

Numele Grupului de Lucru (WG)	Costul net al obligațiilor de serviciu universal – TVA-ul, beneficiu sau sarcină injustă
Numele Proiectului	Implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale în contextul evoluției pieței
Șef WG, autoritatea de reglementare	PTS (Suedia) și AGCOM (Italia)

Document de discuție privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și efectele modificărilor recente ale obligațiilor aferente serviciilor din sfera serviciului universal în unele state membre

Consultare privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale în contextul evoluției pieței

Numele proiectului	Raport ERGP privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și analiza impactului evoluției pieței asupra sferei serviciului universal și asupra sustenabilității obligațiilor aferente serviciului universal	
Obiectiv	Consultarea, la nivel european, a părților interesate de serviciile poștale, cu privire la implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și analiza impactului evoluției pieței asupra sferei serviciului universal și asupra sustenabilității furnizării serviciului universal	
Grup-țintă	Părțile interesate din domeniul serviciilor poștale, la nivel european: - furnizorii de servicii poștale, inclusiv furnizorii de serviciu universal; - asociații ale consumatorilor; - asociații ale industriei poștale; - asociații ale sindicatelor; - comercianții on-line.	
Perioada de consultare	septembrie 2014 – noiembrie 2014 Un seminar cu persoanele interesate va fi organizat în data de 19 noiembrie 2014 , în București, România.	
Limba consultării	Limba engleză	
Cum se transmit contribuțiile	Contribuțiile se transmit Secretariatului ERGP: markt-ergp@ec.europa.eu sau prin poștă, la adresa indicată mai jos	
Cum se face înregistrarea la seminar	Înregistrările se pot face online la: http://www.ancom.org.ro/en/ergp-2014-registration_5287 , sau pot fi transmise Președintelui ERGP la adresa de e-mail ergp@ancom.org.ro sau prin poștă la adresa indicată mai jos	
Detalii de contact	Secretariat ERGP Adresa: Comisia Europeană DG MARKT – J59 07/036 Strada Joseph II 59 1049 Bruxelles Belgia E-mail: markt-ergp@ec.europa.eu	Președinte ERGP ANCOM Strada Delea Nouă, nr.2, Sector 3, 030925 București ROMÂNIA E-mail: ergp@ancom.org.ro
Documentul de referință	Document de discuție privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și efectele modificărilor recente ale obligațiilor aferente serviciilor din sfera serviciului universal în unele state membre	
Alte informații relevante	Prezentul document a fost elaborat de ERGP – Grupul Reglementatorilor Europeni în Domeniul Serviciilor Poștale – și marchează începutul unei consultări publice cu părțile interesate prin care se urmărește obținerea opiniilor acestora în vederea elaborării “Raportului ERGP privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și analiza impactului evoluției pieței asupra sferei serviciului universal și asupra sustenabilității furnizării serviciului universal”. Obiectul consultării publice îl reprezintă problematica implementării serviciului universal și nu conținutul acestui document, acesta constituind doar punctul de plecare al consultării. Consultarea publică va începe la data publicării prezentului document și va expira la data de 14 noiembrie 2014, fiind urmată de un seminar cu părțile interesate de servicii poștale, care va avea loc la București, anterior Plenarei ERGP. La acest eveniment vor participa toate părțile interesate, inclusiv membrii ERGP. Observațiile pot fi transmise în scris de-a lungul perioadei de consultare. Toate observațiile vor fi transmise în limba engleză. Opiniile exprimate în cadrul seminarului vor fi de asemenea luate în considerare. Toate opiniile exprimate vor fi incluse în raport și publicate, împreună cu numele contribuitorilor. Contribuțiile care nu sunt destinate publicării ar trebui marcate corespunzător ca fiind confidențiale.	

I. Aspecte generale

Scopul serviciului universal îl reprezintă garantarea unui serviciu care include un set minim de servicii la un anumit nivel de calitate care să fie furnizate în toate statele membre la tarife accesibile tuturor utilizatorilor finali, indiferent de localizarea lor geografică. Cadrul de reglementare, lansat de Carta Verde din 1992, a răspuns nevoilor și mediului de comunicare ale utilizatorilor de la acea vreme, între timp, acestea modificându-se substanțial.

La începutul anilor 1990, tendința de scădere a volumului mediu anual de trimiteri poștale în cele 12 state membre UE se situa la nivelul de +6,1% - astăzi traficul anual se diminuează aproximativ în același ritm. În timp ce trendul descendent fluctuează considerabil în rândul statelor membre, această scădere și preferințele de consum ale utilizatorilor finali rămân un element important de luat în considerare în reglementarea serviciilor poștale. De asemenea, trebuie menționat că în unele țări non-UE – precum Noua Zeelandă, SUA și Australia – s-a demarat un proces de reanalizare a obligațiilor impuse furnizorilor de serviciu universal (așa cum se menționează mai jos). Prin urmare, ERGP a considerat necesară inițierea unui proces de analiză dedicat identificării măsurilor luate de statele membre pentru a ajusta obligațiile aferente serviciului universal în funcție de necesitățile reale ale utilizatorilor. Totodată, ERGP va avea în vedere inclusiv sustenabilitatea cerințelor actuale ale Directivei Serviciilor Poștale, precum și posibile modificări ale acestora, cu scopul de a spori eficiența obligațiilor aferente serviciului universal menite să contribuie la eliminarea problemelor de incluziune socială din Europa. Ca parte a acestui proces, prezentul document a fost elaborat pentru a servi drept bază pentru consultarea publică, precum și pentru o dezbatere, într-un cadru extins, în cadrul unui seminar cu toate părțile interesate.

Seminarul va fi urmat de cea de-a doua etapă a acestei direcții de acțiune, și anume analiza sustenabilității furnizării serviciului universal în contextul scăderii previzionate a traficului de trimiteri poștale, dar și o analiză a cadrului de reglementare privind serviciul universal. Concluziile rezultate în urma procesului consultării publice, precum și a dezbaterii din cadrul seminarului și analiza efectuată de membrii grupului de lucru al ERGP vor face obiectul *Raportului ERGP privind implementarea serviciului universal în domeniul serviciilor poștale și analiza impactului evoluției pieței asupra sferei serviciului universal și asupra sustenabilității furnizării serviciului universal*, care va fi publicat la sfârșitul anului 2015.

