

SINTEZA OBSERVAȚIILOR

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

Cadrul normativ necesar Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM sau Autoritatea, pentru asigurarea dreptului de acces al utilizatorilor la serviciul universal în domeniul serviciilor poștale este reprezentat de 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 (denumită în continuare OUG nr. 13/2013). Prevederile acesteia stabilesc fundamentul emiterii și implementării politicilor în domeniul serviciilor poștale, inclusiv a serviciului universal. În acest sens, în domeniul serviciului universal, legislația primară prevede că politica și strategia se stabilesc prin intermediul unui document emis de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale.

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 care definește direcțiile de acțiune pe care ANCOM are obligația de a le urma pentru promovarea intereselor utilizatorilor finali, inclusiv prin asigurarea condițiilor de exercitare a dreptului de acces la serviciul universal prin intermediul unor măsuri eficiente și coerente.

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.

Prin urmare, proiectul de decizie privind condițiile și procedura de desemnare emis de ANCOM a fost supus consultării publice în perioada 22 august 2019 - 02 septembrie 2019, prin publicare pe pagina de internet a Autorității. În această perioadă au fost primite observații de la un singur respondent, acestea vizând următoarele aspecte:

1. Modificarea criteriului de evaluare reprezentat de propunerea financiară prin înlocuirea costului net maxim estimat aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal cu costul maxim al furnizării acestor servicii, pe categorii de servicii, diferențiate în funcție de treptele de greutate ale trimiterilor ce fac obiectul acestor servicii

În primul rând, subliniem importanța criteriului de evaluare reprezentat de costul net maxim estimat de solicitanți ca fiind o măsură de responsabilizare a solicitanților în vederea întocmirii unor propuneri financiare realiste și realizabile care să reflecte cât mai exact posibil costul net al furnizării viitoare a serviciului universal. Din acest motiv, suma prezentată în propunerea financiară a fost stabilită, prin intermediul prevederilor art. 14 alin. (12) din prezentul proiect de decizie, ca fiind una dintre limitele maxime ale costului net ce va putea fi solicitat spre compensare de către furnizorul de serviciu universal.

În ceea ce privește propunerea respondentului de a lua în considerare ca și criteriu de evaluare a cererilor de desemnare costurile aferente furnizării serviciilor pentru care se solicită desemnarea, menționăm că acest criteriu este inaplicabil atât timp cât această componentă de ofertare nu este corelată cu nicio obligație ulterioară aplicabilă pe parcursul perioadei efective a desemnării. Astfel, acestea ar constitui un element cu un grad ridicat de impredictibilitate, existând riscul ca furnizorul de serviciu universal desemnat câștigător inclusiv pe baza acestui element să furnizeze serviciile la costuri mult mai mari decât cele estimate în propunerea financiară, fără a avea însă nicio constrângere în a se raporta la valorile oferite. Acest fapt ar avea consecințe negative la nivelul întregii piețe în ipoteza practicării de către furnizorul de serviciu universal a unor tarife care să nu respecte principiile importante ce guvernează serviciul universal (cum ar fi accesibilitate, uniformitate), precum și prin prisma unui potențial cost net reflectat de costuri ridicate de furnizare a serviciilor comparativ cu veniturile corespunzătoare înregistrate.

Pe de altă parte, având în vedere că nivelul de fragmentare al tarifelor aferente serviciilor poștale în funcție de treptele de greutate ale trimerelor este ridicat și diferit prezentat în ofertele furnizorilor, ar fi imposibilă realizarea unei comparații obiective a valorilor raportate de solicitanți, prin echivalarea acestora, așa cum propune respondentul.

În ceea ce privește asocierea costurilor estimate de către solicitanți pentru furnizarea serviciilor pentru care solicită desemnarea cu accesibilitatea tarifelor ce vor fi practicate de către aceștia în ipoteza desemnării ca furnizori de serviciu universal, precizăm că această corelație nu poate constitui un argument pentru susținerea propunerii respondentului din cel puțin două motive:

- practicarea tarifelor stabilite pe baza unor costuri estimate nu poate conduce în niciun caz spre evidențierea unei concluzii legate de accesibilitatea acestora în rândul utilizatorilor finali, în acest sens fiind nevoie de derularea unor analize și studii suplimentare specifice;

- prezentarea unor estimări ale costurilor de furnizare a serviciilor nu reprezintă nicio garanție că acestea vor fi aliniate cu tarifele ce vor fi percepute utilizatorilor pe parcursul perioadei de desemnare, fapt ce anulează scopul implementării propunerii respondentului, și anume, garantarea accesibilității tarifelor.

