

IRG-Rail (18) 7

Sdružení nezávislých regulátorů - železnic

IRG-Rail

Podskupina pro přístup k zařízením služeb

**Společné zásady pro udělování výjimek podle článku 2 odst. 2
prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/2177**

I. Úvod

1. Prováděcí nařízení 2017/2177 (dále jen „prováděcí nařízení“) stanoví jednotná pravidla a postupy týkající se některých povinností pro provozovatele zařízení služeb. Prováděcí nařízení rozšiřuje povinnost poskytovat informace o službách, a to zveřejněním popisu zařízení služeb.
2. Podle čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení může provozovatel zařízení služeb podat žádost u svého národního regulačního subjektu, aby byl osvobozen od částí povinností obsažených v prováděcím nařízení.
3. Na základě čl. 2 odst. 5 prováděcího nařízení stanoví dokument IRG-Rail společné zásady rozhodování, které by měly národní regulační subjekty uplatňovat při posuzování žádostí o výjimku podle čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení.
4. Tyto společné zásady pro rozhodování jsou založeny na principech vysoké úrovně a jsou schváleny regulačními subjekty. Cílem zásad je sjednotit rozhodování o žádostech o výjimky. Nicméně společné zásady rozhodování musí být přizpůsobené situaci na vnitrostátním trhu v členských státech. Proto IRG-Rail nastoluje rovnováhu mezi společným přístupem pro účastníky trhu na jedné straně a vnitrostátní regulační autonomií na straně druhé.

II. Rozsah výjimek

a. Nařízení o zařízení služeb podle směrnice 2012/34/EU

5. Směrnice 2012/34/EU poskytuje základ pro nařízení o zařízení služeb a službách spojených s železnicí. Směrnice ukládá řadu povinností subjektům, které jsou kvalifikovány jako provozovatelé zařízení služeb (SFO).¹ Tyto povinnosti se především týkají:
 - přístupu k zařízení služeb a služeb poskytovaných v těchto zařízeních služeb;
 - poplatků za používání zařízení služeb a služby poskytované v těchto zařízeních služeb;
 - zveřejnění informací o zařízení služeb a službách poskytovaných v těchto zařízeních služeb.
6. Úroveň regulace se liší v závislosti na kategorii, do níž příslušné zařízení služeb nebo železniční služby spadají podle přílohy II směrnice 2012/34/EU. Kategorie 2 – služby (“základní služby”) podléhá nejpřísnější regulaci.
Služby spadající do kategorie 3 (“doplňkové služby”) nebo kategorie 4 (“pomocné služby”) podléhají mírnějšímu režimu.
7. Provozovatel zařízení služeb, který poskytuje základní služby, musí poskytnout nediskriminační přístup. Žádosti o přístup k základním službám musí být vyřízeny v

¹ Podle čl. 3 odst. 12 směrnice 2012/34/EU provozovatel zařízení služeb je jakýkoli veřejný nebo soukromý subjekt odpovědný za řízení jednoho nebo více zařízení služeb nebo za poskytování jedné nebo více služeb železničním podnikům uvedených v příloze II bodech 2 až 4 uvedené směrnice.

přiměřené lhůtě a mohou být zamítnuty, pouze pokud existuje vhodná alternativa, použitelná pro podnik, který žádá o přístup. Pokud provozovatel zařízení služeb narazí na konflikt mezi různými žádostmi, pokusí se vyhovět všem požadavkům.² Poplatky za poskytnutí základních služeb nesmí přesáhnout náklady na jejich poskytování včetně přiměřeného zisku.³

8. Doplnkové služby a pomocné služby musí být také poskytnuty nediskriminačním způsobem. Nicméně, doplňkové služby se poskytují na žádost, zatímco vedlejší služby musí být poskytnuty pouze tehdy, pokud se provozovatel zařízení služeb rozhodne takové služby poskytovat.⁴ Pokud je doplňková nebo pomocná služba poskytována pouze jedním dodavatelem, pak poplatky stanovené za poskytnutí této služby nesmí překročit náklady na jejich poskytnutí včetně přiměřeného zisku.⁵
9. U všech kategorií služeb existuje povinnost poskytovat provozovateli infrastruktury informace ohledně přístupu a zpoplatnění zařízení služeb a služeb. Tyto informace se zveřejní na internetových stránkách.⁶

b. Účel prováděcího nařízení

10. Prováděcí nařízení stanoví podrobný postup a kritéria, která se mají dodržovat pro přístup k zařízení služeb a při využívání služeb, jež jsou poskytovány v těchto zařízeních služeb. Prováděcí nařízení stanoví doplňková pravidla, vztahující se ke zveřejňování informací ohledně zařízení služeb ze strany provozovatele zařízení služeb a postupy pro přístup, které musí být dodržovány provozovatelem zařízení služeb.

