



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.12.2018 г.
COM(2018) 838 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**относно насоки за националните регулаторни органи относно прозрачността и
оценката на трансграничните тарифи за колетни пратки съгласно Регламент (ЕС)
2018/644 и Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

относно насоки за националните регулаторни органи относно прозрачността и оценката на трансграничните тарифи за колетни пратки съгласно Регламент (ЕС) 2018/644 и Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията

I. Въведение

Въздействието на Регламент (ЕС) 2018/644 относно трансграничните услуги за доставка на колетни пратки¹ („Регламента“) зависи до голяма степен от способността на националните регулаторни органи да събират информация и да предприемат необходимите последващи дейности (по-специално оценката на тарифите по член 6). Поради това работата на националните регулаторни органи е от съществено значение за постигане на целите на Регламента. Затова настоящото съобщение се основава на данните на Групата на европейските регулатори на пощенски услуги (ERGP)².

Настоящото съобщение съдържа насоки относно използването на формулярите, посочени в Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията за установяване на формулярите за подаване на информация от доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки³ (на основание член 4 от Регламента) и относно подаването на информация към Комисията съгласно член 5, параграф 2 от Регламента в електронна база данни, създадена за тази цел. Съобщението задава също и насоки относно методологията, която следва да се използва по отношение на елементите за оценка на трансграничните тарифи за единични пратки, предвидени в член 6, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕС) 2018/644. Освен това съобщението предоставя насоки относно обективния механизъм за филтриране преди извършването на оценка за определянето на тарифите. Настоящите насоки се предоставят в съответствие с член 6, параграф 1 от Регламента (който изисква предварително определяне на тарифите, които следва да бъдат оценени). Подобно предварително определяне намалява административната тежест върху националните регулаторни органи и доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, по отношение на които се прилага задължението за универсална услуга.

II. Предоставяне на информация

¹ Регламент (ЕС) 2018/644 на Европейския парламент и на Съвета от 18 април 2018 г. относно услугите за трансгранична доставка на колетни пратки, ОВ L 112, 2.5.2018 г.

² По-специално на документ ERGP (18) 36 — данни за насоките на Комисията, свързани с член 6.

³ Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията от 20 септември 2018 г. за установяване на формулярите за подаване на информация от доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки по силата на Регламент (ЕС) 2018/644, ОВ L 238, 21.9.2018 г.

Приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1263 на Комисията съдържа формуляри за подаване на информация съгласно член 4 от Регламент (ЕС) 2018/644 от страна на доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки.

В таблици 1.1, 1.2 и 1.3 от приложение II към посочения регламент за изпълнение се прави разграничение между колетните пратки, които следва да бъдат съобщавани като *„договорени с изпращача“* и *„обработени за сметка на друг доставчик“*. Това разграничение е необходимо с цел избягване на двойното преброяване на колетни пратки.

При съобщаването на такава информация в броя/оборота на входящите колетни пратки доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки следва да разграничат случаите, в които са сключили договор директно с изпращача от чужбина (в друга държава членка или в трета държава), и случаите, в които са получили колетни пратки от друг доставчик на услуги за доставка на колетни пратки в чужбина, който има пряк договор с изпращача.

В приложението към настоящото съобщение са дадени практически примери за съобщаването на такава информация при различни търговски/оперативни сценарии.

Аналитичният преглед на колетните пратки в рамките на и извън ЕС/ЕИП е необходим, за да се получи точна картина на пазара, по-специално на относителния обем на вноса/износа. Това е особено необходимо с оглед увеличаването на ръста на електронната търговия с държави извън ЕС и ЕИП в последно време. Прегледът е необходим също и за оценка на въздействието на вноса/износа върху различните операции във веригата на пощенските доставки.

III. Прозрачност на трансграничните тарифи

Съгласно член 5, параграф 1, член 5, параграф 2 и приложението към Регламента доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, които имат задължението да съобщават информация, следва да предоставят на националния регулаторен орган на държавата членка, в която са установени, публичния списък с тарифите, приложими на 1 януари на всяка календарна година за доставката на единични колетни пратки в рамките на и извън ЕС. Този списък трябва да съдържа тарифите, приложими за до 15 стандартни, препоръчани и с проследяване пощенски пратки в различни тегловни категории между 500 g и 5 kg.

