

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale

~ versiune actualizată ~

Prevederile 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, asigură cadrul normativ necesar Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare *ANCOM* sau *Autoritatea*, pentru punerea în aplicare a politicii naționale în domeniul serviciilor poștale. Totodată, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (2) lit. d) din același act normativ unul dintre obiectivele urmărite de ANCOM prin activitatea de reglementare derulată este, printre altele, acela de a promova interesele utilizatorilor finali inclusiv prin asigurarea condițiilor de exercitare a dreptului de acces la serviciul universal în domeniul serviciilor poștale.

Conform dispozițiilor cadrului comunitar și ale legislației naționale în domeniul serviciilor poștale, serviciul universal cuprinde un set minim de servicii poștale, oferite la o calitate determinată și la un preț accesibil tuturor utilizatorilor, în orice punct de pe teritoriul României.

În acest sens, dispozițiile art. 9 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 238/2016, cu modificările și completările ulterioare, stabilesc baza asigurării acestui deziderat prin intermediul unui document de politică și strategie privind implementarea serviciului universal în sectorul serviciilor poștale. Astfel, prin Ordinul ministrului comunicațiilor și societății informaționale nr. 641/2019 a fost aprobat Documentul de politică și strategie privind implementarea serviciului universal în sectorul serviciilor poștale (denumit în continuare *Documentul de politică și strategie*). Prin intermediul acestuia au fost definite direcțiile de acțiune pe care ANCOM are obligația de a le urma pentru îndeplinirea obiectivului menționat anterior, prin adoptarea de măsuri eficiente și coerente.

Astfel, direcția de acțiune nr. 9.1 din cuprinsul acestui document stabilește în sarcina ANCOM obligația asigurării cadrului legal cu privire la condițiile și procedura de desemnare a unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal pentru asigurarea dreptului la serviciu universal pe întregul teritoriu național, fiind necesară consultarea publică a măsurilor adoptate în acest scop.

În acest sens, potrivit dispozițiilor legale în materie, ANCOM desemnează unul sau mai mulți furnizori de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, ANCOM fiind îndrituită să stabilească condițiile speciale și obligațiile pe care aceștia trebuie să le respecte pentru furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, precum și drepturile de care beneficiază în furnizarea serviciului universal.

Prin desemnarea unuia sau a mai multor furnizori de servicii poștale ca furnizori de serviciu universal se asigură dreptul tuturor utilizatorilor de a avea un acces facil la rețeaua poștală, îndeosebi prin punerea la dispoziția utilizatorilor a unui număr suficient de puncte de acces și de contact, precum și prin asigurarea unor condiții satisfăcătoare în ceea ce privește frecvența colectărilor și a livrărilor, prestarea serviciului universal trebuind să asigure atât o continuitate a funcționării, cât și un tratament echitabil și nediscriminatoriu pentru toți utilizatorii.

Deși prezentul proiect urmărește abrogarea prevederilor legale în vigoare ce stabilesc condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, și anume Decizia președintelui ANCOM nr. 541/2019¹, cu modificările și completările ulterioare, pentru facilitarea analizei, de către cei interesați, a proiectului de decizie supus dezbaterii publice, prezentăm în cele ce urmează **principalele elemente de noutate aduse de acest proiect față de cadrul legal actual:**

A. Modificarea și detalierea criteriilor de evaluare luate în considerare în procesul de analiză a cererilor de desemnare și a documentelor și informațiilor conexe

- Detalierea criteriului de evaluare reprezentat de acoperirea teritorială

Având în vedere faptul că prin intermediul serviciului universal trebuie asigurată furnizarea anumitor servicii poștale în orice punct de pe teritoriul României, conform proiectului de decizie supus consultării, acoperirea teritorială presupune asigurarea de către furnizorul de serviciu universal a unui singur punct fix de acces și de contact deservit de personal în fiecare unitate administrativ-teritorială de bază (comune sau orașe) din zona geografică pentru care a fost desemnat, precum și a cel puțin unui punct de acces nedeservit de personal în fiecare localitate din această zonă.

