COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à aplicação da Diretiva Serviços Postais (Diretiva 97/67/CE, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 2002/39/CE e 2008/6/CE)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo à aplicação da Diretiva Serviços Postais (Diretiva 97/67/CE, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 2002/39/CE e 2008/6/CE)

I. INTRODUÇÃO

Os serviços postais (correspondência e encomendas) da UE são um setor vital para a economia e o comércio, que apoia outros setores e contribui para o crescimento e a resiliência da economia da União. As empresas de todas as dimensões utilizam serviços postais para desenvolver a sua atividade, fornecer bens e receber pagamentos. Todos os níveis de governo e administração pública dependem dos serviços postais para as comunicações públicas. Os utilizadores vulneráveis e os cidadãos das zonas rurais remotas necessitam de serviços postais para se manterem ligados a uma economia cada vez mais digitalizada. O setor dos serviços postais desempenha, por conseguinte, um papel fundamental na garantia do direito à comunicação e na promoção da coesão territorial, social e económica. Durante a pandemia de COVID-19, em que muitos cidadãos da UE estiveram confinados em casa, os serviços postais revelaram-se mais importantes do que nunca. Prestaram serviços de qualidade e a preços acessíveis, forneceram produtos para fins médicos e ofereceram aos cidadãos outros serviços relevantes, tais como serviços financeiros.

O quadro regulamentar que rege os serviços postais está em vigor há mais de 20 anos. A Diretiva 97/67/CE[1] («Diretiva Serviços Postais») entrou em vigor em 1997. O seu objetivo era assegurar a harmonização das obrigações nacionais de serviço universal e, ao mesmo tempo, introduzir gradualmente a concorrência no setor dos serviços postais, em especial no que se refere aos serviços de correspondência, que estavam tradicionalmente reservados aos operadores postais históricos nacionais. Essa diretiva foi alterada em 2002 para permitir uma maior abertura do mercado e, novamente, em 2008, para completar a total abertura do mercado. Com exceção destas duas alterações e do Regulamento relativo à entrega transfronteiriça de encomendas[2], adotado em 2018 para proporcionar maior transparência e supervisão regulamentar no que respeita aos serviços de entrega de encomendas, o quadro dos serviços postais a nível da UE manteve-se inalterado desde 1997. No entanto, durante este período, os mercados de serviços postais sofreram uma grande mudança, impulsionada, em grande medida, pela inovação tecnológica, pela digitalização e pelo comércio eletrónico. A correspondência tem vindo a ser progressivamente substituída pela comunicação eletrónica, sobretudo no contexto da administração pública em linha. Além disso, muitos remetentes tradicionais de envios em quantidade (por exemplo, bancos e empresas de serviços públicos) mudaram para soluções de comunicação eletrónica após a crise financeira. Ao

[1] Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, com a redação que lhe foi dada pela Diretivas 2002/39/CE e 2008/6/CE, JO L 15 de 21.1.1998, p. 14.

[2] Regulamento (UE) 2018/644 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de abril de 2018, relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, JO L 112 de 2.5.2018, p. 19.

mesmo tempo, o comércio eletrónico conduziu a um aumento significativo dos serviços de entrega de encomendas. Esta transformação, que se tornou cada vez mais evidente durante a pandemia de COVID-19, afetou tanto a procura como a oferta em todos os Estados-Membros, embora em graus diferentes.

Motivada pelas alterações fundamentais do contexto do mercado, a Comissão realizou uma avaliação *ex post* para verificar se a Diretiva Serviços Postais alcançou os seus objetivos, continua adequada à sua finalidade e corresponde às necessidades atuais e futuras dos utilizadores e operadores dos serviços postais.

O presente relatório, elaborado em conformidade com o artigo 23.º da Diretiva Serviços Postais, apresenta as principais conclusões da avaliação. Baseia-se nas informações do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação da Diretiva Serviços Postais («documento de trabalho dos serviços da Comissão»),[3] que deve ser lido em conjugação com o presente relatório, bem como na consulta pública aberta da Comissão sobre a avaliação da diretiva.