Доставчикът на услуги за доставка на колетни пратки следва да изпраща ценовите данни към националните регулаторни органи до 31 януари на всяка календарна година. На свой ред националните регулаторни органи следва да предават получената информация на Комисията до 28 февруари на всяка календарна година. Комисията

следва да публикува всички получени публични тарифи на специален уебсайт до 31 март на всяка календарна година.

Информация за пощенските пратки, посочени в приложението към Регламента

Максималните размери на пощенските пратки, изброени в букви а) — и) от приложението към Регламента (писмовни пратки), са с оглед на съответните размери, определени във Всемирната пощенска конвенция⁴. Пратките, изброени в букви й) — о) (колетни пратки), не трябва да бъдат по-малки от единствения минимален размер, определен за писмовните пратки, който е 20 mm.

За доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, които прилагат различни тарифи в рамките на ЕС в зависимост от държавата членка по местоназначение, доставчикът на услуги за доставка на колетни пратки трябва да предостави тарифите, приложими за всяка държава членка поотделно.

Ако има повече от една пощенска пратка, попадаща в една от категориите по букви а) — о), посочени в приложението към Регламент (ЕС) 2018/644, следва да се съобщава само пратката с най-ниска тарифа. За да се определи тази тарифа, доставчикът на услуги за доставка на колетни пратки трябва по принцип да сравнява тарифите на различни пощенски пратки, попадащи в една и съща категория по отношение на качеството (срокове за упътване), но да пренебрегва услугите, които имат различна географска достъпност или разпространение (например пощенска пратка, която е достъпна само за много конкретно местоназначение в държавата членка по местоназначение).

Доставчиците на универсална услуга трябва да посочват продуктите, които са обект на задължение за универсална услуга и които по принцип могат да бъдат предмет на оценката съгласно член 6 от Регламент (ЕС) 2018/644. Доставчиците следва също така да предоставят допълнителна информация за продуктите, включени в тази категория, например: i) търговското наименование на продукта, за да се позволи неговото идентифициране, ii) специфични характеристики на продукта (включително формат) и iii) информация за възможните географски ограничения, свързани с доставката на продукта.

Процедура за събиране на данните

За да се ограничи административната тежест върху националните регулаторни органи и доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, Регламент (ЕС) 2018/644 предлага информацията, която трябва да бъде съобщавана, да бъде предавана по електронен път.

⁴ Член 17-104, 1.1. от Всемирната пощенска конвенция.

За постигането на тези цели Комисията разработи уеббазирано приложение за националните регулаторни органи, чрез което да изпращат информация съгласно член 5, параграф 2 от Регламента. Освен това с цел подкрепа на националните регулаторни органи при събирането на тази информация от доставчиците приложението поддържа също и предаването на информация от доставчиците към националните регулаторни органи.

За целта в уеббазираното приложение са разработени два модула, един за подаване на данни съгласно член 5, параграф 1 и един за подаване на данни съгласно член 5, параграф 2.

Първият модул на приложението позволява на доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки (включително доставчиците на универсална услуга) да предоставят на националния регулаторен орган публичния списък на тарифите за услугите, които предлагат и които попадат в 15-те категории, определени в приложението към Регламента.

Вторият модул на приложението позволява на националния регулаторен орган да изпрати данните на Комисията. Всеки национален регулаторен орган може да проверява получените данни и да ги приема, преди да ги предостави на Комисията.

Ако поради решения, взети от националния регулаторен орган, доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки използват други средства за предаване на информация до националния регулаторен орган, съответният национален регулаторен орган трябва да въведе данните за тарифите, получени в уеббазираното приложение, и да ги предаде на Комисията.