Astfel, în cadrul procedurii de desemnare a furnizorilor de serviciu universal, în vederea evaluării îndeplinirii criteriului constând în gradul de acoperire a teritoriului național sau, după caz, a zonei geografice pentru care se solicită desemnarea, astfel cum acesta este garantat de solicitanți, ANCOM va lua în considerare următoarele elemente:

- numărul de unități administrativ-teritoriale de bază (comune sau orașe) la nivel național sau, după caz, din zona geografică pentru care se solicită desemnarea acoperite de cel puțin un punct fix de acces și de contact deservit de personal în care se pot prezenta, respectiv livra trimerile poștale care fac obiectul serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal pentru care se solicită desemnarea, pentru acest element putându-se acorda maxim 15 puncte;
- numărul de localități la nivel național sau, după caz, din zona geografică pentru care se solicită desemnarea acoperite de cel puțin un punct de acces nedeservit de personal, pentru acest element putându-se acorda maxim 15 puncte.

Punctajul maxim se acordă pentru un grad de acoperire al unităților administrativ-teritoriale de bază (comune sau orașe) de cel puțin 75% din UAT-uri, declarate de solicitant ca fiind acoperite prin intermediul punctelor fixe de acces și de contact deservite de personal, respectiv pentru un grad de acoperire al localităților de cel puțin 75%, declarate de solicitant ca fiind acoperite prin intermediul punctelor de acces nedeservite de personal, urmând ca pentru ofertele cu un grad de acoperire mai mic să se acorde punctaje inferioare.

¹ Decizia președintelui ANCOM nr. 541/2019 privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare

- Detalierea criteriilor de evaluare referitoare la capacitatea tehnică și economică a solicitantului

Ținând cont de faptul că prin intermediul serviciului universal trebuie garantată furnizarea unor servicii poștale la un anumit nivel de calitate, în mod permanent și la tarife accesibile, se impune stabilirea unor criterii de evaluare a cererilor de desemnare a furnizorilor de serviciu universal astfel încât să se creeze premisele furnizării serviciului universal cu respectarea acestor condiții.

Prin urmare, având în vedere complexitatea impusă de furnizarea serviciului universal, precum și necesitatea deținerii unor resurse tehnologice, economice și umane importante ce trebuie puse la dispoziție de către solicitant, ANCOM apreciază că experiența în furnizarea serviciilor poștale pentru care se solicită desemnarea este un element important de evaluare a cererilor de desemnare, astfel că un solicitant cu o experiență mai mică de 3 ani nu va primi niciun punct, în timp ce punctajul maxim (15 puncte) se acordă solicitanților având o experiență de minim 5 ani.

Totodată, traficul de trimiteri poștale raportate ca fiind livrate în ultimii 3 ani anteriori derulării procedurii de desemnare (sau pentru toată perioada scursă de la înființare, în cazul în care solicitantul are o experiență în furnizarea serviciilor poștale pentru care se solicită desemnarea mai mică de 3 ani) va constitui un element important în evaluarea cererilor. Astfel, punctajul maxim (15 puncte) va fi acordat pentru cel mai mare număr de trimiteri poștale livrate în această perioadă, volumele de trafic inferioare fiind raportate la această valoare și notate cu punctaje proporțional inferioare.

De asemenea, media procentelor anuale de reclamații întemeiate privind prestarea serviciilor (procente care sunt calculate prin raportarea volumului trimiterilor poștale reclamate ca nepredate, distruse sau predate deteriorate, care fac obiectul furnizării serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal pentru care se solicită desemnarea, la volumul total de trimiteri care fac obiectul furnizării serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal) constituie un alt criteriu introdus în cadrul evaluării capacității tehnico-economice. Prin urmare, media procentelor anuale calculate pentru aceste reclamații este considerată de Autoritate a fi un indicator relevant pentru aprecierea nivelului de calitate oferit de solicitanți în procesul de furnizare a serviciilor poștale. Astfel, pentru cea mai mică valoare a acestui indicator va fi acordat punctajul maxim de 10 puncte.

