

MINISTERUL COMUNICAȚILOR ȘI SOCIETĂȚII INFORMAȚIONALE
ORDIN

**pentru aprobarea Documentului de politică și strategie privind implementarea serviciului
universal în sectorul serviciilor postale**

Având în vedere prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2017 privind stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 129/2017, cu modificările și completările ulterioare;

în temeiul prevederilor art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile postale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare;

în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 36/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale, cu modificările și completările ulterioare;

ministrul comunicațiilor și societății informaționale emite prezentul ordin

Art.1. Se aprobă Documentul de politică și strategie privind implementarea serviciului universal în sectorul serviciilor postale, prezentat în anexa care face parte integrantă din prezentul ordin.

Art.2. Prezentul ordin se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și va fi pus în aplicare prin grija Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale.

Ordin nr. 641/10.07.2019
București

DOCUMENTUL DE POLITICĂ ȘI STRATEGIE
privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale

1. Introducere

Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (denumit în continuare MCSI), în calitate de organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflat în subordinea Guvernului, are rolul de a realiza politica Guvernului în domeniile comunicațiilor electronice, serviciilor poștale, securității cibernetice, tehnologiei informației, societății informaționale și a cadrului național de interoperabilitate. În sectorul serviciilor poștale, MCSI asigură, printre altele, dezvoltarea strategiei în acest domeniu prin definirea obiectivelor strategice în calitate de garant al dezvoltării pieței serviciilor poștale din România.

În acest sens, cadrul legal aplicabil serviciului universal, ca parte integrantă a serviciilor poștale, este reprezentat de următoarele acte normative:

- Directiva 97/67/EC din 15 decembrie 1997 a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la regulile comune pentru dezvoltarea pieței interne Comunitare a serviciilor poștale și îmbunătățirea calității serviciilor, modificată și completată prin Directiva nr. 2002/39/CE, respectiv Directiva nr. 2008/6/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (denumită în continuare Directiva privind serviciile poștale);
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare OUG nr. 13/2013);
- Decizia președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații nr. 541/2013 privind condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Decizia ANCOM nr. 541/2013);
- Actele Uniunii Poștale Universale aprobate de către cel de-al 26-lea Congres al Uniunii Poștale Universale în 2016 (aflate în curs de ratificare), precum și cele aprobate de către cel de-al doilea Congres Extraordinar al Uniunii Poștale Universale în 2018 (aflate în curs de ratificare);

Pe baza acestui cadru legislativ aplicabil domeniului serviciilor poștale și ținând cont de:

- a) necesitatea respectării cerințelor internaționale și a cadrului european în domeniul serviciilor poștale;
- b) necesitatea asigurării unui cadru național de furnizare a serviciilor poștale în condiții flexibile, de eficiență;
- c) necesitatea asigurării cerințelor de calitate aplicabile serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal;
- d) necesitatea asigurării principiilor transparenței, obiectivității și nediscriminării în relația cu toți furnizorii de servicii poștale și utilizatorii acestor servicii;

e) provocările cu care se confruntă domeniul serviciilor poștale, în special, ca urmare a modificărilor intervenite în comportamentul utilizatorilor de servicii poștale generate de substituția electronică și comerțul electronic,

Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale stabilește politica și strategia privind serviciul universal în domeniul serviciilor poștale pe termen mediu.

2. Principii generale

Conform prevederilor art. 9 din OUG nr. 13/2013, MCSI stabilește politica și strategia privind serviciile poștale, respectiv serviciul universal, cu respectarea principiilor transparenței, obiectivității, proporționalității și nediscriminării. Aceste principii se referă la acțiunile care vizează actele normative în vigoare, la procesul de inițiere ori actualizare, implementare și monitorizare a normelor legislative.

Asigurarea transparenței pe parcursul emiterii unui document public reprezintă motorul politicilor privind o calitate ridicată a reglementărilor, informarea adecvată și participarea părților interesate pe parcursul acestui proces fiind o condiție pentru asigurarea unui cadru de reglementare adecvat. În acest scop, prezentul proiect a fost supus consultării publice în perioada 17.01.2019-17.02.2019, fiind primite o serie de observații, atât din partea Companiei Naționale Posta Română - S.A., cât și din partea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, denumită în continuare ANCOM.

Obiectivitate – MCSI urmărește prin intermediul prezentului document asigurarea unei politici și strategii relevante și coerente, care să contribuie la creșterea eficienței și eficacității implementării actelor normative care stau la baza acestuia.

Proporționalitate – În respectarea acestui principiu, MCSI identifică și adaptează inițiativa de reglementare la problemele și particularitățile identificate pe piața serviciilor poștale astfel încât măsurile adoptate în respectarea obiectivelor astfel trasate să răspundă, în mod eficient, necesităților pieței.

Nediscriminare – În stabilirea obiectivelor strategice, MCSI acționează în vederea limitării posibilelor efecte negative asupra concurenței, determinate de furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, precum și a asigurării protecției interesului public.

3. Cadrul instituțional internațional

Documentul de politică și strategie privind serviciul universal în domeniul serviciilor poștale este conceput în concordanță cu prevederile legislației interne și cu reglementările internaționale din domeniul serviciilor poștale.

3.1 Uniunea Europeană - Comisia Europeană

Ca o consecință a garantării dreptului de acces la serviciul universal cetățenilor statelor membre, unul dintre principalele obiective ale Uniunii Europene în domeniul poștal este îmbunătățirea calității serviciilor poștale din sfera serviciului universal, în condițiile implementării pieței unice și promovării concurenței între furnizorii de servicii poștale la nivel european.

