

EXPUNERE DE MOTIVE
la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și
Reglementare în Comunicații privind raportarea unor date statistice de către furnizorii de
servicii poștale

Potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, Autoritatea Națională de Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare ANCOM sau Autoritatea) are ca rol punerea în aplicare a politicii naționale inclusiv în domeniul serviciilor poștale, având totodată ca atribuție generală în acest domeniu elaborarea și publicarea de rapoarte, studii, analize și alte asemenea, în special pentru evaluarea necesității și oportunității emiterii de noi reglementări, precum și pentru evaluarea și controlul implementării politicilor și reglementărilor în vigoare.

Totodată, prevederile art. 50 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare, acordă ANCOM competența de a impune furnizorilor de servicii poștale obligația de a transmite periodic anumite categorii de informații, în vederea realizării unor rapoarte statistice cu privire la furnizarea de servicii poștale.

Unul dintre obiectivele principale ale ANCOM este adoptarea unor prevederi în legislația secundară care să reflecte în mod corespunzător dispozițiile relevante din cadrul legislativ primar, dar care, în același timp, să contribuie la crearea unui cadru de reglementare din ce în ce mai eficient, predictibil și mai ușor de evaluat.

În anul 2017, în acord cu evoluțiile cadrului legislativ primar, a fost adoptată Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 314/2017 privind raportarea unor date statistice de către furnizorii de servicii poștale, act normativ prin care a fost completată lista indicatorilor statistici corespunzători serviciilor poștale, a fost revizuită procedura de raportare în ceea ce privește indicatorii statistici de tip financiar și au fost introduse o serie de precizări care să ajute la optimizarea procesului de colectare de date statistice.

Raportarea datelor s-a realizat în conformitate cu dispozițiile Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 336/2013 privind mijloacele și modalitatea de transmitere de către furnizori a unor documente, date sau informații către Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, cu modificările și completările ulterioare.

Experiența ultimilor ani în care raportarea datelor statistice s-a realizat în condițiile precizate mai sus a generat însă necesitatea optimizării procesului de colectare de date statistice pe care Autoritatea îl derulează anual, pentru a se crea un cadru de raportare mai ușor de utilizat și care, în același timp, să faciliteze analizarea datelor transmise.

De asemenea, în anul 2018 a fost adoptat Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete, precum și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1263 al Comisiei din 20 septembrie 2018 de stabilire a formularelor pentru transmiterea informațiilor de către furnizorii de servicii de livrare de colete în conformitate cu Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului.

Regulamentele mai sus menționate subliniază faptul că este necesar ca autoritățile naționale de reglementare să dispună de cunoștințe și de informații în scopuri statistice cu privire la furnizorii de servicii de livrare de colete care își desfășoară activitatea pe piață. Totodată, prin aceste acte normative au fost stabilite o serie de informații care trebuie transmise de furnizorii de servicii de furnizare transfrontalieră de colete către autoritățile de reglementare.

Datele statistice cuprinse în Anexele nr. 1 - 9 ale proiectului Deciziei președintelui ANCOM privind raportarea unor date statistice de către furnizorii de servicii poștale conțin informații relevante, necesare ANCOM în vederea urmăririi evoluțiilor atât pe ansamblul sectorului serviciilor poștale, cât și separat, pe anumite segmente de piață.

Indicatorii statistici agregați sau detaliați care rezultă în urma prelucrării acestor date constituie informații necesare:

- a) elaborării și actualizării reglementărilor din sectorul serviciilor poștale;
- b) elaborării, respectiv publicării de rapoarte, studii și analize în domeniul serviciilor poștale, în special pentru evaluarea necesității și oportunității emiterii de noi reglementări, precum și pentru evaluarea și controlul respectării reglementărilor;
- c) întocmirii rapoartelor statistice cu privire la situația existentă în sectorul serviciilor poștale; având în vedere calitatea ANCOM de membru al Sistemului Statistic Național, ca producător de statistici oficiale din domeniul comunicațiilor electronice și al serviciilor poștale, aceste rapoarte sunt incluse în Programul Statistic Național Anual;
- d) elaborării unor raportări către organisme europene și internaționale în domeniu, ca de exemplu către Comisia Europeană, Uniunea Poștală Universală, Grupul Reglementatorilor Europeni de Poștă etc.

Prin urmare, prezentul proiect de decizie aduce următoarele elemente de noutate cadrului de raportare a datelor statistice de către furnizorii de servicii poștale:

Modificarea structurii indicatorilor statistici raportați, ca urmare a necesității de a identifica în mod optim și facil atât totalitatea pieței serviciilor poștale, cât și pe cele mai relevante segmente componente.