Cifra de afaceri aferentă furnizării serviciilor poștale, înregistrată de solicitanți în ultimul exercițiu financiar pentru care aceștia au depus situații financiare la organele competente, reprezintă, în opinia ANCOM, un indiciu important în aprecierea capacității financiare a acestora de a susține furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal în condițiile și obligațiile ce vor fi impuse în situația desemnării acestora. Prin urmare, o cifră de afaceri de peste 5.000.001 EUR va fi punctată cu 15 puncte, valorile inferioare raportate fiind punctate cu 10 puncte (cifra de afaceri între 1.000.001 EUR și 5.000.000 EUR), respectiv 0 puncte (cifra de afaceri de până la 1.000.000 EUR).

În același context, considerăm că și solvabilitatea generală a solicitanților este un criteriu relevant de evaluare, din aceleași motive. Astfel, pentru o solvabilitate generală (raport active / datorii) de minim 201 % înregistrată în ultimul exercițiu financiar pentru care solicitanții au depus situații financiare la organele competente va fi acordat punctajul maxim de 15 puncte, valorile inferioare fiind, gradual, punctate corespunzător.

Reiterând importanța furnizării unui serviciu universal în condițiile și la nivelul de calitate stabilit prin intermediul obligațiilor ce vor fi impuse în sarcina furnizorului desemnat, apreciem necesară stabilirea unei măsuri de garantare a faptului că, în urma evaluării ofertelor depuse de solicitanți, punctajul maxim obținut de aceștia va sta la baza unei decizii de desemnare fundamentată și sustenabilă pe întreaga perioadă de desemnare. Astfel, cunoscând importanța deținerii de către solicitanți a resurselor tehnologice și economice necesare furnizării serviciului universal, Autoritatea consideră necesară introducerea unei limite minime a punctajului rezultat

În urma evaluării tehnico-economice a cererii oricărui solicitant, pe care acesta trebuie să îl acumuleze pentru a putea fi declarat eligibil în vederea desemnării ca furnizor de serviciu universal. Astfel, nu vor putea fi desemnați câștigători solicitanții ale căror cereri acumulează un punctaj tehnico-economic total de până la 40 de puncte, inclusiv.

De asemenea, punctajul tehnico-economic, rezultat din însumarea punctajelor obținute pentru fiecare dintre criteriile de evaluare prezentate anterior, va reprezenta 50% din punctajul final acordat unei cereri de desemnare.

- Detalierea criteriului de evaluare constând în costul net maxim estimat aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal pentru care solicită desemnarea, conform propunerii financiare depuse de solicitant

În cazul desemnării la cerere a furnizorului de serviciu universal, orice solicitant va trebui să prezinte ANCOM propunerea financiară, ca parte componentă a cererii de desemnare. Această propunere va cuprinde detaliat, pentru fiecare an din perioada de desemnare, o estimare a cuantumului maxim anual al costului net aferent furnizării serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal pentru care se solicită desemnarea. În procesul de evaluare a propunerilor financiare înaintate de solicitanți, ANCOM va acorda un punctaj maxim celui mai mic cost net total estimat, alte valori ale costului net total estimat fiind notate corespunzător, prin raportare la cel mai mic cost net total. Totodată, punctajul acordat pentru evaluarea acestui criteriu de evaluare reprezintă 50% din punctajul final acordat unei cereri de desemnare.

