

## EXPUNERE DE MOTIVE

**la proiectul Deciziei președintelui ANCOM pentru modificarea și completarea Deciziei președintelui ANCOM nr. 541/2013 privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare, respectiv la proiectul Deciziei președintelui ANCOM pentru modificarea Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale și a Deciziei președintelui ANCOM nr. 1159/2013 privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către Compania Națională Poșta Română S.A.**

### 1. Introducere

Prin Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, Compania Națională Poșta Română S.A. (denumită în continuare CNPR) a fost desemnată furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale până la data de 31 decembrie 2018. În calitate sa de furnizor de serviciu universal desemnat, CNPR beneficiază de o serie de drepturi precum acela de a solicita compensarea costului net aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal, până la data de 1 iulie a exercițiului financiar ulterior celui pentru care se solicită compensarea.

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 541/2013 privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, modificată și completată prin Decizia președintelui ANCOM nr. 668/2014, „*Dacă, în urma calculării de către furnizorul de serviciu universal a costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal, ANCOM constată că furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal constituie o sarcină injustă pentru furnizorul de serviciu universal, ANCOM va decide, la cererea acestuia, compensarea costului net determinat de furnizarea serviciilor pentru care a fost desemnat.*”

Precizări suplimentare privind cererea de compensare s-au adus prin prevederile art. 14 alin. (6), care menționează că „*Cererea prevăzută la alin. (1) se transmite anual, până la data de 1 iulie a exercițiului financiar ulterior celui pentru care se solicită compensarea, împreună cu situația privind costurile, veniturile și capitalul angajat aferente furnizării serviciilor din sfera serviciului universal, în condițiile stabilite de ANCOM.*” Această precizare este reluată prin art. 5 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 care menționează că „*Cererea pentru compensarea costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal se transmite până la data de 1 iulie a exercițiului financiar ulterior celui pentru care se solicită compensarea, împreună cu situația privind costurile, veniturile și capitalul angajat aferente furnizării serviciilor din sfera serviciului universal din care să reiasă valoarea costului net.*”

Având în vedere faptul că situațiile financiare separate stau la baza elaborării scenariului de bază din calculul costului net, Decizia președintelui ANCOM nr. 1159/2013 cuprinde și obligația de a include informații privind alocarea costurilor și veniturilor pe centre de cost, precum și corelarea cu termenul de depunere a cererii de compensare.

În conformitate cu prevederile Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea CNPR ca furnizor de serviciu universal, aceasta a transmis ANCOM, la 1 iulie 2014, o cerere de compensare a costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal în anul 2013. Ca urmare a analizei detaliate a cererii de compensare și a evaluării caracterului de sarcină injustă a costului net aferent anului 2013, ANCOM a adoptat Decizia președintelui ANCOM nr. 1658/2014 privind cererea de compensare a costului net aferent furnizării serviciilor poștale din sfera serviciului universal în anul 2013.

Totodată, în conformitate cu prevederile Deciziei președintelui ANCOM nr. 1159/2013 privind condițiile de întocmire și auditare a situațiilor financiare separate de către CNPR, acesta are obligația de a realiza și transmite ANCOM situațiile financiare separate pentru fiecare exercițiu financiar până la data de 1 iulie a anului următor pentru care acestea se întocmesc.

## **2. Setul de criterii utilizat în vederea evaluării caracterului de sarcină injustă**

În vederea îmbunătățirii cadrului legal în vigoare, Autoritatea propune completarea legislației secundare, astfel încât aceasta să includă și criteriile generale pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă.

În consecință, ANCOM supune consultării publice un proiect de decizie privind modificarea și completarea deciziei privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal și a deciziei privind desemnarea CNPR ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, astfel încât acestea să includă criteriile utilizabile pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă a costului net al furnizării serviciului universal.

În primul rând, trebuie precizat faptul că în legislația europeană și legislația primară națională nu există definiții ale caracterului de sarcină injustă, pentru evaluarea acestui element fiind necesară o analiză detaliată a unui set de criterii pentru a identifica aspectele și elementele cu relevanță și aplicabilitate pentru piața serviciilor poștale din România.

Totuși, interpretând anumite prevederi din legislația în domeniul comunicațiilor electronice, Curtea de Justiție a Uniunii Europene<sup>1</sup>, în cauza C-222/08, apreciază la pct. 49 al hotărârii că, în ceea ce privește costul net al serviciului universal, acesta „[...] nu reprezintă în mod necesar o îndatorire excesivă pentru toate întreprinderile în cauză, legiuitorul a urmărit să excludă posibilitatea ca orice cost net de furnizare a serviciului universal să dea în mod automat dreptul la o compensatie. În aceste condiții, îndatorirea nejustificată a cărei existență trebuie constatată de autoritatea națională de reglementare înainte de orice compensatie este îndatorirea care, pentru fiecare întreprindere în cauză, prezintă un caracter excesiv din punctul de vedere al capacității sale de a o suporta, ținând seama de ansamblul caracteristicilor proprii acesteia, în special de nivelul echipamentelor sale, de situația sa economică și financiară, precum și de cota sa de piață.”