La nivel european, serviciul poștal universal este reglementat prin Directiva privind serviciile poștale, scopul acesteia fiind definirea unui cadru de reglementare care să asigure condiții mai bune pentru furnizarea serviciilor poștale, precum și pentru dezvoltarea pieței. În același timp, actul normativ își propune să îmbunătățească toate elementele serviciului poștal universal, lăsând la

latitudinea statelor membre adaptarea serviciului universal în funcție de propriile nevoi și specificul pieței poștale naționale. Astfel, prevederile articolului 3 din Directiva 97/67/EC stabilesc faptul că toate statele membre trebuie să se asigure că utilizatorii au dreptul la serviciul universal prin furnizarea continuă a serviciilor poștale la o calitate definită, pe întreg teritoriul național, la tarife accesibile pentru toți utilizatorii.

3.2 Uniunea Poștală Universală (UPU)

Înființată în 1874, UPU este una dintre cele mai vechi organizații internaționale și reprezintă un forum de cooperare, având rol de mediere și comunicare între operatorii poștali membri desemnați de statele semnatare să îndeplinească obligațiile ce decurg din actele emise la nivelul acestei entități. UPU stabilește reguli ale schimburilor internaționale de bunuri și emite recomandări în vederea stimulării creșterii volumului trimiterilor poștale și a îmbunătățirii calității serviciilor.

Una dintre preocupările prezente ale UPU este implementarea și dezvoltarea serviciului universal în sectorul serviciilor poștale prin stabilirea de standarde comune de calitate, eficiență și accesibilitate. În acest sens, Congresul din 2016 de la Istanbul a aprobat Strategia Poștală Mondială de la Istanbul care reprezintă planul strategic al Uniunii pentru perioada 2017-2020. La nivelul UPU au fost elaborate direcții strategice, având în vedere nu doar definirea acțiunilor viitoare, dar și garantarea unei calități sporite a activității sale inclusiv în folosul membrilor săi. În acest sens, conform acestei strategii, statele membre ar trebui să definească serviciul universal în acord cu realitățile actuale din domeniul serviciilor poștale, la nivelul UPU urmând a se proceda la o revizuire a documentelor UPU în linie cu evoluțiile înregistrate în acest sector, din punct de vedere operațional.

3.3 Conferința Europeană de Poștă și Telecomunicații (CEPT); Comitetul European pentru Reglementări Poștale (CERP)

CEPT este un organism paneuropean care constituie un forum de dezbateră a problemelor sectoriale unde sunt reprezentate organismele însărcinate cu elaborarea și aplicarea politicilor și reglementărilor europene în domeniul poștei și telecomunicațiilor. CERP este un comitet în cadrul CEPT, specializat pe probleme poștale, responsabil pentru reglementările poștale, precum și pentru coordonarea la nivel european și pregătirea pentru reuniunile UPU. Grupul servește drept organism de reflecție, discuții și consiliere a Comisiei Europene în domeniul serviciilor poștale, în cadrul acestuia fiind reprezentate toate organismele însărcinate cu elaborarea și aplicarea politicilor și actelor de reglementare europene din domeniu. Obiectivul principal al acestuia este de a facilita consultarea, cooperarea și coordonarea între autoritățile de reglementare independente din statele membre CERP, precum și între autoritățile respective și Comisia Europeană, în vederea consolidării pieței interne pentru serviciile poștale, precum și asigurarea aplicării consecutive a Directivei privind serviciile poștale.

3.4 Grupul autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale (ERGP)

ERGP este un organism înființat la data de 10 august 2010 prin Decizia Comisiei Europene 2010/C 217/07 cu scopul de a asigura aplicarea coerentă în statele membre UE a cadrului de reglementare privind serviciile poștale și de a contribui la dezvoltarea pieței interne a Uniunii. Grupul este alcătuit din cele 28 de autorități naționale de reglementare din statele membre UE. Comisia Europeană, Autoritatea de Supraveghere EFTA, statele SEE și statele candidate pentru aderarea la Uniunea Europeană au în lucrările ERGP statut de observator.

Scopul înființării de către Comisia Europeană a acestui organism este de a servi ca „forum pentru reflecție, dezbateri și consultanță în favoarea Comisiei în domeniul serviciilor poștale. Grupul trebuie să faciliteze consultarea, coordonarea și cooperarea dintre autoritățile naționale de reglementare independente din statele membre și dintre aceste autorități și Comisie, în vederea consolidării pieței interne pentru servicii poștale și a aplicării consecvente a Directivei 97/67/CE”.

3.5 Organizația Mondială a Comerțului (World Trade Organization) (OMC)

OMC este una dintre cele mai mari organizații internaționale, care reglementează relațiile comerciale interstatale, administrând mai multe acorduri privind comercializarea bunurilor și serviciilor, în special GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Acordul general privind comerțul și tarifele) și GATS (General Agreement on Trade in Services - Acordul general privind comerțul cu servicii).

3.6 Organizația Mondială a Vănilor

Organizația Mondială a Vănilor este un organism independent interguvernamental a cărui misiune este să întărească eficacitatea și eficiența autorităților vamale. Este singura organizație internațională având competențe în probleme vamale, contribuind în același timp la securitatea comerțului internațional în ansamblul său.

