COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea Directivei privind serviciile poștale (Directiva 97/67/CE, astfel cum a fost modificată prin Directivele 2002/39/CE și 2008/6/CE)

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

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea Directivei privind serviciile poștale (Directiva 97/67/CE, astfel cum a fost modificată prin Directivele 2002/39/CE și 2008/6/CE)

I. INTRODUCERE

Sectorul serviciilor poștale din UE (scrisori și colete) este un factor-cheie al economiei și al comerțului, sprijinind alte sectoare și contribuind la creșterea și reziliența economiei UE. Întreprinderile de toate dimensiunile utilizează serviciile poștale pentru a-și construi afacerea, pentru a livra mărfuri și pentru a primi bani. Toate nivelurile de guvernare și administrațiile publice se bazează pe serviciile poștale pentru comunicările publice. Utilizatorii vulnerabili și cetățenii din zonele rurale îndepărtate au nevoie de servicii poștale pentru a rămâne conectați la o economie din ce în ce mai digitalizată. Prin urmare, sectorul serviciilor poștale joacă un rol esențial în asigurarea dreptului la comunicare și în promovarea coeziunii teritoriale, sociale și economice. În condițiile în care, în cursul pandemiei de COVID-19, mulți cetățeni ai UE au fost supuși unor restricții de deplasare în afara domiciliului lor, serviciile poștale s-au dovedit mai importante ca niciodată. Acestea au furnizat servicii poștale accesibile și de calitate, au livrat produse în scopuri medicale și au oferit alte servicii relevante, cum ar fi servicii financiare pentru cetățeni.

Cadrul de reglementare a serviciilor poștale este în vigoare de peste 20 de ani. Directiva 97/67/CE[1] („Directiva privind serviciile poștale") a intrat în vigoare în 1997. Obiectivul ei este de a asigura armonizarea obligațiilor naționale de serviciu universal și, în același timp, de a introduce treptat concurența în sectorul serviciilor poștale, în special în ceea ce privește serviciile de distribuție de scrisori care în mod tradițional sunt rezervate operatorilor poștali naționali. Directiva a fost modificată în 2002 pentru a permite deschiderea pieței și mai mult și, din nou, în 2008, pentru a finaliza deschiderea completă a pieței. Cu excepția acestor două modificări și a Regulamentului privind livrarea transfrontalieră de colete[2], adoptat în 2018 pentru a asigura mai multă transparență și supraveghere reglementară în ceea ce privește serviciile de livrare de colete, cadrul privind serviciile poștale la nivelul UE a rămas același din 1997. Cu toate acestea, în această perioadă, piețele serviciilor poștale au trecut printr-o schimbare majoră, determinată în mare măsură de inovarea tehnologică, digitalizare și comerțul electronic. Scrisorile au fost înlocuite din ce în ce mai mult de comunicarea electronică, în special în contextul guvernării electronice. În plus, numeroși expeditori tradiționali în vrac (de exemplu, bănci; societăți de utilități) au trecut la soluții de comunicare electronică după criza financiară. În același timp, comerțul electronic a condus la o creștere semnificativă a serviciilor de livrare de colete. Această transformare, care a devenit din ce

[1] Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, astfel cum a fost modificată prin Directivele 2002/39/CE și 2008/6/CE (JO L 15, 21.1.1998, p. 14).

[2] Regulamentul (UE) 2018/644 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 aprilie 2018 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete (JO L 112, 2.5.2018, p. 19).

în ce mai evidentă în timpul pandemiei de COVID-19, a afectat atât cererea, cât și oferta în toate statele membre, deși într-o măsură diferită.

Ca urmare a schimbărilor fundamentale ale contextului pieței, Comisia a efectuat o evaluare ex-post pentru a stabili dacă Directiva privind serviciile poștale și-a atins obiectivele, este în continuare adecvată scopului și corespunde nevoilor actuale și viitoare ale utilizatorilor și operatorilor poștali.

Prezentul raport, elaborat în temeiul articolului 23 din Directiva privind serviciile poștale, prezintă principalele constatări ale evaluării. El se bazează pe informațiile din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei de evaluare a Directivei privind serviciile poștale („documentul de lucru al serviciilor Comisiei")[3], care trebuie citit în coroborare cu prezentul raport, precum și pe cele obținute în urma consultării publice efectuate de Comisie cu privire la evaluarea directivei.

