

EXPUNERE DE MOTIVE

la proiectul Deciziei președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și
Reglementare în Comunicații pentru modificarea și completarea
Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale
Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale
~ VARIANTA REVIZUITĂ ~

Cadrul legislativ primar care reglementează domeniul serviciilor poștale, reprezentat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, a fost modificat și completat cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 27/2016, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 238/2016. Acestea au adus o serie de elemente de noutate în conținutul normelor care reglementează serviciile poștale vizând, în principal, aria serviciului universal. Întrucât aceste completări și modificări fac referire la aspecte reglementate deja prin intermediul legislației secundare în materie, noile dispoziții impun stabilirea unei noi abordări în cadrul deciziilor emise de către președintele ANCOM în domeniul serviciilor poștale.

Prin urmare, în scopul asigurării concordanței prevederilor legislației secundare cu actul normativ primar mai sus menționat, Autoritatea supune consultării publice prezentul proiect de decizie. Prin intermediul acestuia se propune, în principal, actualizarea, conform celor mai recente modificări și completări ale legislației naționale în materie, a drepturilor și obligațiilor aferente calității de furnizor de serviciu universal desemnat să presteze serviciile poștale din sfera serviciului universal, astfel cum acestea sunt dispuse prin prevederile Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013¹.

În cele ce urmează sunt prezentate cele mai importante modificări și completări aduse dispozițiilor Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013.

- A. Stabilirea/modificarea de către CNPR a tarifelor pentru serviciile din sfera serviciului universal ca urmare a posibilității impunerii de către ANCOM a unor noi măsuri de reglementare tarifară

¹ Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale

Măsurile tarifare pe care ANCOM le poate lua în conformitate cu prevederile art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 se referă la posibilitatea stabilirii unor plafoane tarifare și a unor formule de control a creșterii tarifelor serviciilor din sfera serviciului universal, a stabilirii unor tarife individuale pentru aceste servicii și/sau modalități de stabilire sau de modificare a acestor tarife, ținând cont de caracteristicile specifice ale acestor servicii. Pornind de la aceste opțiuni de reglementare tarifară, Autoritatea propune modificarea dispozițiilor art. 18 din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, în sensul creării posibilității ANCOM de a impune oricare dintre aceste măsuri în funcție de oportunitatea identificată de aceasta. Până la momentul stabilirii celei mai potrivite soluții de reglementare a tarifelor practicate de CNPR pentru serviciile din sfera serviciului universal pe care a fost desemnat să le presteze, Autoritatea menține ca măsură de reglementare obligația CNPR de a supune aprobării ANCOM orice modificare a tarifelor menționate anterior.

B. Modificări referitoare la cerințele minime de calitate aferente trimiterilor de corespondență interne, precum și pentru serviciile care au ca obiect coletele poștale

Analizând dinamica înregistrată la nivel național, european și internațional a condițiilor de piață, se constată modificări în comportamentul de consum al utilizatorilor de servicii poștale, evoluție generată de creșterea gradului de utilizare a aplicațiilor care permit comunicarea electronică în timp real, pe fondul creșterii susținute a accesului la internet. În acest sens, datele prelucrate de Autoritate arată că, în România, numărul total de conexiuni la internet mobil de bandă largă era de 16,6 milioane la mijlocul anului 2017, în creștere cu 13% față de anul anterior, iar rata de penetrare a internetului mobil la nivel de populație a ajuns la 85%, în creștere cu aproape 10 puncte procentuale față de anul anterior.² Totodată, conform statisticilor ANCOM, numărul conexiunilor la internet fix în bandă largă din România a ajuns la valoarea de 4,6 milioane la mijlocul acestui an, înregistrând o creștere anuală de 6%.

Această dinamică în sectorul comunicațiilor electronice determină în piața serviciilor poștale o diminuare a nevoilor utilizatorilor pentru livrarea serviciilor de trimitere de corespondență în Z+1. Având în vedere această premisă putem considera că cerințele de calitate în vigoare sunt pe cale să nu mai răspundă nevoilor în schimbare ale utilizatorilor de servicii poștale de trimiteri de corespondență.