c. Režim výjimek

11. Podle čl. 2 odst. 1 prvního pododstavce prováděcího nařízení pokud provozovatel zařízení služeb splňuje jeden z požadavků stanovených v čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení, může požádat o výjimku způsobilosti větší ustanovení tohoto nařízení.
12. Nejdříve je třeba poznamenat, že výjimka podle čl. 2 prováděcího nařízení se týká povinností stanovených v uvedeném nařízení. Povinnosti, které jsou stanovené směrnicí 2012/34/EU platí i nadále bez ohledu na to, zda je provozovateli zařízení služeb udělena výjimka na základě prováděcího nařízení. To znamená, že provozovatel zařízení služeb, který je povinen poskytnout přístup podle směrnice, bude stále povinen poskytovat přístup i po udělení výjimky podle čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení.
13. Udělení výjimek má vliv na rozsah požadavků na zveřejnění, které jsou stanoveny v prováděcím nařízení. Od povinnosti zveřejňovat nelze zcela zprostit. Na základě čl. 5 prováděcího nařízení provozovatel zařízení služeb musí zveřejnit popis zařízení služeb. Tento popis musí alespoň obsahovat informace stanovené v čl. 4 odst. 2 písmeno a) až d) a m) prováděcího nařízení.
14. Kromě omezení rozsahu publikačních povinností výjimka osvobozuje provozovatele

² Článek 13 odst. 2, 4 a 5 směrnice 2012/34/EU.

³ Článek 31 odst. 7 směrnice 2012/34/EU.

⁴ Článek 13 odst. 7 a 8 směrnice 2012/34/EU.

⁵ Článek 31 odst. 8 směrnice 2012/34/EU.

⁶ Viz článek 27, článek 31 odst. 10 a příloha IV bod 6 směrnice 2012/34/EU.

zařízení služeb od povinnosti uplatňovat procesní pravidla nařízení týkající se žádostí o přístup. Provozovatel zařízení služeb musí nadále dodržovat procesní pravidla pro žádosti o přístup stanovená v čl. 13 směrnice 2012/34/EU. Ta zahrnují požadavky týkající se proveditelných alternativ a smířčího řešení konfliktních žádostí.

15. Udělení výjimky by mělo sloužit ke zjednodušení administrativní zátěže uložené provozovateli zařízení služeb. Nicméně IRG-Rail poukazuje na to, že záruka transparentnosti a nediskriminačního zacházení s konfliktními žádostmi o přístup může vyžadovat, aby provozovatel zařízení služeb, kterému byla udělena výjimka, vypracoval své vlastní vnitřní postupy, pokud se rozhodne neuplatňovat postupy stanovené prováděcím nařízením.

III. Kritéria pro získání výjimky

16. Podle čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení mohou být uděleny výjimky u těchto tří kategorií zařízení služeb nebo služeb:

- zařízení služeb a služby, jež nemají žádný strategický význam pro fungování trhu se službami železniční dopravy, zejména pokud jde o míru využití zařízení, typ a objem dopravy, na něž by to mohlo mít vliv, a typ služeb nabízených v zařízení;
- zařízení služeb nebo služby, jež jsou provozovány nebo poskytovány v konkurenčním tržním prostředí s rozmanitostí konkurentů poskytujících srovnatelné služby;
- zařízení služeb nebo služby, u kterých by uplatňování tohoto použití prováděcího nařízení mohlo mít negativní dopad na fungování trhu se zařízeními služeb.

17. Tyto tři kategorie jsou alternativní, což znamená, že při splnění pouze jedné z nich, může být pro zařízení služeb nebo službu udělena výjimka. V následujícím odstavci se IRG-Rail zabývá každou ze tří kategorií.

a. Oblast neexistence strategického významu

18. Za účelem posouzení žádostí o výjimku, jež jsou podány na základě této oblasti, musí regulační subjekty vyhodnotit strategický význam služeb nebo zařízení služeb v souvislosti s fungováním příslušného trhu se službami železniční dopravy.

19. Podle prováděcího nařízení se strategický význam posuzuje podle úrovně využití zařízení služeb, druhu a objemu dopravy, na něž by to mohlo mít vliv a typu služeb nabízených v zařízeních služeb. Tato kritéria nejsou vyčerpávající, což znamená, že lze vzít v úvahu i další faktory.

20. Z kritérií uvedených jako příklad v prováděcím nařízení je zřejmé, že pro určení strategického významu služby nebo zařízení služeb je nutný ekonomický přístup. Jinými slovy: služby nebo zařízení služeb mohou být vyjmuty, pokud nejsou považovány za ekonomicky významné pro fungování trhu se službami železniční dopravy, pro který tvoří relevantní vstup.

21. Strategický význam ve výše uvedeném smyslu lze posoudit na základě řady různých ekonomických kritérií. Tato kritéria by měla sloužit k identifikaci strategického významu služby, nebo zařízení služeb, z hlediska kvalitativní perspektivy (například: má

provozovatel zařízení služeb určité korporátní vazby, jež mohou zvýšit riziko uzavření trhu?), jakož i kvantitativní perspektivy (například: je služba nebo zařízení služeb omezeno velikostí a rozsahem, že může sloužit pouze zanedbatelnému podílu poptávky na trhu?).