Prin impunerea acestui criteriu de evaluare a cererilor solicitanților care intenționează să furnizeze serviciile din sfera serviciului universal în calitate de furnizori de serviciu universal s-au urmărit atât implementarea unor măsuri concurențiale echitabile, cât și asigurarea unor condiții predictibile pentru furnizorii de servicii poștale care, în cazul în care furnizarea serviciului universal atrage un cost net, iar mecanismul de compensare a costului net asociat îndeplinirii obligațiilor de serviciu universal s-ar realiza prin intermediul sursei de finanțare prevăzute la art. 22 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013, vor contribui la fondul de compensare a acestui cost.

B. Revizuirea unor dispoziții privind obligațiile furnizorului de serviciu universal

Având în vedere modificarea condițiilor din piață în ceea ce privește furnizarea serviciilor poștale legate, în principal, de schimbarea nevoilor de consum ale utilizatorilor finali, au fost revizuite și obligațiile privind acoperirea teritorială ce vor face obiectul deciziei de desemnare a furnizorului de serviciu universal. Astfel, au fost redefinite obligațiile referitoare la densitatea punctelor de acces și de contact astfel încât să se asigure un singur punct fix de acces și de contact deservit de personal în care se pot prezenta, respectiv livra trimerile poștale care fac obiectul serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal pe care are obligația să le furnizeze, în fiecare unitate administrativ-teritorială de bază (comune sau orașe) din zona geografică pentru care a fost desemnat. Prin urmare, orice punct fix de acces și de contact, suplimentar, deservit de personal va fi considerat ca excedând obligațiilor de serviciu universal, făcând parte din strategia comercială a furnizorului de serviciu universal.

De asemenea, furnizorul de serviciu universal va avea obligația de a asigura cel puțin un punct de acces nedeservit de personal în fiecare localitate din zona geografică pentru care a fost desemnat. Aceste măsuri reprezintă, de fapt, o componentă importantă a garantării îndeplinirii optime de către furnizorul de serviciu universal a obligațiilor ce îi incumbă în virtutea acestei calități, la un anumit nivel de calitate.

Cunoscând complexitatea implementării acestor obligații, Autoritatea propune un termen de grație de maxim 6 luni de la data la care decizia de desemnare produce efecte pentru punerea

la dispoziția utilizatorilor a acestor puncte de acces și de contact de către furnizorul de serviciu universal desemnat.

C. Mecanismul de finanțare a obligațiilor de serviciu universal

Conform prevederilor art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013, costul net aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal va fi compensat dacă acesta constituie o sarcină injustă pentru furnizorii de serviciu universal. Având în vedere că atât în cadrul prevederilor legislației europene, cât și al celor din legislația primară națională nu se regăsește nicio definiție a caracterului de sarcină injustă, pentru a oferi un nivel ridicat de predictibilitate, în Decizia președintelui ANCOM nr. 541/2013, cu modificările și completările ulterioare, au fost reglementate anumite criterii pentru evaluarea caracterului de sarcină injustă în proiectul de decizie supus consultării publice, asupra cărora Autoritatea revine prin intermediul prezentului proiect.

Având în vedere faptul că traficul generat de serviciile incluse în sfera serviciului universal a scăzut în 2017 cu 23%, conform celui mai recent raport de date statistice publicat de ANCOM², veniturile obținute de furnizorul de serviciu universal din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal sunt semnificativ mai mici, prin urmare criteriul privind pragul de materialitate (de 3% din valoarea veniturilor înregistrate de furnizorul desemnat de serviciu universal din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal) nu mai este relevant.

Astfel, conform propunerii de act normativ în discuție, costul net aferent furnizării serviciilor poștale din sfera serviciului universal constituie o sarcină injustă dacă nivelul rentabilității capitalului mediu angajat înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal ca urmare a îndeplinirii obligațiilor legale se află sub valoarea costului mediu ponderat al capitalului stabilit de ANCOM. Prin urmare, 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 rentabilitate³, 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 beneficia de compensarea costurilor aferente furnizării serviciilor din sfera serviciului universal pe care a fost desemnat să le presteze.