Dezvoltarea accelerată a pieței de comerț electronic a condus la o creștere fără precedent a volumului de trimiteri poștale internaționale conținând bunuri, făcând colaborarea între furnizorii de servicii poștale și autoritățile vamale mai necesară ca niciodată.

Pentru a asigura această colaborare referitoare la vămuirea trimiterilor poștale a fost înființat Comitetul de contact între UPU și Organizația Mondială a Vănilor. Comitetul definește proceduri și elaborează publicații menite să sprijine activitatea comună a furnizorilor de servicii poștale și a autorităților vamale la nivel național și internațional.

4. Modificări recente ale pieței serviciilor poștale la nivel european

Serviciile furnizate prin intermediul rețelelor poștale au cunoscut în ultimii ani o dezvoltare considerabilă ca urmare a apariției serviciilor inovatoare oferite de furnizorii de servicii poștale nou intrați pe piață, precum și ca efect al dezvoltării comerțului electronic, al digitalizării, o contribuție importantă la acest proces având-o modificarea comportamentului de consum și a nevoilor utilizatorilor. Totodată, piața serviciilor poștale având ca obiect trimiterile de corespondență a fost influențată semnificativ de substituibilitatea cu poșta electronică prin schimbarea comportamentului de consum al utilizatorilor ce au migrat către alternative electronice de comunicare, profitând astfel de avansul tehnologic existent.

În același timp, s-a constatat o creștere accelerată a volumelor de colete (inclusiv pachete mici), ca urmare a dezvoltării comerțului electronic.

4.1. Provocări și oportunități

Stabilirea obiectivelor și direcțiilor de acțiune definite prin intermediul prezentului document impune identificarea elementelor care ar putea reprezenta o piedică în calea îndeplinirii acestora.

Astfel, în timp ce majoritatea țărilor membre se confruntă cu provocări legate de modificarea solicitărilor de servicii poștale, există diferențe considerabile cu privire la viteza cu care au loc aceste schimbări. Scăderea volumelor de corespondență creează presiuni legate de menținerea serviciului

poștal universal existent, precum și de sustenabilitatea acestuia, inclusiv furnizarea unui serviciu universal de calitate la un nivel accesibil al tarifelor concomitent cu adoptarea unor măsuri de creștere a eficienței.

În consecință este necesară o analiză a nivelului minim al serviciului poștal universal care să permită în același timp derularea comerțului transfrontalier și coeziunea teritorială și socială, analiza cerințelor de calitate necesare precum și a evoluției pieței și a condițiilor naționale specifice. În acest sens, este relevant studiul evoluției solicitării de servicii poștale pe parcursul ultimilor ani, pentru a avea informații referitoare la nivelul de concurență (luând în considerare alternativele la serviciile poștale și tendințele în furnizarea de servicii comerciale), astfel încât măsurile de reglementare să fie adoptate ca rezultat al acestor schimbări de piață.

În plus față de aspectele menționate anterior, la nivel național există și alte constrângeri, cu efect major în organizarea rețelei poștale și care, se referă în principal la sistemele de transport terestru, aerian și feroviar și la ponderea mare, în România, a populației din mediul rural (aproximativ 45% la data de 1 ianuarie 2016, în condițiile în care în țările din UE procentul este de doar 25%).

Pentru a face față declinului suferit în zona activităților de bază, furnizorii de servicii poștale sunt obligați să-și diversifice activitățile prin implicare în activități financiare, digitale sau prin extinderea serviciilor de livrare și acoperire a întregului lanț valoric al serviciilor poștale (spre exemplu, logistică, managementul lanțului de aprovizionare etc). La baza unei transformări consistente a serviciilor poștale trebuie să se regăsească modificarea fundamentală a mecanismelor operaționale. Astfel, inovarea prin intermediul utilizării tehnologiei informației și comunicațiilor este un factor decisiv în dezvoltarea furnizorilor de servicii poștale, prin îmbunătățirea proceselor și calității, în concordanță cu nevoile clienților astfel încât să adreseze evoluțiile recente ale pieței marcate de scăderea traficului trimiterilor de corespondență și creșterea volumelor de colete.

De asemenea, schimbările survenite în modul în care consumatorii utilizează serviciile poștale, precum și scăderea accelerată a volumelor de corespondență conduc la nevoia unei analize cu privire la definirea serviciului poștal universal (accesibilitate, puncte de acces, frecvență de distribuire, timp de tranzit, obligațiile de calitate a serviciului), inclusiv o analiză a sustenabilității sale. Orice posibilă redefinire trebuie să țină cont de impactul financiar și eficiența furnizării serviciilor.

Având în vedere constatările menționate la punctul 4, monitorizarea pieței poștale europene este esențială pentru a garanta că toți utilizatorii beneficiază de liberalizarea pieței și pentru a promova în același timp concurența. Deținerea unor date reale și comparabile este importantă pentru adoptarea unor direcții de reglementare fundamentate. În același timp, aceasta este o sarcină dificilă, având în vedere lipsa unor definiții comune în rândul statelor membre, atât cu privire la definirea serviciilor poștale, cât și în ceea ce privește serviciile incluse în sfera serviciului universal.

4.2. Serviciul universal la nivel european

În conformitate cu Directiva privind serviciile poștale, termenul de „serviciu universal” se referă la un set de servicii poștale care să includă furnizarea permanentă a trimiterilor de corespondență cântărind până în 2 kg și a coletelor poștale cântărind până în 10 kg, precum și servicii pentru trimiterile înregistrate și cu valoare declarată, pe teritoriul statelor membre, la un anumit nivel de calitate și la tarife accesibile.

