

APPENDICE ALLA DELIBERA N. 651/16/CONS*Belgio*

A1. In Belgio la liberalizzazione è stata avviata nel 1998 e si è conclusa nel 2011: il livello di concorrenza tuttavia è ancora poco significativo. Di fatto, vi è un unico operatore alternativo *end-to-end*, nonostante vi siano almeno cinque operatori in possesso di licenza. D'altro canto, vi sono diversi operatori alternativi non infrastrutturati che utilizzano l'accesso alle tariffe speciali dell'*incumbent* (BPOST) per il recapito degli invii ad essi affidati.¹

A2. La normativa postale belga impone in capo al FSU l'obbligo di fornire accesso ai servizi del SU a tariffe speciali ed agli elementi dell'infrastruttura postale. In dettaglio, l'FSU è tenuto a rendere disponibile almeno un'offerta a tariffa speciale per gli invii postali rientranti nel perimetro del SU, nella forma di una tariffa scontata secondo il criterio dei costi evitati per il recapito di un numero minimo di invii. Inoltre l'FSU ha l'obbligo di rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione per tutte le tariffe speciali praticate.

A3. Per quanto riguarda l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale, la legge prevede l'obbligo di rendere disponibili gli elementi a condizioni trasparenti e non discriminatorie e a tariffe orientate al costo. Tra le infrastrutture da condividere, vi sono: *i*) le cassette postali; *ii*) le informazioni relative al cambio di indirizzo; *iii*) il servizio di re-invio; *iv*) il servizio di restituzione al mittente. Le condizioni sono oggetto di accordo tra le parti. Una copia dell'accordo deve essere trasmesso all'Autorità di regolamentazione belga (IBPT) che può intervenire nelle negoziazioni solo quando viene espressamente richiesto da uno dei fornitori del servizio, al fine di introdurre le modifiche ritenute necessarie, nel rispetto dei principi di obiettività, proporzionalità e non discriminazione e favorire la conclusione dell'accordo dopo più di sei mesi di trattative. IBPT è competente anche in materia di risoluzione delle controversie tra operatori relative alle condizioni di accesso alle infrastrutture.²

A4. Infine, è previsto un obbligo di accesso alla rete di accettazione nelle municipalità dove non sono disponibili altri punti di contatto per i concorrenti per la raccolta dei pacchi e l'offerta di servizi di interesse economico generale precedentemente offerti da Bpost e aggiudicata dal concorrente.

Finlandia

A5. In Finlandia, nonostante la liberalizzazione del mercato postale sia stata completata entro il termine fissato dalla Terza Direttiva Postale, il livello di concorrenza risulta ancora molto basso e, in alcuni segmenti di mercato, addirittura nullo.³

¹ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

² <http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/acces-a-linfrastructure-et-aux-elements-du-service-universel>.

³ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

A6. Nel Postal Act finlandese non vi è alcuna disposizione né in materia di accesso alla rete del fornitore del servizio universale, né riguardo l'applicazione di tariffe speciali da parte dell'FSU. Tuttavia è prevista la possibilità, per quest'ultimo di sottoscrivere accordi individuali con altri operatori per la fornitura di servizi che rientrano nel perimetro dei servizi universali, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione e con tariffe orientate ai costi.

A7. Riguardo l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale, invece, la normativa postale finlandese, prevede specifiche disposizioni. In particolare, per quanto riguarda il sistema dei codici postali, l'operatore che gestisce tale sistema deve rendere accessibili le informazioni contenute nel sistema. Su richiesta, l'operatore deve fornire tali informazioni in un formato utilizzabile, con tariffe orientate ai costi e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Inoltre, le eventuali modifiche ai codici postali devono essere comunicate a tutti gli utenti interessati (altri operatori postali, utenti ed enti locali) in modo efficace entro il termine di 60 giorni dall'effettiva entrata in vigore della modifica.