Referitor la argumentarea respondentului conform căreia „valoarea costului net solicitat de către furnizorul de serviciu universal nu are impact asupra modului de furnizare în România a serviciului universal”, precizăm că valoarea costului net ce ar putea fi solicitată și compensată are impact fie asupra bugetului de stat, fie la nivelul pieței serviciilor poștale, în funcție de modalitatea de compensare stabilită și implementată. Prin urmare, evaluarea unei sume estimative, angajate de solicitant ca pierdere asociată îndeplinirii obligațiilor de serviciu universal și care ar putea fi compensată la un moment dat din fonduri publice sau colectate de la persoane private nu poate fi neglijată în etapa desemnării unui furnizor de serviciu universal. De altfel, acesta a fost și unul dintre raționamentele pentru care a fost introdus ca și criteriu important de evaluare, și anume, din perspectiva obligației Autorității de a veghea la buna funcționare a pieței, în general, acționând „în vederea limitării posibilelor efecte negative asupra concurenței, determinate de furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, precum și a asigurării protecției interesului public”¹.

În ceea ce privește afirmația respondentului ce subliniază lipsa solicitării, prin intermediul proiectului de decizie, a „informațiilor necesare și modul de calcul pentru a valida propunerea financiară” menționăm că solicitantul va trebui să prezinte, ca anexă la cererea de desemnare, „detaliat, estimarea valorii maxime anuale a costului net aferent furnizării serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal pentru care solicită desemnarea, pentru fiecare an din perioada de desemnare”, așa cum se prevede și în cadrul Anexei la prezentul proiect de decizie. Astfel, orice propunere care nu va putea fi analizată din cauza prezentării unor informații insuficient detaliate va putea fi respinsă conform proiectului de decizie.

Mai mult, percepția respondentului că propunerea financiară prezentată de solicitanți va trebui analizată prin prisma unei documentații metodologice, pe baza unor date certe, verificabile nu este în acord cu raționamentul urmărit prin intermediul prezentului proiect de decizie. Propunerea financiară reprezentată de costul net estimat este diferită, din punct de vedere

¹ Conform prevederilor art. 9 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale

metodologic, de cererea de compensare a costului net, aceasta din urmă fiind bazată pe date auditate, în timp ce propunerea financiară reprezintă doar estimări pe baza informațiilor contabile disponibile la momentul solicitării desemnării. Așa cum explicam și mai sus, riscul de a favoriza un anumit solicitant prin utilizarea acestei estimări pentru a maximiza șansele de câștig ale acestuia, invocat de respondent, este strâns corelat cu gradul de conștientizare de către acest solicitant a responsabilității și angajamentului privind furnizarea serviciului universal cu respectarea tuturor obligațiilor ce îi incumbă în această calitate, la un cost net cel mult egal cu cel estimat și prezentat prin intermediul propunerii financiare.

Pentru evaluarea propunerii financiare, ANCOM va analiza cu imparțialitate cererile depuse de către solicitanți, pe baza datelor efectiv furnizate de către aceștia ca anexă la cererea de desemnare, instrumentele utilizate pe parcursul analizei urmând a fi identice pentru toți furnizorii participanți, fiind exclus astfel riscul de discriminare invocat de respondent. De altfel, nici acestui respondent nu i s-ar putea solicita documente și informații contabile auditate de către un auditor independent referitoare la costul net estimat pentru perioada de desemnare. Orice alte documente transmise de furnizorii participanți în cadrul altor proceduri decât cea care face obiectul proiectului de decizie nu vor fi luate în considerare de către comisia de evaluare în analiza cererilor depuse de furnizorii participanți.

Având în vedere toate aceste considerente, Autoritatea respinge propunerea respondentului privind modificarea propunerii financiare prin înlocuirea costului net maxim estimat aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal cu costul maxim al furnizării acestor servicii.

