

Consultare publică privind identificarea condițiilor în care este necesar accesul altor furnizori de servicii poștale la rețeaua poștală publică, la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal pe care Compania Națională Poșta Română are obligația să le presteze și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care aceasta o operează

Autor	ANCOM
Persoană de contact	Roxana Cîrjan
Adresa e-mail contact	roxana.cirjan@ancom.org.ro
Cod document	2017/02/01/RO
Data publicării inițiale	15.02.2017
Data ultimei modificări	-
Data încheierii procesului de consultare publică	07.03.2017
Statut	Proiect
Acțiune așteptată	Răspuns

Cuprins

1	Context	1
2	Accesul la rețea în state membre UE	2
2.1	Reglementarea accesului la nivel european	2
2.2	Tipurile de acces oferite în state membre UE	4
3	Cadrul legal și regimul de acces în România	8
4	Concluziile studiului realizat în perioada 3 – 15 noiembrie 2016	11
4.1	Identificarea apetitului și a nevoilor operatorilor poștali de a beneficia de servicii de acces oferite de CNPR	11
4.2	Identificarea serviciilor și a punctelor de acces la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice a CNPR	12
4.3	Definirea rolului ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice în care se realizează accesul	12
4.4	Condițiile tehnico-economice în care se realizează accesul	12
4.5	Informațiile necesare facilitării accesului	12
5	Identificarea condițiilor în care este necesară stabilirea și impunerea de către ANCOM a condițiilor de acces la rețeaua poștală publică a CNPR	14
5.1	Analiza pieței de servicii poștale din România, 2015	17
5.2	Stabilirea condițiilor în care se va realiza accesul în cazul unei dispute, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării	21

1 Context

Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului a instituit un cadru de reglementare pentru sectorul poștal la nivel comunitar care include măsuri de garantare a serviciului universal.

În februarie 2008, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva 2008/6/CE (denumită „a treia directivă privind serviciile poștale”) care a introdus baza legală pentru realizarea pieței interne a serviciilor poștale, prin parcurgerea ultimei etape legislative în procesul de deschidere progresivă a pieței. A treia directivă privind serviciile poștale recunoaște rolul pe care accesul îl are în promovarea concurenței, adresând în mod direct atât accesul la rețeaua poștală publică a furnizorului de serviciu universal, cât și accesul la elemente de infrastructură și accesul la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal.

În semn de recunoaștere a modului în care accesul a evoluat în diferite state membre, această directivă stabilește că fiecare stat membru individual are dreptul de a adopta măsuri pentru a asigura accesul la rețeaua poștală publică (a furnizorului de serviciu universal desemnat).

Directiva introduce, de asemenea, dispoziții specifice pentru accesul la elementele de infrastructură poștală sau la servicii incluse în sfera serviciului universal, fiind orientată mai mult spre buna funcționare a unei piețe poștale cu mai mulți operatori și spre facilitarea concurenței „end-to-end”. Prin aplicarea efectivă a directivei, modul în care este reglementat accesul urmărește în practică specificul național.

Prezenta consultare urmărește identificarea situațiilor în care este necesară stabilirea condițiilor de acces la rețeaua poștală publică a Companiei Naționale Poșta Română (*denumită în continuare CNPR*), în vederea promovării eficienței economice și a concurenței efective pe piața serviciilor poștale, precum și în vederea maximizării beneficiilor utilizatorilor. Totodată, este necesară identificarea condițiilor în care furnizorul de serviciu universal asigură accesul transparent, proporțional și nediscriminatoriu la elemente de infrastructură și la serviciile din sfera serviciului universal.

Exclusiv în scopul unei exprimări mai sintetice pe parcursul prezentului document, acolo unde nu este precizată expres o anumită categorie de acces, prin acces la rețea înțelegem toate cele trei forme de acces – acces la rețea, acces la elemente de infrastructură și acces la serviciile din sfera serviciului universal.

2 Accesul la rețea în state membre UE

2.1 Reglementarea accesului la nivel european

Regimul de acces la rețea în alte țări europene variază în funcție de modul în care a fost dezvoltat cadrul de reglementare, ținând cont de legislația națională dar și de hotărârile autorităților de concurență și de reglementare.

Articolele 11 și 11a ale celei de a treia directive privind serviciile poștale stabilesc o obligație generală a Statelor Membre de a prevedea accesul la „*elemente de infrastructură poștală sau la servicii poștale din sfera serviciului universal*” furnizate în anumite condiții. În conformitate cu termenii directivei, accesul ar trebui impus „*oricând este necesară protecția intereselor utilizatorilor și/sau promovarea concurenței eficiente*”.

Exemple privind ceea ce se consideră a fi „*elemente ale infrastructurii poștale sau servicii din sfera serviciului universal*” sunt stabilite în directivă. Ele includ „*sistemul de coduri poștale, baza de date cu adrese, cutii poștale, cutii de livrare, informații cu privire la schimbarea de adresă, servicii de schimbare de destinație și serviciul de retur la expeditor*”.

În Marea Britanie¹, concurența bazată pe acces a început să se dezvolte ca urmare a acordului între Royal Mail și UK Mail în 2004 pentru furnizarea de servicii de acces în aval (downstream) care a fost gândit pentru a permite UK Mail să ofere servicii poștale complete („end-to-end”) pentru clienții mari, fără a fi nevoie ca UK Mail să reproducă rețeaua de livrare a Royal Mail. Acest prim acord sub Condiția 9 a licenței Royal Mail a avut loc în urma unor negocieri îndelungate și în urma intervenției autorității naționale de reglementare la cererea UK Mail privind principiile, forma corespunzătoare și punctele de acces la rețeaua Royal Mail. La acea vreme, UK Mail a propus două opțiuni pentru punctele în care ar trebui să obțină acces:

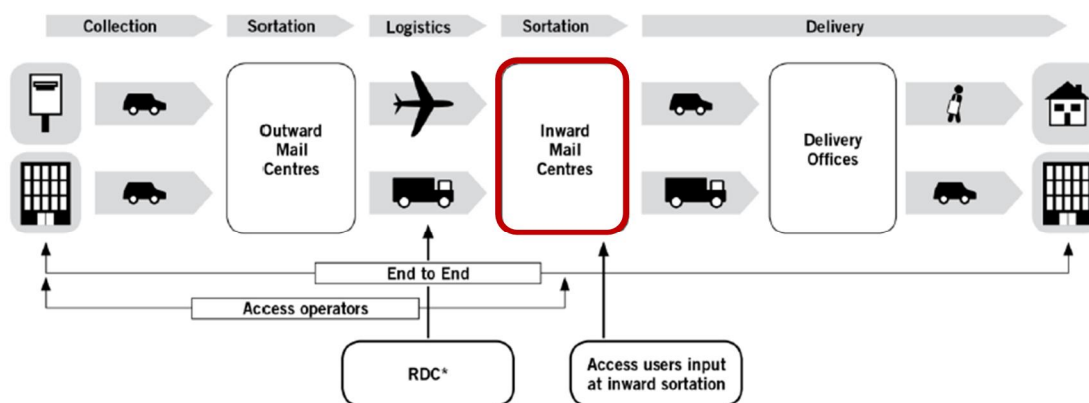
- Birourile de Livrare, sau
- Centrul de Primire trimiteri (IMC - Inward Mail Center).

Ulterior accesul a fost oferit în aceleași condiții și altor operatori, precum și utilizatorilor finali.

IMC a fost ales ca punct relevant de acces între Royal Mail și UK Mail considerându-se că oferă cel mai bun echilibru între:

- Evitarea costurilor operaționale suplimentare/ ineficiente rezultate din acceptarea trimitărilor la un alt punct din rețeaua din aval;
- Beneficiile potențiale ale clienților, permițând concurența în amonte (upstream).

¹ Sursa: UK Postcomm, The building blocks for a sustainable postal service, Access Review 2012 – Initial Proposal



RDC reprezintă centrele regionale de distribuție folosite pentru colectarea corespondenței bulk de la client (de ex: Servicii de sortare)

În Germania, începând din anul 1998, Deutsche Post a fost obligată să acorde acces în aval. Cu toate acestea, reglementarea a fost percepută ca fiind ambiguă cu privire la modul în care trebuie tratată corespondența integratorilor și, prin urmare, inițial nu a fost încheiat niciun acord.