Deși a existat o perioadă în care traficul de trimiteri poștale înregistra un ritm continuu crescător, concomitent cu o creștere economică de ansamblu, în prezent se poate observa faptul că trendul este descendent în aproape toate statele membre. Această diminuare se datorează, printre altele, societății informaționale aflată într-o continuă dezvoltare. De exemplu, ERGP a observat că declinul volumului de trimiteri înregistrat în țările europene în intervalul 2008-2012 variază de la -4% la -40%, după cum se poate observa, mai jos, în Figura 1. În acest context, se impune efectuarea unei analize cu privire la serviciile poștale care rămân sau devin indispensabile pentru utilizatori.

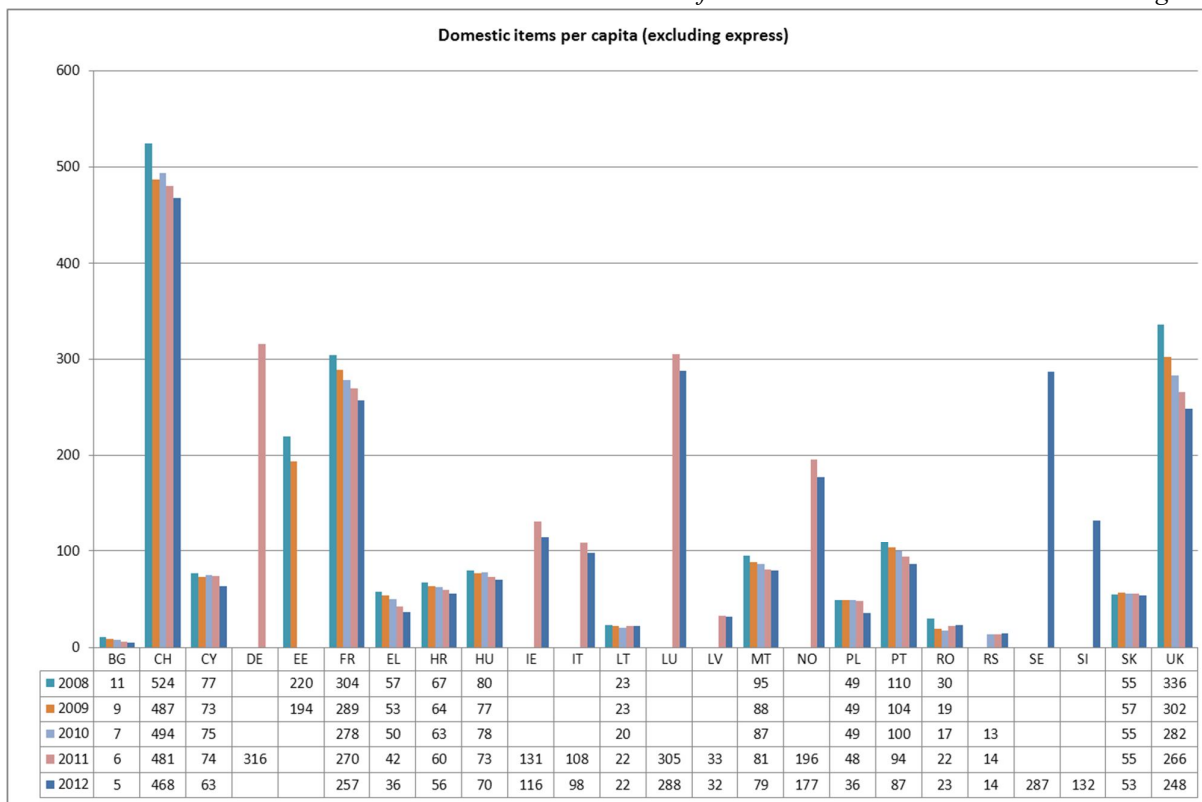


Figura 1: Trimiteri poștale interne pe cap de locuitor (exclusiv servicii de poștă rapidă)

Pe baza datelor furnizate de „Raportul ERGP privind indicatorii pieței poștale”, mai 2014 (disponibil [online la: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-33-rev.1-ergp-report-on-market-indicators_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-33-rev.1-ergp-report-on-market-indicators_en.pdf)).

Traficul trimerilor de corespondență, aflat în scădere, impune o raționalizare a activităților desfășurate de furnizorii de serviciu universal în condițiile obligațiilor actuale ce le revin în această calitate. În acest context, unele state au identificat oportunitatea modificării acestor obligații. Aceste schimbări se pot face în limitele flexibilității oferite prin intermediul prevederilor Directivei Serviciilor Poștale. În unele cazuri, aceste intenții au fost concretizate prin măsuri clare, fapt ce conduce către ideea că astfel de acțiuni trebuie urmărite cu atenție. Concret, ERGP ar trebui să urmărească atât impactul acestor schimbări asupra sustenabilității furnizării serviciului universal, cât și modalitatea în care ar trebui abordată în viitor orice nouă intervenție în acest sens.

Regresul volumului de trimeri de corespondență este o caracteristică a pieței globale (poate cu excepția câtorva piețe emergente), nu doar a piețelor poștale din Europa, în unele țări, autoritățile de reglementare, guvernele și/sau furnizorii de serviciu universal luând deja unele măsuri de reformare a acestui domeniu pentru a răspunde astfel scăderii traficului.

În 2014, Australia Post a anunțat intenția adoptării unor măsuri pentru a face față scăderii de 30% a volumului de trimeri de corespondență înregistrate pe parcursul ultimilor cinci ani. Astfel, a fost introdus un serviciu de o calitate inferioară, din punct de vedere al timpului de tranzit, pentru utilizatorii-persoane juridice, alături de serviciul său prioritar (Z+1 în zonele metropolitane ale capitalelor sau pe teritoriul aceleiași localități; D+2 între zonele metropolitane ale capitalelor și localitățile naționale și între localitățile naționale).