În ceea ce privește observația acestuia referitoare la asigurarea unui nivel de echivalență a propunerilor financiare prezentate de solicitanți în cazul desemnării mai multor furnizori de serviciu universal pentru prestarea a diferite servicii ori pe diverse zone geografice, apreciem că prevederile art. 7 alin. (8) din proiectul de decizie care dispun faptul că „În vederea stabilirii cererii sau, după caz, a cererilor câștigătoare, comisia de evaluare va calcula punctajul luând în considerare, atunci când este cazul, cererile depuse pentru aceeași zonă geografică și/sau pentru aceleași servicii poștale.” sunt edificatoare, nefiind necesare completări. Prin interpretarea acestor prevederi, se stabilește modul în care vor fi analizate cererile depuse de solicitanți, deci inclusiv propunerile financiare, și anume, prin compararea, în cadrul procedurii de evaluare, a cererilor solicitanților depuse pentru aceeași zonă geografică, pentru aceleași servicii poștale.

2. Eliminarea criteriului de evaluare reprezentat de solvabilitatea generală

Având în vedere că propunerea respondentului privind renunțarea la acest criteriu de evaluare nu conține niciun fel de argumente care să susțină acest fapt, Autoritatea respinge această sugestie, considerând oportună și relevantă analiza acestui indicator în cadrul procesului de evaluare a cererilor de desemnare.

3. Introducerea unui nou criteriu de evaluare reprezentat de numărul de localități, la nivel național sau, după caz, din zona geografică pentru care se solicită desemnarea, acoperite de puncte de contact fixe deservite de personal

Respondentul argumentează această propunere prin invocarea prevederilor art. 10 alin. (1) din OUG nr. 13/2013 privind obligația ANCOM de a stabili condițiile de amplasare și densitatea punctelor de contact. Acestea dispun faptul că „Autoritatea de reglementare stabilește condițiile de amplasare a punctelor de acces și a punctelor de contact din rețeaua poștală publică, astfel încât densitatea acestora să țină seama de nevoile utilizatorilor, precum și de cerințele minime de calitate impuse furnizorului de serviciu universal pentru serviciile poștale din sfera serviciului universal pe care a fost desemnat să le presteze.”

De asemenea, respondentul susține că punctele de contact sunt necesare pentru a asigura livrarea trimerilor poștale cu o greutate mai mare de 500 g, precum și a trimerilor poștale înregistrate care nu au putut fi livrate către destinatar sau persoana autorizată de acesta

să le primească, conform prevederilor pct. 3.10 din Anexa nr. 1 la Decizia președintelui ANCOM nr. 313/2017 privind regimul de autorizare generală pentru furnizarea serviciilor poștale.

În acest sens, menționăm faptul că, în cuprinsul proiectului de decizie supus consultării publice este prevăzută obligația solicitanților de a furniza ANCOM, ca anexă la cererea de desemnare, o listă cu amplasamentul tuturor punctelor de acces și, respectiv, de contact ale rețelei poștale operate de solicitant sau de alți furnizori de servicii poștale cu care solicitantul a încheiat contracte, în scopul analizării capacității operaționale a solicitanților pentru asigurarea serviciului universal.

Însă, având în vedere argumentele expuse de respondent în susținerea prezentei propuneri, ANCOM este de acord cu evaluarea și punctarea corespunzătoare inclusiv a densității punctelor de contact fixe deservite de personal, aceasta constituind un element de evaluare a potențialului tehnic al solicitanților. Prin urmare, criteriul de evaluare referitor la gradul de acoperire a teritoriului național garantat de solicitant prevăzut la art. 7 alin. (2) lit. a) din cuprinsul proiectului de decizie a fost modificat în sensul solicitării respondentului.

Urmare a acestei modificări și pentru asigurarea unei bune armonizări a tuturor prevederilor dispuse prin intermediul proiectului de decizie, precum și a reglementărilor viitoare referitoare la serviciul universal, se modifică și prevederile art. 13 alin. (2) lit. j) din proiectul de act normativ. Astfel, obligația dispusă prin intermediul acestor dispoziții va fi considerată ca fiind îndeplinită în situația în care în fiecare unitate administrativ-teritorială de bază (comune sau orașe) din zona geografică pentru care a fost desemnat va exista un singur oficiu poștal prin intermediul căruia să se asigure atât posibilitatea prezentării trimiterilor poștale, cât și livrarea acestora.