A principal conclusão do relatório é que se justifica manter alguma forma de serviço postal universal para todos os cidadãos da UE, embora com um nível adequado de flexibilidade para os Estados-Membros conceberem políticas postais a nível nacional. Ao mesmo tempo, com base nos dados disponíveis[4], a avaliação identificou problemas que não estão suficientemente refletidos na Diretiva Serviços Postais em vigor ou em relação aos quais a diretiva não produziu os resultados esperados: i) os benefícios dos serviços postais universais para a sociedade têm vindo a diminuir, ao passo que a prestação do serviço universal se tornou cada vez mais dispendiosa, ii) a realização de um mercado interno e a promoção de uma concorrência efetiva no segmento da correspondência não tiveram o alcance previsto, e iii) as normas não são suficientemente utilizadas; tudo isto que reduz a segurança jurídica e pode conduzir a problemas de interoperabilidade. Além disso, embora a intervenção regulamentar se concentre tradicionalmente nos serviços de correspondência, a digitalização da sociedade e o crescimento do comércio eletrónico tornaram os serviços de entrega de encomendas, cada vez mais, o centro da atenção dos operadores de mercado e dos decisores políticos. Neste contexto, os grandes diferenciais de preços entre as tarifas das entregas de encomendas nacionais e transfronteiriças merecem especial atenção, uma vez que podem comprometer o funcionamento do mercado interno e a aceitação do comércio eletrónico transfronteiriço.

---

[3] Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão, intitulado *Avaliação da Diretiva 97/67/CE relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 2002/39/CE e 2008/6/CE*.

[4] As consultas da Comissão e outros inquéritos basearam-se num número limitado de respostas, especialmente a consulta pública. O nível de quantificação na análise é, por conseguinte, limitado pela disponibilidade de dados pertinentes a nível da UE, o que afeta especialmente a secção relativa à eficiência, bem como o estabelecimento de uma relação de causalidade entre a evolução do mercado e a diretiva. Afeta igualmente a solidez de algumas das conclusões da análise, sobretudo no que concerne às necessidades e à satisfação dos utilizadores, cujos dados se baseiam essencialmente em inquéritos nacionais, mas que, por vezes, continuam a demonstrar fragilidades a nível da UE.

II. EVOLUÇÃO DO MERCADO: UMA GRANDE TRANSFORMAÇÃO IMPULSIONADA PELA DIGITALIZAÇÃO E PELA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

A digitalização e a evolução tecnológica transformaram as necessidades dos consumidores e das empresas, conduzindo à criação de novos produtos, serviços e modelos empresariais. O setor postal não é exceção. Desde a crise financeira de 2008, tem-se registado uma queda acentuada da correspondência, uma vez que a substituição eletrónica dos serviços postais tradicionais acelera à medida que os governos, as empresas e os consumidores adotam cada vez mais processos eletrónicos em vários domínios. Durante a pandemia de COVID-19, cinco grandes prestadores do serviço universal da UE[5] comunicaram uma diminuição dos volumes de correspondência, variando entre -10 % nos Países Baixos e -18 % na França.

Em contrapartida, o crescimento dos serviços de entrega de encomendas acelerou devido ao aumento significativo do comércio eletrónico. Antes da pandemia de COVID-19, previa-se que as vendas em linha a nível mundial viessem aproximadamente a duplicar entre 2019 e 2024; as atuais tendências sugerem que a pandemia acelerará esta evolução. Em 2020, o crescimento do volume de encomendas entregues pelos prestadores do serviço universal variou entre 14 % na Dinamarca e na Suécia, 42 % na Itália e 49 % na Bélgica. Os principais operadores de correio expresso a nível mundial registaram aumentos do volume de encomendas de até 23 %.

É provável que as duas tendências marcadamente contrastantes da correspondência e do envio de encomendas continuem a intensificar-se nos próximos anos. Se tal for o caso, em comparação com 2016, o segmento de correspondência da UE acabará por perder mais de 12 % das receitas e 32 % do volume até 2025, enquanto as receitas no segmento das encomendas da UE mais do que duplicarão[6].

Uma vez que o modelo de negócio postal assenta em economias de escala, a diminuição dos volumes de correspondência (-4,9 %, em média, todos os anos desde 2008) aumenta o custo de entrega por unidade. Para compensar o aumento dos custos, muitos operadores postais em toda a UE têm vindo a introduzir inovações nos seus modelos empresariais. Os prestadores do serviço universal, com as suas redes estabelecidas e a sua estrutura de custos fixos elevados, procuraram formas de aumentar a eficiência, melhorar as soluções orientadas para o cliente, diversificar os seus serviços e encontrar novos mercados para crescer. O desenvolvimento do comércio eletrónico proporcionou-lhes a possibilidade de crescer na distribuição de encomendas e muitos prestadores do serviço universal estão agora em concorrência feroz com outros operadores de entrega de encomendas. Com muito poucas exceções[7], a quota de mercado dos prestadores do serviço universal no segmento das encomendas continua, no entanto, a ser relativamente pequena em comparação com a da correspondência, segmento este em que sempre detiveram (e continuam a

[5] Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Itália, Países Baixos e Suécia. A PostNord opera na Dinamarca e na Suécia.
[6] Documento de trabalho dos serviços da Comissão *Avaliação da Diretiva 97/67/CE*, p. 15.
[7] Documento de trabalho dos serviços da Comissão *Avaliação da Diretiva 97/67/CE*, p. 15 e 134.

deter) quotas de mercado muito significativas ou, até mesmo, continuam a ser o único operador relevante no mercado.