IV. Оценка на трансграничните тарифи за единични пратки

1. Механизъм за филтриране преди извършването на оценка

Определяне на тарифите

Съгласно член 6, параграф 1 НРО определя за всяка от единичните пощенски пратки, изброени в приложението към Регламента, трансграничните тарифи, които са предмет на задължение за предоставяне на универсална услуга и за които обективно счита, че е необходимо да бъдат оценени. За тази цел Регламентът предлага да се използва обективен механизъм за филтриране преди извършването на оценка, в съответствие с принципа на пропорционалност.

Механизмът за филтриране преди извършването на оценка има за цел да намали административната тежест върху националния регулаторен орган и доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки, които са обект на задължение за предоставяне на

универсална услуга, тъй като той съсредоточава оценката по член 6, параграф 2 и член 6, параграф 3 от Регламента върху ограничен брой тарифи. Използването на филтър за предварителна оценка е необходимо и за да се спази принципът на пропорционалност. . Механизмът не следва да се използва за заместване или дублиране на процеса на задълбочена оценка, предвиден в член 6, параграф 2 и член 6, параграф 3. Механизмът за филтриране по никакъв начин не следва да се използва, за да се вземе решение дали тарифите са „необосновано високи“, тъй като това е решение, което може да бъде взето само след приключване на оценката съгласно член 6, параграф 2 и член 6, параграф 3. Вместо това целта на механизма за филтриране следва да бъде да даде обективни указания за разкриване на гамата от тарифи, които i) могат лесно да бъдат определени въз основа на наличната информация съгласно член 5 и ii) може да са необосновано високи, като това се доказва чрез по-задълбочена оценка.

Осигуряване на справедливост и сравнимост в рамките на целия ЕС

Използването на различни механизми за филтриране би довело до нееднакво оценяване и би повлияло на сравнимостта на резултатите от оценката. Независимо от това националните регулаторни органи могат да оценяват и други тарифи в допълнение към определените с помощта на съпоставимия механизъм за филтриране в рамките на ЕС. В този случай националният регулаторен орган може да направи това в резултат на свое собствено решение (например въз основа на знания, които не са получени съгласно член 5) или въз основа на допълнителен механизъм за филтриране преди извършването на оценка.

Гъвкав и адаптивен механизъм за филтриране, отчитащ промените на пазара

За да се постигнат целите, посочени по-горе, националните регулаторни органи следва да използват механизъм за филтриране⁵, основан на класирането на трансграничните тарифи на всички държави членки за всяка от 15-те категории единични пратки, изброени в приложението към Регламента. Едно от предимствата на този механизъм е, че се прави сравнение на съответните тарифи в рамките на целия ЕС, което е достъпно за националните регулаторни органи чрез уеб приложението на Комисията⁶. В допълнение това е един прост и ясен механизъм. Този механизъм не разчита на разходите (или на данните за разходи), които са част от процеса на оценяване. За да бъде постигнато истинско и справедливо сравнение, тарифите на уебстраницата на Комисията следва да бъдат коригирани в съответствие с паритетите на покупателната способност, определени от Евростат. С цел да се противодейства на липсата на гъвкавост, свързана с фиксирания процент, е целесъобразно да се определи диапазон от 25 % до 5 % от най-високите тарифи за всяка категория, като се започне с най-високия

⁵ Отчетени са становищата, получени от ERGP; вж.: ERGP (18) 36.

⁶ Ще бъде включена функционалност за изчисляване на тарифите, които ще да бъдат оценени.

процент (т.е. 25 %) през първите две години и след това той се намалява прогресивно. Впоследствие процентът, който следва да се взема предвид за този механизъм, следва да се определя в тясно сътрудничество между Комисията, националните регулаторни органи и ERGP.

2. Методология за оценка на трансграничните тарифи за единични пратки (член 6, параграф 2 и член 6, параграф 3)

В член 6, параграф 2 се посочват четири елемента, които националните регулаторни органи следва да вземат предвид по-специално при извършването на оценка на трансграничните тарифи за единични пратки, които са обект на задължението за предоставяне на универсална услуга. Между елементите няма йерархична зависимост и затова оценката трябва да обхване всички елементи, като се вземат предвид конкретните условия, изложени в съответните точки. В член 6, параграф 3 се посочват два незадължителни елемента, които да се използват при тази оценка.