În decembrie 2013, Canada Post și-a anunțat planurile de a renunța complet, în decurs de cinci ani, la livrarea trimiterilor de corespondență la domiciliu în cazul populației care încă mai beneficiază de acest serviciu (o treime din adresele poștale) în schimbul livrării acestora la o cutie poștală comună. Canada Post susține că această măsură reprezintă efectul scăderii traficului de scrisori, estimând că prin aceasta va economisi între 400 și 500 de milioane de dolari canadieni anual. Două treimi din punctele de contact ale utilizatorilor din Canada au fost înlocuite cu un punct centralizat identificat fie printr-o cutie poștală amplasată în incinta unei clădiri de locuințe, fie într-un oficiu poștal, fie o cutie poștală comunitară sau rurală.

Ca urmare a scăderii volumului de trimiteri de corespondență de la 1,1 miliarde în 2002 la 771 milioane în 2013, New Zealand Post a negociat relaxarea obligațiilor legale ce îi incumbă în calitate de furnizor de serviciu universal. Prin urmare, au fost modificate o serie de prevederi legale ce urmează să intre în vigoare începând cu luna iulie 2015. Mai exact, serviciile poștale din sfera serviciului universal vor fi furnizate minimum trei zile pe săptămână în zonele urbane și cel puțin cinci zile pe săptămână la cutiile poștale și în zonele rurale (frecvență justificată prin dependența serviciilor non-poștale de serviciul universal în mediul rural).

În Statele Unite, furnizorul US Postal Service (USPS) a înregistrat pierderi de 26 de miliarde de dolari în ultimii trei ani, în principal ca urmare a scăderii traficului de trimiteri poștale. Ca atare, USPS a propus modificarea frecvenței de livrare prin reducerea la cinci zile pe săptămână, precum și posibilitatea livrării corespondenței la cutii poștale comune. Oficiul Congresului pentru Buget (Congressional Budget Office) a estimat că, în 10 ani, aceste schimbări ar aduce USPS economii de 10,9 miliarde, respectiv 8,1 miliarde de dolari. Cu toate acestea, Congresul American nu a aprobat nici una dintre aceste propuneri.

Acest document de discuție prezintă situația actuală a serviciului universal în domeniul serviciilor poștale, ținând cont de cele mai recente modificări în piață. Pe baza informațiilor furnizate de WIK-Consult prin intermediul „*Raportului privind cele mai importante evoluții în domeniul serviciilor poștale (2010-2013)*”, au fost identificate și investigate 5 aspecte importante:

- stadiul actual al obligațiilor aferente serviciului universal;
- modificarea prevederilor legale referitoare la furnizarea serviciului universal, în decursul ultimilor 10 ani;
- impactul serviciului universal asupra furnizorilor ce activează în piață;
- costul net și sarcina injustă, în decursul ultimilor 10 ani;
- desemnarea furnizorului de serviciu universal și mecanismele de finanțare a costului net.

Analizând evoluția pieței serviciilor poștale și măsurile luate la nivel european în ultimii ani, raportul ERGP va avea ca obiect identificarea eventualelor opțiuni de modificare a obligațiilor ce pot fi impuse furnizorilor de serviciu universal, reflectând inclusiv asupra unor eventuale amendamente ale Directivei Serviciilor Poștale, ținând cont de preferințele de consum ale utilizatorilor. Scopul acestui proiect este de a oferi reglementatorilor suficientă flexibilitate în stabilirea unor măsuri care să permită furnizarea cât mai eficientă a serviciului universal. Ca urmare, ERGP va analiza în ce măsură serviciile poștale actuale ar mai putea fi indispensabile pentru utilizatori într-o societate informațională aflată într-o continuă dezvoltare și într-o perioadă în care traficul de trimiteri de corespondență este în scădere. Totodată, vor fi analizate obligațiile impuse în sarcina furnizorilor de serviciu universal prin prisma riscurilor asociate acestora ce pot genera bariere la intrarea pe piață a

unor furnizori mai eficienți, precum și eventualele obstacole care ar putea să afecteze buna desfășurare a activităților de către furnizorii de servicii poștale, inclusiv impactul subsecvent asupra costurilor prestării acestor servicii și, implicit, asupra utilizatorilor acestora.

II. Aspectele identificate

a) Stadiul actual al obligațiilor aferente serviciului universal

Pornind de la datele conținute în raportul WIK-Consult intitulat „*Raportul privind cele mai importante evoluții în domeniul serviciilor poștale (2010-2013)*”, grupul de lucru al ERGP a colectat de la membrii ERGP o serie de informații suplimentare referitoare la sfera actuală a serviciului universal la nivel european.

Toate cele 24 de autorități naționale de reglementare care au răspuns solicitării grupului de lucru ERGP au indicat că serviciul poștal având ca obiect trimerile de corespondență individuale face parte din sfera serviciului universal (SU), în timp ce furnizarea volumelor mari de trimiteri (bulk mail) reprezintă un serviciu din sfera serviciului universal în 13 state membre (Belgia, Croația, Franța, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Malta, Norvegia, Portugalia, România, Serbia și Suedia) și în Austria, cu condiția ca trimiterile să fie depuse la oficii poștale (nu și în cazul în care sunt predate la un centru de sortare).

În ceea ce privește numărul minim de oficii¹ poștale, acestea nu fac obiectul unei obligații de serviciu universal în Irlanda și Suedia. Cea din urmă a menționat faptul că dispozițiile actului normativ privind serviciile poștale prevăd că: “*Densitatea punctelor de contact și de acces va ține cont de nevoile utilizatorilor*”.

În Bulgaria, Franța, Grecia și Suedia, prevederile legale nu stabilesc obligația furnizorilor de serviciu universal de a menține un număr minim de puncte de acces (cutii poștale)¹, în timp ce în Norvegia această cerință nu este specificată clar ca fiind obligație de serviciu universal, fiind prevăzută sintagma “număr suficient” de cutii de colectare.