A rendibilidade dos prestadores do serviço universal foi mantida através da redução dos custos (principalmente da mão de obra), do aumento da produtividade através da inovação tecnológica (por exemplo, sistemas de triagem automatizados), da oferta de produtos e serviços de base e/ou do aumento dos preços. Os preços do envio nacional de correspondência ao abrigo do serviço universal aumentaram constantemente em termos nominais desde 2008. O preço do produto de correio mais utilizado, uma carta de 20 gramas com destino nacional, aumentou 7 % por ano em termos nominais. No que se refere às entregas de encomendas abrangidas pelo serviço universal, verificou-se um aumento moderado dos preços durante o mesmo período, apesar do aumento dos volumes. Entre 2014 e 2019, os preços de correio nacional para o envio de uma encomenda normal de 2 kg aumentaram, em média, 1 % por ano e o preço nominal do destino transfronteiriço mais barato e mais caro aumentou, respetivamente, 2,6 % e 0,3 %.

As empresas deste setor estão entre as maiores empregadoras nacionais, tendo proporcionado aos cidadãos da UE cerca de 1,5 milhões de postos de trabalho em 2018[8]. Tanto no setor público como no privado, registou-se um aumento do emprego mais flexível, incluindo a externalização, atualmente utilizada pela maioria dos prestadores do serviço universal.

Embora seja difícil identificar a relação causal direta entre a evolução do mercado e a Diretiva Serviços Postais, é importante compreender o contexto em que o quadro regulamentar tem sido aplicável e considerar as seguintes conclusões da avaliação da Comissão do ponto de vista da evolução das necessidades dos utilizadores.

III. O PASSADO E O PRESENTE: CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DA DIRETIVA SERVIÇOS POSTAIS

A Diretiva Serviços Postais visa a consecução de três objetivos principais: 1) garantir a prestação de um serviço postal universal de qualidade e a preços acessíveis a todos os utilizadores; 2) criar um mercado interno dos serviços postais que funcione bem e seja competitivo; e 3) estabelecer princípios de harmonização para a regulação dos serviços postais. Os resultados da avaliação podem ser agrupados na rubrica de cada objetivo.

1. Conclusões relativas à prestação de um serviço postal universal de elevada qualidade e a preços acessíveis a todos os utilizadores

Apesar de o contexto do mercado se ter alterado, a Diretiva Serviços Postais tem sido, de um modo geral, bem-sucedida no que diz respeito a garantir que os cidadãos e as empresas em toda a UE podem beneficiar de serviços postais básicos. Com efeito, a obrigação de serviço universal

[8] Eurostat (2021), estatísticas anuais pormenorizadas das empresas para os serviços, tal como referido no *documento de trabalho dos serviços da Comissão Avaliação da Diretiva 97/67/CE*, p. 1.

protegeu um meio fundamental de comunicação e de participação económica em toda a UE. Uma parte considerável da população em toda a UE, especialmente a que vive em regiões rurais ou remotas, ainda depende dos serviços postais universais para manter o contacto e é provável que esta situação não mude nos próximos cinco a dez anos. Muitas empresas e instituições públicas ainda utilizam a correspondência por correio postal para fins de comunicação. Além disso, uma vez que a penetração da Internet ainda não está completa nem uniforme em toda a UE, alguns cidadãos continuam a depender totalmente do correio postal. As medidas de distanciamento físico e de confinamento durante a pandemia de COVID-19 demonstraram o papel fundamental desempenhado pelos serviços postais para garantir que as cartas e encomendas chegassem às residências e às empresas em todo o país.

Por conseguinte, continua a justificar-se manter um nível mínimo de serviço postal universal a preços acessíveis para a correspondência. No entanto, algumas partes da Diretiva Serviços Postais não estão tão bem adaptadas para fazer face às alterações relacionadas com o contexto do mercado e as necessidades dos utilizadores, o que significa que alguns custos relacionados com a prestação do serviço universal aumentam, enquanto os benefícios gerais para a sociedade diminuem, podendo justificar-se ajustamentos. A maioria dos respondentes da consulta pública aberta da Comissão também apoia esta conclusão.