Principala concluzie a raportului este că menținerea unei forme de serviciu poștal universal pentru toți cetățenii UE este justificată, deși cu un nivel adecvat de flexibilitate, pentru ca statele membre să elaboreze politici poștale la nivel național. În același timp, pe baza dovezilor disponibile[4], evaluarea a identificat aspecte care nu sunt reflectate suficient în actuala Directivă privind serviciile poștale sau în cazul cărora directiva nu a dat rezultatele scontate: (i) beneficiile serviciilor poștale universale pentru societate au scăzut, în timp ce furnizarea serviciului universal a devenit din ce în ce mai costisitoare; (ii) realizarea unei piețe interne și stimularea concurenței efective în segmentul scrisorilor nu au avut loc în domeniul de aplicare avut în vedere; iar (iii) standardele sunt insuficient utilizate; aceste aspecte reduc securitatea juridică și pot conduce la probleme de interoperabilitate. În plus, deși intervenția de reglementare s-a axat în mod tradițional pe serviciile de distribuție de scrisori, digitalizarea societății și creșterea comerțului electronic au adus din ce în ce mai mult serviciile de livrare de colete în centrul atenției participanților la piață și a factorilor de decizie politică. În acest context, diferențele mari de preț dintre tarifele pentru livrările interne și cele transfrontaliere de colete merită o atenție deosebită, deoarece ele pot submina funcționarea pieței interne și adoptarea comerțului electronic transfrontalier.

---

[3] A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – *Evaluarea Directivei 97/67/CE privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, modificată prin Directivele 2002/39/CE și 2008/6/CE*.

[4] Consultările Comisiei și alte sondaje s-au bazat pe un număr limitat de răspunsuri. Acest lucru este valabil în special în cazul consultării publice. Prin urmare, nivelul de cuantificare din analiză este limitat de disponibilitatea datelor relevante la nivelul UE. Acest lucru afectează în special secțiunea privind eficiența și stabilirea unei legături de cauzalitate între evoluțiile pieței și directivă. De asemenea, afectează soliditatea unora dintre concluziile desprinse în analiză, în special în ceea ce privește nevoile și satisfacția utilizatorilor, pentru care dovezile se bazează în principal pe sondaje naționale, dar rămân uneori slabe la nivelul UE.

II. EVOLUȚIILE PIEȚEI: O TRANSFORMARE MAJORĂ DETERMINATĂ DE DIGITALIZARE ȘI DE INOVAREA TEHNOLOGICĂ

Digitalizarea și evoluțiile tehnologice au transformat nevoile consumatorilor și ale întreprinderilor, conducând la crearea de noi produse, servicii și modele de afaceri. Sectorul poștal nu face excepție. De la criza financiară din 2008, s-a înregistrat o scădere bruscă a numărului scrisorilor transmise prin poștă pe măsură ce substituirea electronică a serviciilor poștale tradiționale se accelerează deoarece guvernele, întreprinderile și consumatorii adoptă din ce în ce mai mult procese electronice în mai multe domenii. În timpul pandemiei de COVID-19, cinci furnizori importanți de servicii universale din UE[5] au raportat o scădere a numărului de scrisori transmise prin poștă, de la - 10 % în Țările de Jos la - 18 % în Franța.

În schimb, creșterea serviciilor de livrare de colete s-a accelerat din cauza creșterii semnificative a comerțului electronic. Înainte de pandemia de COVID-19, se preconiza că vânzările online la nivel mondial se vor dubla aproximativ între 2019 și 2024; tendințele actuale sugerează că pandemia va grăbi această creștere. În 2020, creșterea volumului de colete livrate de furnizorii de serviciu universal a variat de la 14 % în Danemarca și Suedia la 42 % în Italia și 49 % în Belgia. Principalii operatori de curierat rapid la nivel mondial au înregistrat creșteri ale volumului de colete de până la 23 %.

Cele două tendințe foarte contrastante ale segmentului scrisorilor și ale segmentului serviciilor de livrare a coletelor probabil vor continua și se vor intensifica în următorii ani. În acest caz, în comparație cu 2016, segmentul scrisorilor din UE ar ajunge să piardă peste 12 % din venituri și 32 % din volum până în 2025. Veniturile din segmentul de colete din UE ar fi de peste două ori mai mari[6].

Deoarece modelul de afaceri al serviciilor poștale se bazează pe economii de scară, scăderea volumului de scrisori (- 4,9 % în medie în fiecare an începând din 2008) determină creșterea costului de livrare pe unitate. Pentru a compensa creșterea costurilor, mulți operatori poștali din întreaga UE și-au inovat modelele de afaceri. Furnizorii de serviciu universal cu rețele bine stabilite și structură a costurilor fixe ridicate au căutat modalități de creștere a eficienței, de îmbunătățire a soluțiilor orientate către client, de diversificare a serviciilor lor și de găsire a unor noi piețe pentru a se dezvolta. Dezvoltarea comerțului electronic le-a oferit posibilitatea de a se dezvolta în sectorul distribuției de colete, iar mulți furnizori de serviciu universal concurează acum intens cu alți operatori de livrare de colete. Cu foarte puține excepții[7], cota de piață a furnizorilor de serviciu universal în segmentul coletelor rămâne totuși relativ mică în comparație cu segmentul scrisorilor,

[5] Belgia, Danemarca, Germania, Italia, Țările de Jos și Suedia. PostNord își desfășoară activitatea în Danemarca și Suedia.

[6] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – *Evaluarea Directivei 97/67/CE,* p. 15.