Astfel, pentru a înlesni raportările și a evita posibilele confuzii, s-a avut în vedere comasarea și restructurarea informațiilor și datelor colectate conform anexelor 1 și 2 din Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 314/2017, urmând să existe o singură raportare, cu frecvență anuală.

În principal, s-au creat anexe separate prin raportare la categoriile de trimiteri poștale definite prin legislație, care au fost organizate în funcție de calitatea furnizorului (trafic realizat în nume propriu, trafic realizat în calitate de subcontractor, respectiv trafic realizat în calitate de revânzător) și de destinația trimiterii poștale (trafic intern, trafic internațional intrat, respectiv trafic internațional ieșit).

Pentru traficul realizat în nume propriu, este necesară evidențierea principalelor categorii de servicii poștale, precum și a unor trepte de greutate, aceasta realizându-se printr-o structură de tip arbore. În scopul asigurării unei raportări uniforme, această structură a fost aplicată în mod similar pentru principalele categorii de trimiteri poștale: corespondență, imprimate, pachete mici și colete.

Totodată, au fost introduși indicatori de total, care asigură chei de verificare suplimentare, iar fiecare categorie de trafic (exprimat în număr de trimiteri) are drept corespondent și o raportare referitoare la veniturile aferente (exprimate în lei, fără TVA).

În vederea respectării prevederilor Regulamentului nr. 644/2018 și ale Regulamentului nr. 1263/2018, traficul internațional realizat în cadrul Uniunii Europene/Spațiului Economic Europeană a fost evidențiat separat, fiind necesară și raportarea numărului de angajați și colaboratori (persoane fizice autorizate și întreprinderi individuale) pentru două date calendaristice diferite: 30 iunie și 31 decembrie, cu identificarea celor implicați în furnizarea de servicii de livrare de colete.

Noua structură de raportare urmărește să evite cazurile de dublă raportare întâlnite în practică în ultimii ani, generate în principal de calificarea trimiterilor în funcție de includerea în sfera serviciului universal și de repartizarea acestora uneori în funcție de tipul trimiterii, alteori în funcție de tipul serviciului postal atașat. Astfel, conform noii structuri, fiecare trimitere poștală se va încadra la un singur

indicator, prin raportare la serviciile poștale atașate. Totodată, structura propusă va permite identificarea distinctă a valorilor de trafic și venituri aferente serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal.

Pentru a analiza dinamica dezvoltării pieței și pentru a răspunde unor nevoi de raportare ale autorității, în special în relația cu Comisia Europeană și Grupul Reglementatorilor Europeni de Poștă, au fost introduși indicatori privind investițiile (corporale și necorporale) în servicii poștale realizate în România.

Având în vedere calendarul obligațiilor ANCOM de raportare către diverse institutii internaționale precum și observațiile primite în perioada de consultare a proiectului, termenul limită pentru transmiterea datelor de către furnizorii de servicii poștale autorizați la ANCOM a fost stabilit la data de 15 martie a fiecărui an calendaristic. Cu caracter de excepție, pentru perioada de referință reprezentată de anul 2019, furnizorii de servicii poștale au obligația de a raporta datele statistice prevăzute în prezentul proiect de decizie până la data de 15 mai 2020.

Totodată, ulterior procedurii de consultare publică a prezentului proiect de decizie, Autoritatea a efectuat o serie de modificări în cuprinsul deciziei, propunând introducerea unor noi indicatori și, respectiv, a anumitor clarificări, utilitatea unora fiind semnalată și de către respondenți:

ANCOM propune raportarea de către furnizorii de servicii poștale a unui indicator de tipul „procentul trimerilor care ajung la destinatar în Z+x” pentru traficul poștal intern și, respectiv, internațional intrat, de trimeri de corespondență, imprimare, pachete mici și colete. Un astfel de indicator poate contribui semnificativ la evaluarea calității serviciilor poștale, fiind de altfel deja solicitat ANCOM în diverse situații, iar mulți furnizori îl calculează pentru a-și realiza propriile evaluări cu privire la calitatea serviciilor prestate. De altfel, calitatea serviciilor poștale exprimată în timpii de distribuție prezintă o relevanță deosebită pentru caracterizarea situației actuale, dar și a dinamicii pieței în ansamblul său: atât pentru utilizatorii de servicii poștale¹, cât și pentru furnizorii de servicii poștale aflați în concurență unul cu altul².