Confrontados com o aumento dos custos da prestação do serviço universal, os Estados-Membros adaptaram o serviço universal

As necessidades dos utilizadores dos serviços postais e das empresas mudaram em resposta à evolução do mercado e a diminuição da procura do serviço de correspondência aumentou os custos da prestação do serviço universal. Para fazer face a estes fenómenos e encontrar formas de funcionamento menos dispendiosas, 11 Estados-Membros recorreram a derrogações permitidas pela Diretiva Serviços Postais para reduzir as características e o âmbito da obrigação de serviço universal. A frequência mínima de entrega dos envios postais foi, por vezes, reduzida. Os Estados-Membros reduziram igualmente os produtos e serviços relevantes de correspondência e encomendas sujeitos ao serviço universal. É importante notar que muitos Estados-Membros reduziram os turnos noturnos e introduziram o transporte por terra em vez de aéreo, o que, por sua vez, conduziu a uma menor qualidade do serviço (tempo de trânsito acrescido). Por conseguinte, os benefícios obtidos com os requisitos de qualidade dos serviços também têm vindo a diminuir. Estes desenvolvimentos sugerem que os requisitos mínimos relativos ao âmbito dos produtos/serviços, à entrega em cinco dias e à qualidade do serviço previstos na diretiva não estão totalmente alinhados com as atuais expectativas do mercado e a procura atual, colocando desafios aos prestadores de serviço designados. Por conseguinte, a avaliação sublinha que pode haver motivos para reavaliar quais os produtos, serviços e características conexastêm de ser incluídos na obrigação de serviço universal e como devem ser regulamentados. Tal incluiria a reavaliação do nível de flexibilidade necessário para que os Estados-Membros adaptem a sua regulamentação nacional em matéria de serviço universal às circunstâncias nacionais.

O estado dos serviços de entrega de encomendas levanta a questão de saber em que medida os serviços de entrega de encomendas devem fazer parte da obrigação de serviço universal

A presença de múltiplos operadores e variadas opções de serviço disponíveis no mercado da entrega de encomendas suscita questões sobre a necessidade de incluir a entrega de encomendas no âmbito do serviço universal e se os utilizadores dos serviços postais podem ficar servidos da mesma maneira ao mesmo preço (ou inferior) sem uma obrigação de serviço universal. Na verdade, para as encomendas entre empresas e entre empresas e consumidores, o facto de existirem ofertas alternativas disponíveis para os utilizadores a preços equivalentes ou inferiores aos oferecidos pelos prestadores do serviço universal pode levar a concluir que tais encomendas não devem fazer parte do serviço universal. Com efeito, muitos Estados-Membros já excluem essas encomendas do âmbito do serviço universal. No entanto, tal não elimina a necessidade de acompanhar a dinâmica destes segmentos de mercado.

Em contrapartida, a avaliação salienta que, em alguns Estados-Membros, ou em partes destes, no caso das encomendas enviadas pelo consumidor, os consumidores individuais podem não ter muita escolha de operadores de entrega de encomendas que prestem serviços na sua área ou podem simplesmente não ter conhecimento da variedade de operadores disponíveis. Por conseguinte, dependem do prestador do serviço universal para a entrega de encomendas. Tal pode dizer respeito, em especial, aos utilizadores vulneráveis em zonas rurais e remotas. Alguns consumidores também dependem do prestador do serviço universal por razões de conveniência, uma vez que é o que conhecem melhor, sendo, por conseguinte, a opção mais fácil e acessível à disposição para envios e devoluções. Para estes consumidores, a avaliação indica que se poderá justificar a obrigação de o serviço universal englobar, pelo menos, o envio de encomendas pelos consumidores. O serviço universal também manteve preços geralmente acessíveis (exceto num número limitado de casos para determinadas entregas de encomendas transfronteiriças específicas para as quais as tarifas eram excessivamente elevadas[9]), uma vez que as encomendas abrangidas pela obrigação de serviço universal beneficiaram de uma isenção de IVA e foram sujeitas ao controlo dos preços ao abrigo das regras tarifárias da Diretiva Serviços Postais.

Os princípios tarifários da Diretiva Serviços Postais contribuíram para manter os serviços universais a preços acessíveis, apesar dos aumentos de preços. A falta de transparência na aplicação destes princípios pode criar problemas de desigualdade das condições de concorrência nas transações transfronteiriças entre os prestadores do serviço universal.