Conform cadrului legal de reglementare din Portugalia, densitatea oficiilor poștale și a punctelor de acces trebuie să fie definită în strânsă legătură cu distribuția populației pe teritoriul național, distanța dintre punctele de acces, tipul zonelor acoperite (rurală sau urbană), precum și dinamica traficului de trimiteri. Această abordare este încă în plin proces de implementare, în prezent furnizorul de serviciu universal fiind obligat să furnizeze serviciile din sfera serviciului universal conform obligațiilor privind gradul de densitate în vigoare la sfârșitul anului 2013.

Aproape toate autoritățile de reglementare respondente, cu excepția Norvegiei și Suediei, au indicat că toate serviciile incluse în sfera serviciului universal prestate de furnizorii de serviciu universal sunt exceptate de la plata TVA-ului.

Obiectivele de calitate privind furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal (precum procentul de trimiteri livrate în Z+1 sau Z+3) constituie obligații de serviciu universal în toate țările respondente (24).

b) Modificarea prevederilor legale referitoare la furnizarea serviciului universal în decursul ultimilor 10 ani

¹ Specificate direct în obligațiile de serviciu universal sau derivând din criteriile de distribuție teritorială din cadrul obligațiilor de serviciu universal.

Autoritățile de reglementare din Bulgaria, Malta și Olanda au indicat că intenționează să revizuiască sfera obligațiilor de serviciu universal în viitorul apropiat², în Olanda existând planuri pentru modificarea prevederilor legale cu scopul ajustării numărului minim de oficii poștale și cutii poștale pe care furnizorul de serviciu universal are obligația să le mențină în această calitate.

În Norvegia, guvernul a inițiat revizuirea dispozițiilor legale în domeniul serviciilor poștale în vederea implementării dispozițiilor Directivei Serviciilor Poștale.

În timp ce în unele state membre există presiuni fie din partea furnizorilor de serviciu universal, fie din partea competitorilor (Marea Britanie) privind modificarea anumitor obligații de serviciu universal, în Croația, Italia, Malta, România, Suedia, Olanda și într-un alt stat membru, furnizorii de serviciu universal au transmis autorităților de reglementare diverse propuneri privind amendarea prevederilor legale referitoare la obligațiile de serviciu universal. Propunerile înaintate de aceștia se referă, printre altele, la: eliminarea anumitor servicii din sfera serviciului universal (de ex. cărți poștale, serviciul de răspuns la trimerile de publicitate prin poștă, cutiile poștale, avizul de depunere în Malta), reducerea numărului de zile de livrare pe săptămână, oficii poștale și cutii poștale (în Olanda), eliminarea serviciului care are ca obiect furnizarea volumelor mari de trimiteri (într-un stat membru), ajustarea obiectivelor de calitate privind furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal (reducerea numărului de oficii poștale, a frecvențelor de livrare, eliminarea serviciului prioritar în Italia).

Furnizorii de servicii poștale alternativi din Marea Britanie și-au argumentat solicitările prin faptul că aria obligațiilor de serviciu universal ar trebui menținută la un nivel minim necesar pentru satisfacerea nevoilor utilizatorilor, în vederea diminuării pe cât posibil a riscului distorsionării concurenței ca urmare a exceptării de la plata TVA-ului a furnizorului de serviciu universal.

În ceea ce privește amendamentele aduse de diverse state membre dispozițiilor legale ce vizează obligațiile de serviciu universal, acestea s-au concentrat mai ales pe excluderea din sfera serviciului universal a serviciului care are ca obiect furnizarea trimerilor poștale în volume mari, precum și a trimerilor de publicitate prin poștă, dar și pe redefinirea acoperirii ariei obligațiilor de serviciu universal și ajustarea treptelor de greutate a trimerilor poștale care fac obiectul serviciilor incluse în sfera serviciului universal. Acestea din urmă au condus practic către reducerea numărului categoriilor de trimiteri incluse în sfera serviciului universal ca urmare a eliminării trimerilor de colete poștale în greutate mari.

Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile naționale de reglementare, modificările recente aduse ariei obligațiilor de serviciu universal, precum și planurile de revizuire a acestora sunt prezentate în tabelul următor:

Țara	Modificări recente aduse ariei obligațiilor de SU	Schimbări previzionate
Austria	Limită de greutate redusă pentru colete, până la 10kg, inclusiv ziare	Nu
Belgia	Niciuna	Nu
Bulgaria	Eliminarea serviciului de furnizare a mandatelor poștale și a trimerilor de publicitate prin poștă	Revizuire planificată
Croația	Schimbări asupra sferei serviciilor și a treptelor de greutate existente	Nu

² Malta intenționează să revizuiască actuala sferă a obligațiilor de serviciu universal în măsura permisă de Directiva europeană privind serviciile poștale.

Rep. Cehă	Reducerea, până la 10 kg, a greutateii coletelor și a trimerilor ce fac obiectul serviciului de trimiteri cu valoare declarată	Nu
Finlanda	Redefinirea acoperirii ariei obligațiilor de serviciu universal	Nu
Franța	A fost introdus un nou serviciu în sfera SU al cărui obiectiv de calitate este Z+2, au fost excluse din SU serviciile aferente trimerilor de corespondență internațională neprioritară expediate în afara teritoriului național	Nu
Germania	Niciuna	Nu
Grecia	Niciuna	Nu
Ungaria	Niciuna	Nu
Irlanda	A fost stabilit un set minim de servicii din sfera serviciului universal și au fost relaxate obligațiile impuse asupra furnizorului de serviciu universal	Nu
Italia	Diminuarea frecvenței de livrare de la 6 la 5 zile pe săptămână; eliminarea serviciului aferent trimerilor de publicitate prin poștă	Nu
Letonia	Reducerea, până la 10 kg, a greutateii pentru coletele interne	Nu
Lituania	Eliminarea serviciului care are ca obiect furnizarea trimerilor în volume mari și a serviciului de publicitate prin poștă	Nu
Malta	Niciuna	Revizuire planificată
Norvegia	Au fost efectuate modificări asupra sferei SU, însă nu au fost oferite detalii	Revizuire planificată
Polonia	Eliminarea serviciului care are ca obiect furnizarea trimerilor în volume mari	Nu
Portugalia	Reducerea, până la 10 kg, a greutateii pentru colete; eliminarea serviciului de publicitate prin poștă	Nu
România	Excluderea serviciului de publicitate prin poștă din sfera serviciului universal; includerea, în sfera serviciului universal, a serviciului privind furnizarea cecogramelor; noi prevederi privind condițiile de calitate aplicabile furnizării coletelor poștale	Nu
Serbia	Niciuna	Nu
Slovenia	Reducerea, până la 10 kg, a greutateii pentru colete	Nu
Suedia	Niciuna	Nu
Olanda	Diminuarea frecvenței de livrare de la 6 la 5 zile pe săptămână (cu excepția scrisorilor de anunțare a deceselor și a scrisorilor medicale)	Revizuire planificată
Marea Britanie	Eliminarea serviciului care are ca obiect furnizarea trimerilor în volume mari	Nu