Aceste modificări în rândul preferințelor/nevoilor utilizatorilor de servicii poștale au condus la conturarea unui trend descendent în ceea ce privește volumul trimiterilor de corespondență, efectul major fiind resimțit de către furnizorul de serviciu universal ca operator ce livrează cel mai mare trafic de trimiteri de corespondență din sfera serviciului universal (la nivel național, aproape 30 % din totalul trimiterilor de corespondență din sfera serviciului universal au fost procesate și livrate de către CNPR în anul 2016³).

Pentru contracararea acestor efecte, la nivel european, au fost luate unele măsuri în scopul asigurării sustenabilității furnizării serviciului universal cum ar fi: unele autorități de reglementare au permis creșteri ale tarifelor aferente serviciilor din sfera serviciului universal peste nivelul inflației, prin intermediul schemei de reglementare tarifară (Franța, Italia) sau chiar eliminarea oricăror măsuri de reglementare tarifară ce vizau plafoane tarifare ori formule de creștere a tarifelor percepute de furnizorul de serviciu universal pentru serviciile din sfera serviciului universal (Irlanda), ajustări ale cerințelor de calitate prin relaxarea obiectivelor impuse în sarcina furnizorilor de serviciu universal (Danemarca, Spania, Italia, Luxemburg).

² http://www.ancom.org.ro/traficul-de-internet-mobil-s-a-dublat-n-prima-jumatate-a-acestui-an-fa539a-de-aceea537i-perioada-din-2016_5846

³ http://www.ancom.org.ro/uploads/links_files/RAPORT_date_statistice_pt_2016_08.pdf (pag. 30)

Totodată, conform analizei efectuate de autoritățile de reglementare din Europa⁴, factorul dominant în structura costurilor ce fundamentează cererile de cost net ale furnizorilor de serviciu universal este reprezentat de costul generat de activitățile de livrare ale trimiterilor poștale. Acest fapt este confirmat inclusiv la nivel național de către CNPR, în calitate de furnizor de serviciu universal, care a pus la dispoziția ANCOM informații de ordin operațional și financiar, prezentate în contextul unui trafic mediu lunar de trimiteri de corespondență scăzut înregistrat la nivel național. Astfel, CNPR a adus la cunoștința ANCOM faptul că:

- la ora actuală, fluxurile de prelucrare și îndrumare pe teritoriul național ale celor două tipuri de trafic (intern și intracomunitar) sunt diferite;
- rețeaua poștală este construită și dimensionată, în prezent, astfel încât cel mai rapid serviciu standard care are ca obiect trimiterea de corespondență, ar putea fi asigurat în două zile lucrătoare (Z+2).

Prin urmare, cerințele minime de calitate stabilite pentru trimerile interne de corespondență nu influențează cerințele minime de calitate stabilite pentru trimerile intracomunitare, astfel cum acestea sunt stabilite prin prevederile art. 30 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013, ca urmare a faptului că fluxurile de prelucrare și îndrumare pe teritoriul național a celor două tipuri de trafic (național și internațional) sunt diferite.

Din punct de vedere al preferințelor/nevoilor utilizatorilor de servicii poștale, rezultatele studiilor derulate de ANCOM au arătat că un aspect extrem de important pentru aceștia este reprezentat de certitudinea aferentă îndeplinirii condițiilor de livrare, aceștia punând accent pe necesitatea respectării de către furnizorii de serviciu universal a standardelor de calitate astfel cum acestea sunt stabilite de către reglementatori. Totodată, factorul accesibilitate ce caracterizează tarifele percepute de furnizorul de serviciu universal este valorizat de către utilizatori, acesta cântărind foarte mult în alegerea furnizorului de servicii poștale, admitând faptul că tarifele CNPR sunt sub nivelul celor percepute de furnizorii privați.

Având în vedere toate argumentele mai sus-menționate, Autoritatea consideră că revizuirea cerințelor minime de calitate aferente trimerilor de corespondență interne din sfera serviciului universal, din cea mai rapidă categorie standard, ar constitui un pas important și general recunoscut ca fiind o măsură oportună în susținerea viabilității economice a furnizorului de serviciu universal, fără a influența negativ obiectivele serviciului universal.

