än tvådagarsbefordran ska mätas enligt punkt 2.3 i tillståndsvillkoren. För dessa gäller inte något visst lagstadgat befordringstidskrav, utan endast Postnords egna tjänstevillkor. För mätningar enligt 1.4 ska Postnord följa en viss standard, detta krav finns inte för mätningar enligt 2.3 i tillståndsvillkoren.

Postnords tjänst 1:a-klassbrev inrikes har som kundlöfte att breven normalt delas ut första alternativt andra arbetsdagen efter att brevet har lämnats in. Således är vissa brev som befordras med tjänsten inlämnade för tvådagarsbefordran, medan andra inte är det. I takt med Postnords utrullning av sin nya produktionsmodell kommer fler brev än idag delas ut andra vardagen efter inlämning. PTS anser därmed att Postnords tjänst 1:a-klassbrev som helhet omfattas av kravet i 6 § postförordningen och är att betrakta som inlämnad för befordran inom två arbetsdagar eftersom endast en del av breven delas ut övernatt.

De kvalitetsmätningar enligt punkt 1.4 i tillståndsvillkoren som Postnord har låtit genomföra för frimärkta brev visar att kravet att minst 95 procent av dessa brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar är uppfyllt för 2020.

Postnord har genomfört mätningar av befordringstider för ekonomibrevsändningar under 2020 men inte kunnat utföra dem i sådan skala att ett statistiskt säkert resultat kan visas. Med hänsyn till de mätningar operatören genomfört i stort, att Postnord under 2021 kommer kunna redovisa ett resultat för mätningar av ekonomibrevsändningar, samt att operatören genomför förändringar i sin produktionsmodell under året finns det inte anledning för PTS att vidta någon åtgärd i detta avseende.

Postnord gör som helhet omfattande mätningar av befordringstider med fokus på frimärkta brev som mäts enligt 1.4 i tillståndsvillkoren. Postnord mäter långt fler frimärkta brev än brev som befordras med tjänsten 1:a-klassbrev. Frimärkta brev utgör en mindre andel av Postnords tjänster. Det finns dock inte anledning för PTS att ifrågasätta Postnords uppgifter om att mätningar av frimärkta brev ger goda indikationer på kvaliteten även vad gäller andra tjänster då frimärkta brev genomgår alla steg i Postnords produktionsprocess.

Mot bakgrund av de mätningar Postnord gör i stort bedömer PTS att mätningarna Postnord genomför i nuläget uppfyller syftet med de krav PTS ställt i 1.4 i tillståndsvillkoren, då mätningar av frimärkta brev ger goda indikationer avseende befordringstider för brev inlämnade för tvådagarsbefordran som helhet. Skulle PTS framöver få indikationer på att så inte är fallet kan myndigheten komma att ställa krav på att Postnord mäter 1:a-klasstjänster i större utsträckning i enlighet med den standard som hänvisas till i villkor 1.4. PTS bedömer dock att det inte är proportionerligt att i nuläget, i och med utrullningen av nya produktionsmodellen, kräva att Postnord gör förändringar av sina mätningar. Såsom Postnord anfört är det viktigt att mäta mot kundlöftet, vilket Postnord gör. PTS bedömer sammantaget att de mätningar som genomförs är tillräckliga för att säkerställa att kvaliteten är godtagbar och att kravet i 6 § postförordningen är uppfyllt.

Mot denna bakgrund ser PTS inte skäl att vidta någon åtgärd inom ramen för detta tillsynsärende. Ärendet ska därför avslutas utan vidare åtgärder.

Beslutet har fattats av enhetschefen Emma Maraschin efter föredragning av juristen Helene Källse. I ärendets slutliga handläggning har även sakkunnige Joakim Levin deltagit.