De asemenea, pentru a oferi un plus de transparență și claritate la nivelul reglementărilor privind mecanismul de compensare a costului net, proiectul de decizie prevede ca pierderile datorate practicării unor tarife percepute pentru furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal nefundamentate în funcție de costuri (cu excepția pierderilor aferente trimitărilor poștale pentru care autoritatea de reglementare a impus furnizorului de serviciu universal, potrivit art. 16 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013, practicarea unor tarife nefundamentate în funcție de costuri, precum și a celor aferente cecogramelor interne și internaționale care sunt furnizate cu titlu gratuit ori altor categorii de trimiteri poștale a căror gratuitate ori modalitate de tarifare este prevăzută în acordurile internaționale la care România este parte sau este stabilită prin hotărâre a Guvernului) să nu fie compensate.

În ceea ce privește valoarea compensată a costului net, în situația desemnării la cerere a furnizorului de serviciu universal, suma maximă ce poate fi compensată va fi stabilită ca minimum dintre valoarea costului net ce ar putea fi compensat până la atingerea nivelului rezonabil al rentabilității capitalului angajat (CMPC) înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, suma solicitată de furnizorul de serviciu universal prin cererea de compensare și suma prezentată în propunerea financiară care a însoțit cererea de desemnare ca furnizor de serviciu universal. Totodată, în cazul desemnării din oficiu a furnizorului de serviciu universal, suma maximă ce poate fi compensată va fi stabilită ca minimum dintre valoarea costului net ce ar putea

² http://www.ancom.org.ro/uploads/links_files/Raport_anual_de_date_statistice_privind_serviciile_postale_anul_2017.pdf

³ 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.

fi compensat până la atingerea nivelului rezonabil al rentabilității capitalului angajat (CMPC) înregistrat din furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal și suma solicitată de furnizorul de serviciu universal prin cererea de compensare.

Față de modificările aduse proiectului de decizie ca urmare a observațiilor primite în perioada de consultare publică, ANCOM aduce o serie de ajustări acestui proiect, fie în scopul corelării reglementărilor naționale cu cele internaționale, fie ca urmare a modificărilor legislației primare din domeniul serviciilor poștale ce au intervenit în perioada de consultare publică a acestui proiect.

Astfel, prevederile art. 14 alin. (5) lit. c) au fost modificate după cum urmează: „c) alte categorii de trimiteri poștale a căror gratuitate sau modalitate de tarificare este prevăzută în acordurile internaționale la care România este parte sau este stabilită prin hotărâre a Guvernului.” Scopul urmărit prin această modificare este de a include în categoria costurilor eligibile spre compensare inclusiv pierderile aferente trimerilor internaționale import a căror modalitate de tarificare se stabilesc pe baza acordurilor internaționale la care România este parte.

La data de 2 septembrie 2019 a intrat în vigoare Ordonanța Guvernului nr. 27 privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2013 ale cărei prevederi stabilesc includerea în serviciul universal a serviciului de distribuire a taloanelor de plată a drepturilor de protecție socială și a documentelor de informare întocmite de Casa Națională de Pensii Publice la domiciliul beneficiarilor, în situația în care aceștia au optat pentru plata în cont curent sau în cont de card, indiferent de numărul de trimiteri poștale care fac obiectul acestui serviciu. Totodată, acest serviciu a fost exceptat de la reglementările tarifare, tarificarea acestui serviciu realizându-se în condițiile stabilite de legislația din domeniul asigurărilor sociale de stat sau, după caz, prin legile bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat.

Prin urmare, având în vedere că aceste modificări legislative au survenit în perioada de consultare publică a proiectului de decizie supus prezentei consultări publice, dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 27/2019 referitoare la serviciul universal au fost transpuse și în acest proiect prin introducerea serviciului menționat anterior în lista serviciilor incluse în sfera serviciului universal, respectiv ca și excepție de la măsurile tarifare prevăzute în acest document.