Autoritatea națională de reglementare a reglementat accesul în aval în anul 2000, pe baza metodei „retail minus”, dar numai pentru clienți și corespondența de scrisori din afara ariei rezervate.

În urma deciziilor Oficiului Federal German pentru Cartel din 2005, Deutsche Post a fost obligată să permită accesul în aval nediscriminatoriu clienților mari și integratorilor în condiții pe care autoritatea de reglementare le consideră rezonabile. Această obligație include accesul la centre de sortare a corespondenței primite și expediate. În Germania cota de piață a furnizorilor alternativi a crescut până la aproximativ 14% din totalul volumelor. Prin contrast, în perioada 2008 – 2010 volumele furnizorilor alternativi din Regatul Unit s-au menținut sub 1%.

În Franța, activitățile din amonte au fost liberalizate de o lungă perioadă de timp și clienții mari, companiile de corespondență și integratorii au putut livra corespondența oficiilor poștale de sortare ale La Poste la tarife speciale.

Legea Postală din anul 2005 prevede un acces transparent și nediscriminatoriu la facilitățile deținute sau controlate de către furnizorul de serviciu universal, iar autoritatea națională de reglementare poate fi solicitată să intervină în orice negocieri.

În Olanda, până în anul 2009 legea poștală a permis accesul voluntar, dar, în situațiile în care au fost convenite acorduri de acces, acesta trebuia să fie furnizat în condiții nediscriminatorii. Prin urmare, TNT Post accepta corespondența presortată în cantități en-gross de la concurenții săi în condiții și termeni similari cu cei aplicați clienților mari.

În prezent legislația din Olanda permite accesul pe baza unei analize de piață realizate de către ACM (autoritatea de reglementare).

Sumarizând, analiza abordărilor privind reglementarea accesului la rețeaua poștală adoptate la nivel european relevă o practică variată atât în ceea ce privește reglementarea accesului, cât și în ceea ce privește rezultatele obținute prin intermediul reglementării între piețele unde accesul a fost impus de către autoritatea de reglementare și acele piețe unde accesul a fost negociat pe baze comerciale.

2.2 Tipurile de acces oferite în state membre UE

Accesul la rețeaua poștală publică și la elemente de infrastructură acoperă diferite aspecte operaționale, juridice și economice și ar putea constitui un instrument de reglementare pentru a asigura condiții echitabile, necesare pentru stimularea concurenței în sectorul poștal și dezvoltarea eficientă a pieței.

Accesul la serviciile unui operator poștal tradițional pot fi oferite în condiții rezonabile în diferite puncte ale rețelei. Următorul tabel descrie activitățile aferente și nivelurile de acces întâlnite frecvent:

Tabel 1 – Descrierea nivelurilor de acces²

Niveluri de acces	Descriere
Puncte de acces pentru corespondență în număr mare	Punctele de acces pentru corespondență în număr mare sunt puncte de acces specifice pentru utilizatorii persoane juridice care expediază un număr mare de trimiteri. De obicei, doar trimiterile peste un anumit număr pot fi predate aici. În țările unde aceste tipuri de puncte de acces sunt stabilite (de exemplu, Belgia, Franța) există mult mai multe puncte de acces pentru trimiterile în număr mare comparativ cu numărul de centre de corespondență. Alternativ, furnizorul de serviciu universal colectează corespondența în număr mare (în funcție de cantitate) direct de la clienți.
Centrul de expediere corespondență (EN: OMC - Outward Mail Center)	Correspondența care e încredințată la centrul de expediere de obicei trebuie să fie pre-sortată. Cerințele minime la centrul de expediere în ceea ce privește volumul sau cifra de afaceri sunt mult mai ușor de îndeplinit decât cele de la centrul de primire corespondență.
Centru de primire corespondență (EN: IMC - Inward Mail Center)	Accesul la centrul de primire corespondență înseamnă că utilizatorii transportă corespondența la centrul destinat unde este pregătită pentru livrare. Accesul la centrul de corespondență primită poate presupune o pregătire/sortare detaliată a corespondenței de către utilizatori, de exemplu după: · Coduri poștale; · Oficii de livrare; · Rute de livrare; · Secvențe de livrare.

Punctele de acces pentru corespondență sunt, de regulă, centrele de sortare pentru primire corespondență (IMC) și, respectiv, expediere (OMC). Accesul nu poate fi oferit la toate nivelurile teoretice de acces disponibile. În unele cazuri, accesul nu

² http://bookshop.europa.eu/en/main-developments-in-the-postal-sector-2010-2013--pbKM0113040/downloads/KM-01-13-040-EN-N/KM0113040ENN_002.pdf?FileName=KM0113040ENN_002.pdf&SKU=KM0113040ENN_PDF&CatalogueNumber=KM-01-13-040-EN-N

îmbunătățește eficiența generală a procesului de sortare a corespondenței. De exemplu, nu există acces la oficii de livrare locale în țările incluse în studiu.

Accesul la elementele specifice ale infrastructurii poștale este prevăzut de legislația poștală în toate țările membre UE. Lista prezentată în tabelul 2 sumarizează situația diferitelor tipuri de acces la infrastructura poștală în diferite state membre.

Tabel 2 – Accesul la infrastructura poștală asigurat în Statele Membre ³

Tip de acces	State Membre	Număr
Acces la coduri poștale	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, LU, MT, PL, SE, SI, UK	19
Acces la cutii poștale (P.O. Box)	CY, CZ, DE, DK, EE, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI	15
Acces la căsuțe/cutii poștale de livrare	AT, BE, BG, CY, DE, DK, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, PL, PT, SK, IS	17
Acces la baza de date de adrese	CY, CZ, DE, DK, EL, FR, LT, LU, SI, UK	10
Acces la baza de date pentru schimbare adresă	AT, CY, CZ, DE, DK, EL, FR, LT, LU, SI	10
Acces la servicii de schimbare de destinație și retur ale FSU	CZ, DE, DK, EE, EL, FR, LT, LU, MT, SI	10
Acces în aval în urma accesului voluntar	CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LU, PL, PT, SI, UK	11
Acces în aval impus de autoritate	AT, CZ, DE, EE, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SI, UK	12

Primele șase categorii de acces sunt cele listate în Articolul 11a din a treia directivă privind serviciile poștale.

Ultimele două categorii din această listă arată dacă autoritățile naționale de reglementare au dreptul de a reglementa alte două tipuri de acces: accesul în aval (downstream) în urma accesului voluntar și accesul în aval impus de autoritate. Diferența este că, în prima situație, autoritățile naționale de reglementare pot solicita furnizorului de serviciu universal desemnat să furnizeze accesul în condiții nediscriminatorii și altor operatori poștali în condițiile în care furnizorul de serviciu universal oferă deja acces în aval unui operator poștal. De exemplu, autoritatea națională de reglementare ar putea impune furnizorului de serviciu universal să ofere condiții de acces în aval similare cu cele oferite clienților cărora le sunt oferite cele mai bune tarife. În a doua situație, autoritățile naționale de reglementare pot solicita furnizorului de serviciu universal desemnat să ofere acces chiar dacă acesta nu a furnizat vreun tip de acces similar vreunei alte părți. Accesul obligatoriu ar putea fi necesar acolo unde, de exemplu, un operator poștal

³ Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, WIK-Consult · Final Report

deservește o zonă limitată și are nevoie de accesul la rețeaua furnizorului de serviciu universal pentru livrarea trimerilor poștale în afara zonei în care acesta este activ.

În a treia directivă privind serviciile poștale sunt specificate în mod explicit, dar nu exclusiv, șapte elemente ale infrastructurii poștale și servicii poștale care intră în sfera serviciului universal cu privire la care statele membre care trebuie să se asigure că există condiții de acces transparente și nediscriminatorii:

- codurile poștale;
- baza de date de adrese;
- cutii poștale;
- căsuțe poștale de livrare;
- informații cu privire la schimbarea de adresă;
- servicii de schimbare de destinație;
- serviciul de retur la expeditor.