Abordarea ANCOM pentru evaluarea măsurii în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul de serviciu universal are la bază experiența din alte state europene care au evaluat acest aspect pentru piața serviciilor poștale sau piața serviciilor de comunicații electronice, respectiv criteriile de evaluare utilizate în practica internațională, precum și situația pieței serviciilor poștale din România. De asemenea, în contextul exercițiului de evaluare a caracterului de sarcină injustă a costului net pentru anul 2013, ANCOM a analizat situația financiară și concurențială a CNPR în calitate de furnizor de serviciu universal desemnat, în contextul pieței serviciilor poștale din România, precum și condițiile de piață ale furnizorilor alternativi de servicii poștale, identificând elemente cu relevanță în analiza sarcinii injuste.

Pe baza aspectelor menționate anterior, ANCOM a identificat criteriile și abordările relevante pentru evaluarea măsurii în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul de serviciu universal din România.

### **2.1. Elemente privind situația financiară și concurențială a unui furnizor de serviciu universal cu relevanță în determinarea caracterului de sarcină injustă pentru piața serviciilor poștale din România**

Cu ocazia verificării cererii de compensare a costului net solicitată de CNPR pentru anul 2013, ANCOM a analizat o serie de indicatori privind situația financiară și concurențială a CNPR. În urma acestui exercițiu au rezultat următoarele concluzii, relevante în stabilirea setului de criterii ce va fi utilizat pentru determinarea măsurii în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru care un furnizor de serviciu universal desemnat din România ar trebui compensat:

- Profitabilitatea (pe segmentul serviciului universal și/sau profitabilitatea la nivel global) este un indicator foarte important în evaluarea sarcinii injuste;
- Liberalizarea completă a pieței serviciilor poștale având ca efect eliminarea, de la începutul anului 2013, a monopolului CNPR pe segmentul serviciilor rezervate, nu a avut impact asupra cotei de piață a companiei;

---

<sup>1</sup><http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionId=9ea7d0f130dee3e86ecf985d4db8a8a8de16dc8beec1.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObhqMe0?text=&docid=83745&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=199566>

- Cererea de servicii poștale este influențată de caracteristicile populației, furnizorul de serviciu universal neavând controlul asupra acestui aspect, ca urmare acesta nu poate fi luat în considerare în evaluarea relevanței costului net calculat;
- În România, prețurile pentru trimiteri de corespondență din cea mai rapidă categorie standard, luându-se în calcul paritatea puterii de cumpărare, se situează peste nivelul mediu european<sup>2</sup>;
- În ceea ce privește rata de penetrare, respectiv numărul de locuitori deserviți de un oficiu poștal, România înregistrează un număr mult mai scăzut de locuitori deserviți de un oficiu poștal comparativ cu media europeană. Aceasta indică existența unui cost net mai mare. Totuși, acesta poate fi datorat unor distanțe mai mari între oficii, deci un număr mai mic de locuitori deserviți de un oficiu poștal este o ipoteză rezonabilă în cazul României, ca urmare acest element nu poate fi utilizat pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă;
- De asemenea, așa cum s-a remarcat și în alte state membre, presiunea concurențială a condus la implementarea obligației de serviciu universal într-un mod mai eficient și sustenabil. În fapt, în trei țări cu piețe concurențiale mature (Germania, Suedia și Marea Britanie), furnizarea serviciului universal nu se realizează în pierdere.

## **2.2 Criterii generale pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă**

La nivel european există mai multe abordări teoretice ce pot fi aplicate în procesul de evaluare a sarcinii injuste. ANCOM a analizat aceste abordări, modul în care au fost implementate în practică, precum și relevanța și modalitatea efectivă de aplicare în cazul furnizorului de serviciu universal din România.

Aceste abordări, precum și modul în care pot fi implementate pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă în cazul furnizorului de serviciu universal desemnat în România sunt descrise în continuare.

### ***2.2.1 Orice sarcină este injustă***

Conform acestei abordări, întreaga valoare a costului net asociat furnizării serviciului universal este considerată injustă. Principalul criteriu îl reprezintă valoarea absolută a costului net calculat (inclusiv beneficiile intangibile). Această abordare presupune că într-o piață complet concurențială orice obligație impusă doar în sarcina furnizorului de serviciu universal (fără a fi impusă și furnizorilor alternativi) este considerată injustă și se califică pentru compensare. Astfel, costul net reprezintă o sarcină injustă în măsura în care acest cost depășește beneficiile intangibile și alte beneficii ale furnizorului de serviciu universal.

---

<sup>2</sup> Deutsche Post: Letter prices in Europe, martie 2014

[http://www.dpdhl.com/en/media\\_relations/media\\_library/documents/letter\\_price\\_survey\\_europe.html](http://www.dpdhl.com/en/media_relations/media_library/documents/letter_price_survey_europe.html)

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-23-report-on-benchmarking-the-universal-service-tariffs-fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-23-report-on-benchmarking-the-universal-service-tariffs-fin_en.pdf)

Nuanțând criteriul de mai sus, CERP<sup>3</sup> consideră că există o sarcină injustă doar în situația în care costul net depășește un anumit prag. Astfel, în cazul în care costul net este neglijabil nu va exista o compensare.<sup>4</sup> Totodată, această abordare permite compensarea costului net indiferent de situația concurențială existentă.