Suplimentar acestor propuneri, respondentul a transmis Autorității o serie de întrebări în scopul clarificării anumitor aspecte de reglementare referitoare la implementarea serviciului universal prin intermediul prezentului proiect de decizie, la care adresăm următoarele răspunsuri punctuale:

a) Referitor la observația acestuia privind modalitatea de acordare a punctajului pentru criteriul de evaluare reprezentat de acoperirea teritorială cu puncte de acces și de contact, menționăm faptul că prin acordarea unui anumit punctaj în cazul unei acoperiri de sub 75 % nu se poate afirma faptul că se acceptă nefurnizarea serviciului în aceste localități ori UAT-uri. Aceasta este doar o modalitate de departajare a cererilor solicitanților ținând cont de capacitățile tehnice de care aceștia dispun la momentul depunerii cererilor de desemnare, nicidecum o obligație ce va fi impusă în sarcina acestora. De altfel, această afirmație este susținută și de dispozițiile prezentului proiect de act normativ conform cărora furnizorul de serviciu universal desemnat va avea un termen de maxim 6 luni de la data la care decizia de desemnare produce efecte pentru îndeplinirea obligației de asigurare a acoperirii cu puncte de acces și de contact în zona geografică pentru care a fost desemnat.

b) În ceea ce privește întrebarea respondentului privind condițiile de interoperabilitate dintre doi sau mai mulți furnizori ce ar putea fi desemnați în zone geografice diferite, menționăm că decizia privind condițiile și procedura de desemnare nu are scopul și obiectivul de a reglementa, în detaliu, toate obligațiile furnizorilor de serviciu universal. Dacă va fi cazul, aceste aspecte vor fi stabilite și comunicate public la momentul lansării anunțului de intenție privind desemnarea unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal, astfel încât să se asigure un nivel adecvat de transparență pe parcursul procesului de desemnare. Totodată, conform dispozițiilor art. 12 alin. (6) din OUG nr. 13/2013, ANCOM poate stabili oricând, după desemnarea a doi sau mai mulți furnizori de serviciu universal, condițiile de acces menționate de respondent.

c) Precizăm că raționamentul care a stat la baza stabilirii unui termen de grație de 6 luni de la momentul desemnării, pentru asigurarea tuturor punctelor de acces și de contact care fac obiectul obligației de serviciu universal, a avut în vedere stabilirea unor detalii de implementare care să acorde posibilitatea oricărui solicitant ce va fi desemnat ca furnizor de serviciu universal de a îndeplini această obligație complexă. De altfel, eliminarea acestui termen va genera un risc ridicat de a constata, chiar în primele zile ale perioadei de desemnare, neîndeplinirea obligației de acoperire stabilită în sarcina furnizorului desemnat. Pe parcursul celor 6 luni, colectarea și livrarea trimiterilor se va asigura prin intermediul rețelei poștale de care

dispune furnizorul de serviciu universal în acest interval de timp, fără a avea însă obligația de a asigura densitatea punctelor de acces și de contact astfel stabilită ca obligație în sarcina acestuia.

d) Respondentul sesizează Autoritatea cu privire la faptul că nu se justifică propunerea de necompensare a pierderilor datorate practicării unor tarife aferente serviciilor din sfera serviciului universal nefundamentate în funcție de costuri, servicii pentru care, de altfel, se instituie obligația de furnizare prin intermediul deciziei de desemnare.

În acest sens, menționăm că obligația de furnizare a acestor servicii este corelativă celei de fundamentare în funcție de costuri a tarifelor aferente acestora, îndeplinirea doar a uneia dintre acestea neputând fi considerată a fi suficientă pentru asigurarea serviciului universal în condițiile stabilite de ANCOM. Mai mult, practicarea unor tarife mai mici decât costurile efectiv înregistrate, astfel cum sunt acestea reflectate în situațiile financiare separate auditate, ca efect al nesolicitării de către furnizorul de serviciu universal a aprobării ANCOM pentru practicarea unor tarife corespunzătoare, ar putea conduce la înregistrarea unor pierderi susceptibile de a fi solicitate spre compensare și, în mod nejustificat și contrar prevederilor legale, chiar compensate.

De altfel, prevederile art. 22 alin. (4) din OUG nr. 13/2013 dispun în mod clar că determinarea costului net se bazează, printre altele, pe „costurile determinate de anumiți utilizatori sau grupuri de utilizatori cărora, având în vedere costurile de furnizare a unui anumit serviciu, veniturile generate și tarifele practicate de furnizorul de serviciu universal, nu le poate fi asigurat accesul la serviciile din sfera serviciului universal decât în pierdere [...]” (s.n.). Or, acest lucru nu ar putea fi verificat decât în momentul în care tarifele percepute sunt orientate pe costurile înregistrate și auditate, pe baza cărora furnizorul de serviciu universal trebuie să solicite aprobarea ANCOM.