A8. In Finlandia è previsto anche un registro degli indirizzi, gestito da uno o più operatori postali. Anche in questo caso, su richiesta devono essere fornite le informazioni presenti nel registro, in un formato utilizzabile, con tariffe orientate ai costi e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

A9. Inoltre è previsto l'obbligo, per un operatore postale, di fornire l'accesso agli altri operatori alle proprie caselle postali e ad analoghe "facilities" alle quali può essere recapitato un invio postale. L'operatore titolare dell'infrastruttura, oltre a fissare la modalità di accesso a tali caselle in modo da non ostacolare le operazioni dell'altro operatore, fornisce a quest'ultimo tutte le informazioni utili alla corretta individuazione delle caselle. Anche in questo caso, le tariffe devono essere orientate ai costi e l'obbligo deve essere fornito nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

Francia

A10. In Francia la liberalizzazione del mercato si è conclusa nel 2011, i primi operatori alternativi sono apparsi dal 2006, tuttavia la concorrenza si è sviluppata prevalentemente nel settore dei pacchi. La concorrenza nel settore postale, di tipo *end-to-end*, è inferiore al 2%, nonostante la presenza di molti operatori licenziatari. Il principale concorrente dell'*incumbent* (La Poste) è Adrexo che opera nel segmento della posta pubblicitaria non indirizzata.⁴

A11. La legislazione in Francia non contempla un obbligo di accesso alla rete ma impone all'FSU il rispetto del principio di non discriminazione per l'offerta di servizi postali massivi a condizioni e tariffe speciali.

⁴ Cfr. ERGP 2014, cit.

A12. Il Codice dei servizi postali e delle comunicazioni elettroniche (CPCE) riconosce agli operatori autorizzati alla fornitura di servizi postali il diritto di avere accesso ai seguenti elementi della infrastruttura postale del FSU, a condizioni trasparenti e non discriminatorie: *i*) alle cassette postali, inclusi i 120.000 immobili dotati del sistema di sicurezza VIGIK concepito dall'operatore *La Poste* per evitare episodi di vandalismo alle cassette postali;⁵ *ii*) alle cassette postali installate negli uffici postali; *iii*) al database dei codici postali con le informazioni geografiche sugli indirizzi; *iv*) alle informazioni raccolte dall'operatore *La Poste* in merito ai cambiamenti di indirizzo; *v*) al servizio di re-invio in caso di cambiamento di indirizzo da parte del destinatario. *La Poste* è tenuta ad informare il regolatore (ARCEP) degli accordi di accesso sottoscritti e delle condizioni ad essi associate, incluse le tariffe.⁶

Germania

A13. In Germania il mercato postale è stato aperto alla concorrenza alla fine del 2007. La quota complessivamente detenuta dagli operatori alternativi è pari a circa il 12%.⁷ Nel mercato tedesco sono presenti due tipologie di *competitors*: operatori *end-to-end*, di dimensione locale/regionale che hanno come *target* di clientela i grandi speditori di posta locale/regionale (es. autorità municipali, uffici delle tasse, filiali locali di banche)⁸ ed i consolidatori privi di infrastruttura di recapito che ricorrono all'accesso alla rete dell'*incumbent* (*Deutsche Post*). Gli operatori *end-to-end* utilizzano l'accesso anche per il recapito della posta nelle aree che non coprono in proprio, tuttavia, per lo stesso scopo ricorrono anche a forme di cooperazione orizzontale con altri operatori postali locali. L'accesso avviene al livello del centro di smistamento in uscita.

A14. La legge postale tedesca impone all'operatore dominante di offrire ai concorrenti accesso alla propria rete, la richiesta di accesso può essere rifiutata solo per particolari ragioni. Più precisamente, l'obbligo riguarda sia la rete, cui è possibile accedere in modalità disaggregata solo a livello di centro di smistamento in entrata o in uscita, sia alcuni elementi dell'infrastruttura, quali le caselle postali e le informazioni sul cambio di indirizzo.

A15. La legge stabilisce, inoltre, l'obbligo di orientamento al costo e non discriminazione delle tariffe. Le tariffe di accesso *wholesale* alla rete sono definite da *Deutsche Post* mentre all'Autorità di regolamentazione (*BNetzA*) è attribuito un potere di vigilanza.

⁵ <http://www.arcep.fr/index.php?id=12334>

⁶ http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/secteurpostal/Guide_demande_autorisation_service_postal.pdf

⁷ Cfr. Indagine di mercato condotta da *BNetzA* nel 2014 "Marktuntersuchung Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014", disponibili al link: http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institution/en/Marktbeobachtung/LizenzpflichtigePDL/Marktuntersuchung2014.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

La quota di mercato è in termini di volume e ricavi.

⁸ Cfr. ERGP, "Report On End-To-End Competition and Access in European Postal Markets", 2014. Si noti che in Germania 2/3 degli invii postali ha una destinazione locale.