Acest criteriu este respins, în practică, la nivel european. Astfel, în cuprinsul studiului realizat de Frontier Economics pentru Comisia Europeană sunt enumerate criteriile posibile pentru a fi analizate de către autoritățile de reglementare (cunoscut fiind faptul că acestea nu sunt explicit specificate în legislația comunitară sau națională privind serviciile poștale, ci este lăsată în seama autorităților de reglementare evaluarea caracterului de sarcină injustă). Raportul prezintă, din punct de vedere teoretic toate criteriile posibile, însă elimină, *ab initio*, criteriul „*orice sarcină este injustă*.”

„Furnizarea serviciului universal determină o sarcină injustă în situația în care conduce la reducerea profitului furnizorului de serviciu universal comparativ cu situația în care acesta nu ar furniza serviciul universal<sup>5</sup>. Astfel, orice cost net pozitiv determinat de obligația de serviciu universal trebuie calificată drept „injustă”. Raționamentul implicit al acestui criteriu este acela că acționariatul furnizorului de serviciu universal desemnat nu ar trebui să suporte niciun cost net determinat de obligația de serviciu universal. **ERGP a respins acest criteriu în cadrul consultării realizate în anul 2011.**”

Criteriul este, de asemenea, în contradicție cu interpretarea Curții de Justiție a Uniunii Europene, așa cum am citat mai sus.

Având în vedere că acest criteriu ia în calcul doar elementele incluse în scenariul alternativ și în cuantificarea beneficiilor intangibile, precum și faptul că este respins în practica europeană, considerăm că **acest criteriu nu poate fi relevant pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă pentru un furnizor de serviciu universal desemnat.**

### ***2.2.2 Valoarea absolută a profitului***

Această abordare are la bază ipoteza conform căreia există o sarcină injustă doar în măsura în care costul asociat furnizării serviciului universal nu este acoperit de beneficiile (profiturile) asociate lipsei concurenței (profituri excesive). Acest criteriu evaluează valoarea absolută a profitului înregistrat de furnizorul de serviciu universal pe segmentul serviciului universal. O condiție de bază a acestei abordări o reprezintă înregistrarea unui cost net mai mare decât profitul înregistrat ca urmare a lipsei concurenței pe piață, pentru a fi considerat astfel o sarcină injustă.

În practică aceasta s-a dovedit o abordare foarte dificil de implementat deoarece este necesară determinarea valorii profiturilor excesive.

---

<sup>3</sup> Comitetul European pentru Reglementare Poștală

<http://www.cept.org/files/1049/documents/List%20of%20documents%20%28history%29/Guidelines%20Calculation%20net%20costs%20USO.pdf>

<sup>4</sup> Studiu privind principiile utilizate în calculul costului net aferent obligației de furnizare a serviciului universal în domeniul poștal, Frontier Economics, 2013

<sup>5</sup> Așa cum menționează Jaag (2011)

Aplicarea acestui criteriu ar putea fi relevantă în evaluarea sarcinii injuste dar în asociere cu un alt criteriu pentru a putea determina nivelul costului net ce ar trebui compensat.

Pe de altă parte, în situația în care și ceilalți furnizori de servicii poștale trebuie să contribuie la finanțarea costului net al serviciului universal, ar trebui analizat inclusiv impactul contribuției la serviciul universal asupra profiturilor acestora, pentru a evalua caracterul de sarcină injustă.

De asemenea, în situația în care există un nivel ridicat de profitabilitate a segmentului serviciilor din sfera serviciului universal, în mod intuitiv costul net nu poate reprezenta o sarcină injustă atât timp cât prestarea serviciilor din această sferă reprezintă o sursă de profit (mai ales în situația în care marja de profit este mai mare decât nivelul considerat rezonabil pentru remunerarea investiției).

### ***2.2.3 Intensitatea concurenței***

Această abordare are la bază ipoteza conform căreia costul net poate fi considerat o sarcină injustă în condițiile în care cota de piață a furnizorului de serviciu universal (determinată pe baza veniturilor înregistrate) se situează sub un anumit prag. În această situație, furnizorul de serviciu universal nu are suficiente resurse la dispoziție pentru a compensa costurile asociate furnizării serviciului universal și costul net pe care îl înregistrează.

De asemenea, analiza acestui factor are avantajul de a lua în considerare relațiile de interacțiune cu segmente individuale ale pieței, însă nu evaluează impactul concurenței asupra prețurilor sau scăderea volumului de vânzări.

Nivelul cotei de piață calculate în funcție de veniturile obținute din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal de 80% a fost stabilit ca fiind un indicator relevant în determinarea măsurii în care furnizorul de serviciu universal în comunicații electronice ar trebui compensat în unele state precum Austria, Bulgaria, Portugalia și Croația. Conform legislației din statele menționate, dacă furnizorul de serviciu universal înregistrează o cotă de piață (determinată pe baza veniturilor) de peste 80%, acesta nu va fi compensat pentru costul net asociat furnizării serviciilor din sfera serviciului universal.