а) Вътрешни и всякакви други имащи отношение тарифи на сравнимите услуги за доставка на колетни пратки в държавата членка на произход и в държавата членка по местоназначение

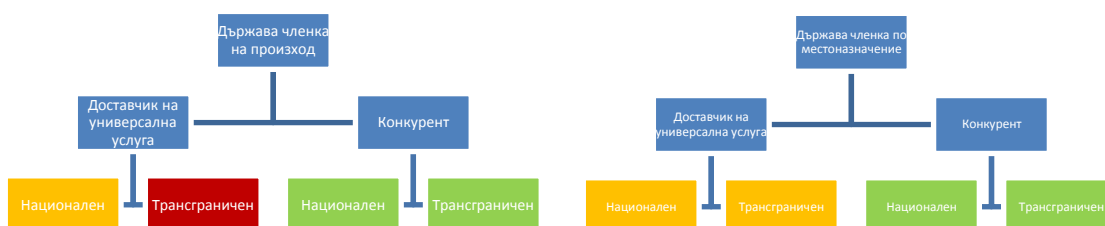
Сравнимите услуги за доставка на колетни пратки (с други думи: продукти⁷) по принцип ще бъдат съответните продукти, обект на универсална услуга, в държавата членка по местоназначение. Въпреки това може да е подходящо да се провери дали съществуват други услуги за доставка на колетни пратки, които могат да бъдат сравнени с продуктите, предмет на оценка. Тарифите за единични пощенски пратки обикновено зависят до голяма степен от качеството на услугата и от други характеристики на продукта. Следователно продуктът, използван за оценка на тарифите, следва да бъде ако не идентичен, то възможно най-сходен, особено по отношение на качеството и другите характеристики.

Националният регулаторен орган следва — в допълнение към тарифите за пощенските пратки, които са обект на задължението за предоставяне на универсална услуга — да вземе предвид при оценката и други пощенски пратки от доставчици на пощенски пратки, които не са обект на задължение за предоставяне на универсална услуга. За да бъдат взети предвид тези елементи, ще бъде от съществено значение предварително да се получат данни за специфичните характеристики на продукта и информация за качеството на услугата (например застраховка/отговорност, скорост на доставка, гарантирано или средно време на пътуване, териториален обхват), за да се гарантира, че

⁷ Понятието за продукт по смисъла на настоящите насоки е същото като понятието „пощенски пратки“ в член 2, точка 6 от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14.

услугите са заменяеми при пазарни условия.

Може да се окаже, че няма достатъчно информация, показваща, че от гледна точка на потребителя такива продукти са взаимозаменяеми в достатъчна степен с оценяваните продукти (като се вземат предвид характеристиките на услугите, включително евентуални характеристики с добавена стойност, както и предназначението и цената им). В този случай сравнението следва да се направи само за продукти, които са обект на задължение за предоставяне на универсална услуга.



Графиката илюстрира потенциалните елементи, които може да са част от сравнението; в червено е елементът, който трябва да се оцени, в оранжево са възможните първични сравними услуги, а в зелено са възможните вторични сравними услуги.

Поради това следва да се вземат предвид следните тарифи за извършване на сравнение с оценяваната(ите) тарифа(и):

- първо, сумата на националната тарифа на доставчика на универсалната услуга в държавата членка на произход и националната тарифа на доставчика на универсалната услуга в държавата членка на местоназначение (първично сравнение);
- второ, сумата на националната тарифа на доставчика на универсалната услуга в държавата членка на произход и националната тарифа на съответния конкурент, който предоставя взаимозаменяеми⁸ услуги (вж. по-горе) в държавата членка по местоназначение (вторично сравнение).

Освен това оценката трябва също така да вземе предвид, че за определяне на тарифите се използват различни принципи. Тарифите за универсалните пощенски услуги се

⁸ Обърнете внимание, че това може да е особено важно в случаите, когато доставчикът на универсална услуга в държавата членка на произход има споразумение за доставка с конкурент на доставчика на универсалната услуга в държавата членка по местоназначение и по този начин би заобиколил традиционната трансгранична верига на стойност на доставката на двама доставчици на универсална услуга.