[7] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – *Evaluarea Directivei 97/67/CE,* p. 15 și p. 134.

unde ei au deținut întotdeauna (și continuă să dețină) cote de piață foarte importante sau rămân singurul participant relevant la piață.

Rentabilitatea furnizorilor de serviciu universal a fost menținută prin reducerea costurilor (în principal cu forța de muncă), creșterea productivității prin inovare tehnologică (de exemplu, sisteme de sortare automată), oferirea mai multor produse și servicii de bază și/sau creșterea prețurilor. Din 2008, prețurile pentru scrisorile interne în cadrul serviciului universal cresc constant în termeni nominali. Prețul celui mai frecvent utilizat produs din sectorul scrisorilor, o singură scrisoare internă de 20 de grame, a crescut anual cu 7 % în termeni nominali. Pentru livrările de colete care intră sub incidența serviciului universal, a existat o creștere moderată a prețurilor în aceeași perioadă, în pofida creșterii volumelor. Între 2014 și 2019, prețurile interne pentru un colet standard de 2 kilograme au crescut în medie cu 1 % anual, iar prețul nominal al celei mai ieftine și al celei mai scumpe destinații transfrontaliere a crescut cu 2,6 % și, respectiv, 0,3 %.

Sectorul este printre cei mai mari angajatori interni și a oferit cetățenilor din întreaga UE aproximativ 1,5 milioane de locuri de muncă în 2018[8]. Atât în sectorul public, cât și în cel privat, s-a înregistrat o creștere a ocupării flexibile a forței de muncă, inclusiv externalizare, utilizată în prezent de majoritatea furnizorilor de serviciu universal.

Deși este dificil să se identifice relația cauzală directă dintre evoluțiile pieței și Directiva privind serviciile poștale, este important să se înțeleagă contextul în care este aplicabil cadrul de reglementare și să se analizeze constatările din evaluarea efectuată de Comisie din perspectiva modificării nevoilor utilizatorilor.

III. TRECUTUL ȘI PREZENTUL: CONSTATĂRILE DIN EVALUAREA DIRECTIVEI PRIVIND SERVICIILE POȘTALE

Directiva privind serviciile poștale urmărește trei obiective principale: (1) garantarea furnizării unui serviciu poștal universal accesibil și de înaltă calitate pentru toți utilizatorii; (2) instituirea unei piețe interne funcționale și competitive a serviciilor poștale și (3) stabilirea unor principii de armonizare pentru reglementarea serviciilor poștale. Constatările evaluării pot fi grupate în funcție de fiecare obiectiv.

1. Constatări privind furnizarea unui serviciu poștal universal accesibil și de înaltă calitate pentru toți utilizatorii

Chiar dacă s-a schimbat contextul pieței, Directiva privind serviciile poștale a reușit, în linii mari, să garanteze că cetățenii și întreprinderile din întreaga UE pot beneficia de servicii poștale de bază. Este clar că obligația de serviciu universal a protejat un mijloc fundamental de comunicare și participare economică în întreaga UE. O parte considerabilă a populației din întreaga UE, în special

[8] Eurostat (2021), statistici anuale detaliate privind întreprinderile pentru servicii, astfel cum sunt citate în *Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Evaluarea Directivei 97/67/CE*, p. 1.

populația care locuiește în regiuni îndepărtate sau rurale, se bazează în continuare pe serviciile poștale universale pentru a rămâne conectată și probabil va continua să se bazeze pe acestea în următorii 5-10 ani. Numeroase întreprinderi și instituții guvernamentale încă utilizează scrisorile pentru comunicare. În plus, având în vedere că penetrarea internetului nu este încă finalizată sau uniformă la nivelul UE, unii cetățeni încă depind complet de corespondența prin scrisori. Distanțarea fizică și măsurile de carantinare din timpul pandemiei de COVID-19 au ilustrat faptul că serviciile poștale joacă un rol vital în asigurarea faptului că scrisorile și coletele sunt livrate acasă și la sediul întreprinderilor în întreaga țară.

Prin urmare, este în continuare justificată menținerea unui nivel minim de servicii poștale universale accesibile pentru scrisori. Cu toate acestea, anumite părți ale Directivei privind serviciile poștale sunt mai puțin bine adaptate pentru a răspunde schimbărilor legate de contextul pieței și de nevoile utilizatorilor, ceea ce înseamnă că unele costuri legate de furnizarea serviciului universal cresc, în timp ce beneficiile mai ample pentru societate scad, putând fi justificate ajustări. Majoritatea respondenților la consultarea publică deschisă inițiată de Comisie sprijină, de asemenea, această concluzie.