**ANCOM nu consideră acest criteriu relevant pentru situația unui furnizor de serviciu universal desemnat**, deoarece această abordare nu ia în calcul indicatorii financiari înregistrați de furnizorul de serviciu universal și deci nu reflectă capacitatea furnizorului de serviciu universal de a presta serviciile pentru care a fost desemnat cu sau fără compensarea costului net.

### ***2.2.4 Abilitatea de a obține profit (de a nu înregistra pierderi)***

Conform acestei abordări, costul net asociat furnizării serviciului universal reprezintă o sarcină injustă doar în condițiile în care furnizorul de serviciu universal nu atinge cel puțin nivelul pragului de rentabilitate (*break-even point*). Acest prag reprezintă situația în care veniturile sunt egale cu costurile, inclusiv costul capitalului. Astfel, se poate considera că există o sarcină injustă în cazul în care furnizorul de serviciu universal nu este capabil să obțină o marjă rezonabilă de

profit (sau să nu înregistreze pierderi), ca urmare a obligațiilor de serviciu universal. Această abordare presupune determinarea pragului de rentabilitate.

Având în vedere practica internațională, disponibilitatea datelor pentru piața serviciilor poștale din România și respectiv pentru furnizorii de servicii poștale, precum și posibilitatea facilă de implementare, ANCOM **consideră acest criteriu relevant** pentru evaluarea măsurii în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru un furnizor de serviciu universal desemnat.

În practică, în funcție de rentabilitatea capitalului angajat înregistrat de furnizorul de serviciu universal din prestarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligației legale de furnizare a acestora (așa cum rezultă din situațiile financiare separate), acest criteriu poate fi aplicat astfel:

1. Dacă rentabilitatea capitalului mediu angajat înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligației legale de furnizare a acestora se situează peste sau la nivelul ratei rezonabile de rentabilitate<sup>6</sup>, costul net nu afectează capacitatea furnizorului de a obține un profit rezonabil și ca urmare nu reprezintă o sarcină injustă. În acest caz, furnizorul de serviciu universal nu va fi compensat.

2. Dacă rentabilitatea capitalului angajat înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligației legale de furnizare a acestora se situează sub nivelul ratei rezonabile de rentabilitate<sup>6</sup>, această situație poate indica existența unei sarcini injuste datorate obligațiilor de furnizare a serviciului universal, deoarece ar putea fi afectată abilitatea furnizorului de a obține un profit rezonabil. În acest caz, este necesară o analiză mai aprofundată, inclusiv a celorlalte criterii considerate relevante, pentru a evalua măsura în care costul net reprezintă o sarcină injustă și, dacă este cazul, pentru a determina suma efectivă ce va fi compensată.

### ***2.2.5 Valoarea absolută a costului net***

Costul net reprezintă diferența între costurile și veniturile generate în scenariul de bază și costurile și veniturile simulate în scenariul alternativ. Dacă diferența între cele două scenarii nu este semnificativă<sup>7</sup>, costul aferent furnizării serviciului universal nu va fi considerat o sarcină injustă. Compensarea costului net conform acestui principiu ar conduce la afectarea concurenței pe o piață complet liberalizată, deoarece furnizorul de serviciu universal poate utiliza resursele astfel obținute pentru îmbunătățirea calității serviciilor oferite, iar nu exclusiv pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor suportate pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu universal.

Așa cum am menționat și la abordarea descrisă la punctul 2.2.1, respectiv orice sarcină este injustă, **ANCOM consideră că acest criteriu nu este relevant pentru evaluarea sarcinii injuste a unui furnizor desemnat de serviciu universal.**

---

<sup>6</sup> Rata rezonabilă de rentabilitate este echivalentă cu costul mediu ponderat al capitalului, iar valoarea acestuia este determinată de ANCOM pe baza unui model de calcul CAPM

<sup>7</sup> Diferența nu este semnificativă în condițiile în care costul asociat implementării și operării unui mecanism de compensare este disproporționat în raport cu sumele nete plătite furnizorului de serviciu universal

### **2.2.6 Pragul de materialitate**

Conform acestei abordări există un anumit prag procentual peste care costul asociat furnizării serviciului universal poate fi considerat o sarcină injustă. Nu există o recomandare general valabilă privind acest prag de materialitate ce poate fi utilizat pentru evaluarea sarcinii injuste, există totuși mai multe modalități pentru stabilirea nivelului acestuia. Acest prag de materialitate poate fi stabilit ca procent din nivelul total al costurilor (abordare aplicată în Austria – 2% din total costuri și în Republica Cehă – 1% din total costuri), ca procent din cifra de afaceri (abordare aplicată în Belgia și Portugalia – 3% din cifra de afaceri din servicii din sfera serviciului universal) sau ca procent din costurile înregistrate ca urmare a furnizării serviciului universal (abordare aplicată în Ungaria – 1% din costurile aferente furnizării serviciului universal).

Având în vedere aceleași argumente specificate la punctul 2.2.4. Abilitatea de a obține profit, ANCOM **consideră acest criteriu relevant** pentru evaluarea măsurii în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru un furnizor de serviciu universal desemnat.