изготвят въз основа на задължението да се спазват принципите, съдържащи се в член 12 от Директивата за пощенските услуги⁹. Това означава, че тези тарифи следва да бъдат ориентирани към разходите, достъпни, прозрачни и недискриминационни.

Ако оценката доведе до съществени разлики между оценяваната тарифа и сумата от националните тарифи или сравнимите трансгранични тарифи, е важно да се оценят по-специално разходите за оценяваната услуга.

б) Прилагане на единна тарифа за две или повече държави членки

Прилагането на единна тарифа само по себе си може да се счита за легитимно отклонение от принципа за ориентирание на цените според разходите, тъй като тази възможност е предвидена в член 12, трето тире от Директивата за пощенските услуги. В това отношение Регламентът се позовава на факта, че единните тарифи за трансгранични доставки до две или повече държави членки могат да бъдат важни за защитата на регионалното и социалното сближаване. В резултат на това националните регулаторни органи следва да вземат предвид, че може да има обоснована разлика между разходите за конкретна услуга (т.е. направените разходи за пощенска пратка, изпратена до определено местоназначение) и тарифата за услугата. В тези случаи се прави известно усредняване между различните местоназначения и следователно между пратките с различни структури на разходите¹⁰.

На практика повечето доставчици на универсална услуга налагат една единна тарифа за писма, а често и за пратки, изпращани до всички останали държави членки. Някои доставчици на универсална услуга имат също така няколко единни тарифи, свързани по принцип с географската близост (например съседни държави членки/останалата част на ЕС; два или три региона). Само съвсем малко доставчици на универсална услуга имат повече разграничения или диференцирани тарифи за всички държави членки¹¹.

в) Двустранни обеми, специфични разходи за превоз или обработка и други имащи отношение разходи и стандарти за качество на услугата

Елементите, изброени в член 6, параграф 2, буква в) от Регламента, се отнасят до разходите в широк смисъл и следва да съставляват основната част от оценката, извършена от националния регулаторен орган. Списъкът не е изчерпателен и обхваща всички видове възможни разходи (вж. по-долу „*други разходи*“).

Първоначалният (и вероятно основен) източник на съответната информация в тази връзка ще бъде системата за отчитане на разходите на доставчиците на универсалната

⁹ Директива 97/67/ЕО.

¹⁰ Усредняването може да бъде различно в зависимост от това дали то се прилага към всички местоназначения/пратки или е насочено към ограничен брой държави членки.

¹¹ За подробности вж. ERGP (18) 36, стр. 6/7.

услуга, която е създадена в съответствие с член 14 от Директивата за пощенските услуги (която например предоставя информация за обеми и разходи за услуга). Информацията за разходите ще бъде сравнима само с услугите, изброени в приложението към Регламент (ЕС) 2018/644, ако информацията за разходите е разделена по отделни продукти и се отчита отделно. Ако съответната подробна информация не е налице от този източник, националният регулаторен орган следва да използва правомощията си за изискване на въпросната информация съгласно член 6, параграф 5 от Регламента.

Обемите към дадена държава членка влияят върху единичната цена. Ако обемите са високи, вероятно ще има икономии от мащаба. Ако обемите са ниски, вероятно няма да има икономии от мащаба (и следователно по-висока единична цена). Обемите трябва да се измерват като брой пратки за оценяваната услуга и другите услуги, които се извършват заедно с нея, ако е целесъобразно. Например, дори ако има много малко елементи на определена услуга от държава членка А до държава членка Б, въпреки това може да има елементи от една или повече съвместно превозвани услуги, които биха могли да доведат до икономии от мащаба, намалявайки по този начин единичните разходи. Ако не са налице подробни данни за обемите, националният регулаторен орган следва да направи оценка на обема. Тази оценка на обема може да се основава например на данни за приходите.