Analizele și consultările cu industria întreprinse la nivelul ERGP în ultimii ani au arătat că, pentru a se putea investiga oportunitatea modificării prevederilor de la nivel european în materie de serviciu universal, trebuie să se țină cont de anumite aspecte legate de serviciile poștale ce asigură comerțul între statele membre UE, precum și de incluziunea teritorială și socială. În procesul de analiză a acestor elemente s-a avut în vedere atât modificarea cererii de servicii poștale, precum și

alternativelor de comunicare disponibile ca potențial substitut al serviciilor poștale, dar și tendințele de furnizare a serviciilor poștale la nivel comercial.

Din perspectiva cererii de servicii poștale, au fost analizate diverse studii întreprinse la nivel european în rândul utilizatorilor finali în scopul identificării gradului de satisfacție și a preferințelor acestora față de serviciile poștale existente, precum și față de cerințele minime ce definesc obligațiile de serviciu universal. Acestea au relevat, în diverse proporții de la o țară la alta, faptul că utilizatorii sunt în general mulțumiți de actualul nivel de calitate stabilit pentru furnizarea serviciului universal. Totodată, în unele cazuri, au fost identificate inclusiv tendințe de acceptare a unui nivel de calitate mai redus decât cel asigurat actualmente de furnizorii de serviciu universal pentru trimerile de corespondență care privește, în general, livrarea trimerilor poștale cinci zile pe săptămână către persoanele fizice, dar și livrarea în Z+1 a acestora. Aceste constatări conduc spre ideea că, în viitorul nu foarte îndepărtat, actualul nivel de calitate stabilit pentru furnizarea serviciului universal ar putea fi relaxat pentru a corespunde nevoilor reale ale utilizatorilor.

Pe de altă parte, studiile analizate arată că există și o preferință a utilizatorilor orientată către accesarea unor servicii poștale superioare din punct de vedere calitativ, prin aceasta înțelegând livrarea la locuința destinatarului într-un interval de timp extins, garanția prestării serviciilor în timpii anunțați, dar și un program de lucru optimizat al oficiilor poștale.

Totodată, trendul descendent al traficului pentru trimerile de corespondență afectează sustenabilitatea economică a furnizorului de serviciu universal, acesta fiind, în majoritatea cazurilor, operatorul cu cele mai mari volume de trafic livrate din această categorie de trimeri.

Având în vedere aceste constatări, o serie de țări europene au ales să modifice sau au demarat discuții în vederea modificării sferei serviciului universal în domeniul serviciilor poștale. Acest lucru poate fi realizat doar având în vedere nivelul de flexibilitate prevăzut de Directiva privind serviciul universal, iar procesul demarat în anumite țări în acest sens trebuie atent monitorizat, ținând cont de posibilele implicații asupra sustenabilității serviciului universal.

La nivel european, toate statele membre au desemnat un furnizor unic de serviciu universal, cu excepția Germaniei în care Deutsche Post acționează ca furnizor de serviciu universal, nefiind desemnat însă în acest sens, conform legislației germane.

5. Descrierea situației actuale și modificări recente ale pieței serviciilor poștale în România

5.1 Structura pieței poștale în perioada 2013-2017

Din punct de vedere al concurenței, segmentarea pieței din România a înregistrat dintotdeauna un nivel ridicat, pe piața națională fiind activi în ultimii cinci ani cel puțin 200 de furnizori de servicii poștale conform datelor statistice colectate la nivelul ANCOM. În anul 2017 s-a înregistrat cel mai mare număr de furnizori autorizați din ultimii cinci ani (513 furnizori), în creștere cu 33% față de anul 2013, anul liberalizării totale a pieței serviciilor poștale.

În ceea ce privește traficul de trimeri poștale înregistrat pe piața serviciilor poștale din România se poate observa o scădere a pieței totale cu 1% în 2017 față de anul precedent ca urmare a diminuării volumelor de trimeri de corespondență motivată în principal de dezvoltarea comerțului electronic. Volumul traficului total din 2017 a fost de 556 milioane de trimeri, traficul intern scăzând cu 2% față de anul anterior, iar cel internațional crescând cu 8% comparativ anul 2016. Din traficul poștal total, 93,88% a fost reprezentat de traficul poștal intern (522 mil. trimeri poștale), iar 6,12% de trimerile poștale internaționale (34 mil. trimeri poștale). Rata anuală compusă de creștere (CAGR) determinată pentru anii 2013-2017 pentru piața totală a serviciilor poștale este ușor negativă (-0,37%).

Referitor la traficul trimerilor poștale ce fac obiectul serviciilor incluse în sfera serviciului universal, în anul 2017 se poate observa o scădere a volumelor totale cu 23,37% față de anul precedent,

motivată în principal de migrarea volumelor din sfera serviciului universal în sfera serviciilor neincluse în sfera serviciului universal, ca urmare a modificărilor legislative privind serviciile poștale intrate în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2017. Rata anuală compusă de creștere (CAGR) determinată pentru anii 2013-2017 în cazul serviciilor din sfera serviciului universal este de -16,06%, în timp ce pe segmentul trimiterilor din afara sferei serviciului universal este în creștere cu 16,63%.