Așadar, Autoritatea propune modificarea dispozițiilor art. 12 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, acestea urmând a avea următorul cuprins: „(3) CNPR are obligația de a asigura livrarea la destinatari a trimerilor de corespondență interne din sfera serviciului universal din cea mai rapidă categorie standard, cu respectarea următoarelor cerințe de calitate:

a) 85% din numărul total al acestor trimeri poștale vor fi livrate în cel mult două zile lucrătoare de la data depunerii acestora la punctele de acces;

b) 97% din numărul total al acestor trimeri poștale vor fi livrate în cel mult patru zile lucrătoare de la data depunerii acestora la punctele de acces.” (s.n.).

În ceea ce privește serviciile poștale din sfera serviciului universal ce au ca obiect coletele poștale, în acord cu prevederile art. 30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 prin intermediul cărora au fost modificate categoriile de trimeri ce fac obiectul obligației CNPR privind respectarea cerințelor de calitate, a fost eliminată, din textul dispozițiilor art. 19 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, orice referire la aceste trimeri. Prin urmare, obligațiile ce incumbă CNPR în acest sens vor viza exclusiv trimerile de corespondență interne și intracomunitare din sfera serviciului universal, conform acestor prevederi.

În mod subsecvent, în aplicarea dispozițiilor art. 30 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013, ANCOM propune exceptarea CNPR de la obligația de a respecta cerințele de calitate pentru acele localități aflate în lista celor exceptate de la obligația realizării de către furnizorul

⁴ Raport ERGP (2017) Assessment of the possible changes of the USO scope in the light of market development and their impact on US sustainability

de serviciul universal a cel puțin unei colectări și a cel puțin unei livrări în fiecare zi lucrătoare, dar nu mai puțin de cinci zile pe săptămână.

C. Eliminarea obligațiilor ce incumbă CNPR în calitate de furnizor de serviciu universal în ceea ce privește serviciile care au ca obiect trimerile poștale în număr mare

Prin modificările și completările aduse prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2013 a fost acordată o flexibilitate sporită furnizorului de serviciu universal în ceea ce privește furnizarea serviciilor care au ca obiect volume mari de trimeri poștale, în sensul eliminării acestora din sfera obligațiilor aferente serviciilor din sfera serviciului universal. Astfel, au fost definite, la nivelul legislației primare, o serie de trimeri poștale în număr mare care au ca și caracteristică definitorie principală atât câte un prag minim de volum pentru fiecare categorie de trimeri, cât și existența unui contract încheiat prealabil în formă scrisă între CNPR și expeditori/integratori pentru furnizarea acestor servicii.

Această modificare adusă de noile prevederi ale legislației primare are ecou la nivelul legislației secundare, aceste servicii fiind excluse din categoria serviciilor poștale din sfera serviciului universal pe care CNPR a fost desemnat să le presteze în calitate de furnizor de serviciu universal, astfel încât obligațiile și drepturile CNPR corespunzătoare prestării acestor servicii nu mai intră sub incidența reglementărilor Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013 și implicit, a prezentului proiect de decizie.

În acest sens, prevederile referitoare la obligațiile ce decurg din dreptul furnizorului de serviciu universal de a acorda tarife speciale utilizatorilor finali nu mai produc efecte asupra acestei categorii de servicii excluse din sfera serviciului universal. *Per a contrario*, acestea rămân în vigoare exclusiv pentru trimerile poștale aflate sub pragurile minime menționate anterior, precum și pentru toate trimerile din sfera serviciului universal, indiferent de pragul de volum, pentru care nu a fost încheiat un contract prealabil în formă scrisă între CNPR și expeditor/integrator. Prin urmare, Autoritatea va putea aproba, la cererea CNPR, criteriile și condițiile pe baza cărora sunt acordate tarife speciale exclusiv pentru aceste categorii de trimeri, respectiv de a putea interveni într-o eventuală situație conflictuală pe această temă ivită între partenerii de contract. Prin urmare, prin prezentul proiect de decizie, au fost actualizate în consecință prevederile din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013.