Tabel 1: Modificări recente aduse ariei obligațiilor de SU și planuri de revizuire

Conform datelor colectate prin intermediul chestionarelor transmise a reieșit faptul că procesul de liberalizare a fost principalul element declanșator al schimbărilor survenite asupra ariei obligațiilor de serviciu universal în 11 din 14 țări (Austria, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Letonia, Lituania,

Italia, Polonia, Portugalia, România și Slovenia). În unele cazuri, la acestea au contribuit mai mulți factori, printre care nevoile sau preferințele consumatorilor, motive considerate ca fiind întemeiate pentru a demara revizuirea sferei serviciului universal de către 8 state membre (Franța, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, România, Slovenia și Olanda). De asemenea, necesitatea protejării intereselor utilizatorilor finali a contribuit într-o anumită măsură la aceste schimbări în Croația, Franța și Letonia, precum și constatarea oportunității diminuării cuantumului costului net aferent furnizării serviciilor din sfera SU în Croația, Italia și Olanda.

Indiferent de factorii care au stat la baza stabilirii obligațiilor de serviciu universal, prevederile legislației primare care stabilesc aceste obligații asigură autorităților de reglementare suficientă flexibilitate, prin stabilirea unei definiții mai largi sau mai puțin specifice a acestor obligații, pentru a permite alinierea acțiunilor de reglementare la evoluțiile de pe piața serviciilor poștale în cadrul actelor normative cu caracter legislativ secundar sau în condițiile aferente regimului de licențiere.

În această privință, orice intervenție asupra sferei serviciului universal este reflectată fie prin Legea privind serviciile poștale, fie printr-o hotărâre de guvern (Grecia) ori prin amendarea ambelor acte normative (Polonia). În majoritatea statelor membre ministerul responsabil pentru sectorul poștal transpune Directiva Serviciilor Poștale și stabilește strategia privind reglementarea serviciului universal, în timp ce autoritatea națională de reglementare are rolul de a detalia, prin reglementări specifice, dispozițiile prevăzute în cadrul normativ principal, dacă este necesar (cu excepția autorităților de reglementare din Austria și Serbia, care nu au nicio atribuție în reglementarea sferei serviciului universal). În majoritatea cazurilor, propunerile de amendare a actelor normative vin din partea autorităților de reglementare pe baza celor constatate în piață, unii dintre reglementatori fiind chiar implicați în procesul efectiv de redactare a prevederilor conținute în aceste norme legislative.

c) Impactul furnizării serviciului universal asupra furnizorilor ce activează în piață

Conform informațiilor furnizate de către respondenți, s-a identificat faptul că, în cazul tuturor celor 24 de țări, cadrul de reglementare aplicabil serviciului universal asigură protejarea intereselor utilizatorilor (persoanele fizice, dar și persoanele juridice - mici întreprinderi sunt protejate în 13 țări). În unele cazuri, precum Portugalia, toți utilizatorii poștali în general (care expediază sau primesc trimiteri poștale) pot beneficia de oferte din sfera serviciului universal, dat fiind că serviciul universal este destinat satisfacerii nevoilor populației și ale activităților economice și sociale. În unele state sunt prevăzute dispoziții legale specifice menite să protejeze interesele inclusiv ale integratorilor (10 țări), infrastructura (de tip *end-to-end*), furnizorii alternativi (6 țări), persoanele juridice care utilizează serviciul de trimiteri în volume mari (6 țări). În Marea Britanie, orice persoană juridică ce utilizează serviciul de trimitere de corespondență beneficiază de anumite drepturi stabilite prin prevederile legale referitoare la serviciul universal.

În general, toate serviciile incluse în sfera serviciului universal sunt stabilite astfel încât să contribuie la coeziunea socială a populației, dar în special cele care fac obiectul trimitărilor de corespondență individuale și al coletelor poștale, precum și al cecogramelor. Totuși, în câteva țări acest element justificativ pare să nu prezinte foarte mare importanță. În acest sens, Italia a subliniat că reglementarea anumitor servicii nu este imperios necesară pentru a preveni excluderea socială a populației, întrucât au fost identificate o serie de servicii considerate a fi substituibile celor din sfera serviciului universal (precum trimerile de coletele poștale individuale cu trimerile recomandate, trimerile de

corespondență în volume mari cu trimerile recomandate în volume mari). Deși în cazul Franței și Serbiei serviciul de trimiteri de corespondență în volume mari nu asigură prevenirea excluziunii sociale a populației, raționamentul conform căruia acest serviciu face parte din serviciile incluse în sfera serviciului universal în Franța pare a fi de ordin istoric și fiscal.

De altfel, cinci state membre au declarat că au identificat servicii oferite comercial pe piețele lor poștale care, deși nu fac obiectul serviciilor din sfera serviciului universal, pot contribui la îmbunătățirea coeziunii sociale a populației.