Impunerea obligației de acces ar putea fi considerată adecvată acolo unde, de exemplu, un furnizor de serviciu universal are o poziție dominantă în piață într-o anumită zonă geografică. Ar trebui reținut faptul că în multe state membre, furnizorul de serviciu universal oferă acces la rețeaua sa (în aval) în mod nediscriminatoriu, chiar și în absența unei obligații legale exprese.

Accesul la cutiile poștale și la bazele de date de adrese este prevăzut în legislația poștală în majoritatea țărilor. Este implementat doar în acele țări cu o concurență „end-to-end” notabilă și unde concurenții au solicitat acces, de exemplu, în Germania. În aceste țări autoritățile de reglementare au fost implicate în luarea deciziei în ceea ce privește accesul la cutiile poștale. În Germania, de exemplu, autoritatea națională de reglementare, BNetzA, reglementează tarifele de acces la cutiile poștale. În aceste țări sunt definite tarife de acces la cutiile poștale pe două niveluri constând în tarife pentru trimeri în volume mari și tarife pentru trimeri individuale.

Există, de asemenea, și exemple despre cum s-ar putea implementa accesul la bazele de date de adrese în scopul furnizării serviciilor de schimbare a adreselor. În Germania, Deutsche Post este obligată să ofere acces la schimbările de adrese ale destinatarilor. În timp ce Deutsche Post AG este responsabilă pentru gestionarea contractelor, o subsidiară (Deutsche Post Direkt GmbH) operează bazele de date de adrese și oferă soluțiile tehnice pentru prelucrarea acestora.

BNetzA reglementează tarifele de acces la bazele de date cu adrese. Tarifele au la bază costurile furnizării de servicii eficiente. Concurenții trebuie să plătească un preț fix pe bucată.

În Suedia, Posten AB (actualmente PostNord Sverige) și Bring City Mail (anterior cunoscută ca City Mail) au înființat în urmă cu mai mult de 20 de ani o societate privată cu răspundere limitată deținută în comun numită Svensk Adressändring AB⁴. Persoanele fizice pot să își furnizeze adresele lor permanente și temporare, precum și modificările de adrese acestei companii (fie prin telefon, prin e-mail sau online). Baza de date cu adrese este accesibilă tuturor operatorilor poștali în baza unor înțelegeri contractuale. Tarifele pentru operatorii poștali (pentru folosirea adreselor actualizate) și pentru persoanele fizice (notificări de schimbare de adresă) nu sunt reglementate.

⁴ Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector Advances in Regulatory Economics Series, Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, January 2010

În Marea Britanie, Fișierul de Adrese Poștale (PAF – Postal Address File) conține adrese pentru fiecare cod poștal, însumând peste 28 de milioane de adrese. Baza de date este deținută și actualizată de către Royal Mail care furnizează accesul la Fișierul de Adrese Poștale (PAF) și altor persoane juridice (operatori poștali sau nu) în schimbul unei taxe de licență. Informațiile din Fișierul de Adrese Poștale sunt folosite de persoane juridice care furnizează o gamă largă de servicii precum asigurări, gestionarea bazelor de date, identificări, marketing sau diverse corelări. Ofcom (autoritatea națională de reglementare) a supus consultării publice tipurile de informații cuprinse în Fișierul de Adrese Poștale, în scopul de a se asigura că acestea sunt ușor accesibile utilizatorilor în termeni rezonabili și cu termeni de licență simplificați, de a încuraja un grad de utilizare mai ridicat al informațiilor și de a încuraja întreținerea eficientă a fișierului. În urma investigațiilor Ofcom publicate în iulie 2013, Royal Mail a dezvoltat o licență nouă și simplificată pentru Fișierul de Adrese Poștale (PAF) care a intrat în vigoare în aprilie 2015.

3 Cadrul legal și regimul de acces în România

În România prevederile celei de a treia directive privind serviciile poștale au fost transpuse prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 187/2013, ordonanță care include prevederi de reglementare a accesului la rețeaua poștală publică operată de furnizorul de serviciu universal în articolele 12 și 13, astfel:

„Art. 12. - (1) Furnizorul de serviciu universal are obligația să pună la dispoziția utilizatorilor, integratorilor și a furnizorilor de servicii poștale, în mod regulat, informații detaliate și actualizate cu privire la caracteristicile serviciilor din sfera serviciului universal pe care le furnizează, în special informații referitoare la condițiile generale de acces la aceste servicii, precum și la tarifele și cerințele minime de calitate pentru aceste servicii.

(2) Informațiile prevăzute la alin. (1) se publică pe cheltuiala furnizorului de serviciu universal, în condițiile stabilite de autoritatea de reglementare.

(3) Autoritatea de reglementare informează Comisia Europeană cu privire la modalitățile de punere la dispoziția utilizatorilor, integratorilor și a furnizorilor de servicii poștale, a informațiilor prevăzute la alin. (1).

(4) Furnizorul de serviciu universal are obligația de a asigura accesul utilizatorilor, integratorilor și furnizorilor de servicii poștale la rețeaua poștală publică pe care o operează, în condiții de transparență, obiectivitate și nediscriminare

(5) – "În măsura necesară promovării eficienței economice și a concurenței efective pe piața serviciilor poștale, precum și în vederea maximizării beneficiilor utilizatorilor, autoritatea de reglementare poate stabili, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării, condițiile tehnice și economice, inclusiv de preț, în care se realizează accesul utilizatorilor, integratorilor sau al furnizorilor de servicii poștale la rețeaua poștală publică a furnizorului de serviciu universal." (s.n.)

„Art. 13 – (1) - Furnizorul de serviciu universal are obligația să asigure accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal pe care are obligația să le presteze și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează, în măsura necesară furnizării propriilor servicii poștale, în condiții transparente, proporționale și nediscriminatorii.

(2) Elementele de infrastructură a rețelei poștale publice prevăzute la alin. (1) includ:

a) elemente de infrastructură nonfizice, cum ar fi: sistemul de coduri poștale, informațiile privind modificarea adreselor, baza de date cuprinzând adresele la care pot fi livrate trimerile poștale;

b) elemente de infrastructură fizice, cum ar fi: cutiile poștale de livrare, căsuțele poștale.

(3) Furnizorul de serviciu universal desemnat poate refuza accesul altor furnizori de servicii poștale la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice, numai în măsura în care accesul solicitat afectează în mod substanțial capacitatea furnizorului de serviciu universal de a furniza propriile servicii.

(4) Condițiile tehnice și economice în care se realizează accesul se stabilesc pe baza unui contract civil, care va include și un preț reprezentând contraprestația echitabilă pentru serviciile prestate în condițiile alin. (1) sau pentru folosința elementelor de infrastructură a rețelei poștale publice.

(5) În cazul în care nu se ajunge la un acord privind condițiile de acces prevăzute la alin. (4), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării de acces, oricare dintre părți 17 poate notifica autoritatea de reglementare, în vederea stabilirii condițiilor prevăzute la

alin. (4). Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM, stabilește, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării, condițiile în care furnizorul de serviciu universal asigură accesul potrivit alin. (1).

(6) Autoritatea de reglementare poate stabili, cu respectarea prevederilor legale în vigoare, condițiile minime care trebuie respectate la încheierea oricărui contract privind accesul la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal pe care are obligația să le presteze sau la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice.”

CNPR a fost desemnată furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale din România de la data de 1 ianuarie 2014 până la data de 31 decembrie 2018 prin Decizia Președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea furnizorului de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare.

Prin această Decizie sunt stabilite drepturile și obligațiile specifice furnizorului de serviciu universal desemnat în temeiul prevederilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 13/2013, inclusiv obligații privind accesul la infrastructura, serviciile poștale din sfera serviciului universal și elementele rețelei publice poștale operate de CNPR care transpun dispozițiile OUG 13/2013 în cadrul articolelor 16 și 17 astfel:

„Art. 16. – (1) CNPR are obligația de a asigura accesul utilizatorilor, integratorilor și furnizorilor de servicii poștale la rețeaua poștală publică pe care o operează, în condiții de transparență, obiectivitate și nediscriminare.”