Confruntate cu creșterea costurilor de furnizare a serviciului universal, statele membre au adaptat serviciul universal

Nevoile utilizatorilor și ale întreprinderilor de servicii poștale s-au schimbat ca răspuns la evoluțiile pieței, iar scăderea cererii de corespondență prin scrisori a dus la creșterea costurilor furnizării serviciului universal. Pentru a aborda aceste fenomene și a găsi modalități de operare mai puțin costisitoare, 11 state membre au recurs la derogările permise de Directiva privind serviciile poștale pentru a reduce caracteristicile și sfera de cuprindere a obligației de serviciu universal. Frecvența minimă de livrare a trimiterilor poștale a fost uneori redusă. Statele membre au restrâns și produsele și serviciile de distribuție de scrisori și de livrare a coletelor care fac obiectul serviciului universal. Este important de remarcat faptul că multe state membre au redus schimburile de noapte și au introdus transportul rutier în locul zborurilor, ceea ce, la rândul său, a dus la scăderea calității serviciilor (creșterea timpului de tranzit). Prin urmare, sunt în scădere și beneficiile aduse de cerințele de calitate a serviciilor. Aceste evoluții indică faptul că cerințele minime privind sfera de cuprindere a produselor/serviciilor, livrarea în termen de cinci zile și calitatea serviciului prevăzute în directivă nu sunt pe deplin aliniate la așteptările și cererea actuale de pe piață și generează provocări pentru furnizorii desemnați. Prin urmare, evaluarea subliniază că ar putea fi necesară reevaluarea produselor, a serviciilor și a caracteristicilor conexe care trebuie incluse în obligația de serviciu universal și a modului în care acestea ar trebui reglementate. Acestea ar include reevaluarea nivelului de flexibilitate de care au nevoie statele membre pentru a-și adapta reglementările naționale privind serviciile universale la circumstanțele interne.

Situația serviciilor de livrare de colete ridică semne de întrebare cu privire la măsura în care serviciile de livrare de colete ar trebui să facă parte din obligația de serviciu universal

Prezența operatorilor multipli și a opțiunilor multiple de livrare disponibile pe piața serviciilor de livrare de colete ridică semne de întrebare cu privire la necesitatea de a include livrarea de colete în sfera serviciului universal și dacă utilizatorii serviciilor poștale ar putea fi serviți în mod egal la același preț (sau la un preț mai mic) fără o obligație de serviciu universal. Într-adevăr, în cazul coletelor livrare între întreprinderi și al celor livrare între întreprinderi și consumatori, existența unor oferte alternative puse la dispoziția utilizatorilor la prețuri echivalente sau mai mici decât cele oferite de furnizorii de serviciu universal poate fi în favoarea concluziei că astfel de colete nu ar trebui să facă parte din serviciul universal. De fapt, multe state membre exclud deja astfel de colete din sfera de cuprindere a serviciului universal. Acest lucru nu exclude însă necesitatea de a monitoriza dinamica acestor segmente de piață.

În schimb, evaluarea evidențiază faptul că, în cazul coletelor trimise de consumatori, în unele state membre sau în părți ale statelor membre, este posibil ca pentru consumatorii individuali să nu existe la dispoziție multe opțiuni în ceea ce privește operatorii de livrare de colete care furnizează servicii în zona lor sau pur și simplu să nu aibă cunoștință de diversitatea operatorilor disponibili. Prin urmare, ei se bazează pe furnizorul de serviciu universal pentru livrarea coletelor. Acest lucru poate viza în special utilizatorii vulnerabili din zonele rurale și îndepărtate. De asemenea, unii consumatori se bazează pe furnizorul de serviciu universal deoarece este cea mai familiară și, prin urmare, cea mai accesibilă și facilă opțiune disponibilă pentru expedierea și returnarea obiectelor. Pentru acești consumatori, evaluarea indică faptul că ar putea fi justificat ca cel puțin trimiterea de colete de către consumatori să existe în cadrul obligației de serviciu universal. De asemenea, serviciul universal a menținut în mare măsură prețuri accesibile (cu excepția unui număr limitat de cazuri pentru anumite livrări transfrontaliere de colete specifice în cazul cărora tarifele au fost nejustificat de ridicate[9]), deoarece coletele din cadrul obligației de serviciu universal au beneficiat de o scutire de TVA și au făcut obiectul unui control al prețurilor în temeiul normelor tarifare prevăzute de Directiva privind serviciile poștale.

Principiile tarifare din Directiva privind serviciile poștale au contribuit la menținerea serviciilor universale la prețuri accesibile, în pofida creșterii prețurilor. Lipsa de transparență în ceea ce privește utilizarea acestor principii poate crea probleme legate de condiții de concurență inegale în cadrul tranzacțiilor transfrontaliere între furnizorii de serviciu universal.

Principiile tarifare consacrate în Directiva privind serviciile poștale urmăresc să garanteze că prețul serviciilor universale rămâne orientat pe costuri și accesibil. Chiar dacă prețurile serviciului universal atât pentru livrarea de scrisori, cât și pentru cea de colete, au crescut, este probabil ca principiile tarifare utilizate pentru reglementarea prețurilor să fi contribuit la evitarea unor creșteri chiar mai abrupte ale prețurilor, în special în segmentele în care volumele au scăzut, iar costurile unitare au crescut, cum ar fi segmentul scrisorilor. Pe de altă parte, informațiile și dovezile colectate

[9] A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind aplicarea și punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2018/644 privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete, COM(2021) 675.

nu permit Comisiei să concluzioneze în acest stadiu de ce, în pofida creșterii volumelor, tarifele pentru livrarea coletelor sunt în creștere, chiar și marginal.