De asemenea, ANCOM apreciază că locul efectiv unde au fost livrate trimerile poștale prezintă o importanță suficient de mare pentru furnizorii de servicii poștale (în materie de calitate a serviciilor, economii de scară și gamă, infrastructură de distribuție etc.), dar și pentru utilizatorii de servicii poștale, astfel încât să justifice o sub-clasificare statistică. Prin urmare, apreciem că surprinderea realității privind diversitatea opțiunilor de livrare a anumitor categorii de trimeri poștale poate contribui în mod real la mai buna caracterizare a situației și dinamicii pieței. Totodată, ANCOM a luat în considerare necesitatea evaluării gradului de utilizare a sistemelor automate (fiind de așteptat ca acestea să fie din ce în ce mai utilizate), dar și faptul că mulți furnizori realizează în prezent o astfel de analiză a modalităților de livrare, pentru uz propriu și pentru eficientizarea activităților.

Pe cale de consecință, ANCOM a introdus în anexele privind traficul poștal intern și, respectiv, internațional intrat, de trimeri de corespondență, imprimare, pachete mici și colete un indicator privind procentul trimerilor poștale livrate la punctele de contact deservite de personal ori la punctele de contact nedeservite de personal (din care vor fi evidențiate în mod distinct anumite puncte de contact nedeservite de personal, respectiv sistemele automate), respectiv la alte locații.

Totodată, pentru a evita diferențele de interpretare ulterior emiterii deciziei, ANCOM a completat textul art. 3 alin. (1) din Proiect în sensul menționării în mod expres a obligației furnizorilor de a raporta, în mod corect și complet, valorile aferente indicatorilor prevăzuți la art. 2 din același act, ca directă aplicare a prevederilor art. 57 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 și luând în considerare completările aduse acestui act normativ prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2019³.

¹ De exemplu, problemele legate de termenul de livrare a trimerilor poștale au avut cea mai mare pondere în numărul de petiții semnalate ANCOM având ca obiect furnizarea serviciilor poștale (conform celui mai recent raport public de activitate al ANCOM, https://www.ancom.ro/downloadFile/url/RA_final.pdf, pagina 38)

² De exemplu, conform studiului ANCOM privind calitatea serviciilor de coletărie în 2018, din 32 furnizori chestionați, 28 au monitorizat calitatea serviciilor, iar 20 au monitorizat permanent calitatea serviciilor de coletărie – a se vedea https://www.ancom.ro/studii-de-piata_5507

³ Ordonanța Guvernului nr. 27/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale

Prin similitudine cu mecanismul de raportare a datelor statistice din domeniul comunicațiile electronice, astfel cum este reglementat prin Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 333/2013⁴, ANCOM a completat dispozițiile Anexei nr. 1 din prezentul proiect de decizie cu obligația furnizorilor de servicii poștale de a raporta și informațiile referitoare la persoanele fizice sau juridice care exercită controlul asupra furnizorului de servicii poștale care raportează sau asupra cărora acesta din urmă exercită controlul.

Noțiunea de „control” în sensul proiectului de decizie este aceeași cu accepțiunea întâlnită în dreptul concurenței, respectiv aceea că poziția de control decurge din drepturi, contracte sau orice alte mijloace care, fie separat, fie combinate, și având în vedere circumstanțele de drept și/sau de fapt relevante, conferă posibilitatea exercitării unei influențe decisive care se poate manifesta, în special, prin dreptul de proprietate ori dreptul de folosință integrală sau parțială asupra activelor, prin alte drepturi ori contracte care conferă o influență hotărâtoare asupra structurii, voturilor sau deciziilor organelor deliberative; controlul este dobândit nu numai de titularul sau beneficiarul drepturilor, contractelor ori al altor mijloace care, fie separat, fie combinate, și având în vedere circumstanțele de drept și/ori de fapt relevante, conferă posibilitatea exercitării unei influențe decisive, ci și de cel care, fără a fi titular sau beneficiar, are puterea de a exercita drepturi ce decurg din acestea.

Menționăm că un asemenea indicator este util Autorității în exercițiile de prelucrare a datelor statistice pe care ANCOM le efectuează la solicitarea altor autorități, în speță Consiliul Concurenței, în vederea evaluării aspectelor concurențiale din sectorul serviciilor poștale.

În fine, având în vedere că pot exista situații în care un furnizor de servicii poștale, deși autorizat la ANCOM, să nu presteze efectiv servicii poștale sau servicii conexe serviciilor poștale pe parcursul perioadei de raportare, dar care să realizeze investiții în această perioadă, pentru a înlesni procesul de raportare ANCOM a considerat că este util să mute capitolul „Investiții” din cuprinsul Anexei nr. 2 în cadrul Anexei nr. 1 din Proiect. Motivația modificării este dată de faptul că aceste date sunt relevante chiar și pentru un furnizor care nu a prestat servicii poștale în mod efectiv întrucât acestea decurg din însăși calitatea de furnizor de servicii poștale, nefiind asociate în mod automat cu prestarea de servicii poștale.

⁴ Decizia președintelui ANCOM nr. 333/2013 privind raportarea unor date statistice de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau de servicii de comunicații electronice destinate publicului