„Art. 17. – (1) CNPR are obligația de a asigura accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile poștale prevăzute la art. 1 alin. (2) și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează, în măsura necesară furnizării de către aceștia a propriilor servicii poștale, în condiții transparente, proporționale și nediscriminatorii.

(2) Elementele de infrastructură prevăzute la alin. (1) includ:

- a) elemente de infrastructură nonfizice, cum ar fi: sistemul de coduri poștale, informațiile privind modificarea adreselor, baza de date cuprinzând adresele la care pot fi livrate trimerile poștale;*
- b) elemente de infrastructură fizice, cum ar fi: cutiile poștale de livrare, căsuțele poștale.*

(3) La cererea unui terț furnizor de servicii poștale, CNPR va negocia un contract civil cu solicitantul în cauză, în vederea acordării accesului prevăzut la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii de către CNPR a solicitării de acces.

(4) Acordul prevăzut la alin. (3) va cuprinde condițiile tehnice și economice în care se realizează accesul, inclusiv un preț reprezentând contraprestația echitabilă pentru serviciile prestate în condițiile alin. (1) sau pentru folosința elementelor de infrastructură a rețelei poștale publice prevăzute la alin. (2).

(5) CNPR are dreptul de a refuza accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile poștale prevăzute la art. 1 alin. (2) și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează doar în situația în care accesul solicitat afectează în mod substanțial capacitatea furnizorului de serviciu universal de a furniza propriile servicii.

(6) În cazul în care după expirarea termenului prevăzut la alin. (3) nu s-a ajuns la un acord, oricare dintre părți are dreptul să se adreseze ANCOM în vederea stabilirii condițiilor în care se va realiza accesul, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării.”

Se constată astfel că în legislația specifică sectorului poștal sunt prevăzute atât:

(1) obligația CNPR de a furniza accesul utilizatorilor, integratorilor și furnizorilor de servicii poștale la rețeaua poștală publică pe care o operează, cât și

(2) obligația de a asigura accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile din sfera serviciului universal dar și la

(3) elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează (elemente nonfizice și fizice).

Astfel, conform prevederilor legale, accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile din sfera serviciului universal și la elementele de infrastructură, se poate realiza pe baza unui contract civil, legislația menționând un termen maxim de negociere pentru un astfel de contract precum și obligația de a cuprinde condițiile tehnice și economice de acces. Această obligație este esențială în asigurarea respectării principiilor transparenței, proporționalității și nediscriminării.

De asemenea, ANCOM poate interveni prin impunerea condițiilor în care furnizorul de serviciu universal asigură accesul la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal pe care are obligația să le presteze și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează, în situațiile în care, în urma solicitării acestor tipuri de acces de către un furnizor de servicii poștale, nu se poate ajunge la un acord cu CNPR privind condițiile de acces în termenul prevăzut de lege.

Totodată, ANCOM poate stabili „*ex-ante*” condiții tehnice și economice, inclusiv de preț, în care se realizează accesul utilizatorilor, integratorilor sau al furnizorilor de servicii poștale la rețeaua poștală publică a furnizorului de serviciu universal (CNPR), în măsura necesară promovării eficienței economice și a concurenței efective pe piața serviciilor poștale, precum și în vederea maximizării beneficiilor utilizatorilor.

4 Concluziile studiului realizat în perioada 3 – 15 noiembrie 2016

În perioada 3 – 15 noiembrie 2016 au fost solicitate de la furnizorii autorizați de servicii poștale informații care să permită următoarele:

- Identificarea apetitului și a nevoilor operatorilor poștali de a beneficia de servicii de acces oferite de CNPR;
- Identificarea serviciilor și a punctelor de acces la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice a CNPR;
- Definirea rolului ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice în care se realizează accesul;
- Condițiile tehnico-economice în care se realizează accesul;
- Informațiile necesare facilitării accesului la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice a CNPR.

În urma cererii de a participa la acest studiu adresate tuturor celor 418 furnizori de servicii poștale autorizați pentru prestarea de servicii poștale în anul 2016⁵, am primit un număr de 59 de răspunsuri, inclusiv răspunsul CNPR. Sumarizat, răspunsurile primite evidențiază următoarele:

4.1 Identificarea apetitului și a nevoilor operatorilor poștali de a beneficia de servicii de acces oferite de CNPR

Analizând răspunsurile participanților la acest studiu putem concluziona că există un apetit redus al operatorilor poștali pentru servicii de acces oferite de CNPR. Din cei 59 de respondenți, 14 (inclusiv CNPR) consideră că CNPR ar trebui să furnizeze diferite tipuri de acces, iar dintre aceștia:

- 3 respondenți consideră necesar ca CNPR să ofere acces la elementele fizice și non-fizice ale infrastructurii,
- 1 respondent consideră necesar să se furnizeze accesul la elementele fizice (puncte de lucru și oficii poștale),
- 10 respondenți ar solicita acces doar la elemente de natură non-fizice (baze de date și rapoarte de activitate).

De asemenea, 5 respondenți afirmă că au sau au avut acorduri de acces la servicii și/sau elemente ale rețelei poștale ale CNPR și, cu toate că listează anumite dificultăți întâmpinate în obținerea accesului, 3 dintre aceștia se declară satisfăcuți de acordurile existente. În plus, 5 respondenți intenționează pe viitor să solicite CNPR acces la rețeaua poștală.

Principalele dificultăți menționate în ceea ce privește obținerea accesului sau pe parcursul derulării contractelor se referă la lipsa deciziei, accesul greu în sistem, dificultatea în obținerea rapoartelor de trafic sau dificultăți ce țin de resursa umană.

Întrebarea 1: Sunteți de acord cu concluzia studiului referitoare la gradul de interes față de cererea de servicii de acces? Explicați care ar putea fi motivele pentru utilizarea accesului sau limitarea la propria rețea și la propriile servicii.

⁵ 236 dintre aceștia au fost activi în 2015

4.2 Identificarea serviciilor și a punctelor de acces la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice a CNPR

Așa cum am aratat mai sus, majoritatea celor care consideră necesar accesul la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice a CNPR ar solicita accesul la elemente de natură non-fizică a infrastructurii: baze de date și rapoarte de activitate.

4.3 Definirea rolului ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice în care se realizează accesul

Referitor la necesitatea intervenției suplimentare din partea ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice privind accesul, doar 3 respondenți (din 30 care au răspuns la aceste întrebări) consideră că intervenția ANCOM este necesară deși piața este considerată ca fiind suficient de concurențială și alți 3 respondenți consideră că piața nu este concurențială, fără a exprima o opinie referitor la oportunitatea intervenției din partea ANCOM.

Așadar, nu există o opinie majoritară care să justifice necesitatea intervenției suplimentare a ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice în care se poate realiza accesul.

Întrebarea 2: Sunteți de acord cu concluzia studiului referitoare la rolul ANCOM în stabilirea condițiilor tehnico-economice în care se realizează accesul?

4.4 Condițiile tehnico-economice în care se realizează accesul

Analizând răspunsurile privind condițiile tehnico-economice în care CNPR ar trebui să ofere acces la rețea și servicii, un singur respondent consideră că ANCOM ar trebui să definească un astfel de set de condiții care să fie impuse CNPR, în timp ce alți 3 respondenți consideră că accesul trebuie oferit în baza unor clauze contractuale negociate direct.

4.5 Informațiile necesare facilitării accesului

În urma studiului au fost identificate următoarele categorii de informații pe care respondenții le consideră necesar a fi schimbate între furnizorii alternativi și CNPR pentru a facilita accesul.

- 1 Informații pe care ar trebui să le transmită furnizorii alternativi de servicii poștale către CNPR:
 - Datele de identificare (atât ale furnizorului cât și ale celui care generează trimiterea);
 - Zona de livrare – rural/urban;
 - Serviciile furnizate și cerințele minime de calitate (inclusiv timpii de expediere);
 - Informații privind rețeaua, parcul auto, personalul, sistemul informatic;
 - Volumul de trafic, frecvența de acces la rețeaua CNPR.
- 2 Informații pe care ar trebui să le furnizeze CNPR pentru a facilita accesul:
 - termeni de livrare (de exemplu, timpii de livrare pe tip de trimitere/județ, dovada livrării în timp real);
 - modalitățile de urmărire a trimiterilor;

- accesul la diferite baze de date legate de istoricul corespondenței ce pot fi accesate online de fiecare beneficiar;
- rapoarte privind reclamațiile/sesizările;
- rapoarte și statistici diverse;
- prețuri medii pentru servicii oferite;
- suport legislativ.