Tabel: Dinamica traficului poștal total în perioada 2013-2017

An	Nr. trimiteri	Evoluția traficului de trimiteri	Trafic intern (nr. trimiteri)	Trafic internațional (nr. trimiteri)	Trafic din serviciu universal (SPU)	Trafic din serviciu neuniversal (NONSPU)	Evoluție SPU	Evoluție eNON SPU	CAGR 2013-2017		
2013	564.258.934	~	530.106.224	34.152.710	360.514.767	203.744.167	~	~	-0,37%	-16,06%	16,63%
2014	623.205.073	10,45%	592.921.878	30.283.195	227.574.302	395.630.771	-37%	94%			
2015	574.000.000	-7,90%	544.000.000	30.000.000	263.000.000	311.000.000	16%	-21%			
2016	562.500.000	-2,00%	531.000.000	31.500.000	234.000.000	328.000.000	-11%	5%			
2017	556.000.000	-1,16%	522.000.000	34.000.000	179.000.000	377.000.000	-24%	15%			

Raportând valorile traficului poștal total aferent anului 2017 la populația României rezultă o medie de 28,3 trimiteri poștale pe cap de locuitor, în scădere față de cea a anului anterior (28,47 de trimiteri poștale pe cap de locuitor), valoare ce menține poziția mult inferioară a României comparativ cu nivelul înregistrat la nivelul EU-28.

Comparativ cu anul 2016, valoarea pieței poștale din România a înregistrat o creștere cu 8,4% (2,85 mld. lei), veniturile obținute din furnizarea serviciilor poștale interne fiind în valoare de 2,02 mld. lei (creștere cu 10,1% comparativ cu 2016), iar cele din furnizarea serviciilor poștale internaționale în valoare de 0,83 mld. lei (creștere cu 4,6% comparativ cu 2016).

5.2 Tendințe pe piața serviciilor poștale și preferințele utilizatorilor

Odată cu evoluția sectorului comunicațiilor electronice, pe piața serviciilor poștale a luat amploare preocuparea că livrările fizice vor fi substituite, treptat, de către comunicarea electronică, fapt ce generează declinul volumelor de trimiteri de corespondență. Cu toate acestea, comerțul electronic a generat noi volume de trimiteri poștale din categoria trimiterilor conținând bunuri.

Modificările constatate la nivelul pieței poștale au fost marcate în principal de următoarele tendințe:

a) scăderea volumului trimiterilor de corespondență, tendință ce se preconizează a se menține și în viitor, urmând parcursul constatat la nivel european;

b) creșterea volumului de trimiteri conținând bunuri, ca efect al dezvoltării accelerate și continue a comerțului electronic.

Modificarea acestor volume este rezultatul schimbării preferințelor utilizatorilor și a modului în care aceștia utilizează, direct sau indirect, serviciile poștale.

În conformitate cu “*Studiul privind utilizarea serviciilor poștale din România*” realizat în anul 2015¹ de către ANCOM, aproximativ 6 din 10 persoane fizice utilizează servicii poștale fie în calitate de expeditori, fie ca destinatari.

Conform acestui studiu, cele mai utilizate servicii poștale de către utilizatorii – persoane fizice au fost cele având ca obiect trimerile de corespondență internă și internațională (49 %), coletele interne și internaționale provenite, în general, din comenzi on-line (37%) și trimerile recomandate (29%). În mediul urban se observă un procent mai mare de utilizare a serviciilor având ca obiect coletele poștale ori trimeri poștale cu valoare declarată, a serviciilor ramburs și a celor expres comparativ cu mediul rural unde se observă o utilizare mai mare a serviciilor de expediere de corespondență standard, cu confirmare de primire ori recomandată.

Cele mai importante criterii de selecție valorizate de către utilizatorii finali în ceea ce privește alegerea furnizorului de servicii poștale sunt tarifele, respectarea termenelor de livrare, siguranța trimerilor poștale, gradul de acoperire teritorială cu serviciile furnizate precum și proximitatea punctelor de lucru, aceste criterii devenind aspecte critice pentru toți furnizorii de servicii poștale. În ceea ce privește importanța acordată de către utilizatori gradului de acoperire teritorială cu oficii poștale, aceștia au declarat că sunt dispuși, în general, să se deplaseze pe jos 17 minute (în medie) până la cel mai apropiat punct de lucru al furnizorului de servicii poștale; jumătate dintre utilizatorii din mediul rural și din localitățile cu mai puțin de 50.000 locuitori nu sunt deloc dispuși să se deplaseze în altă localitate pentru a ridica sau expedia o trimere poștală.

În ceea ce privește categoria utilizatorilor cu dizabilități vizuale, și pentru aceștia accesibilitatea tarifelor serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal este foarte importantă. Totodată, siguranța trimerilor și certitudinea livrării trimerilor poștale în termenii de livrare asumați de către furnizori sunt apreciate în egală măsură de către utilizatorii cu dizabilități.

6. Serviciul universal în România

La nivelul cadrului legislativ național, dispozițiile Directivei privind serviciile poștale au fost transpuse prin OUG nr. 13/2013, prevederile art. 8 alin. (1) ale acesteia definind dreptul de acces la serviciul universal reprezintă “*dreptul de a beneficia de furnizarea permanentă a serviciilor poștale incluse în sfera serviciului universal, la un anumit nivel de calitate, în orice punct de pe teritoriul României, la tarife accesibile tuturor utilizatorilor*”.