Statele membre aplică și interpretează aceste principii foarte diferit sau, uneori, nu le aplică pe toate. Acest lucru poate reduce claritatea, securitatea juridică și transparența în ceea ce privește utilizarea acestor principii. În plus, majoritatea autorităților naționale de reglementare, dacă nu chiar toate, nu dispun nici de instrumentele necesare pentru a verifica dacă și în ce mod prestatorii de serviciu universal aplică aceste principii tarifare prețului pe care și-l percep între ei pentru livrarea trimiterilor poștale transfrontaliere (așa-numitele „cheltuieli terminale"). Acest lucru poate avea efecte negative asupra pieței serviciilor poștale și asupra sectorului comerțului electronic. Pe măsură ce volumul livrărilor transfrontaliere ale comerțului electronic continuă să crească, nevoia de informații și de transparență în ceea ce privește tarifele pentru livrarea de colete ar putea deveni tot mai relevantă.

Soluționarea reclamațiilor a rămas în urmă

Grupul autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale (ERGP) a elaborat, de asemenea, un indicator de calitate bazat pe publicarea numărului de reclamații primite și a numărului de reclamații soluționate/nesoluționate pentru scrisori și colete.

Soluționarea reclamațiilor de către furnizorii de serviciu universal s-a îmbunătățit în ultimii ani. Majoritatea autorităților naționale de reglementare au acum competența de a soluționa reclamații. Majoritatea statelor membre impun furnizorilor să publice informații privind procedurile de soluționare a reclamațiilor, sistemele de compensare și soluționarea litigiilor. ERGP a elaborat, de asemenea, un indicator de calitate bazat pe publicarea numărului de reclamații primite și a numărului de reclamații soluționate/nesoluționate (pentru scrisori și colete). El arată că există încă o serie de state membre care nu țin evidența numărului de reclamații și a modului în care acestea au fost soluționate și nici nu publică rezultatul procedurii de soluționare a reclamațiilor (și anume, dacă a fost soluționată sau nu în mod satisfăcător pentru reclamant). De asemenea, doar aproximativ jumătate dintre statele membre aplică standardul tehnic obligatoriu privind soluționare reclamațiilor, care, în plus, nu este obligatoriu pentru livrarea de colete. Aceste aspecte nu favorizează încrederea consumatorilor în serviciile poștale.

Opțiunile de finanțare a serviciului universal nu sunt întotdeauna eficiente

Prestarea de servicii universale implică un cost net. Costul net al obligației de serviciu universal reprezintă diferența dintre costul suportat de un furnizor de serviciu universal desemnat supus obligației de serviciu universal și costul suportat de același furnizor de servicii poștale în cazul în care și-ar desfășura activitatea fără a avea obligația de serviciu universal. Costul net al furnizării serviciului universal poate fi substanțial. Dacă furnizorul de serviciu universal ar trebui să suporte singur astfel de costuri, atunci furnizorul respectiv ar fi pus într-o poziție dezavantajoasă în raport cu concurenții săi. Prin urmare, statele membre pot compensa pentru costul net prestatorul de serviciu universal prin intermediul ajutoarelor de stat. Statele membre pot înființa, de asemenea,

așa-numitele fonduri de compensare pentru finanțarea costurilor nete. Astfel de fonduri funcționează astfel încât furnizorii de serviciu universal și alți furnizori importanți de servicii poștale dintr-un anumit stat membru trebuie să contribuie la finanțarea costului net în cazul în care acesta constituie o sarcină inechitabilă pentru prestatorul de serviciu universal.

Există deficiențe în ceea ce privește modul de funcționare a fondurilor de compensare. Adesea, contribuția furnizorilor la fond nu este suficientă pentru a acoperi întregul cost, cu atât mai mult cu cât costurile cresc pe o piață în declin a corespondenței prin scrisori, iar prestatorii de serviciu universal au o poziție puternică. În aceste situații, ajutorul de stat este, de asemenea, necesar pentru finanțarea costurilor. De asemenea, în mod aparent, costurile administrative ale mecanismului de compensare sunt relativ mari în raport cu contribuțiile. În plus, suportarea sarcinii în comun de către operatorii poștali creează puține stimulente pentru ca un furnizor de serviciu universal să își îmbunătățească eficiența și poate descuraja intrarea pe piață. În forma sa actuală, dispoziția din directivă privind fondul de compensare nu funcționează în mod optim pentru a finanța serviciul universal. De asemenea, aceasta poate fi o explicație a motivului pentru care statele membre utilizează foarte rar acest mod de finanțare a costurilor nete ale furnizării serviciului universal.