Întrebarea 3: Sunteți de acord cu propunerea privind informațiile necesare a fi schimbate între operatorii alternativi care ar solicita accesul și CNPR, în vederea facilitării accesului? Ce alte categorii de informații considerați că ar fi necesare? Vă rugăm să precizați și modul în care vedeți utilitatea acestor informații.

5 Identificarea condițiilor în care este necesară stabilirea și impunerea de către ANCOM a condițiilor de acces la rețeaua poștală publică a CNPR

Așa cum am arătat în capitolul anterior, studiul efectuat și-a propus să evalueze dacă: (1) poate fi identificat un „eșec” al pieței de acces și (2) dacă remediile existente iau în considerare în mod suficient acest eventual „eșec”, respectiv dacă există potențial ca „eșecul” pieței să fie mai bine rezolvat prin remedii adiționale sub forma impunerii condițiilor de acces la rețea.

Analiza pieței serviciilor poștale din România, precum și a răspunsurilor primite de la respondenții studiului (furnizori de servicii poștale) a relevat următoarele:

1. Există un număr semnificativ de furnizori de servicii poștale care au în portofoliu inclusiv servicii din sfera serviciului universal; în general, aceștia dețin propria rețea poștală cu acoperire națională;
2. Există un număr relativ restrâns de furnizori de servicii poștale din sfera serviciului universal care au solicitat până în prezent acces la rețeaua poștală publică operată de CNPR;
3. Dintre solicitanții de acces, un singur furnizor a întâmpinat dificultăți în stabilirea condițiilor tehnico-economice de acces, având dispute cu CNPR în curs de soluționare (nu a fost solicitată intervenția ANCOM);
4. Un număr redus de respondenți și-au exprimat intenția de a solicita în viitor accesul la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice, iar acolo unde se manifestă, acesta este în mod special pentru accesul la elemente de infrastructura non-fizice (coduri poștale, baza de date cu adrese, rapoarte privind livrarea trimiterilor poștale și eventuale reclamații) dar și la elemente de infrastructură fizică (puncte de lucru și oficii poștale);
5. Un număr limitat de respondenți consideră oportună intervenția de tip „*ex-ante*” a autorității de reglementare asupra condițiilor tehnico-economice de acces, piața fiind considerată de respondenți suficient de concurențială.

În plus, existența reglementărilor care impun CNPR obligația să ofere acces la propria rețea poștală pare să fie cunoscută de către furnizorii alternativi, furnizori care nu consideră necesară o intervenție suplimentară a ANCOM în acest domeniu.

În acest context, considerăm că deși furnizorii activi în piața serviciilor poștale nu consideră necesară intervenția suplimentară a ANCOM, în privința accesului, prin reglementări de tip „*ex-ante*”, identificarea condițiilor în care ar putea fi necesară în viitor stabilirea și impunerea de către ANCOM a condițiilor de acces la rețeaua poștală publică a CNPR se poate face cu considerarea următoarelor elemente:

1. *Constatarea unui eventual eșec pe piața de acces.*

Eventuale obligații privind accesul ar putea fi considerate remedii potențiale atunci când:

- a) se constată un „eșec” al pieței cu amănuntul pentru oricare dintre serviciile din sfera serviciului universal și/sau al pieței de acces la infrastructură și elemente ale rețelei publice poștale operate de CNPR;

Acest „eșec” s-ar putea manifesta în piața serviciilor poștale din sfera serviciului universal printr-o serie de efecte/tendențe care ar putea indica necesitatea intervenției autorității:

- scăderea semnificativă a volumelor totale ale serviciilor din sfera serviciului universal prestate de CNPR și furnizorii alternativi;

- lipsa sau plafonarea volumului investițiilor în infrastructură și servicii poștale, atât în mediul urban cât și în mediul rural;
- creșterea numărului de reclamații din partea furnizorilor de servicii din sfera serviciului universal în privința comportamentului CNPR ca răspuns la solicitările de acces;

Trebuie menționat că un eventual „eșec” al pieței cu amănuntul a serviciilor poștale din sfera serviciului universal ar putea fi remediat prin stimularea accesului la infrastructura și elementele rețelei publice poștale, astfel încât furnizorii alternativi să aibă posibilitatea dezvoltării unor servicii poștale noi fără duplicarea unor investiții semnificative în infrastructură, în mod special în zonele care nu prezintă potențial comercial (de exemplu, în mediul rural)⁶.

- b) alte remedii existente în cadrul de reglementare (altele decât accesul de gros) nu iau în considerare în întregime „eșecul” de piață constat.

În evaluarea acestor condiții de piață este necesară luarea în calcul și a remediilor de reglementare existente, altele decât accesul de gros. Aceste remedii adresează deja „eșecul” pieței, cel puțin într-o oarecare măsură (de exemplu, prin prevederile legale privind criteriile și condițiile de acordare a tarifelor speciale în condiții transparente și nediscriminatorii).

2. *Identificarea unor bariere ridicate și netranzitorii de natură structurală, legală, de reglementare sau comportamentale pe piața de servicii poștale din România.*

Pe piața de servicii poștale o barieră critică de intrare o poate reprezenta costul infrastructurii și costul distribuirii trimiterilor poștale pentru a permite operatorilor să furnizeze servicii poștale pe întreg teritoriul țării. Această barieră poate fi atribuită în mod special zonelor rurale, unde dezvoltarea unei rețele extinse de puncte de acces și puncte de contact este costisitoare, iar numărul de trimiteri expediate/livate nu justifică duplicarea acestor investiții.

Accesul la rețeaua publică poștală poate reprezenta o alternativă la necesitatea de a realiza investiții semnificative în dezvoltarea unei rețele poștale proprii în zone cu potențial economic scăzut și de a reduce astfel barierele de acces ale noilor concurenți pe piața serviciilor poștale.

Chiar și în contextul unui interes redus manifestat în acest sens de furnizorii alternativi de servicii poștale pentru accesul la rețeaua și serviciile CNPR, studiul efectuat a identificat existența unui număr relativ restrâns de dificultăți întâmpinate în acest demers. Astfel, se constată că accesul la rețeaua publică poștală poate constitui o modalitate de acces la piața de servicii poștale.

3. *Măsura în care introducerea unor obligații/condiții mai specifice de acces la rețea (condiții tehnico-economice) ar putea corecta un eventual „eșec” de piață.*

În luarea deciziei referitoare la introducerea unor obligații/ condiții mai specifice de acces la rețea în scopul corectării unui eventual eșec de piață trebuie avute în vedere și următoarele elemente:

1. Poate obligația de acces să elimine barierele determinate de costurile infrastructurii și cele organizaționale ridicate pentru colectarea și/sau livrarea trimiterilor poștale?

⁶ A se vedea punctul 2. Identificarea unor bariere ridicate și netranzitorii de natură structurală

- ii. Poate obligația de acces să schimbe structura pieței într-un mod în care să stimuleze concurența pe zone geografice și pe produse, oferind astfel utilizatorilor o varietate mai mare de servicii?
 - iii. Poate obligația de acces să limiteze nevoia utilizării altor instrumente de reglementare din domeniul concurenței?
4. *Poate obligația de acces la rețea în termeni și condiții impuse de ANCOM să elimine nevoia de a reglementa piața cu ajutorul altor instrumente de reglementare care au aceleași obiective ?*

Obligația de acces la rețea poate elimina nevoia de a impune alte reglementări care au aceleași obiective de încurajare a concurenței și promovare a inovației și a investițiilor în zone geografice cu potențial economic scăzut.