Os princípios tarifários consagrados na Diretiva Serviços Postais visam garantir que o preço dos serviços universais continua acessível e orientado para os custos. Embora os preços do serviço universal tenham aumentado tanto para a correspondência como para a entrega de encomendas, os princípios tarifários utilizados para a regulação dos preços contribuíram provavelmente para evitar aumentos ainda mais acentuados, em especial nos segmentos em que os volumes diminuíram e os

[9] Ver Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação e execução do Regulamento (UE) 2018/644 relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, COM(2021) 675.

custos unitários aumentaram, como o da correspondência. Por outro lado, as informações e os dados recolhidos não permitem à Comissão concluir, neste momento, por que razão, apesar do aumento dos volumes, as tarifas para a entrega de encomendas estão a aumentar, ainda que de forma pouco percetível.

Os Estados-Membros aplicam e interpretam estes princípios de forma muito diferente ou, por vezes, não aplicam todos. Tal pode reduzir a clareza, a segurança jurídica e a transparência em torno da utilização destes princípios. Além disso, a maioria das autoridades reguladoras nacionais, senão todas, também não dispõe dos instrumentos necessários para verificar se, e de que forma, os prestadores do serviço universal aplicam esses princípios tarifários ao preço que cobram mutuamente pela entrega de envios postais transfronteiriços (os chamados «encargos terminais»). Esta situação pode ter efeitos negativos no mercado postal e no setor do comércio eletrónico. À medida que os volumes de entregas de comércio eletrónico transfronteiriços continuam a aumentar, a necessidade de informação e transparência sobre as tarifas de entrega de encomendas poderá ser cada vez mais relevante.

O tratamento das reclamações está atrasado

O Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais concebeu também um indicador de qualidade baseado na publicação do número de reclamações recebidas e do número de reclamações resolvidas / não resolvidas em relação a cartas e encomendas.

O tratamento das reclamações pelos prestadores do serviço universal melhorou nos últimos anos. A maioria das autoridades reguladoras nacionais é agora competente para tratar as reclamações. A maioria dos Estados-Membros exige que os prestadores publiquem informações sobre os procedimentos de reclamação, os regimes de indemnização e a resolução de litígios. O Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais desenvolveu também um indicador de qualidade baseado na publicação do número de reclamações recebidas e do número de reclamações resolvidas / não resolvidas (em relação a cartas e encomendas). O indicador mostra que alguns Estados-Membros ainda não mantêm um registo do número de reclamações e da forma como estas foram tratadas, nem publicam o resultado do procedimento de reclamação (ou seja, se este foi resolvido a contento do reclamante ou não). Além disso, apenas cerca de metade dos Estados-Membros aplicam a norma técnica obrigatória sobre o tratamento das reclamações, que, além do mais, não é obrigatória para a entrega de encomendas. Tal não promove a confiança dos consumidores nos serviços postais.

As opções de financiamento do serviço universal nem sempre são eficientes

A prestação de serviços universais implica um custo líquido. O custo líquido da obrigação de serviço universal representa a diferença entre o custo em que incorre o prestador do serviço universal designado, operando no âmbito da obrigação de serviço universal, e o custo do mesmo prestador de serviços postais, operando fora do âmbito dessa obrigação. O custo líquido da prestação do serviço universal pode ser substancial. Se o prestador do serviço universal tivesse de

suportar esses custos sozinho, ficaria em posição de desvantagem em relação aos seus concorrentes. Por conseguinte, os Estados-Membros podem compensar o prestador do serviço universal pelo custo líquido através de auxílios estatais. Além disso, podem criar os chamados fundos de compensação para financiar os custos líquidos. Com esses fundos, os prestadores do serviço universal e outros prestadores de serviços postais importantes num determinado Estado-Membro têm de contribuir para o financiamento do custo líquido, se este constituir um encargo excessivo para o prestador do serviço universal.

A forma como os fundos de compensação funcionam apresenta algumas falhas. A contribuição dos prestadores para o fundo é, muitas vezes, insuficiente para cobrir a totalidade dos custos, especialmente porque o custo está a aumentar num mercado de correspondência em declínio e os prestadores do serviço universal têm uma posição forte. Nestas situações, são igualmente necessários auxílios estatais para financiar os custos. Os custos administrativos do mecanismo de partilha de custos também se afiguram relativamente elevados em comparação com as taxas de contribuição. Além disso, a partilha dos encargos entre os operadores postais cria poucos incentivos para que um prestador do serviço universal melhore a sua eficiência e pode dissuadi-lo de entrar no mercado. Na sua forma atual, as disposições da diretiva relativas ao fundo de compensação não estão a funcionar da melhor maneira para financiar o serviço universal. Tal pode também explicar o motivo pelo qual os Estados-Membros raramente utilizam esta forma de financiar os custos líquidos da prestação do serviço universal.