A16. Le tariffe di accesso agli elementi dell'infrastruttura sono invece sottoposte ad approvazione di BNetzA. Il sistema tariffario vigente per l'accesso alle caselle postali, valido per il triennio 2014-2016, prevede una tariffa fissa per singolo processo di accettazione pari a 0,98 € ed una tariffa unitaria per singolo invio pari a 0,036 €.⁹ Le tariffe sono state definite sulla base di un principio di orientamento al costo efficiente. Lo schema a due parti rispecchia la natura dei costi sostenuti per le attività di accettazione e smistamento, in particolare l'accettazione comporta sia costi fissi (relativi alle attività svolte indipendentemente dai volumi) sia variabili (relativi alle attività che dipendono dai volumi di invii lavorati) mentre il costo dello smistamento comporta solo il sostenimento di costi variabili.¹⁰

A17. La tariffa di accesso alle informazioni sul cambio di indirizzo vigente, valida per il triennio 2014-2016, è pari a 0,18 € ed è stata determinata in base ad un principio di orientamento al costo.¹¹ In particolare la tariffa corrisponde alla media dei costi annuali del servizio stimati per il periodo di riferimento (2014-2016).¹² Nell'agosto 2016 Deutsche Post ha sottoposto al regolatore una proposta di *pricing* per l'accesso alle informazioni sul cambio di indirizzo per il triennio 2017-2019 consistente in un valore unitario di 0,24 € ed una per il *pricing* dell'accesso alle caselle postali per il biennio 2017-2018 consistente in una tariffa di accesso pari a 3,59 € ed una tariffa unitaria pari a € 0,034.

Olanda

A18. In Olanda la liberalizzazione del mercato è stata avviata nel 2003 per concludersi nel 2009. Il modello di concorrenza emerso è di tipo *end-to-end*, centrato sulla presenza un unico operatore alternativo (Sandd) di dimensione nazionale che rappresenta la quasi totalità della quota detenuta dai concorrenti dell'*incumbent* (PostNL), pari al 15%, e un

⁹ Vedi decisione BK5b-13/053. Si noti che nello stesso intervallo temporale la tariffa per un invio prioritario è stata pari a 0,60-0,70€. (Fonte Cullen, 2016)

¹⁰ Il costo delle attività è stato valorizzato moltiplicando il costo orario della manodopera per il tempo di lavorazione richiesto, il valore così calcolato è stato incrementato per tener conto del costo degli *assets* e del loro ammortamento, dei costi *overheads* e di un margine di remunerazione del capitale impiegato. Dal momento che le caselle postali complessivamente disponibili in parte appartengono alla rete di Deutsche Post e in parte alle reti di partner (in Germania la rete degli UP è costituita per il 5% da uffici proprietari di Deutsche Post e per il restante da uffici di partner), il costo totale è calcolato come media ponderata del costo delle attività svolte da Deutsche Post e dai partner, utilizzando come fattore di ponderazione il numero di caselle appartenenti rispettivamente alla rete dell'*incumbent* e alla rete dei partner.

¹¹ Vedi decisione BK5b-13/052.

¹² Al fine di valorizzare il costo del servizio sono stati presi in considerazione: i costi del personale, i costi dell'*hardware* e dei *software*, i costi di ammortamento, i costi *overheads* e un margine di remunerazione del capitale impiegato. La stima dei costi si è basata su un'ipotesi di interrogazioni al sistema effettuate nel periodo.

centinaio di operatori locali e regionali la cui quota complessiva è comunque poco significativa.¹³

A19. La legge postale olandese contiene due disposizioni relative all'accesso alla rete: la prima (art. 9) è una previsione generale di accesso alla rete di qualunque operatore postale con copertura nazionale in grado di assicurare un recapito entro i 5 giorni a condizioni trasparenti e non discriminatorie; la seconda (art. 13 bis) è stata introdotta nel 2014 e prevede la possibilità di imporre obblighi di accesso alla rete in capo ad operatori postali con significativo potere di mercato, a valle di un'analisi di mercato condotta dal regolatore finalizzata a verificare la sussistenza di un SMP e conseguentemente adottare i *remedies* adeguati.