În Norvegia, dispozițiile legii serviciilor poștale prevăd ca serviciile poștale să fie furnizate pe întreg teritoriul național, la tarife accesibile tuturor utilizatorilor, stabilind și reglementări privind disponibilitatea serviciilor poștale pentru utilizatorii cu dizabilități. În Croația, serviciile având ca obiect trimerile de publicitate prin poștă, imprimarele (inclusive ziarele) și trimerile neadresate sunt oferite la aceleași tarife pe întreg teritoriul național, deși furnizarea acestora nu reprezintă o obligație în acest sens. Guvernul belgian a definit o serie de servicii poștale specifice ca fiind servicii de interes economic general printre care distribuția matinală a ziarelor de mare tiraj. În Finlanda, există o multitudine de servicii poștale furnizate comercial considerate a fi în măsură să prevină excluderea socială. În Italia serviciile furnizate în afara sferei serviciului universal în măsură să prevină excluderea socială sunt serviciile substituibile care au drept obiect coletele individuale și trimerile recomandate, trimerile în număr mare și trimerile înregistrate în număr mare. De asemenea, autoritatea de reglementare din Marea Britanie a indicat că serviciile din afara sferei serviciului universal nu fac obiectul unor obligații care să vizeze îmbunătățirea coeziunii sociale a populației (de exemplu, furnizorii de servicii poștale care distribuie colete pot stabili tarife diferite pentru furnizarea acestor servicii în zonele rurale, având posibilitatea inclusiv să refuze distribuția în unele zone). O situație aparte este întâlnită în Germania, unde, deși nu a fost desemnat nici un furnizor de serviciu universal, drepturile utilizatorilor garantate prin intermediul serviciului universal sunt asigurate comercial.

Aproape toate autoritățile de reglementare respondente au indicat că anumite servicii incluse în sfera serviciului universal au fost furnizate în pierdere în ultimii 10 ani, conform tabelului următor:

Servicii furnizate în pierdere	Țară
Trimeri interne de corespondență individuale (inclusiv recomandate)	Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugalia ³ , o altă țară
Coletele poștale individuale	Bulgaria, Croația, Ungaria, Irlanda, Italia, Polonia, Portugalia, o altă țară
Distribuția ziarelor și revistelor	Grecia, Italia, Letonia, Portugalia
Cecograme	Bulgaria, Republica Cehă, Lituania
Publicitate prin poștă	Grecia, Italia
Colete poștale internaționale	Italia, o altă țară
Trimeri de corespondență internaționale	Croația, Irlanda, Italia, o altă țară

³ Scrisori individuale interne trimise de clienți ocazionali/individuali.

Trimiteri de corespondență în volume mari	Italia
---	--------

Tabel 2: Servicii poștale din sfera SU furnizate în pierdere

Trei autorități de reglementare (din Germania, Suedia și Marea Britanie) au specificat că furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal nu a generat pierderi pentru furnizorii acestora. Autoritatea de reglementare suedeză a specificat că furnizorul de serviciu universal beneficiază de compensarea costului net aferent furnizării, cu titlu gratuit, a cecogramelor (în greutate de până la 7 kilograme), precum și a serviciilor destinate persoanelor vârstnice sau cu dizabilități domiciliat în zonele rurale. Autoritatea de reglementare din Marea Britanie a menționat faptul că reglementările naționale referitoare la controlul tarifelor vizează doar un singur serviciu din sfera serviciului universal, acesta nefiind furnizat în pierdere, în timp ce tarifele aferente celorlalte servicii din sfera serviciului universal sunt determinate de furnizorul de serviciu universal, iar autoritatea de reglementare nu revizuieste profitabilitatea individuală aferentă furnizării tuturor acestor servicii. Informațiile legate de profitabilitatea furnizării serviciilor nu sunt disponibile în cazul Austriei și Olandei, în timp ce în Belgia și Malta acestea au caracter confidențial.

d) *Costul net și sarcina injustă, în decursul ultimilor 10 ani*

Compensarea costului net al furnizării serviciilor din sfera serviciului universal a făcut obiectul unor solicitări transmise de furnizorii de serviciu universal către autoritățile de reglementare din trei state membre, în ultimii 10 ani, costul net fiind, ulterior, compensat. În Italia și Norvegia, costul net înregistrat ca urmare a îndeplinirii obligațiilor de serviciu universal în ultimii 10 ani a fost calculat de către furnizorul de serviciu universal și evaluat de către ministerul abilitat. Începând cu anul 2011, în Italia, organismul care are atribuții în evaluarea costului net este autoritatea de reglementare. De asemenea, autoritatea de reglementare din Bulgaria a menționat că evaluarea costului net aferent furnizării serviciilor din sfera serviciului universal a fost demarată după exprimarea, de către aceasta, a unei opinii cu privire la modalitatea de calcul a beneficiilor intangibile, luând în considerare identificarea unei eventuale sarcini injuste aferentă furnizării serviciilor în anii 2011 și 2012. De altfel, beneficiile intangibile (*“avantajul mărcii comerciale rezultat din recunoașterea și popularizarea brandului de care beneficiază furnizorul de serviciu universal”*) luate în calcul la determinarea costului net au avut un quantum semnificativ. De asemenea, sarcina injustă a fost evaluată pe baza următoarelor criterii: *“ponderea cuantumului costului net în valoarea totală a veniturilor înregistrate de furnizorul de serviciu universal; valoarea soldului conturilor financiare aferente contractelor încheiate cu administrațiile străine; evoluția cotei de piață a furnizorului de serviciu universal în piața serviciilor poștale, ipotezele luate în considerare la evaluarea scenariului alternativ; recomandările auditorilor independenți”*. În Olanda, autoritatea de reglementare nu a finalizat evaluarea cererii de cost net înaintată de furnizorul de serviciu universal întrucât acesta a decis retragerea solicitării depusă în acest scop.

e) *Desemnarea furnizorului de serviciu universal și mecanismele de finanțare a costului net*

Analiza datelor furnizate de țările respondente a arătat că, în toate cazurile, desemnarea din oficiu este una dintre cele mai utilizate proceduri pentru desemnarea furnizorilor de serviciu universal, în

timp ce în două țări (România și Malta) este utilizată și o altă metodă (licitație publică) în cazul în care procedura de achiziție publică nu conduce către rezultatul scontat⁴.