2. Constatări legate de instituirea unei piețe interne funcționale și competitive a serviciilor poștale

Directiva privind serviciile poștale a fost doar puțin eficace în ceea ce privește contribuția la realizarea unei piețe interne și stimularea concurenței efective în segmentul corespondenței. Deschiderea completă a pieței a avut loc în conformitate cu Directiva privind serviciile poștale, dar în toate statele membre există foarte puțină concurență în segmentul scrisorilor, iar deschiderea completă a pieței nu a condus la apariția unor furnizori de servicii de distribuție de scrisori la nivelul întregii Europe. Promovarea unei piețe interne funcționale și competitive rămâne valabilă și relevantă atât pentru utilizatorii de servicii poștale, cât și pentru întreprinderile și angajații din domeniul serviciilor poștale, în special în statele membre sau în regiunile în care s-a înregistrat un declin mai redus al corespondenței prin scrisori. Dovezile arată că, acolo unde a existat o anumită concurență, aceasta a avut ca rezultat prețuri mai mici, o calitate mai bună și un grad mai mare de inovare. Respondenții la consultarea publică deschisă a Comisiei confirmă faptul că promovarea concurenței rămâne importantă.

Este posibil ca absența unor dispoziții mai elaborate privind accesul la rețeaua poștală să fi contribuit la nivelul mic al concurenței în segmentul scrisorilor

Printre principalele motive pentru nivelul foarte concentrat al segmentului scrisorilor se numără costurile mari de intrare pe piață pentru operatorii poștali alternativi și nevoia de economii de scară substanțiale și a unei sfere de cuprindere mari, în timp ce piața a înregistrat și înregistrează în mod constant o scădere a volumelor. Cu toate acestea, este posibil ca lipsa unor norme armonizate care să permită autorităților naționale de reglementare să prevadă condițiile de acces la rețea (care să prevadă posibilitatea de a introduce o concurență ex-ante), precum și absența unor norme

procedurale privind accesul (de exemplu, competențele de soluționare a litigiilor atribuite autorităților naționale de reglementare) să fi contribuit, de asemenea, la nivelul mic al concurenței în segmentul scrisorilor.

Dovezile disponibile indică faptul că, în statele membre în care a existat o anumită concurență, aceasta a contribuit la stimularea cererii și a ofertei și a avut ca rezultat scăderea prețurilor

Unii furnizori de serviciu universal susțin că necesitatea unei piețe interne competitive a serviciilor poștale ar trebui reevaluată în contextul actual al scăderii cererii în segmentul scrisorilor. Argumentul se bazează pe preocupări potrivit cărora intrarea selectivă a operatorilor concurenți în sectoarele cele mai lucrative ale segmentului scrisorilor ar face și mai dificilă menținerea serviciului universal, care este deja supus presiunii din cauza scăderii volumelor de scrisori. Deși acesta este un argument important care trebuie luat în considerare, dovezile disponibile nu justifică astfel de îngrijorări. Dimpotrivă, dovezile indică, de asemenea, că în statele membre în care a existat un anumit nivel de concurență, acest lucru a contribuit la stimularea cererii și a ofertei și a permis extinderea pieței scrisorilor. De asemenea, această concurență a oferit stimulente pentru ca prestatorii de serviciu universal să devină mai eficienți și, astfel, să contribuie la garantarea serviciului universal. Este important de menționat că dovezile disponibile indică faptul că, în cazul în care accesul la rețeaua operatorului tradițional a fost acordat în condiții transparente și nediscriminatorii diferitelor tipuri de operatori și de colectori de corespondență, utilizatorii de servicii poștale, în special întreprinderile, au beneficiat de prețuri mai mici.

Spre deosebire de furnizorii de serviciu universal, Grupul autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale consideră că promovarea concurenței pe piețele scrisorilor transmise prin poștă rămâne valabilă și importantă, deoarece lipsa concurenței sau chiar a potențialei concurențe îi privează pe utilizatori de potențiale beneficii în ceea ce privește alegerea furnizorilor, existența unor prețuri mai mici, o calitate mai bună și inovarea în materie de produse. Promovarea concurenței este deosebit de importantă în statele membre și pe piețele în care încă există un număr mare de scrisori transmise prin poștă sau în care există probabilitatea ca numărul lor să rămână mare, cum ar fi, de exemplu, corespondența în vrac din partea marilor întreprinderi și a administrațiilor publice. Prin urmare, ar putea fi necesară revizuirea dispozițiilor privind accesul și transparența prețurilor.