2. Conclusões relativas ao estabelecimento de um mercado interno dos serviços postais que funcione bem e seja competitivo

A Diretiva Serviços Postais tem sido apenas parcialmente eficaz no que toca a contribuir para a realização de um mercado interno e estimular uma concorrência efetiva no segmento da correspondência. Verificou-se a abertura total do mercado, conforme exigida pela Diretiva Serviços Postais, mas há muito pouca concorrência no segmento da correspondência em todos os Estados-Membros e essa abertura total do mercado não conduziu ao aparecimento de prestadores de serviços de correspondência à escala europeia. A promoção do bom funcionamento e da competitividade do mercado interno continua a ser válida e relevante, tanto para os utilizadores dos serviços postais como para as empresas e os trabalhadores, especialmente nos Estados-Membros ou nas regiões em que a correspondência registou um menor declínio. Os dados mostram que, nos casos em que se verificou alguma concorrência, tal resultou em preços mais baixos, melhor qualidade e mais inovação. Os respondentes da consulta pública aberta da Comissão confirmam que promover a concorrência continua a ser importante.

A ausência de disposições mais pormenorizadas sobre o acesso à rede postal pode ter contribuído para a baixa aceitação da concorrência no segmento da correspondência

As principais razões para a grande concentração verificada no segmento da correspondência incluem os elevados custos de entrada para os operadores postais alternativos e a necessidade de

economias de gama e de escala substanciais, atendendo a que o mercado tem vindo a registar uma diminuição constante dos volumes. No entanto, a ausência de regras harmonizadas que permitam às autoridades reguladoras nacionais definir condições de acesso à rede (possibilitando a introdução de uma concorrência *ex ante*), bem como a ausência de regras de acesso processuais (por exemplo, poderes de resolução de litígios das autoridades reguladoras nacionais) podem também ter contribuído para a baixa aceitação da concorrência no segmento da correspondência.

Os dados disponíveis sugerem que, nos Estados-Membros em que houve alguma concorrência, tal contribuiu para estimular a procura e a oferta e conduziu a preços mais baixos

Alguns prestadores do serviço universal argumentam que a necessidade de um mercado interno competitivo para os serviços postais deve ser reavaliada no atual contexto de redução da procura de correspondência. O argumento baseia-se na preocupação de que a entrada seletiva nas partes mais lucrativas do segmento da correspondência por parte de operadores concorrentes tornaria ainda mais difícil a manutenção do serviço universal, que já está condicionado pela diminuição dos volumes de correspondência. Embora este seja um argumento importante a ter em conta, os dados disponíveis não apoiam tais preocupações. Pelo contrário, sugerem inclusivamente que, nos Estados-Membros em que houve alguma concorrência, tal contribuiu para estimular a procura e a oferta e permitiu a expansão do mercado da correspondência por correio postal, além de proporcionar incentivos para que os prestadores do serviço universal se tornassem mais eficientes, contribuindo assim para garantir o serviço universal. Mais importante ainda, os dados disponíveis sugerem que, quando o acesso à rede do operador histórico foi concedido em condições transparentes e não discriminatórias a diferentes tipos de operadores e intermediários, os utilizadores dos serviços postais, em especial as empresas, beneficiaram de preços mais baixos.

Ao contrário dos prestadores do serviço universal, o Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais considera que promover a concorrência nos mercados da correspondência continua a ser válido e importante. Tal deve-se ao facto de a falta de concorrência, ou mesmo a concorrência potencial, privar os utilizadores de potenciais benefícios em termos de escolha de prestadores dos serviços, preços mais baixos, melhor qualidade e inovação dos produtos. Promover a concorrência é especialmente importante nos Estados-Membros e nos mercados em que os volumes de correspondência ainda são ou podem continuar a ser significativos, como, por exemplo, o do correio em quantidade proveniente de grandes remetentes empresariais e administrações públicas. Por conseguinte, pode justificar-se a revisão das disposições relativas ao acesso e à transparência dos preços.