În Republica Cehă și Polonia, procedura de desemnare din oficiu va fi înlocuită cu licitația publică, iar în Belgia cu un mecanism deschis, după expirarea perioadelor curente de desemnare. În Marea Britanie, autoritatea de reglementare nu poate utiliza procedura de achiziție publică până în octombrie 2021, cu excepția cazului în care furnizorul de serviciu universal este de acord cu această procedură.

În Austria, o dată la cinci ani, autoritatea de reglementare are obligația evaluării prezenței pe piața serviciilor poștale a furnizorilor care au capacitatea tehnică și financiară necesară să presteze serviciile din sfera serviciului universal. În caz afirmativ, autoritatea de reglementare va desemna unul sau mai mulți furnizori de serviciu universal prin intermediul unei proceduri de licitație publică. Similar, în Slovenia procedura de desemnare din oficiu se aplică în cazul în care rezultatele analizei de piață indică faptul că un singur operator este în măsură să asigure nivelul de calitate solicitat pentru furnizarea de servicii din sfera serviciului universal. În caz contrar, furnizorul de serviciu universal este desemnat prin intermediul procedurii de licitație publică.

În Portugalia, obligațiile impuse furnizorului de serviciu universal actual prin prisma acestei calități sunt prevăzute printr-un contract de concesiune a cărui valabilitate încetează în anul 2020⁵. În Olanda, furnizorul de serviciu universal poate fi desemnat în urma unei proceduri de selecție conform prevederilor legale în vigoare (similară unei proceduri de licitație publică). Cu toate acestea, procedura nu a fost niciodată implementată, desemnarea furnizorului de serviciu universal realizându-se ca urmare a unei derogări de la lege în baza unui decret ministerial.

Așa cum menționam mai sus, situația este diferită în Germania, unde niciunui furnizor de servicii poștale nu i-au fost impuse obligații de serviciu universal întrucât toți furnizează, pe principii comerciale, servicii poștale în condițiile aferente serviciului universal. În cazul în care aceștia nu reușesc să îndeplinească aceste condiții, autoritatea de reglementare are obligația desemnării unuia sau mai multor furnizori de serviciu universal, în urma desfășurării unei proceduri de licitație publică, asigurându-se astfel că serviciul universal este furnizat corespunzător.

Cu excepția Maltei, Germaniei, Olandei și Marii Britanii, furnizorii de serviciu universal sunt desemnați pentru o anumită perioadă de timp, durata medie a perioadei de desemnare în țările respondente fiind de aproximativ 9 ani.

Referitor la mecanismele de finanțare a costului net, s-a identificat faptul că, în 12 state membre (Belgia, Bulgaria, Croația, Grecia, Ungaria, Italia, Lituania, Malta, Norvegia, Polonia, România și Serbia), compensarea costului net poate fi realizată prin intermediul fondurilor publice (bugetul de stat), în timp ce în Belgia, Bulgaria și Suedia nu există prevederi legale referitoare la stabilirea unui fond de compensare.

De asemenea, costul net aferent furnizării serviciului universal poate fi finanțat inclusiv prin contribuțiile financiare atât ale furnizorilor desemnați, cât și ale furnizorilor alternativi. Această

⁴ În Malta, metoda alternativă e legată de “procedura achiziției publice”, pe lângă atribuirea directă existând o metodă alternativă care permite achiziția SU prin procurarea de astfel de servicii în conformitate cu normele și regulile de achiziție publică aplicabile.

⁵ După această dată, serviciul universal poate fi asigurat prin următoarele mecanisme (Legea nr.17/2012, art. 17): a) furnizarea eficientă a serviciului universal, în conformitate cu regimul licențelor individuale; b) desemnarea unuia sau a mai multor furnizori de servicii poștale pentru a furniza servicii din sfera serviciului universal sau pentru a acoperi diverse părți ale teritoriului. Procedura de desemnare de la punctul b) va respecta normele și regulile aplicabile procedurii de achiziție publică.

metodă de compensare face obiectul unor dispoziții legale în 14 state membre (Austria⁶, Croația, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovenia și Marea Britanie). În Serbia, costul net nu poate fi finanțat prin contribuțiile furnizorilor alternativi. În Ungaria, pentru a reduce sarcina injustă asupra furnizorului de serviciu universal, autoritatea a decis constituirea unui *Cont de Compensare a Serviciului Universal* (denumit în continuare “*Contul*”) administrat de Trezoreria de Stat din Ungaria în care sunt virate contribuțiile furnizorilor de servicii poștale autorizați. În eventualitatea în care sumele colectate în acest *Cont* nu sunt suficiente pentru a acoperi cuantumul costului net identificat ca fiind o sarcină injustă pentru furnizorul de serviciu universal, diferența rămasă este suportată din fonduri de la bugetul de stat.

În Malta, România și Marea Britanie, costul net al serviciului universal poate fi compensat și din contribuțiile financiare ale utilizatorilor finali.

În Olanda, articolele 30 și 31 ale Actului privind Serviciile Poștale prevăd un sistem prin care compensarea costului net înregistrat de furnizorul de serviciu universal poate fi realizată cu ajutorul contribuțiilor financiare ale tuturor furnizorilor de servicii poștale, inclusiv ale furnizorului de serviciu universal (în funcție de veniturile acestora). Sunt exceptați de la plata acestei contribuții furnizorii de servicii poștale ale căror venituri anuale sunt mai mici de 2 milioane de euro.

Conform datelor furnizate de respondenți, nu a existat nicio solicitare, din partea furnizorilor de serviciu universal sau a celorlalți furnizori, pentru aplicarea mecanismului “*pay or play*”.

III. Întrebări

Informațiile sintetizate în prezentul document se doresc a fi niște puncte de pornire pentru o discuție asupra modului în care modificările măsurilor de reglementare și evoluția pieței poștale, astfel cum au fost descrise anterior, pot influența, în viitorul apropiat, sfera serviciului universal, precum și modul în care acestea pot fi abordate, dacă e cazul.

Această discuție va avea loc în contextul unei consultări publice ce se va derula în perioada septembrie - noiembrie 2014 și care se va încheia cu un seminar cu părțile interesate în data de 19 noiembrie 2014, organizat la București.