Această obligație, impusă ca măsură de diminuare a barierelor de intrare pe piața serviciilor poștale completează astfel instrumente posibile precum: desemnarea furnizorului de serviciu universal, definirea serviciilor din sfera serviciului universal și obligațiile complementare. Astfel, trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

- a) reglementările menite să reducă barierele de intrare pe piață stimulează în mod eficient concurența în beneficiul consumatorilor?
 - b) cum va afecta obligația de acces la rețea – în condiții tehnico-economice stabilite de ANCOM – oportunitățile de dezvoltare a operatorilor alternativi?
 - c) Impunerea de către ANCOM a condițiilor tehnico-economice de acces ar crește abilitatea furnizorilor de a presta servicii pe care înainte nu era economic eficient să le desfășoare?
5. *Poate obligația de acces la rețea să amenințe efectele pozitive ale altor prevederi și instrumente de reglementare?*

Obligația de acces la rețea poate conduce la schimbarea condițiilor și proceselor de afaceri pentru furnizarea serviciilor poștale din sfera serviciului universal. Acest lucru ar putea avea un efect negativ asupra securității și accesului la servicii din sfera serviciului postal universal, a condițiilor de calitate impuse furnizorului de serviciu universal sau dimpotrivă, poate avea efect de sporire a concurenței și facilitare a accesului la serviciile din sfera serviciului universal.

Obligația de acces la rețea poate, de asemenea, majora costurile operaționale adiționale ale furnizorului de serviciu poștal universal desemnat, în condițiile în care nu ar exista capacitate excedentară în rețeaua poștală publică sau în condițiile în care acestea ar genera costuri fixe care nu pot fi acoperite de volumele de servicii și elementele de infrastructură solicitate. Acest lucru ar putea determina o creștere a costurilor și posibil a tarifelor pentru serviciile din sfera serviciului universal. În situația în care tarifele majorate sunt în continuare accesibile, diferența reprezintă totuși un dezavantaj pentru utilizatorii finali și ar putea conduce la reducerea volumului de servicii, în funcție de elasticitate. În situația în care majorarea ar conduce la un nivel al tarifelor care depășește nivelul de accesibilitate, diferența ar putea fi recuperată prin mecanisme alternative, spre exemplu prin solicitarea de compensare a costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal.

5.1 Analiza pieței de servicii poștale din România, 2015

Termenul de „eșec” al pieței este utilizat pentru a desemna o situație în care piața, singură, nu poate alocă resursele eficient⁷. Astfel, un eșec al pieței reprezintă o situație în care jucătorii activi în piață, furnizori de servicii și utilizatori, nu-și pot maximiza beneficiile în mod sustenabil. Maximizarea beneficiilor într-un mod sustenabil presupune obținerea acestor beneficii fără a se face abuz de poziție dominantă.

Pentru evaluarea existenței unei situații de eșec al pieței pot fi avute în vedere următoarele criterii:

- comparația între prețul practicat și costul marginal, respectiv costul mediu total;
- existența unor bariere ridicate și netranzitorii de natură structurală, legală, de reglementare sau comportamentală;
- structura pieței (indică o concurență eficientă în orizontul relevant de timp);
- dacă legislația aplicabilă (inclusiv legea concurenței) este suficientă pentru a adresa în mod adecvat un eventual eșec identificat al pieței.

De exemplu, analiza serviciilor poștale (date istorice pentru volume pe tipuri de servicii poștale și la nivel de piață) arată că structura pieței de servicii poștale din România este relativ constantă, însă cu un număr suficient de mare de furnizori activi pe fiecare tip de serviciu. Operatorul tradițional CNPR este supus unor obligații de reglementare asociate calității de furnizor de serviciu universal desemnat (precum obligația asigurării furnizării serviciilor poștale la nivel național, impunerea unor standarde de calitate privind termenii de livrare, impunerea politicii de tarificare la nivel național, în mod uniform, nediscriminatoriu etc.). În același timp, în piață se înregistrează un număr din ce în ce mai mare de operatori alternativi care furnizează servicii, în special colete, preponderent în zonele urbane.

În ceea ce privește tipul de utilizatori ai serviciilor poștale se poate distinge un număr de categorii de utilizatori/segmente de afaceri după cum este prezentat în continuare:

1. Clienți de volum mic: persoane fizice și juridice;
2. Clienți de volum mare:
 - instituții publice cu volum mare de trimiteri (de exemplu, Ministerul Muncii și Justiției Sociale, Ministerul Justiției, Agenția Națională de Administrare Fiscală etc.);
 - persoane juridice care expediază volume mari de trimiteri (de exemplu, furnizori de utilități, operatori cu baze mari de clienți/facturare, magazine virtuale cu număr mare de trimiteri poștale/colete, agenții de marketing direct etc).
3. Integratori: companii care consolidează volume de trimiteri poștale de la mai mulți utilizatori de servicii poștale și le livrează prin intermediul furnizorilor de servicii poștale activi în piață.

⁷ Abordări moderne privind eșecul pieței și externalitățile, Conf. univ. dr. Mariana Vuță - Academia de Studii Economice București,

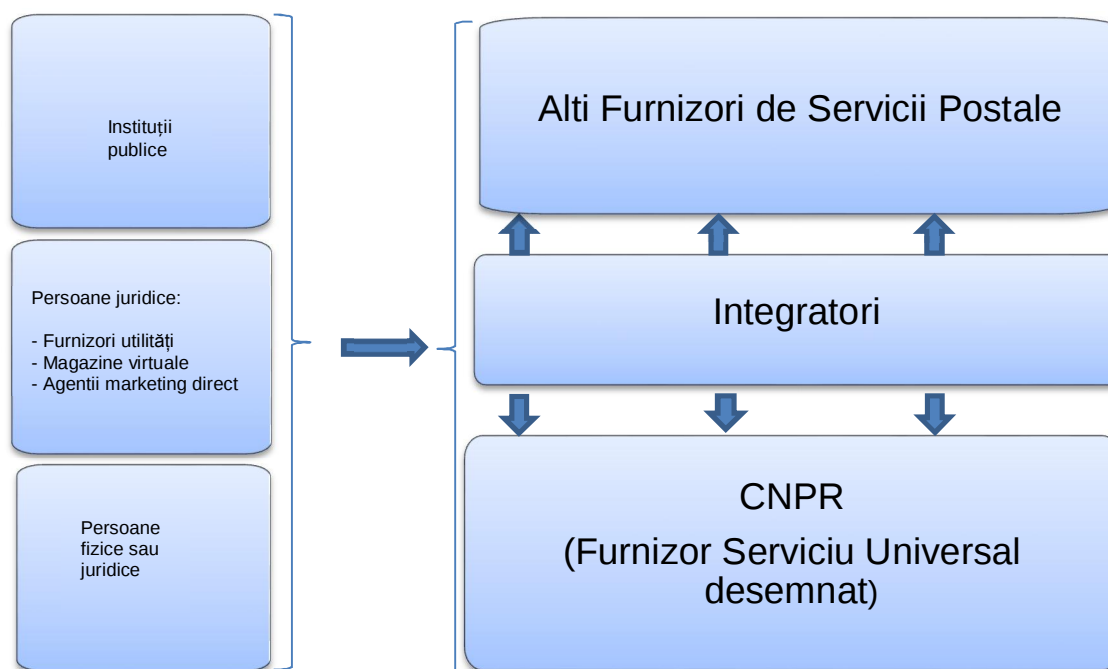


Figura 1 - Fluxul serviciilor poștale

Analizând serviciile poștale din sfera serviciului universal se constată o creștere semnificativă (21,91%) a traficului poștal din sfera serviciului universal în anul 2015, comparativ cu anul 2014, acesta depășind un număr de 277 milioane de trimiteri.

Numărul total de trimiteri din sfera serviciului universal al CNPR a scăzut însă constant în perioada 2011 - 2015, cea mai semnificativă scădere a traficului având loc în anul 2014 comparativ cu anul 2013, o scădere de 65,4%. În paralel, s-a constatat o creștere constantă a numărului de trimiteri din sfera serviciului universal prelucrate de către furnizorii alternativi în perioada 2011 - 2015. Astfel, în anul 2015, furnizorii alternativi au înregistrat o creștere de aproximativ 44% a volumului de trimiteri comparativ cu anul 2014.