ANCOM a stabilit nivelul pragului de materialitate pe baza datelor disponibile din practica europeană, luând în calcul piețele poștale din statele cu condiții comparabile cu piața din România. Veniturile din serviciile poștale din sfera serviciului universal sunt considerate un reper relevant prin comparație cu veniturile totale ale furnizorului desemnat, deoarece aceste servicii sunt cele care fac obiectul costului net. Profitul ar fi un indicator mai puțin adecvat, deoarece include componenta de cheltuieli, iar acestea sunt deja luate în considerare prin realizarea calculului de cost net. De asemenea, un prag de materialitate bazat pe un procent din cheltuieli ar avea un grad mai mare de volatilitate comparativ cu veniturile. Astfel, ANCOM consideră relevant pentru piața serviciilor poștale din România un prag de materialitate de **3% din valoarea veniturilor din serviciile din sfera serviciului universal**.

În practică, în funcție de nivelul costului net și valoarea veniturilor din servicii din sfera serviciului universal înregistrate de furnizorul de serviciu universal desemnat, acest criteriu poate fi aplicat astfel:

1. Dacă valoarea costului net stabilit de ANCOM se situează sub 3% din valoarea veniturilor din servicii din sfera serviciului universal, furnizorul de serviciu universal desemnat nu va fi compensat, considerându-se în acest caz că impactul asupra profitabilității este minim/nesemnificativ și deci nu reprezintă o sarcină injustă;
2. Dacă valoarea costului net stabilit de ANCOM se situează peste 3% din valoarea veniturilor din servicii din sfera serviciului universal, furnizorul de serviciu universal desemnat va putea fi compensat cel mult cu suma ce depășește acest prag, doar în condițiile în care din aplicarea setului de criterii a rezultat existența unei sarcini injuste. Suma finală de compensat va fi calculată prin raportare la toate criteriile relevante.

### **2.2.7 Profitabilitatea furnizorului de serviciu universal prin raportare la profitabilitatea principalilor 5 concurenți determinați pe baza cotei de piață în funcție de volumul de trafic**

Conform acestei abordări, nu există o sarcină injustă dacă marja profitului operațional al furnizorului de serviciu universal este mai mare în comparație cu marja profitului operațional al principalilor concurenți. Altfel spus, în aceleași condiții de piață, dacă marja profitului operațional



al furnizorului de serviciu universal este mai mare decât a principalilor concurenți, atunci obligația de serviciu universal nu produce un dezavantaj concurențial pentru furnizorul de serviciu universal desemnat.

Având în vedere scopul analizei efectuate pentru determinarea caracterului de sarcină injustă, și anume evaluarea măsurii în care serviciul universal ar putea produce un impact semnificativ prin comparație cu situația în care nu ar exista obligații de serviciu universal impuse prin legislație, **ANCOM consideră că acest criteriu este relevant. Analiza lui însă nu poate furniza informații complete pentru evaluarea impactului obligațiilor de serviciu universal asupra profitabilității furnizorului desemnat dacă se realizează individual, ci doar în combinație cu celelalte criterii eligibile enunțate mai sus, deoarece acesta reflectă în mod indirect obligația de serviciu universal, exprimând performanța globală a furnizorului de serviciu universal desemnat.**

### ***2.2.8. Utilizarea unui set de criterii***

Raportul ERGP<sup>8</sup> privind calcularea costului net și evaluarea scenariului de bază<sup>9</sup> menționează un număr de factori ce ar putea fi utilizați pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă. Astfel, conform raportului „În vederea evaluării caracterului de sarcină injustă, autoritățile naționale de reglementare ar trebui să aibă în vedere o serie de factori care au în principiu legătură cu condițiile de pe piață, precum și cu gradul de concurență existent în respectiva piață.”

Dintre acești factori amintim:

- existența unui cost net care afectează semnificativ profitabilitatea și capacitatea furnizorului de serviciu universal de a-și recupera o rată rezonabilă a capitalului investit;
- diferențe semnificative față de nivelul profiturilor concurenților (furnizarea serviciului universal constituie o sarcină injustă dacă profitul furnizorului de serviciu universal este mai mic decât al concurenților săi);
- costurile și veniturile furnizorului de serviciu universal, precum și raportul dintre costul net și venituri;
- alte criterii stabilite de autoritățile de reglementare.

### **2.3. Concluzii privind evaluarea caracterului de sarcină injustă al costului net înregistrat de un furnizor de serviciu universal desemnat din România**

Conform analizei detaliate mai sus, pentru evaluarea măsurii în care costul net aferent furnizării serviciului universal reprezintă o sarcină injustă pentru un furnizor de serviciu universal din România, ANCOM consideră că o combinație de criterii și anume: **nivelul pragului de rentabilitate** (principiul „break-even point”), **profitabilitatea furnizorului de serviciu universal** (în raport cu profitabilitatea principalilor săi concurenți) **și pragul de materialitate este combinația optimă** pentru piața serviciilor poștale din România.