Totodată, dispozițiile art. 8 alin. (3) din același act normativ prevede includerea în sfera serviciului universal a următoarelor servicii poștale:

„Serviciile incluse în sfera serviciului universal sunt:

a) *colectarea, sortarea, transportul și livrarea trimerilor poștale interne și internaționale având ca obiect trimeri de corespondență, pachete mici și imprimate, în greutate de până la două kg, inclusiv;*

b) *colectarea, sortarea, transportul și livrarea coletelor poștale interne și internaționale, în greutate de până la 10 kg, inclusiv;*

c) *distribuirea coletelor poștale în greutate de până la 20 kg, inclusiv, expediate din afara teritoriului României către o adresă aflată pe teritoriul acesteia;*

d) *serviciul de trimere recomandată având ca obiect trimeri poștale din categoria prevăzută la lit. a);*

e) *serviciul de trimere cu valoare declarată având ca obiect trimeri poștale din categoriile prevăzute la lit. a) – c);*

¹<https://statistica.ancom.ro/sscpds/public/alldocuments/marketstudy>

- f) colectarea, sortarea, transportul și livrarea cecogramelor interne și internaționale;
- g) orice alte servicii poștale stabilite prin lege, dacă răspund unor necesități de ordin social sau economic ale utilizatorilor, care nu pot fi asigurate în mod satisfăcător în condițiile unei piețe concurențiale.”

Începând cu data de 1 ianuarie 2017, prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, s-a restrâns sfera serviciului universal ca urmare a excluderii serviciilor poștale având ca obiect trimiterile poștale în număr mare. Această modificare a fost menită să asigure o flexibilitate ridicată furnizorului de serviciu universal în cadrul activităților curente de furnizare a serviciilor poștale și, implicit, o îmbunătățire a mediului concurențial în acest domeniu. În acest context, serviciile poștale având ca obiect trimiteri poștale în număr mare, astfel cum acestea sunt definite de dispozițiile OUG nr. 13/2013, pot fi furnizate în condiții comerciale doar în baza unor contracte în formă scrisă, încheiate între expeditor, respectiv integrator și furnizorul de servicii poștale.

Mecanismul de finanțare a obligațiilor de serviciu universal, precum și condițiile și procedura de desemnare a furnizorilor de serviciu universal au fost reglementate de către ANCOM la nivelul legislației secundare prin Decizia ANCOM nr. 541/2013. Pe baza acestor prevederi, Compania Națională Poșta Română S.A. a fost desemnată ca furnizor de serviciu universal pentru furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal până la data de 31 decembrie 2019. Serviciile pentru care aceasta a fost desemnată să le presteze, conform Deciziei președintelui ANCOM nr. 1158/2013 privind desemnarea Companiei Naționale Poșta Română S.A. ca furnizor de serviciu universal în domeniul serviciilor poștale, cu modificările și completările ulterioare, sunt:

a) colectarea, sortarea, transportul și livrarea trimiterilor poștale interne și internaționale, în greutate de până la 2 kg (inclusiv), având ca obiect :

1. trimiteri de corespondență, cu excepția trimiterilor de corespondență în număr mare;
2. imprimare, cu excepția imprimatelor în număr mare;
3. pachete mici, astfel cum acestea sunt prevăzute în Convenția Poștală Universală și Regulamentul poștei de scrisori, cu excepția pachetelor mici în număr mare;

b) colectarea, sortarea, transportul și livrarea coletelor poștale interne și internaționale, în greutate de până la 10 kg (inclusiv), cu excepția coletelor în număr mare;

c) distribuirea coletelor poștale cu limite de greutate între 10 kg și 20 kg (inclusiv) expediate din afara teritoriului României către o adresă aflată pe teritoriul acesteia;

d) serviciul de trimitere recomandată având ca obiect trimiteri poștale interne și internaționale în greutate de până la 2 kg (inclusiv) prevăzute la lit. a);

e) serviciul de trimitere cu valoare declarată având ca obiect:

1. trimiteri poștale interne și internaționale în greutate de până la 2 kg (inclusiv) prevăzute la lit. a);

2. colete poștale interne și internaționale în greutate de până la 10 kg (inclusiv), cu excepția coletelor în număr mare;

3. colete poștale cu limite de greutate între 10 și 20 kg (inclusiv) expediate din afara teritoriului României către o adresă aflată pe teritoriul acesteia;

f) colectarea, sortarea, transportul și livrarea cecogramelor interne și internaționale.

Potrivit dispozițiilor aceluiași act normativ, obligațiile ce incumbă Compania Națională Poșta Română S.A. în calitate de furnizor de serviciu universal se referă, printre altele, la asigurarea unei densități optime a punctelor de acces și de contact, precum și la îndeplinirea anumitor standarde de calitate privind colectarea, respectiv livrarea trimiterilor ce fac obiectul serviciilor din sfera serviciului universal. Astfel, furnizorul de serviciu universal are obligația de a asigura, în fiecare localitate în care prestează serviciile din sfera serviciului universal pe care are obligația să le furnizeze, cel puțin o colectare de la fiecare punct de acces și cel puțin o livrare la adresa indicată, în fiecare zi lucrătoare,

dar nu mai puțin de cinci zile pe săptămână, cu excepția cazurilor sau a condițiilor geografice considerate excepționale și aprobate de către ANCOM. De asemenea, Compania Națională Poșta Română S.A. are obligația de a asigura livrarea la destinații a trimiterilor 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 trimiteri 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 trimiteri poștale vor fi livrate în cel mult patru zile lucrătoare de la data depunerii acestora la punctele de acces.