Această evoluție este datorată, printre altele, și ridicării, începând cu anul 2013, a barierelor concurențiale - prin transpunerea în legislația națională a prevederilor celei de-a treia directive privind serviciile poștale - respectiv prin desființarea mecanismului de rezervare a serviciilor din sfera serviciului universal pentru trimiterile de corespondență până la 50g. Astfel, un număr de furnizori de servicii poștale au devenit activi pe segmentele de piață anterior rezervate, generând un mediu concurențial și o creștere a volumelor totale de trimiteri poștale în piață.

În ceea ce privește cota de piață a principalilor furnizori de servicii poștale din sfera serviciului universal, la finalul anului 2015, constatăm că deși piața este dominată încă de către CNPR cu o pondere de piață de 31,45% (87 milioane de trimiteri), următorii zece furnizori însumează împreună 65,32% din piață (181 milioane de trimiteri), iar restul furnizorilor au o pondere de doar 3,23%.

Considerente privind tarifele serviciilor din sfera serviciului universal

În ceea ce privește tarifele serviciilor din sfera serviciului universal, constatăm diferențe semnificative între tarifele practicate de CNPR și cele practicate de alți furnizori de servicii poștale pentru majoritatea acestor servicii.

Acest lucru se datorează faptului că în cazul CNPR tarifele serviciilor din sfera serviciului universal trebuie să fie accesibile, uniforme la nivel național și orientate în funcție de

costuri conform prevederilor Deciziei ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, în timp ce alți furnizori de servicii din sfera serviciului universal nu au obligația fundamentării tarifelor pe baza unui model de alocare a costurilor în scop de reglementare. Astfel, tarifele practicate de ceilalți furnizori pentru prestarea serviciilor din sfera serviciului universal sunt stabilite liber, pe baze de concurență de piață (după principiile economiei de piață, ca echilibru între cererea și oferta de servicii din fiecare categorie) reflectând caracteristicile și calitatea serviciilor prestate.

Constatăm, de asemenea, că deși CNPR furnizează serviciile din sfera serviciului universal la tarife mult mai scăzute decât concurenții săi, ceilalți furnizori de servicii din sfera serviciului universal activi în piață câștigă în fapt volume/cota de piață de la an la an. Acest lucru poate fi explicat prin prisma indicatorilor de calitate a serviciilor prestate, dar și prin flexibilitatea acestor furnizori de a-și optimiza efortul concurențial/investițiile în zonele cu potențial ridicat de piață.

Diferența între acces și tarife speciale, dar și asemănările dintre acestea din punct de vedere operațional

Legislația permite aplicarea unor tarife speciale în condiții transparente și nediscriminatorii dar și echivalente cu condițiile de auto-furnizare a acestor servicii.

Astfel, Decizia Președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații Nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, prevede ca „CNPR poate acorda tarife speciale tuturor utilizatorilor și integratorilor care folosesc serviciile poștale prevăzute la art. 1 alin. (2).

(2) Stabilirea și practicarea tarifelor speciale prevăzute la alin. (1) trebuie să respecte următoarele condiții cumulative:

- a) tarifele speciale și condițiile asociate acestora se aplică în mod nediscriminatoriu atât între toți utilizatorii și integratorii care folosesc servicii poștale în condiții similare, cât și între aceste terțe părți și propriile servicii prestate de furnizorul de serviciu universal;*
- b) tarifele speciale sunt disponibile, în mod nediscriminatoriu, tuturor utilizatorilor, atât persoane fizice, cât și persoane juridice, care introduc trimiteri în rețeaua poștală publică a CNPR în condiții similare.”*

Constatăm că din punct de vedere al tarifelor, utilizatorii de servicii de volum mare pot beneficia de o serie de avantaje asemănătoare beneficiilor oferite de serviciile de acces la infrastructură și elemente de rețea, dar din punct de vedere operațional cele două tipuri de relații comerciale diferă semnificativ:

- În cazul aplicării tarifelor speciale, relația comercială dintre clienții de volum mare și CNPR este de tip furnizor – client, serviciile de care beneficiază clienții cu număr mare de trimiteri fiind limitate la serviciile comerciale ale CNPR din punct de vedere caracteristici, calitate și tarife;
- În cazul serviciilor de acces la rețeaua publică poștală, furnizorii pot beneficia de condiții tehnice și economice care să le permită dezvoltarea propriilor servicii și atragerea unui portofoliu extins de clienți.

Alte considerente privind mediul concurențial.

Un indiciu al faptului că eșecul pieței este într-o oarecare măsură neadresat ar putea fi existența unei situații în care operatorul poștal tradițional CNPR ar ocupa o poziție dominantă în piață/pe anumite sub-piețe și ar exista semne ale unui potențial comportament neconcurențial (de exemplu, dacă există acuzații împotriva operatorului tradițional privind comportamentul anti-concurențial, respectiv plângeri ale operatorilor alternativi).

CNPR ar putea abuza de poziția dominantă pe care o are prin manifestarea unui comportament anti-concurențial precum:

- Practicarea unor tarife de ruinare pe segmentul în care concurența este mai activă;
Un astfel de exemplu ar putea fi faptul că operatorul tradițional și-ar putea exercita puterea pe piața trimerilor de corespondență pentru a forța alți jucători din alte segmente de piață, cum ar fi serviciile de trimiteri în număr mare sau de colete, să iasă de pe această piață reducând prețurile sub nivelurile de profitabilitate.
- Condiționarea achiziției anumitor servicii de achiziția simultană a altor servicii (Bundling);
- Limitarea accesului la infrastructura publică poștală;
- Tarife preferențiale oferite numai anumitor utilizatori/parteneri de afaceri în mod discriminatoriu și netransparent;

Astfel, se constată că în piața serviciilor poștale din România au fost înregistrate în ultimii doi ani atât un număr mare de furnizori activi pe diferite sub-piețe naționale și în mod special în mediul urban, cât și o creștere a numărului de trimiteri și a valorii pieței.

În ciuda acestei tendințe și a unui număr semnificativ de furnizori care concurează pe anumite segmente de servicii (corespondența de volum mare, colete etc.) piața rămâne încă una relativ concentrată, CNPR împreună cu primii 10 jucători deținând 97% din piață (în funcție de volum).

Cu toate acestea, eșecul de piață ar putea apărea în unele zone din România, cum ar fi în mediul rural sau în locațiile greu accesibile⁸ Acesta este datorat costurilor ridicate de deservire a acestor zone, atât prin nivelul ridicat al investiției necesare pentru a construi o rețea de puncte de acces/contact în mediul rural cât și prin potențialul comercial relativ redus al acestor zone.

Obligația de acces la rețea în condiții tehnico-economice transparente, proporționale și nediscriminatorii ar putea îndepărta bariera de intrare în aceste segmente ale pieței (de exemplu, în mediul rural) a unor furnizori de servicii poștale, eliminând nevoia de a impune alte obligații menite să reglementeze concurența în mediul rural.

Obligația de acces la rețea poate însă impacta modul în care au fost implementate de către CNPR obligațiile legate de asigurarea condițiilor minime de furnizare a serviciului universal, privind frecvența colectărilor și livrărilor de trimiteri poștale, asigurarea securității și a accesului la rețeaua și serviciile poștale din sfera serviciului universal.

Obligația de acces la rețea poate, de asemenea, să aibă un impact negativ asupra asigurării unor tarife accesibile, având în vedere efectul unor potențiale investiții noi în rețeaua publică poștală în scopul furnizării accesului.

⁸ 792 localități sunt incluse de CNPR în "Lista localităților situate în cazuri și/sau condiții geografice excepționale", aprobate de ANCOM (ianuarie 2016)
http://www.ancom.org.ro/uploads/links_files/SP_Lista_localitati_exceptionale_ianuarie_2016.pdf

Obligația CNPR de furnizare a serviciilor din sfera serviciului universal și obligația de acces pot fi analizate în contextul obligațiilor privind frecvența de livrare în zonele rurale, inclusiv în zonele greu accesibile (pentru acestea din urmă însă trebuie avute în vedere efectele asupra calității serviciilor, în mod special pentru serviciile cu timp de livrare scurt (D+1, D+2) – de exemplu, pentru livrarea corespondenței prioritare, a presei/corespondenței express și a corespondenței cu valoare temporală (de exemplu, acte de procedură)).