Astfel, în condițiile în care furnizorul de serviciu universal desemnat va solicita compensarea costului net înregistrat într-un anumit exercițiu financiar, ANCOM va evalua măsura în care costul net reprezintă o sarcină injustă pentru acesta pe baza combinației de criterii considerate relevante din cele menționate mai sus, în **etape**:

<sup>8</sup>Grupul Autorităților Europene de Reglementare în domeniul serviciilor poștale

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf)

1. ANCOM va analiza **nivelul rentabilității capitalului mediu angajat** înregistrat de furnizorul de serviciu universal desemnat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligației legale de furnizare a acestora, pentru a determina dacă furnizarea serviciului universal reprezintă o sarcină injustă pentru acesta datorită faptului că obligația de serviciu universal nu permite companiei să obțină un nivel rezonabil al profitului.

Un nivel rezonabil al profitului reprezintă măsura în care veniturile depășesc costurile, cu menținerea unei rate rezonabile de rentabilitate pe care operatorul ar trebui să o obțină pentru remunerarea capitalului investit de acționari. În acest caz, ANCOM consideră că marja rezonabilă a profitului se situează la nivelul CMPC<sup>10</sup>.

Astfel, costul net aferent furnizării serviciului universal de către furnizorul de serviciu universal desemnat nu va fi considerat o sarcină injustă dacă rentabilitatea capitalului mediu angajat înregistrat de acesta din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligațiilor legale s-ar afla peste sau la acest nivel al profiturilor rezonabile. În acest caz costul net nu va fi compensat.

Dacă rentabilitatea capitalului mediu angajat înregistrată de furnizorul de serviciu universal din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligațiilor legale se situează sub nivelul CMPC, ANCOM va continua evaluarea prin aplicarea celorlalte criterii.

2. ANCOM va analiza **profitabilitatea furnizorului de serviciu universal în raport cu profitabilitatea principalilor concurenți**. Astfel, dacă marja pozitivă a profitului operațional (EBIT)<sup>11</sup> înregistrată de furnizorul de serviciu universal pe ansamblul companiei se situează **peste cea mai ridicată marjă a profitului operațional** (EBIT) înregistrată de principalii furnizori de servicii poștale, obligațiile impuse de furnizarea serviciului universal nu creează pentru furnizor un dezavantaj semnificativ, ca urmare costul net nu reprezintă o sarcină injustă și nu va fi compensat.

În cazul în care condiția de mai sus nu este îndeplinită, ANCOM va continua evaluarea prin aplicarea celorlalte criterii.

În cazul în care furnizorul de serviciu universal nu înregistrează profit operațional (respectiv marja profitului operațional (EBIT) este negativă, atunci acest parametru nu va fi luat în calcul la determinarea caracterului de sarcină injustă, având în vedere irelevanța acestui indicator în cazurile în care este negativ, mai ales în comparațiile cu alți furnizori - simplul fapt că are o valoare mai mică decât 0 semnalizând o performanță slabă, sub așteptări).

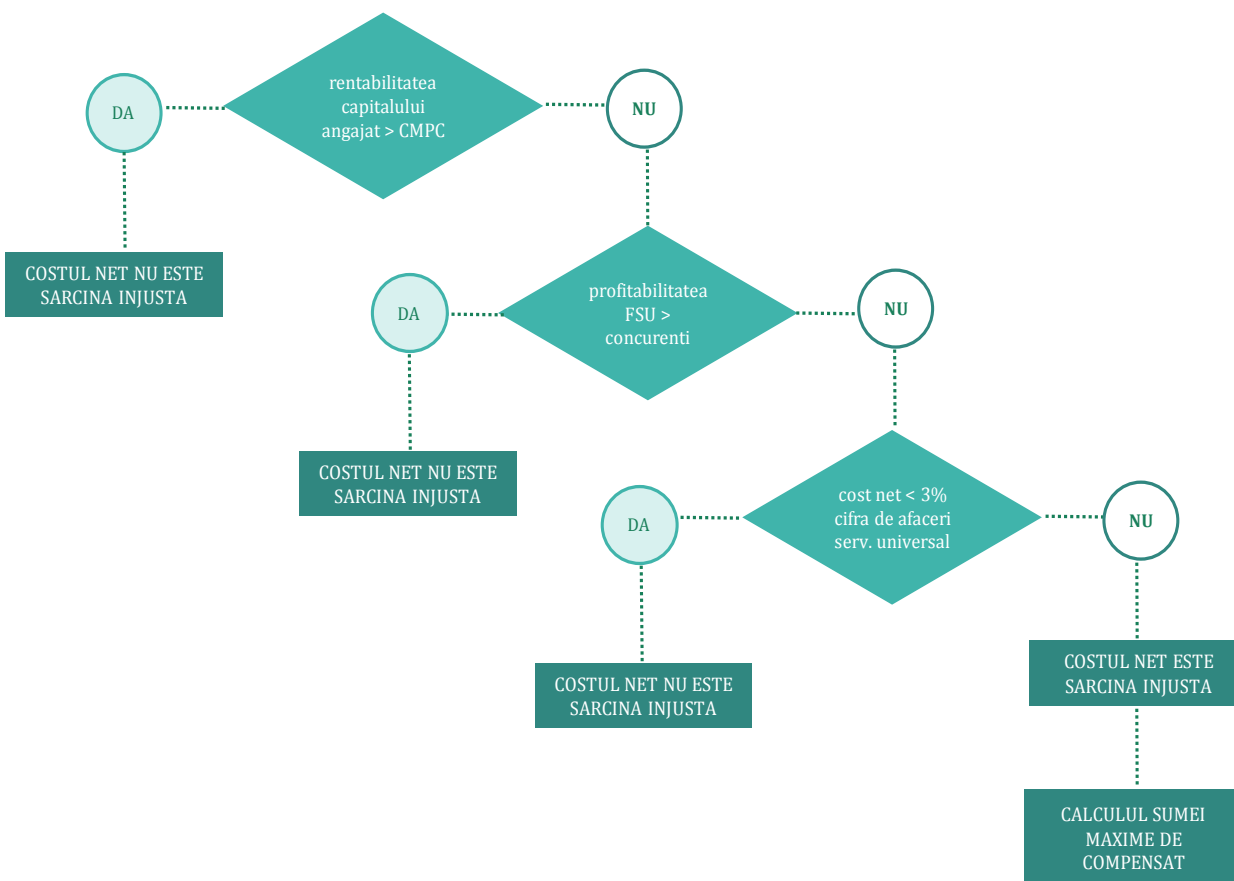
3. În condițiile în care, după aplicarea primelor criterii, s-a determinat necesitatea continuării evaluării, ANCOM va aplica criteriul **pragului de materialitate** pentru a evalua existența unei sarcini injuste. Astfel, dacă valoarea costului net stabilit de ANCOM nu depășește 3% din veniturile realizate din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, acesta nu reprezintă o sarcină injustă și nu urmează a fi compensat. Dacă însă valoarea costului net stabilit de ANCOM depășește acest prag de materialitate, atunci se consideră că reprezintă o sarcină injustă și urmează a fi calculată suma maximă ce poate fi compensată.