Utilizarea procedurilor de achiziții publice pentru desemnarea furnizorului de serviciu universal ar putea contribui la creșterea concurenței și ar avea ca rezultat servicii universale de mai bună calitate și mai accesibile ca preț

Procedurile de achiziții publice nu au fost utilizate până în prezent pentru a asigura prestarea serviciului universal (cu excepția unor cazuri limitate pentru distribuirea de ziare), nici pentru întregul teritoriu al unui stat membru, nici pentru părți ale acestuia, chiar dacă procedurile de achiziții publice pot încuraja concurența. Statele membre continuă să desemneze un singur furnizor de serviciu universal pentru întregul teritoriu național. Informațiile disponibile nu au permis o

evaluare adecvată a motivelor pentru care statele membre nu utilizează procedurile de achiziții publice. În pofida faptului că numărul scrisorilor trimise prin poștă este în scădere, nu se poate exclude faptul că procedurile de achiziții publice ar putea fi în continuare un mijloc relevant de încurajare a concurenței, în special în statele membre și pentru segmentele de piață în care corespondența prin scrisori este încă importantă. Problema merită să fie examinată mai în detaliu.

Spre deosebire de segmentul scrisorilor, segmentul livrării de colete este foarte competitiv

Evoluțiile din segmentul livrării de colete contrastează puternic cu evoluțiile din segmentul scrisorilor. Spre deosebire de segmentul scrisorilor, în cazul căruia monopolul statutar a fost eliminat odată cu modificarea din 2008 a Directivei privind serviciile poștale, nu a existat niciodată un astfel de monopol în cazul livrării de colete. În majoritatea statelor membre, există concurență în segmentul livrării de colete, ceea ce a condus la îmbunătățiri inovatoare ale serviciilor de livrare. Cererea este în continuă creștere, în principal din cauza comerțului electronic, iar opțiunile de livrare a coletelor se adaptează, spre deosebire de tendința observată în segmentul scrisorilor. În același timp, în pofida a ceea ce s-ar putea aștepta de la un mediu concurențial eficace, cu volume în creștere, tarifele publice pentru serviciile de livrare de colete cresc ușor. Informațiile și dovezile colectate în scopul prezentei evaluări nu permit formularea unor concluzii ferme cu privire la motivele care stau la baza acestei tendințe.

Raportul dintre Regulamentul privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete și Directiva privind serviciile poștale

Pentru a spori transparența pe piața serviciilor de livrare de colete din UE, Comisia a adoptat în 2018 Regulamentul privind serviciile de livrare transfrontalieră de colete, ca act juridic de sine stătător, independent față de Directiva privind serviciile poștale. Regulamentul este un act juridic specific care se axează pe supravegherea reglementară în legătură cu serviciile de livrare de colete, pe transparența și evaluarea tarifelor unitare pentru serviciile de livrare transfrontalieră de colete, precum și pe informarea consumatorilor cu privire la serviciile de livrare transfrontalieră de colete.

În particular, regulamentul sporește transparența tarifelor accesibile publicului pentru anumite colete individuale și prevede o procedură de evaluare pentru identificarea tarifelor care sunt nejustificat de ridicate. De asemenea, regulamentul impune furnizorilor de servicii de livrare de colete să raporteze anumite informații-cheie cu privire la activitățile lor, inclusiv cifra de afaceri, volumele și personalul, autorității naționale de reglementare din statul în care sunt stabiliți. Prin urmare, regulamentul extinde supravegherea reglementară a autorităților naționale de reglementare și sporește transparența pentru utilizatorii de servicii nenegociate de livrare a coletelor individuale. În același timp, funcționarea piețelor transfrontaliere de servicii de livrare a coletelor pentru cea mai mare parte a volumelor generate de comerțul electronic, și anume tarifele negociate, nu face obiectul unor mecanisme specifice de transparență, inclusiv al principiilor care stau la baza structurilor tarifare pentru serviciile transfrontaliere și naționale.

3. Constatări privind principiile de armonizare pentru reglementarea serviciilor poștale

Scopul stabilirii unor principii armonizate pentru sectorul serviciilor poștale a fost acela de a crea condiții de concurență similare pentru operatorii poștali din întreaga UE. Obiectivul a fost de a facilita înființarea furnizorilor de servicii poștale și de a se asigura faptul că utilizatorii de servicii poștale din întreaga UE beneficiază de același nivel de servicii poștale. Cu toate acestea, întrucât Directiva privind serviciile poștale este o directivă de armonizare minimă și se bazează pe principii, au apărut diferențe în ceea ce privește punerea în aplicare și respectarea legislației la nivel național. Întrucât piețele poștale sunt în continuare foarte diverse și evoluează în mod diferit, iar în multe state membre furnizorii de serviciu universal sunt în continuare administrați de stat, stabilirea unui set de principii armonizate și imparțiale la nivelul UE pentru reglementarea sectorului poștal rămâne relevantă atât pentru piața unică, cât și pentru comerțul internațional.