În condițiile în care nu există costuri nerecuperabile în sectorul serviciilor poștale, dar există totuși costuri comune ridicate, deschiderea accesului ar putea prezenta și o serie de alte avantaje pentru CNPR și pentru piață - inclusiv externalități - cum ar fi:

- Accesul altor furnizori la rețeaua poștală publică operată de CNPR ar putea să conducă și la o optimizare, prin acoperirea capacității neutilizate a rețelei (de exemplu în mediul rural); astfel, CNPR ar putea recupera o parte din serviciile pe care le pierde în prezent în urma intensificării concurenței;
- stimularea volumelor de trimiteri poștale ar putea duce la îmbunătățirea calității serviciilor (în situația în care ar exista volume suficiente care să justifice îmbunătățirea rețelei de transport sau prioritizarea acestora pe anumite rute);
- comasarea volumelor ar conduce la scăderea traficului auto prin posibilitatea utilizării unor soluții avansate – deci creșterea eficienței.

Întrebarea 4: Sunteți de acord cu concluziile rezultate din analiza preliminară a pieței serviciilor poștale din România, respectiv gradul de concentrare al pieței, zone predispuse la un „eșec” al pieței ce ar putea fi îndepărtat prin acces la rețeaua publică poștală? Vă rugăm să argumentați cu date, analize și considerente proprii în cazul în care nu sunteți de acord.

5.2 Stabilirea condițiilor în care se va realiza accesul în cazul unei dispute, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării

Așa cum am arătat în capitolul 3, conform prevederilor art. 17 alin. (3) din Decizia Președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea furnizorului de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare „la cererea unui terț furnizor de servicii poștale, CNPR va negocia un contract civil cu solicitantul în cauză, în vederea acordării accesului (...), în termen de 45 de zile de la data primirii de către CNPR a solicitării de acces”.⁹

Conform aceluiași act normativ „în cazul în care după expirarea termenului prevăzut la alin. (3) nu s-a ajuns la un acord, oricare dintre părți are dreptul să se adreseze ANCOM în vederea stabilirii condițiilor în care se va realiza accesul”.

Conform art. 13 alin. (6) din OUG 13/2013 „Autoritatea de reglementare poate stabili, cu respectarea prevederilor legale în vigoare, condițiile minime care trebuie respectate la încheierea oricărui contract privind accesul la serviciile poștale care intră în sfera serviciului universal pe care are obligația să le presteze sau la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice.”

Astfel, în eventualitatea apariției unei dispute între CNPR și un furnizor de servicii poștale cu privire la condițiile tehnico-economice de acces la serviciile poștale care intră în sfera

⁹ Art.17, par (3)

serviciului universal pe care are obligația să le presteze și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează CNPR, ANCOM se poate afla în situația stabilirii condițiilor în care se va realiza accesul. În stabilirea acestor condiții, ANCOM va avea în vedere, în primul rând, respectarea cerințelor legale de acces:

1. Condițiile tehnico-economice trebuie să fie oferite de CNPR „cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării”.

Astfel, ANCOM va urmări faptul că CNPR oferă aceleași condiții tehnico-economice tuturor furnizorilor care se află în condiții similare/echivalente în raport cu tipul de acces solicitat, iar aceste condiții tehnico-economice sunt comparabile și cu auto-furnizarea acelorași servicii/elemente ale rețelei de acces pentru propriile servicii pe piața cu amănuntul.

Elementele analizate în vederea stabilirii echivalenței condițiilor de acces asociate solicitării vor include:

- Tipul de acces solicitat: serviciu din sfera serviciului universal, elementul/elementele de infrastructură la care se solicită accesul;
 - Scopul geografic al trimiterilor: localizarea geografică a clienților furnizorului solicitant de acces (de exemplu, urban mare, urban mic, rural, național, regional etc.);
 - Numărul de trimiteri: vor fi oferite tarife similare în condiții similare tuturor operatorilor;
 - Calitatea solicitată/primită a serviciilor: prioritar/neprioritar, cu garantarea livrării etc.;
 - Condiții de transfer al trimiterilor poștale între operatorul solicitant și CNPR:
 - o frecvența livrărilor;
 - o orar de preluare de către CNPR a trimiterilor poștale;
 - o sortarea/presortarea trimiterilor în vederea prelucrării de către CNPR (sortare, transport, livrare etc.);
 - Punctul de acces la rețea, respectiv livrare a trimiterilor de la furnizorul de servicii solicitant către CNPR: în apropierea centrului de colectare, în apropierea punctului de livrare, în centre regionale de preluare volume mari etc.
2. Prețul va trebui să reprezinte „*contraprestația echitabilă pentru serviciile prestate în condițiile alin. (1) sau pentru folosința elementelor de infrastructură a rețelei poștale publice prevăzute la alin. (2).*”¹⁰

Astfel, în stabilirea prețului ca parte din condițiile tehnico-economice de acces, ANCOM va analiza fundamentarea acestuia, criteriile și modalitatea de calcul, urmărind respectarea echivalenței cu contraprestația implicată în furnizarea serviciilor din aval, respectiv din amonte (în cazul unui acord de acces în vederea colectării trimiterilor poștale).

În acest scop, pentru fiecare tip de acces pe care un furnizor de servicii îl va (putea) solicita de la CNPR va trebui să existe o calculație de tarif care să respecte principiile de cauzalitate, transparență și nediscriminare. Elementele de cost care vor sta la baza acestei calculații de tarif vor depinde de tipul de acces solicitat și elementele prezentate la pct.1.

¹⁰ Decizia Președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea furnizorului de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare art 17, par (4)

3. ANCOM va lua, de asemenea, în considerare faptul că „CNPR are dreptul de a refuza accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile poștale prevăzute la art. 1 alin. (2) și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează doar în situația în care accesul solicitat afectează în mod substanțial capacitatea furnizorului de serviciu universal de a furniza propriile servicii.”¹¹ (s.n.)

Astfel, în evaluarea măsurii în care accesul la servicii și elemente de infrastructură solicitat afectează capacitatea furnizorului de serviciu universal de a furniza propriile servicii, ANCOM va lua în calcul informații privind:

- Capacitatea de deservire totală a CNPR pe fiecare tip de activitate: colectare, sortare, transport și livrare;
 - Gradul de încărcare actual al capacităților de procesare/deservire ale CNPR pentru furnizarea propriilor servicii din sfera serviciului universal: grad de ocupare personal, grad de încărcare mijloace de transport pe fiecare rută (interregională / intraregională), capacități de sortare disponibile, spații disponibile etc.
4. De asemenea, în stabilirea condițiilor tehnico-economice de acces, ANCOM va trebui să evalueze rezonabilitatea cererii de acces formulate de furnizorul de servicii poștale solicitant.

Astfel, CNPR are obligația de a asigura accesul altor furnizori de servicii poștale la serviciile poștale din sfera serviciului universal și la elementele de infrastructură a rețelei poștale publice pe care o operează, „în măsura necesară furnizării de către aceștia a propriilor servicii poștale”.

Se va avea astfel în vedere:

- nivelul de dependență a serviciilor ce urmează a fi prestate de furnizorul de servicii solicitant de infrastructura publică la care este solicitat accesul;
- alternative existente în piață și nivelul investiției necesare pentru dezvoltarea unei infrastructuri proprii în zona geografică vizată;
- gradul de noutate a serviciilor prestate în zona geografică țintă a furnizorului de servicii solicitant;
- obiectivul dezvoltării unui cadru concurențial durabil, în beneficiul utilizatorilor de servicii poștale dar și cu protejarea tuturor participanților la acest sistem.

De exemplu, anumite solicitări de acces la rețeaua publică poștală pot implica un necesar de investiții nejustificat de mare în zone foarte puțin profitabile în prezent și cu potențial de dezvoltare/comercial limitat.

Întrebarea 5: Sunteți de acord cu/aveți observații cu privire la elementele necesare pentru stabilirea condițiilor în care se va realiza accesul în cazul unei dispute? Vă rugăm să explicați motivele pentru care considerați că aceste elemente sunt insuficiente sau din contră excesive.

¹¹ Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea furnizorului de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare art. 17, alin. (5)