Транспортните разходи зависят до голяма степен от избраните транспортни средства. Например цената на въздушния транспорт (която може да е единственият наличен вариант за островните държави членки) вероятно ще бъде по-висока от тази на сухопътния транспорт (включително железопътен). Изискваните стандарти за качество на услугата¹² също могат да окажат пряко влияние върху използването на специфични транспортни средства (особено при превоз на дълги разстояния).

Разходите за обработка вероятно ще се различават значително за различните пратки в приложението към Регламента, тъй като писмата обикновено се сортират машинно. Други пратки, особено някои колетни пратки, често се обработват ръчно. Това може да доведе до по-високи разходи за труд за тези пратки.

Съществуват и **други разходи**, които трябва да се вземат предвид. Един от тези разходи е цената на крайните тарифи. Както е посочено в съответните разпоредби, приети от Световния пощенски съюз, понятието „крайни тарифи“ включва както крайни разходи¹³

¹² Някои от пощенските пратки в приложението към Регламента попадат в обхвата на стандартите за качество на вътрешнообщностната трансгранична поща, посочени в приложение II към ДПУ. Тези стандарти за качество могат в някои случаи да бъдат дори по-строги от някои вътрешни изисквания за качество.

¹³ Всемирна пощенска конвенция, член 29.

(приложими за писмовни пратки), така и вътрешни териториални цени¹⁴ (които се прилагат към колетните пратки). В тази връзка доставчиците на услуги за доставка на колетни пратки следва да бъдат задължени да предоставят на националния регулаторен орган конкретните тарифни ставки за оценяваната тарифа.

Освен това може да има други специфични разходи за определен (двустранен) маршрут, които могат да бъдат от значение. Такива разходи могат да се дължат на разпределението на островите или на доставка до слабо населени зони и планински райони.

г) Вероятно въздействие на приложимите трансгранични тарифи върху ползвателите физически лица, малки или средни предприятия, включително тези, които се намират в отдалечени или слабо населени райони, както и върху ползватели, които са физически лица с увреждания или с намалена подвижност, без това до води, когато е възможно, до непропорционална тежест

Вероятното въздействие на оценяваната трансгранична тарифа следва да се оцени от гледна точка на потребителя (по-специално от гледна точка на достъпност и наличност). Следователно въздействието на тези тарифи не може да има само хипотетичен характер. Трябва да има причини (например проучвания), поради които да се смята, че потребителите, считани за уязвими, в действителност са засегнати от въпросните тарифи.

д) Дали тарифите са предмет на конкретно ценово регулиране съгласно националното законодателство

Съгласно доклада на ERGP относно тарифното регулиране в условията на намаляващи обеми¹⁵ в различните държави членки съществуват различни форми на ценово регулиране. По принцип регулирането на ценовите ограничения или индивидуалният контрол на цените са предпочитаните методи за тарифно регулиране. Въпреки това регулирането на ценовите ограничения или индивидуалният контрол на цените биха били полезни само ако тарифата за конкретната пратка в приложението към Регламента е предмет на специфичен индивидуален ценови контрол (т.е. принципът на ориентиране спрямо разходите се прилага на ниво индивидуална услуга).

Националният регулаторен орган следва да използва събраната информация в процеса на тарифното регулиране, за да определи дали има обективна причина за трансграничната тарифа, която е определил като потенциално необосновано висока (вж. по-горе раздел IV.1).

¹⁴ Всемирна пощенска конвенция, членове 35, 36.

¹⁵ Доклад (14) 22 на ERGP относно тарифното регулиране.

е) Злоупотреби с господстващо положение на пазара съгласно съответното приложимо право

Вторият незадължителен елемент, който националният регулаторен орган може да вземе предвид, са предишни действия за правоприлагане в областта на конкуренцията. Например може да има случаи, при които органът за защита на конкуренцията е установил в миналото, че доставчикът на универсална услуга е злоупотребил с господстващото си положение на пазара при предоставянето на трансгранични услуги за пратки. За целите на оценката такава констатация от страна на органа за защита на конкуренцията би била от съществено значение, когато злоупотребата с господстващо положение на пазара включва експлоатация на крайни потребители (например практики на прекомерни цени), а не изключване на конкурент (например хищнически практики на ценообразуване или свиване на маржа).