---

<sup>10</sup> Costul mediu ponderat al capitalului

<sup>11</sup> EBIT = Earnings Before Interest and Taxes, (Câștiguri înainte de dobânzi și taxe)

Etapele descrise anterior sunt rezumate în următoarea schemă logică:



ANCOM va calcula suma maximă ce poate fi compensată astfel încât profitabilitatea pe segmentul serviciilor din sfera serviciului universal calculată după compensare să nu depășească valoarea CMPC. Astfel, dacă de exemplu, ca urmare a compensării, profitabilitatea serviciului universal ar depăși valoarea CMPC, suma ce va fi compensată va fi calculată astfel încât prin compensare să nu se permită furnizorului de serviciu universal să obțină un nivel de profitabilitate pe segmentul serviciilor din sfera serviciului universal peste cel considerat rezonabil.

Totodată, ANCOM va calcula **suma maximă ce poate fi compensată prin aplicarea criteriului pragului de materialitate**, respectiv valoarea costului net ce depășește 3% din veniturile aferente serviciilor din sfera serviciului universal.

**Va fi considerată sarcină injustă și va fi compensată suma reprezentând valoarea minimă dintre cele două sume calculate mai sus, în limita valorii costului net solicitat de furnizorul de serviciu universal prin cererea de compensare.**

### **Etapele de calcul al sumei ce urmează a fi compensată pot fi sintetizate astfel:**

Calcul S1= diferența dintre nivelul CMPC și profitabilitatea din serviciul universal;

Calcul S2= valoarea costului net stabilit de ANCOM ce depășește 3% din veniturile din serviciul universal;

Calcul S3 = valoarea costului net solicitat de furnizorul de serviciu universal în cererea de compensare;

**SUMA DE COMPENSAT** = min(S1, S2, S3).

### **3. Modificarea termenelor de depunere a cererii de compensare a costului net și a situațiilor financiare separate**

Pe baza experienței anterioare, acumulate pe parcursul primului exercițiu de revizuire a calculului costului net, s-a constatat într-adevăr că, deși au fost respectate termenele de depunere pentru cererea de compensare a costului net și respectiv pentru cererea de depunere a situațiilor financiare separate, datele furnizate de către furnizorul de serviciu universal desemnat au prezentat carențe atât în ceea ce privește nivelul de detaliu la care au fost disponibile, cât și în privința corelațiilor realizate pentru utilizarea informațiilor. Decizia de prelungire a termenelor este analizată în contextul în care va avea drept rezultat scontat maximizarea utilizării resurselor de informații disponibile la nivelul furnizorului de serviciu universal desemnat, astfel încât să fie urmărite cât mai în detaliu atât cerințele metodologiei de determinare a calculului costului net, cât și principiile de elaborare a situațiilor financiare separate, în special principiul cauzalității costurilor.