D. Corelarea prevederilor referitoare la publicarea raportului de audit privind rezultatele măsurărilor timpilor de circulație a trimerilor poștale dispuse prin Decizia nr. 1158/2013 cu cele propuse prin proiectul de decizie privind stabilirea condițiilor și procedurii de evaluare a gradului de îndeplinire a cerințelor minime de calitate

Prin dispozițiile art. 13 alin. (2) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 s-a stabilit obligația CNPR, în calitate de furnizor de serviciu universal, de a publica anual pe pagina de internet a CNPR, precum și pe cea a ANCOM, raportul privind rezultatele măsurărilor cerințelor minime de calitate impuse în sarcina CNPR, în termen de 10 zile de la aprobarea sa.

Totodată, prevederile art. 7 alin. (2) din proiectul de decizie⁵ privind stabilirea condițiilor și procedurii de evaluare a gradului de îndeplinire a cerințelor minime de calitate pentru livrarea trimerilor de corespondență interne, din cea mai rapidă categorie standard, impuse prin Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, dispun că *“În termen de 10 zile de la data aprobării, CNPR va publica raportul prevăzut la alin. (1) pe propria pagină de internet.”*

Prin urmare, pentru asigurarea concordanței acestor norme de reglementare, Autoritatea propune modificarea prevederilor art. 13 alin. (2) mai sus menționate în sensul eliminării obligației

⁵ Supus consultării publice în data de 01 septembrie 2017.

privind publicarea pe pagina de internet a ANCOM a raportului de audit ce face obiectul acestor prevederi, acesta urmând să fie publicat doar pe pagina de internet a CNPR, în termen de 10 zile de la aprobarea sa.

E. Clarificarea dispozițiilor referitoare la densitatea rețelei poștale a CNPR ca obligație de serviciu universal

Dispozițiile art. 15 din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 au scopul de a stabili obligațiile CNPR în calitate de furnizor de serviciu universal legate de acoperirea la nivel național a rețelei poștale pusă la dispoziția utilizatorilor de către CNPR.

Ținând cont de interpretarea acestor prevederi din punct de vedere al delimitării sferei obligațiilor de serviciu universal de rațiunile comerciale ale CNPR, ANCOM consideră necesară modificarea și completarea prevederilor anterior menționate pentru clarificarea acestui aspect. Astfel, conform prevederilor art. 15 alin. (3) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, CNPR are obligația de a asigura puncte de acces deservite de personal în care se pot prezenta colete poștale, imprimate și trimiteri de corespondență cu dimensiuni nestandardizate, precum și trimiteri poștale înregistrate, în toate unitățile administrativ-teritoriale de bază (comune sau orașe) având minim 1.500 de locuitori. Însă, obligația impusă CNPR este îndeplinită prin organizarea a minim unui punct de acces deservit de personal în cadrul unei unități administrativ-teritoriale de bază având minim 1.500 de locuitori. Tocmai prin nereglementarea unei anumite densități, cerința de a asigura puncte de acces în toate unitățile administrativ teritoriale de bază având minim 1.500 de locuitori este îndeplinită prin punerea la dispoziția publicului chiar și numai a unui punct de acces deservit de personal în respectiva unitate. Prin urmare, modificarea propusă prin intermediul prezentului proiect de decizie asupra acestui alineat are ca scop eliminarea oricărei interpretări eronate cu privire la obligația CNPR privind densitatea minimă a punctelor de acces deservite de personal care incumbă acesteia, prin clarificarea obligației minime, și anume aceea de a asigura „[...] un punct de acces deservit de personal în care se pot prezenta colete poștale, imprimate și trimiteri de corespondență cu dimensiuni nestandardizate, precum și trimiteri poștale înregistrate, în toate unitățile administrativ-teritoriale de bază (comune sau orașe) având minim 1.500 de locuitori.”