O recurso à adjudicação de contratos públicos para a designação do prestador do serviço universal poderia ter contribuído para uma maior concorrência e ter conduzido a serviços universais de melhor qualidade e a preços mais acessíveis

Até à data, os procedimentos de adjudicação de contratos públicos não foram utilizados para assegurar a prestação do serviço universal (exceto em casos limitados para a distribuição de jornais),

nem para todo o território de um Estado-Membro nem para partes do mesmo, embora os contratos públicos possam incentivar a concorrência. Os Estados-Membros continuam a designar um único prestador do serviço universal para todo o território nacional. As informações disponíveis não permitiram uma avaliação adequada dos motivos pelos quais os Estados-Membros não utilizam os procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Não obstante o facto de o volume de correspondência estar a diminuir, não se pode excluir a hipótese de a adjudicação de contratos públicos ainda poder ser um meio relevante para incentivar a concorrência, especialmente nos Estados-Membros e nos segmentos de mercado em que a correspondência continua a ser importante. A questão merece uma análise mais aprofundada.

Em contraste com o segmento da correspondência, o segmento da entrega de encomendas é altamente competitivo

A evolução no segmento da entrega de encomendas contrasta fortemente com a evolução no segmento da correspondência. Ao contrário do que acontece com a correspondência, em que o monopólio legal foi abolido com a alteração de 2008 da Diretiva Serviços Postais, nunca existiu tal monopólio na entrega de encomendas. Na maioria dos Estados-Membros, existe concorrência no segmento da entrega de encomendas, o que conduziu a melhorias inovadoras nos serviços de entrega. A procura está a aumentar continuamente, sobretudo devido ao comércio eletrónico, e o mesmo acontece com as opções de entrega de encomendas, contrariamente à tendência observada na correspondência. Ao mesmo tempo, apesar do que seria de esperar de um ambiente concorrencial eficaz com volumes crescentes, as tarifas públicas dos serviços de entrega de encomendas estão a aumentar lentamente. As informações e os dados recolhidos para efeitos da presente avaliação não permitem tirar conclusões definitivas sobre as razões subjacentes a esta tendência.

Relação entre o Regulamento relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas e a Diretiva Serviços Postais

A fim de aumentar a transparência no mercado de entrega de encomendas da UE, a Comissão adotou, em 2018, o Regulamento relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas como um ato jurídico autónomo, independente da Diretiva Serviços Postais. O regulamento é um ato jurídico específico, centrado na supervisão regulamentar dos serviços de entrega de encomendas, na transparência e na avaliação das tarifas unitárias para os serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, bem como na prestação de informações aos consumidores sobre os serviços transfronteiriços de entrega de encomendas.

Em especial, o regulamento aumenta a transparência das tarifas cobradas ao público por determinadas encomendas individuais e prevê um procedimento de avaliação para identificar tarifas excessivamente elevadas. Exige igualmente que os prestadores de serviços de entrega de encomendas comuniquem determinadas informações essenciais sobre as suas atividades, incluindo o volume de negócios, os volumes e o pessoal, à autoridade reguladora nacional do país onde estão

estabelecidos. Por conseguinte, o regulamento alarga a supervisão regulamentar das autoridades reguladoras nacionais e aumenta a transparência para os utilizadores de serviços de encomendas individuais não negociados. Ao mesmo tempo, o funcionamento dos mercados transfronteiriços de encomendas para a maior parte dos volumes de comércio eletrónico, ou seja, as tarifas negociadas, não está sujeito a mecanismos de transparência específicos, incluindo os princípios subjacentes às estruturas tarifárias dos serviços transfronteiriços e nacionais.

3. Conclusões relativas à harmonização dos princípios para a regulação dos serviços postais

O objetivo do estabelecimento de princípios harmonizados para o setor dos serviços postais consistia em criar condições de concorrência semelhantes para os operadores postais em toda a UE. Pretendia-se facilitar o estabelecimento de prestadores de serviços postais e assegurar que os utilizadores dos serviços postais de toda a UE beneficiam do mesmo nível de serviços postais. No entanto, uma vez que a Diretiva Serviços Postais é uma diretiva de harmonização mínima e se baseia em princípios, verificaram-se diferenças na sua transposição e aplicação a nível nacional. Uma vez que os mercados postais continuam a ser muito diversificados e evoluem de forma diferente e, em muitos Estados-Membros, os prestadores do serviço universal continuam a ser controlados pelo Estado, a criação de um conjunto de princípios harmonizados e imparciais a nível da UE para a regulação do setor postal continua a ser relevante tanto para o mercado único como para o comércio internacional.