Totodată, Compania Națională Poșta Română S.A. are obligația de a asigura livrarea la destinații a trimiterilor de corespondență intracomunitare din sfera serviciului universal, din cea mai rapidă categorie standard, cu respectarea următoarelor cerințe de calitate:

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

b) 97% din numărul total al acestor trimiteri poștale vor fi livrate în cel mult cinci zile lucrătoare de la data depunerii acestora la punctele de acces.

7. Definirea problemei

Având în vedere scopul urmărit prin intermediul instrumentului de serviciu universal astfel cum este definit în condițiile legislației în vigoare, și anume protejarea intereselor utilizatorilor finali, acesta este considerat a fi unul dintre cele mai importante și eficiente instrumente prin a cărui implementare se poate ajunge la maximizarea beneficiilor de care aceștia se pot bucura. În acest context, serviciul universal devine inclusiv o prioritate la nivelul politicii publice.

Astfel, în mod special, protejarea intereselor utilizatorilor aflați în cazuri ori condiții geografice excepționale unde în general furnizorii de servicii poștale nu furnizează servicii în condiții comerciale întrucât costurile de distribuire a trimiterilor poștale sunt ridicate, necesită măsuri de reglementare specifice.

Este o realitate faptul că în România utilizatorii din mediul urban beneficiază de o mai mare diversitate a ofertei de servicii față de utilizatorii din mediul rural, care se confruntă cu problema posibilității limitate de alegere a furnizorilor ori a serviciilor, având la dispoziție un singur furnizor, în special furnizorul de serviciu universal ca urmare a obligațiilor stabilite în sarcina acestuia sau un număr restrâns de furnizori pentru majoritatea serviciilor.

Prin urmare, promovarea coeziunii sociale, economice și culturale care să contribuie la reducerea diferențelor de dezvoltare dintre zonele rurale și cele urbane se poate realiza prin accesul la serviciul universal.

Având în vedere aceste considerente, prin furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal se pot asigura atât ubicuitatea, cât și predictibilitatea în cadrul pieței serviciilor poștale, în beneficiul utilizatorilor finali.

În acest sens, prestarea serviciului universal de către unul sau mai mulți furnizori de serviciu universal creează premisele asigurării unui acces facil pentru toți utilizatorii finali la rețeaua poștală, îndeosebi prin punerea la dispoziție a unui număr suficient de puncte de acces și prin asigurarea unor condiții satisfăcătoare în ceea ce privește frecvența colectărilor și a livrărilor, furnizarea serviciului universal trebuind să asigure atât o continuitate a funcționării, cât și un tratament echitabil și nediscriminatoriu pentru toți utilizatorii.

Așadar, având în vedere că obligațiile Companiei Naționale Poșta Română S.A. privind furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal încetează la data de 31 decembrie 2019, este necesară asigurarea continuității disponibilității acestor servicii pentru utilizatori.

8. Obiective strategice privind implementarea serviciului universal

În scopul adresării problemelor identificate anterior este necesară, ca obiectiv principal, promovarea și protejarea intereselor utilizatorilor finali.

Totodată, în implementarea acestui obiectiv, se va ține cont de următoarele deziderate:

- Asigurarea serviciului universal în mod uniform pe întregul teritoriu național, pe o perioadă suficientă care să asigure viabilitatea economică a serviciilor furnizate, dar nu mai mult de 10 ani, asigurându-se, în același timp, eficiența costurilor pentru furnizarea serviciilor incluse în sfera serviciului universal;

- Limitarea posibilelor efecte negative asupra concurenței, prin asigurarea principiilor de transparență, obiectivitate, proporționalitate și nediscriminare.

Promovarea și protejarea intereselor utilizatorilor finali reprezintă o prioritate a strategiei de dezvoltare a domeniului serviciilor poștale și mai ales a serviciului universal. Instrumentele la care statul trebuie să recurgă pentru atingerea acestui obiectiv sunt multiple și complexe, mergând de la impunerea unor obligații de transparență menite să ajute utilizatorii finali în luarea unei decizii informate, până la protejarea intereselor acestora în relația cu furnizorii, prin mecanismele administrate de autoritatea de reglementare. De asemenea, promovarea și protejarea intereselor specifice ale utilizatorilor cu nevoi sociale speciale trebuie să se afle printre priorități, în spiritul politicilor europene de promovare a incluziunii sociale.

Ținând cont de importanța alocată atingerii acestui obiectiv strategic, se impune implementarea unui set de acțiuni care să ducă la îndeplinirea acestuia.

9. Direcții de acțiune

9.1 Asigurarea cadrului legal cu privire la condițiile și procedura de desemnare de către ANCOM a unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal

Conform prevederilor art. 9 alin. (3) din OUG nr. 13/2013, pe baza prezentului document de politică și strategie, ANCOM stabilește condițiile și procedura pentru desemnarea unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal, precum și obligațiile și condițiile speciale pe care aceștia trebuie să le respecte și drepturile de care beneficiază în furnizarea serviciului universal. Desemnarea unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal pentru o parte sau întreg teritoriul național va ține cont de faptul că trebuie să se asigure acoperirea cu serviciile din sfera serviciului universal a întregului teritoriu al țării. În stabilirea și implementarea acestei proceduri, ANCOM acționează în vederea limitării posibilelor efecte negative asupra concurenței, determinate de furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal, precum și a asigurării protecției interesului public.