A20. Inoltre la legge impone l'obbligo di fornire accesso ai seguenti elementi dell'infrastruttura a chiunque ne disponga: *i*) codici postali, *ii*) sistema di indirizzi, *iii*) restituzione degli invii erroneamente instradati nella propria rete, *iv*) caselle postali.

A21. Per l'accesso ai codici postali la legge impone tempi ragionevoli e tariffe orientate ai costi, negli altri casi l'accesso deve essere fornito a condizioni ragionevoli, incluse le tariffe che devono essere eque e ragionevoli, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

A22. Il regolatore olandese (ACM) ha recentemente sottoposto a consultazione pubblica la proposta di imposizione in capo a PostNL dell'obbligo di soddisfare ogni richiesta ragionevole di accesso alla propria rete per il recapito della posta prioritaria *business* (24h), la decisione è prevista per l'autunno del 2016.¹⁴ L'obbligo dovrebbe consentire agli operatori locali di entrare nel mercato dei servizi nazionali, acquistando accesso per il recapito nazionale dei prodotti *business* da PostNL. Per quanto riguarda la modalità tariffaria, ACM ha sottoposto a consultazione quattro alternative di *pricing*.

Polonia

A23. Il mercato polacco è stato definitivamente liberalizzato nel 2013, a conclusione di un processo di liberalizzazione progressiva avviato nel 2003. La concorrenza è esclusivamente di tipo *end-to-end*, con quattro operatori alternativi che detengono una quota di mercato pari al 10%.¹⁵

A24. La legge postale non prevede alcun obbligo di accesso alla rete tuttavia impone all'FSU il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi per le tariffe per i prodotti che rientrano nel perimetro dei servizi universali offerti a tariffe speciali.

¹³ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit. A partire dal 2002 e fino al 2011 gli operatori alternativi di dimensione nazionale sono stati due (Sandd e Selekt Mail, una sussidiaria di Deutsche Post), successivamente Sandd ha acquisito la concorrente. Gli operatori locali sono circa 120 (dati al 2014, fonte Cullen, ottobre 2016).

¹⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15901/Ontwerp-marktanalysebesluit-24-uurs-zakelijke-post/>. Si noti che in Olanda il prodotto di posta ordinario corrisponde alla posta prioritaria.

¹⁵ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

A25. In base all'art. 66, inoltre, l'operatore designato (*Poczta Polska*) ha l'obbligo di fornire l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale di sua proprietà, che includono: *i*) le cassette d'impostazione, *ii*) le caselle postali, *iii*) il sistema dei codici postali e *iv*) il database con le variazioni degli indirizzi. In particolare, gli operatori postali che forniscono servizi rientranti nel perimetro dei servizi universali possono fare richiesta a *Poczta Polska* di sottoscrivere specifici accordi per l'accesso agli elementi di cui sopra, mentre nel caso di operatori che offrono servizi al di fuori del perimetro del servizio universale, l'*incumbent* è tenuto a fornire solo il sistema di codici postali ed il database con le informazioni sui cambiamenti d'indirizzo ai fini del reindirizzamento degli invii postali. Nel 2015, *Poczta Polska* ha sottoscritto un accordo in materia di cassette d'impostazione, tre accordi in materia di caselle postali e tre accordi in materia di codici postali.¹⁶

UK

A26. Il mercato postale del Regno Unito è stato aperto alla concorrenza nel 2006, anche se i primi accordi di accesso alla rete postale universale tra Royal Mail e suoi concorrenti risalgono al 2004; a partire dal 2006, grazie ad un regime di regolamentazione dell'accesso particolarmente favorevole definito dall'allora regolatore Postcomm, la concorrenza basata sull'accesso si è sviluppata in modo significativo. La quota di mercato detenuta dagli operatori alternativi è di circa il 45% in termini di volumi corrispondente tuttavia a solo il 2% in termini di ricavi.¹⁷ La presenza di operatori *end-to-end* è poco significativa, in definitiva oltre il 99,5% dei volumi postali complessivi è recapitato da *Royal Mail*.¹⁸

A27. Nel 2012 Ofcom ha avviato un processo di revisione della regolamentazione vigente in tema di accesso alla rete postale.¹⁹ Attualmente, l'*USP Access Condition* obbliga *Royal Mail* a fornire accesso alla propria rete per il recapito dei servizi postali di seconda classe (consegna non superiore a J+2) nel rispetto del principio di non discriminazione e condizioni eque e ragionevoli. Le tariffe di accesso, inoltre, pur essendo definite da *Royal Mail*, devono risultare compatibili con un test *ex ante* di "margin squeeze".²⁰ L'accesso può essere richiesto da utenti o da operatori alternativi ed avviene solo a livello di centro di smistamento in entrata.