ERGP a identificat câteva elemente care ar putea să contribuie la modificări ale sferei serviciului universal, precum:

- schimbări în comportamentul de consum al utilizatorilor finali;
- reducerea volumului de trimiteri poștale;
- sustenabilitatea costului net aferent furnizării serviciului universal;
- necesitatea de a contribui la fenomenul de coeziune socială prin intermediul serviciului universal;
- barierele la intrarea pe piață a noilor furnizori de servicii poștale.

Răspunsurile furnizate de autoritățile de reglementare au evidențiat faptul că au existat câteva state care au intervenit asupra sferei serviciului universal în ultimii ani, modificând, în consecință, dispozițiile legale corespunzătoare.

⁶ În Austria, în cazul în care valoarea costului net depășește 2% din valoarea costurilor totale, autoritatea de reglementare va constitui un fond de compensare la care vor contribui atât furnizorul de serviciu universal, cât și furnizorii alternativi.

Motivele care au stat la baza adoptării acestor măsuri au fost diferite, de la caz la caz. În unele situații, raționamentul care a condus către neincluderea/excluderea unui anumit serviciu în/din sfera serviciului universal a fost reprezentat de faptul că furnizarea în aceste condiții nu ar putea contribui la coeziunea socială a populației. De asemenea, utilizatorii de tipul integratorilor, furnizorilor de servicii poștale de tip *end-to-end* și utilizatorilor-persoane juridice nu au fost încadrați în categoria potențialilor beneficiari ai serviciului universal în special datorită modificărilor aduse de liberalizarea pieței serviciilor poștale, fenomen care a permis tuturor furnizorilor de servicii poștale să furnizeze orice serviciu din sfera serviciului universal, chiar dacă acestea sunt oferite la standarde de calitate diferite. De asemenea, opțiunile autorităților de reglementare legate de reducerea numărului de servicii incluse în serviciul universal sau a numărului de oficii poștale, relaxarea termenilor și condițiilor de calitate privind distribuirea trimitărilor poștale par a fi mai degrabă relaționate cu necesitatea de a contrabalansa sustenabilitatea furnizării serviciului universal (prin reducerea costului net ca o consecință directă a diminuării traficului de trimiteri de corespondență) cu nevoile utilizatorilor. O altă direcție de analiză pentru a asigura sustenabilitatea serviciilor din sfera serviciului universal o reprezintă măsurile de încurajare menite să stimuleze furnizarea unui serviciu universal eficient.

Totodată, este posibil ca măsurile de reglementare deja implementate privind controlul tarifelor, precum accesibilitatea tarifelor și exceptarea de la plata TVA-ului, să creeze bariere la intrarea pe piață și să distorsioneze concurența⁷. De asemenea, unele servicii incluse în sfera serviciului universal pot fi furnizate în pierdere, acest lucru putând constitui o sarcină financiară pentru furnizorii de servicii poștale și, în mod subsecvent, pentru utilizatori. Reglementarea tarifelor ar trebui să ia în considerare situația concurențială din piață. Referitor la schimbările ce au loc în prezent pe piața serviciilor poștale, un aspect important îl constituie reevaluarea oportunității menținerii actualei sfere a serviciului universal. În acest sens, orice intervenție legislativă asupra serviciului universal va trebui să asigure limitarea posibilelor efecte negative asupra concurenței determinate de furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal.

Conform datelor analizate, s-a observat o tendință către definirea cât mai largă a sferei serviciului universal în scopul oferirii reglementărilor unui grad ridicat de flexibilitate în vederea stabilirii măsurilor specifice de reglementare. Din acest motiv, obligațiile aferente furnizării serviciului universal diferă de la o țară la alta (în limitele permise de prevederile Directivei Serviciilor Poștale). În consecință, pe baza constatărilor descrise în prezentul document și luând în considerare preferințele de consum ale utilizatorilor, trendul descendent al volumului trimitărilor de corespondență, dar și dezvoltarea comerțului electronic, s-au conturat câteva aspecte legate de optimizarea sferei serviciului universal în limitele dispozițiilor Directivei Serviciilor Poștale, care ar trebui investigate în continuare, și anume:

- Cadrul actual de reglementare al serviciului universal conduce la costuri excesive?
- Măsurile de reglementare privind controlul tarifelor (de exemplu, accesibilitatea tarifelor și exceptarea de la plata TVA-ului) ar putea să denatureze concurența pe piețele poștale?
- Cum ar putea arăta condițiile minime comune tuturor statelor membre aferente implementării serviciului universal?
- Ce elemente esențiale ar trebui garantate?
- Ce elemente esențiale trebuie reglementate?

⁷ Autoritățile recunosc totuși că exceptarea de la plata TVA-ului este un subiect important pentru Comisia Europeană și pentru cadrul legislativ național din fiecare țară europeană.

- Cât de importantă este stabilirea, la nivel european, a unui nivel minim comun privind reglementarea serviciului universal, cu posibilitatea adoptării unor soluții în funcție de specificul național?
- Ce categorii de utilizatori ar trebui să beneficieze de furnizarea serviciilor din sfera serviciului universal? Persoanele fizice, persoanele fizice din zonele rurale, utilizatorii cu dizabilități din zonele rurale, persoanele juridice-micile întreprinderi? Este posibilă previzionarea unor eventuale modificări legislative în acest sens?
- Ar putea exista vreun motiv pentru protejarea concurenței prin intermediul obligațiilor de serviciu universal (de exemplu prin asigurarea faptului că tarifele practicate de furnizorul de serviciu universal sunt orientate în funcție de costuri, nediscriminatorii și transparente, se asigură și protejarea intereselor utilizatorilor finali și ale competitorilor?)
- Este necesară desemnarea unui furnizor de serviciu universal?
- În perspectiva evoluției pieței poștale, care ar fi perioada optimă de desemnare a furnizorului de serviciu universal și cea mai potrivită procedură de desemnare?
- Intervențiile asupra sferei serviciului universal ar putea avea implicații asupra mecanismului de finanțare a serviciului universal, de exemplu, în condițiile stabilirii unui fond de compensare (în caz afirmativ, care ar fi acestea și cu ce consecințe)?