Há repetidas alegações de que os conceitos existentes não permitem uma delimitação adequada do mercado e são aplicados de formas diferentes, o que conduz a insegurança e incoerência jurídicas

As atuais definições permaneceram inalteradas desde a adoção da Diretiva Serviços Postais, em 1997. Tem havido repetidas alegações de que a falta de harmonização dos termos e definições dos produtos e serviços postais conduziu não só à fragmentação jurídica e à insegurança jurídica, mas também a incoerências com outros quadros regulamentares da UE, que utilizam os mesmos termos com significado diferente. Um relatório recente do Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais também refere estas questões, salientando que, no contexto de uma alteração do mercado postal, algumas definições podem não abranger adequadamente os serviços que devem ser tidos em conta devido à sua semelhança com os serviços postais.

Nenhum dos problemas acima referidos resultou em problemas mensuráveis do ponto de vista dos prestadores de serviços postais. Além disso, as partes interessadas não conseguiram demonstrar um impacto negativo real nos prestadores de serviços postais e nos utilizadores. Os dados disponíveis não indicam que qualquer falta de clareza tenha causado problemas relevantes no mercado interno ou obstáculos à entrada de prestadores de serviços postais. Pelo contrário, a situação proporcionou, por vezes, aos Estados-Membros uma flexibilidade muito bem-vinda na determinação do âmbito de aplicação da sua própria regulamentação em matéria de serviços postais.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que as mudanças estruturais e tecnológicas no setor postal podem inevitavelmente pôr em causa a sua pertinência e adequação. Em resposta à consulta pública aberta da Comissão, os operadores postais mostraram-se favoráveis à manutenção das atuais definições, enquanto a maioria das autoridades reguladoras nacionais preferiu uma revisão de determinadas definições.

As normas técnicas não são suficientemente utilizadas, o que pode ter um impacto negativo na interoperabilidade

No que diz respeito às normas técnicas, a avaliação conclui que a normalização postal não conduziu a uma harmonização e interoperabilidade suficientes. A interligação das redes postais está a tornar-se cada vez mais relevante para promover a qualidade do serviço, os serviços inovadores e a interoperabilidade europeia das operações de entrega de correspondência e de encomendas. Com exceção da norma relativa à medição da qualidade do correio transfronteiriço e da norma relativa ao tratamento das reclamações, as normas elaboradas pelo Comité Europeu de Normalização são de natureza voluntária. Mesmo nos casos em que as normas são obrigatórias, nem sempre são aplicadas, o que significa que os prestadores do serviço universal utilizam, por vezes, normas técnicas diferentes ou, possivelmente, não aplicam quaisquer normas. Não existem informações suficientes sobre a aplicação efetiva das normas voluntárias pelos operadores postais. A situação reduz a clareza e a segurança jurídica e pode conduzir a custos desnecessários e a problemas de interoperabilidade. Por conseguinte, justifica-se avaliar a utilização de normas pelos operadores postais.

A supervisão pelas autoridades reguladoras nacionais melhorou

O alinhamento da diretiva com disposições de grande independência, como as do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, parece ser uma forma eficaz de garantir que, no exercício das suas funções, uma autoridade reguladora nacional está protegida contra intervenções externas ou pressões políticas suscetíveis de pôr em causa a sua avaliação independente das questões que lhe são submetidas. Durante o período de referência, as autoridades reguladoras nacionais receberam mais e melhores informações para desempenharem as suas funções, pelo que a supervisão regulamentar aumentou e melhorou significativamente, com exceção das informações relativas aos encargos terminais, como acima referido. À medida que cada vez mais questões transfronteiriças se forem tornando parte integrante da atividade reguladora, a estreita cooperação entre as autoridades reguladoras nacionais contribui para uma abordagem mais coerente e harmonizada entre as autoridades reguladoras nacionais na aplicação da diretiva.

IV. O FUTURO: CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

A fim de assegurar que os operadores postais e os utilizadores podem beneficiar plenamente da evolução tecnológica, da inovação e do comércio eletrónico, garantindo simultaneamente a

continuidade da prestação de um serviço universal de elevada qualidade e a preços acessíveis, é desejável, com base na avaliação e na experiência de mais de 20 anos de aplicação da Diretiva Serviços Postais, continuar a explorar a potencial adaptação do quadro regulamentar no futuro, de forma a proporcionar também as condições necessárias para que o serviço postal da UE continue a desempenhar eficazmente o seu papel na economia. Qualquer adaptação deve ainda ser coerente com as medidas horizontais tomadas a nível da UE no contexto do Pacto Ecológico Europeu e da Agenda Digital da UE e apoiar essas medidas. Dessa forma, a Comissão prosseguirá os seus esforços para colaborar com os Estados-Membros e outras partes interessadas.