De asemenea, așa cum a subliniat și furnizorul de serviciu universal desemnat prin corespondența purtată, având în vedere variațiile semnificative ale costurilor înregistrate la nivelul situațiilor financiare separate aferente anului 2013, în comparație cu anul precedent, ANCOM apreciază necesitatea realizării unei analize mai aprofundate, în vederea explicării acestor variații prin schimbări operaționale, iar nu prin schimbarea metodei de alocare a costurilor, astfel încât aceste situații financiare separate să ofere date cât mai fidele. Astfel, ANCOM consideră justificată o prelungire a termenului de depunere a situațiilor financiare separate, cu atât mai mult cu cât informațiile prezentate în scenariul de bază elaborat de CNPR pentru calculul costului net au ca sursă de date situațiile financiare separate auditate și este deci necesară corelarea datelor și informațiilor prezentate la nivelul situațiilor financiare separate cu cele care stau la baza calculului costului net.

Mai mult, în cadrul analizei derulate de ANCOM privind existența unei sarcini injuste și, dacă este cazul, determinarea unui mecanism de compensare, o importanță deosebită o are existența unor informații detaliate și cât mai exacte privind volumul de trimiteri și veniturile înregistrate de furnizorul de serviciu universal desemnat și de alți furnizori de servicii poștale la nivelul anului pentru care se solicită compensarea. ANCOM colectează anual date statistice privind volumele de trimiteri și veniturile furnizorilor de servicii poștale, însă procesul de colectare, verificare și validare a acestor date statistice este unul laborios, finalizarea acestuia realizându-se

în a doua jumătate a fiecărui an pentru anul anterior. Este deci necesară corelarea acestei activități cu analiza cererii de compensare a costului net, a sarcinii injuste și determinarea unui mecanism de compensare.

Totodată, conform prevederilor art. 23 alin. (1<sup>2</sup>) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2013, *“dacă autoritatea de reglementare previzionează existența unei diferențe între costul net determinat și suma colectată prin mecanismul de partajare a costului între furnizorii de servicii poștale și/sau utilizatori, aceasta o comunică Ministerului Finanțelor Publice, până la data de 15 septembrie a fiecărui an, iar Ministerul Finanțelor Publice are obligația introducerii acesteia în proiectul legii bugetului de stat pentru anul următor”*. Este deci necesar un echilibru între nevoia de a dispune de informații cât mai detaliate, verificate din partea CNPR, și timpul rezonabil necesar ANCOM pentru a face, până la 15 septembrie, o estimare privind suma ce ar putea fi necesară finanțării unui eventual cost net de compensat din fonduri publice, ce va trebui transmisă Ministerului Finanțelor Publice în termenul legal.

În concluzie, având în vedere elementele expuse mai sus, ANCOM propune prin prezentul proiect de decizie prelungirea termenului de transmitere a situațiilor financiare separate și respectiv a cererii de compensare a costului net **până la data de 14 august** a anului următor pentru care acestea se întocmesc.

Totodată, menționăm că procesul de analiză a cererii de compensare a costului net aferent anului 2013 de către ANCOM a implicat activități complexe de colectare a unui volum considerabil de date, de analiză detaliată a ipotezelor, datelor și calculelor efective care au stat la baza cererii de compensare a costului net, solicitarea de informații suplimentare, precum și realizarea de studii de piață, identificarea de noi surse de date și efectuarea de ajustări asupra calculelor CNPR în vederea determinării valorii finale a costului net aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal în anul 2013. Acest proces s-a derulat pe parcursul a 6 luni (iulie-decembrie 2014), perioadă ce nu a inclus și etapa de determinare a mecanismului de compensare, întrucât la nivelul anului 2013 costul net înregistrat de CNPR ca urmare a furnizării serviciilor din sfera serviciului universal nu a constituit o sarcină injustă și ca urmare ANCOM a decis necompensarea acestuia.

În același timp, având în vedere totodată și necesitatea finalizării procesului de colectare și validare a datelor statistice pentru piața serviciilor poștale, ANCOM consideră necesară extinderea termenului în care are obligația de a decide cu privire la compensarea costului net și la suma ce urmează a fi compensată de la 135 zile la **160 zile de la primirea cererii de compensare** de la furnizorul de serviciu universal desemnat.

#### **4. Clarificare privind suma maximă care poate fi compensată**

Având în vedere faptul că, urmare a verificării situației privind costurile, veniturile și capitalul angajat aferente furnizării serviciilor din sfera serviciului universal, date și informații ce stau la baza cererii de compensare a costului net al furnizării serviciului universal elaborată de furnizorul desemnat, ANCOM poate constata că sunt necesare ajustări (pozitive sau negative) ale costului net, și de asemenea, având în vedere că inițierea procedurii de compensare a costului net se poate realiza doar la solicitarea furnizorului de serviciu universal, prin depunerea unei cereri

în care este determinată inclusiv suma pentru care se solicită compensarea, considerăm necesară clarificarea ipotezelor privind suma maximă ce ar putea fi compensată, acesta urmând a nu depăși suma menționată în cererea depusă de CNPR.

Având în vedere faptul că proiectele de decizii vizează inclusiv modificarea termenelor pentru întocmirea situațiilor financiare separate și respectiv pentru calculul costului net al serviciului universal, considerăm necesar ca procedura de consultare publică a reglementărilor propuse să se desfășoare în regim de urgență, conform dispozițiilor art. 49 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, termenul pentru depunerea observațiilor fiind de 20 zile de la data publicării pe pagina de internet a ANCOM a proiectelor de decizii.