În schimb, prin propunerea de introducere a alineatelor (4) și (5) la art. 15 din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, ANCOM reglementează, în mod expres, situația potențială referitoare la necesitatea înființării de către CNPR a mai multor puncte de acces deservite de personal la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale de bază având minim 1.500 de locuitori, precum și situația în care furnizorul de serviciu universal este nevoit să asigure existența unuia sau a mai multor puncte de acces deservite de personal la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale de bază având mai puțin de 1500 de locuitori. Pentru aceste puncte de acces, furnizorul de serviciu universal poate solicita compensarea costului net, cu condiția justificării necesității existenței acestora pentru îndeplinirea obligațiilor ce decurg din calitatea de furnizor de serviciu universal, având în vedere, în special, obligațiile CNPR privind cerințele de calitate ale furnizării serviciilor din sfera serviciului universal. Desigur, obligațiile referitoare la densitatea punctelor de acces și de contact, ca toate obligațiile reglementate de cadrul legislativ privind serviciul universal, vizează exclusiv un aspect necesar pentru furnizarea serviciilor din această sferă, neimpunând niciun fel de restricții legale în ceea ce privește politica comercială a CNPR ca furnizor de servicii poștale.

În legătură cu reglementarea numărului de puncte de contact, aceasta se realizează prin dispozițiile art. 15 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, fiind necesar ca CNPR să asigure un punct de contact în fiecare localitate de pe teritoriul României, sintagma „*deservite de personal*” lipsind din textul acestei norme, ca și cerință ca acest punct de contact să fie permanent. Prin urmare, livrarea trimiterilor poștale nu trebuie realizată în mod obligatoriu prin intermediul unui punct de contact deservit de personal. Această concluzie se menține și în cazul interpretării prin coroborarea textelor art. 9 alin. (2) și art. 15 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013,

livrarea potrivit primului text amintit putând fi realizată la oricare punct de contact din proximitatea destinatarului, nefiind impusă obligația ca această livrare să se efectueze la un punct de contact amplasat în localitatea unde are locuința sau sediul destinatarul. În scopul clarificării acestui aspect deja tratat prin intermediul Expunerii de motive la Decizia președintelui ANCOM nr. 327/2017 privind compensarea costului net aferent serviciilor poștale din sfera serviciului universal, ANCOM propune modificarea art. 15 alin. (1) din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, în sensul introducerii sintagmei „*indiferent de natura acestuia*”, cu referire la obligația punerii la dispoziția utilizatorilor finali a minim unui punct de contact, indiferent de modul de organizare al acestuia (livrarea trimerilor poștale prin intermediul factorilor poștali, a instalațiilor care permit livrarea etc.).

- F. Abrogarea dispozițiilor art. 25 referitoare la recunoașterea drepturilor și obligațiilor CNPR prevăzute de Convenția UPU, precum și de alte acorduri și regulamente internaționale la care România este parte

În argumentarea acestei propuneri menționăm că CNPR este desemnată de către Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale ca entitate care îndeplinește obligațiile care decurg din ratificarea de către România a Convenției Uniunii Poștale Universale, a Aranjamentului serviciilor poștale de plată și a Regulamentelor lor de aplicare. Prin urmare, dispozițiile art. 25 din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013 nu produc niciun efect juridic, CNPR având obligația de a presta servicii din sfera serviciului universal în temeiul actului normativ emis de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale⁶ și nu al deciziei de desemnare a CNPR ca furnizor de serviciu universal emisă de președintele ANCOM. Pentru eliminarea oricărei confuzii privind cadrul legal aplicabil CNPR, Autoritatea propune abrogarea art. 25 din Decizia președintelui ANCOM nr. 1158/2013, această modificare neafectând drepturile și obligațiile ce revin CNPR conform actelor normative enunțate anterior.

⁶ Ordinul Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informației nr. 118/2004 privind desemnarea unor persoane juridice de drept privat responsabile cu îndeplinirea obligațiilor care decurg din ratificarea de către România a Convenției Uniunii Poștale Universale, a Aranjamentului serviciilor de plată ale poștei și a regulamentelor lor de aplicare