Există afirmații repetate potrivit cărora conceptele existente nu permit o delimitare adecvată a pieței și sunt puse în aplicare în moduri diferite, ceea ce conduce la insecuritate juridică și inconsecvență

Definițiile actuale au rămas neschimbate de la adoptarea Directivei privind serviciile poștale în 1997. Au existat afirmații repetate potrivit cărora lipsa de armonizare a termenilor și a definițiilor produselor și serviciilor poștale a condus nu numai la fragmentare juridică și insecuritate juridică, ci și la inconsecvențe în raport cu alte cadre de reglementare ale UE, care utilizează aceiași termeni, dar cu semnificație diferită. Un raport recent al Grupului autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale evidențiază, de asemenea, aceste aspecte, subliniind că, în contextul unei piețe poștale în schimbare, este posibil ca unele definiții să nu includă în mod corespunzător serviciile care ar trebui să fie incluse, din cauza similitudinii lor cu serviciile poștale.

Niciunul dintre aspecte menționate mai sus nu a generat probleme măsurabile din punctul de vedere al furnizorilor de servicii poștale. În plus, părțile interesate nu au fost în măsură să demonstreze un impact negativ real asupra furnizorilor și a utilizatorilor de servicii poștale. Dovezile disponibile nu indică faptul că o lipsă de claritate a cauzat probleme relevante pe piața internă sau bariere la intrarea pe piață pentru furnizorii de servicii poștale. Dimpotrivă, situația a oferit uneori statelor membre o flexibilitate binevenită pentru stabilirea domeniului de aplicare al propriilor reglementări privind serviciile poștale.

În același timp, este recunoscut faptul că schimbările structurale și tehnologice din sectorul poștal pot pune inevitabil sub semnul întrebării continuitatea relevanței și adecvării lor. Ca răspuns la consultarea publică deschisă desfășurat de Comisie, operatorii poștali s-au declarat în favoarea menținerii definițiilor actuale, în timp ce majoritatea autorităților naționale de reglementare s-au exprimat în favoarea unei revizuiri a anumitor definiții.

Standardele tehnice nu sunt suficient utilizate, ceea ce poate avea un impact negativ asupra interoperabilității

În ceea ce privește standardele tehnice, evaluarea concluzionează că standardizarea serviciilor poștale nu a avut ca rezultat un grad suficient de armonizare și interoperabilitate. Interconectarea rețelelor poștale devine tot mai relevantă pentru promovarea calității serviciilor, a unor servicii inovatoare și a interoperabilității la nivel european a operațiunilor de livrare de scrisori și de colete. Cu excepția standardului privind măsurarea calității livrării transfrontaliere de scrisori și a standardului privind soluționarea reclamațiilor, standardele elaborate de Comitetul European de Standardizare au caracter voluntar. Chiar în cazul în care standardele sunt obligatorii, acestea nu sunt întotdeauna aplicate, ceea ce înseamnă că prestatorii de serviciu universal aplică uneori standarde tehnice diferite sau, eventual, niciun standard. Informațiile privind punerea în aplicare efectivă și respectarea standardelor voluntare de către operatorii poștali sunt insuficiente. Această situație reduce claritatea și securitatea juridică și poate duce la costuri inutile și la probleme de interoperabilitate. Prin urmare, este necesar să se evalueze utilizarea standardelor de către operatorii poștali.

Supravegherea de către autoritățile naționale de reglementare s-a îmbunătățit

Alinierea directivei la dispoziții solide privind independența, cum ar fi cele din Codul european al comunicațiilor electronice, pare să fie o modalitate eficace de a garanta că, în exercitarea sarcinilor sale, o autoritate națională de reglementare este protejată împotriva intervențiilor externe sau a presiunilor politice care pot să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor cu care este sesizată. În perioada de referință, autoritățile naționale de reglementare au primit informații mai multe și mai bune pentru a-și îndeplini sarcinile, iar supravegherea reglementară a fost, prin urmare, semnificativ extinsă și îmbunătățită, cu excepția informațiilor privind cheltuielile terminale, astfel cum s-a menționat mai sus. Întrucât tot mai multe aspecte transfrontaliere au devenit parte integrantă a activității de reglementare, cooperarea strânsă între autoritățile naționale de reglementare contribuie la o abordare mai coerentă și mai armonizată în rândul autorităților naționale de reglementare în ceea ce privește punerea în aplicare a directivei.

IV. VIITORUL: CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE

Pentru a asigura faptul că operatorii și utilizatorii de servicii poștale pot beneficia pe deplin de evoluțiile tehnologice, de inovare și de comerțul electronic, asigurând, în același timp, furnizarea în continuare a unui serviciu universal la prețuri accesibile și de înaltă calitate, este de dorit ca, pe baza evaluării și a experienței de peste 20 de ani de aplicare a Directivei privind serviciile poștale, să se exploreze suplimentar potențiala adaptare în viitor a cadrului de reglementare într-un mod care să asigure și condițiile necesare pentru ca serviciile poștale din UE să continue să își îndeplinească rolul în cadrul economiei într-un mod eficace. De asemenea, eventualele măsuri trebuie să fie coerente cu acțiunile orizontale la nivelul UE întreprinse în contextul Pactului verde

european și al Agendei digitale a UE și să le sprijine. În acest sens, Comisia își va continua eforturile de a colabora cu statele membre și cu alte părți interesate.