¹⁶ Cfr. Relazione del Presidente dell'autorità polacca (UKE) sul mercato postale polacco del 2015, disponibile al link: https://en.uke.gov.pl/files/?id_plik=23783.

¹⁷ Dati al 2013. Gli operatori al 2013 sono 26, ma di fatto 2 di essi controllano la maggior parte dei volumi d'accesso. Cfr. ERGP 2014, cit.

¹⁸ Dati al 2013. Cfr. ERGP 2014, cit.

¹⁹ Cfr. Ofcom, "Securing the Universal Service – Decision on the new regulatory framework", statement del 27 marzo 2012.

²⁰ Il test verifica che: *i*) i ricavi *upstream* di *Royal Mail* coprano i suoi costi *upstream* e *ii*) i ricavi *upstream* per ciascun singolo contratto di fornitura coprano almeno la metà dei costi *upstream*. I ricavi *upstream* corrispondono alla differenza tra i ricavi del servizio *end-to-end* e i ricavi dei servizi di accesso *downstream*; i costi *upstream* corrispondono alla differenza tra i costi sostenuti per fornire un servizio *end to end* e i costi sostenuti per fornire i servizi di accesso.

A28. Il *Postal Service Acts* del 2000 stabilisce che il sistema dei codici postali (“*Postcode Access File*” o “PAF”) deve essere reso accessibile dal gestore (*Royal Mail*) a chiunque ne faccia richiesta a condizioni ragionevoli e che su tali condizioni il regolatore esercita un’azione di indirizzo e vigilanza. Il PAF è un database contenente tutti i punti di consegna inglesi (circa 28 milioni),²¹ la cui proprietà intellettuale appartiene a *Royal Mail*; è utilizzato non solo da operatori postali ma anche da altri soggetti del settore pubblico e privato per scopi diversi dal recapito postale (es. per la profilazione del rischio nelle assicurazioni, per scopi di *marketing*, nell’ambito di studi sullo sviluppo della navigazione satellitare, *charities*).²²

A29. Dal 2007 il PAF è sottoposto ad una regolamentazione che ne assicura una gestione partecipata, in particolare è istituito un *advisory board* indipendente (“PAB”) che rappresenta gli interessi degli utenti ed ha influenza sulle scelte operative di *Royal Mail* e la gestione del PAF è assegnata ad un’unità operativa dedicata all’interno di *Royal Mail* (“AMU”).

A30. Nel 2013, nell’ambito del procedimento di revisione della disciplina del PAF,²³ Ofcom ha imposto a *Royal Mail* il conseguimento degli obiettivi di una maggiore qualità nel servizio e di favorire un uso maggiore del *database* (ad es. incentivando l’accesso da parte di *charities* o piccole imprese mediante un regime di licenza gratuita per sempre o temporanea o la messa a disposizione di un accesso gratuito su *web* con limite giornaliero di interrogazioni). Nell’aprile 2015 *Royal Mail* ha rivisto il regime di accesso secondo le indicazioni del regolatore.²⁴

A31. Secondo la normativa, la tariffa di accesso al PAF deve consentire al gestore la copertura dei costi sostenuti, includendo la propria quota di compartecipazione. La regolamentazione vigente fino al 2013 consentiva a *Royal Mail* di godere di un *profit cap* del 8-10% sui costi operativi, tuttavia Ofcom nel 2013 ha concluso che l’adozione di un *price cap* fosse più appropriata.

²¹ “*Delivery points are the points at which a postman or woman delivers post. For example, blocks of flats may contain numerous households but if mail is delivered to a central point in that block, that will be listed in PAF as one delivery point*”. Cfr. Ofcom, Postcode Address File Review Statement, 2013, https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0024/62628/statementpaf.pdf.

²² Gli acquirenti di accesso al PAF sono circa 37.000 (fonte *Royal Mail, Regulatory Financial Statements 2015-16*).

²³ Cfr. Ofcom, Postcode Address File Review Statement, cit.

²⁴ Cfr. <http://www.royalmailgroup.com/royal-mail-introduces-new-simplified-postcode-address-file-licensing-arrangements>.