Condițiile și procedura de desemnare a furnizorului de serviciu universal se stabilesc cu respectarea principiilor eficienței, obiectivității, transparenței, proporționalității și nediscriminării, asigurându-se, în același timp, eficiența costurilor pentru furnizarea serviciilor incluse în sfera serviciului universal.

Astfel, ANCOM va consulta public proiectele de decizie și documentele conexe cu respectarea prevederilor legale în domeniu, acordând posibilitatea tuturor părților interesate să își exprime opinia.

De asemenea, ANCOM va asigura un cadru de desemnare transparent și nediscriminatoriu urmărind ca niciun furnizor de servicii poștale să nu poată fi *a priori* exclus din cadrul procedurii de desemnare.

Totodată, pe parcursul stabilirii și implementării condițiilor și procedurii de desemnare a furnizorului de serviciu universal, ANCOM va acționa în limitele necesare atingerii scopului urmărit.

9.2 Desemnarea, până la data de 31 decembrie 2019, a unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal pentru serviciile poștale din sfera serviciului universal astfel încât să se asigure acoperirea întregului teritoriu național

Existența unui mediu concurențial în domeniul serviciilor poștale nu constituie încă o garanție suficientă pentru satisfacerea nevoilor tuturor cetățenilor României în ceea ce privește serviciile poștale, eforturile de asigurare a dreptului de acces la serviciul universal fiind încă necesare.

Având în vedere constatările de la nivelul pieței serviciilor poștale naționale enunțate pe parcursul prezentului document, **o prioritate la nivelul reglementării acestui sector este asigurarea continuității furnizării serviciilor din sfera serviciului universal după data de 31 decembrie 2019, dată la care expiră calitatea de furnizor de serviciu universal a Companiei Naționale Poșta Română S.A.** În acest sens, ANCOM va lua măsurile necesare în vederea emiterii în cursul anului 2019, în urma derulării procesului de desemnare în acord cu prevederile legale în vigoare, a unei decizii de desemnare a unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal prin care se va urmări satisfacerea necesităților identificate la nivelul pieței serviciilor poștale din România. De asemenea, perioada de desemnare va trebui să asigure viabilitatea economică a serviciilor din sfera serviciului universal furnizate, fără a depăși însă 10 ani.

În stabilirea condițiilor de furnizare a serviciului universal se va ține cont de specificul pieței naționale, de necesitățile utilizatorilor finali, urmărindu-se în același timp furnizarea eficientă a serviciilor poștale din sfera serviciului universal.

9.3 Actualizarea legislației primare privind serviciile poștale în scopul revizuirii serviciului universal în acord cu noutățile legislative adoptate la nivel european, ținând cont de necesitățile și caracteristicile pieței naționale, atunci când e cazul

Recunoscând importanța asigurării unui cadru legislativ care să răspundă necesităților pieței naționale, coroborat cu o fundamentare riguroasă a actelor normative propuse spre adoptare, se va asigura o monitorizare permanentă a evoluțiilor legislative, precum și a noutăților de implementare la nivel european în domeniul serviciilor poștale, astfel încât să se asigure un cadru de reglementare eficient, în acord cu acestea, ținând cont totodată de necesitățile specifice identificate la nivel național. Activitățile corespunzătoare acestei direcții de acțiune se referă la actele normative în vigoare în sensul revizuirii acestora la momentul identificării oportunității sau necesității.

10. Rezultatele politicii și strategiei

Politica și strategia MCSI se concentrează asupra asigurării accesibilității serviciilor poștale din sfera serviciului universal pentru toți cetățenii României, prin asigurarea premiselor necesare furnizării acestor servicii pe întreg teritoriu național, la tarife accesibile. În acest sens, se preconizează menținerea disponibilității serviciilor în condiții orientate pe nevoile utilizatorilor finali, ținând cont de caracteristicile naționale. Totodată, implementarea obiectivului prevăzut în prezentul document va avea, pe termen mediu și lung, un rol esențial în combaterea excluziunii sociale, economice și teritoriale.

11. Indicatori

Monitorizarea rezultatelor vizate prin intermediul prezentului document de politică și strategie se va efectua în baza următorilor indicatori:

- gradul de acoperire cu servicii din sfera serviciului universal la nivel de populație;
- traficul trimiterilor poștale ce fac obiectul serviciilor din sfera serviciului universal;
- rata de penetrare a serviciilor din sfera serviciului universal la nivel de populație și pe gospodării.

12. Implicații juridice

Adoptarea prezentului document de politică și strategie va fi succedată de emiterea unor decizii ale președintelui ANCOM pentru punerea în aplicare a acțiunilor prevăzute la capitolele 9.1 și 9.2.

13. Monitorizarea, evaluarea și coordonarea politicilor în domeniul serviciului universal

Responsabilitatea implementării măsurilor destinate atingerii obiectivelor identificate prin intermediul prezentului document de politică și strategie prin derularea direcțiilor de acțiune stabilite la pct. 9.1 și 9.2 revine ANCOM, în timp ce pentru direcția de acțiune de la pct. 9.3 instituția responsabilă este MCSI.

Pe parcursul implementării, MCSI va urmări aplicarea eficientă a măsurilor stabilite, prin monitorizarea continuă a modului de desfășurare a acțiunilor întreprinse în direcția îndeplinirii obiectivelor fixate, cu scopul de a identifica din timp tendințele de schimbare și a elabora modalități de acțiune adecvate noilor situații constatate la nivelul pieței