22. Přestože některá kritéria hodnocení mohou být relevantní pro všechny kategorie služeb a zařízení služeb uvedených v příloze II směrnice 2012/34/EU, rozmanitá povaha těchto kategorií vyžaduje vymezení dalších kritérií v souladu s nižší kategorizací, než je stanovena v bodě 2 přílohy II směrnice. Ostatně strategický význam – například – nákladního terminálu bude určen jinými faktory, než strategický význam zařízení služeb pro doplňování paliva.
23. Regulační subjekty posoudí žádosti o výjimku podle relevantních kritérií postupem případ od případu. Mohou se rozhodnout (pokud se jedná o kvantitativní kritéria) formulovat všeobecně použitelné prahové hodnoty, jež by mohly být použity jako ukazatele.
24. Rozdíly z hlediska velikosti nebo rozsahu různých státních železničních trhů neumožňují IRG-Rail stanovit kvantitativní prahové hodnoty, jež by mohly být použité ve všech členských státech. Obecně použitelné prahové hodnoty by mohly vést k nadhodnocení nebo podhodnocení strategického významu služeb nebo zařízení služeb členských států, jejichž železniční trhy se výrazně liší od evropského průměru. Proto je na národních regulačních subjektech, aby stanovily vhodné úrovně indikativních prahových hodnot pro svůj vlastní členský stát, v němž se tyto prahové hodnoty uplatní.
25. Žádost o udělení výjimky na základě „neexistence strategického významu“ by měla být provozovatelem zařízení služeb řádně odůvodněná. Žádost bude vyžadovat důkladné posouzení národním regulačním subjektem.
26. Jelikož strategický význam je široký pojem, obecně nestačí, aby hodnocení vycházelo pouze z jednoho kritéria. Všeobecně platí, že regulační subjekty musí zohledňovat několik kritérií, aby řádně posoudily strategický význam (bezvýznamnost) konkrétní služby, nebo zařízení služeb. Z tohoto hlediska se regulační subjekty mohou rozhodnout, že při určování úrovně relevantních kvantitativních parametrů využijí spíše širšího pásma, než pevně stanovených prahových hodnot.

27. S přihlédnutím k úvahám uvedeným v odstavcích 19 - 22, IRG-Rail stanoví následující kritéria hodnocení, jež mohou být použita k určení strategického významu pro fungování trhu se službami železniční dopravy:

Všeobecné	<ul style="list-style-type: none"> • Firemní vazby mezi provozovatelem zařízení služeb a jedním nebo více železničními podniky • Roční obrát služeb nebo zařízení služeb • Tržní podíl služeb nebo zařízení služeb • Úroveň využití kapacity • Počet a důvody žádostí o přístup, jež byly v posledních třech letech odepřeny • Existence dalších provozovatelů zařízení služeb v rámci zařízení služeb • Pro <u>nákladní dopravu</u>: těsnost vazby na evropské železniční nákladní koridory • Pro <u>osobní dopravu</u>: význam zařízení pro stávající plnění závazku veřejné služby • Zařízení služeb je napojeno na linku nebo síť s nestandardními technickými vlastnostmi • Zařízení služeb je napojeno na infrastrukturu, jež je vyňata podle čl. 2 odst. 4 směrnice 2012/34/EU
Osobní nádraží	<ul style="list-style-type: none"> • Počet kolejí pro osobní vlaky • Počet zastavujících vlaků • Počet cestujících
Terminály nákladní dopravy	<ul style="list-style-type: none"> • Objem překládek, například v TEU (Twenty Foot Equivalent Unit ekvivalent standardizovaného kontejneru 20 stop tj. cca 6 m) nebo tunách • Počet vlaků
Seřadovací stanice/zařízení pro sestavování vlaků	<ul style="list-style-type: none"> • Objem provozu • Počet nebo délka kolejí
Odstavné koleje	<ul style="list-style-type: none"> • Počet nebo délka kolejí
Zařízení údržby	<ul style="list-style-type: none"> • Žádná další kritéria
Ostatní technická zařízení	<ul style="list-style-type: none"> • Žádná další kritéria
Pomocná zařízení	<ul style="list-style-type: none"> • Žádná další kritéria
Čerpací stanice	<ul style="list-style-type: none"> • Objem dodávaného paliva (v litrech)
Zařízení přístavů⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Objem intermodální nebo multimodální překládky (železnice - loď), například v TEU a/nebo tunách • Počet vlaků

⁷ Zařízení služeb v přístavu by mělo být hodnoceno podle typu zařízení služeb, například: seřadovací nádraží, odstavné koleje nebo čerpací stanice v přístavu.

b. Oblast konkurenčně tržního prostředí

28. Podle prováděcího nařízení může být zařízení služeb nebo služba vyjmuta na základě této oblasti, pokud splňuje následující podmínky:
- Zařízení služeb nebo služby jsou provozovány nebo poskytovány v konkurenčním tržním prostředí.
 - Je zde rozmanitost konkurentů poskytující srovnatelné služby na daném trhu.
29. Služby mohou být považovány za součást jednoho nebo téhož trhu, pokud jsou tyto služby na dostatečné úrovni vzájemně nahraditelné. To vyžaduje, aby byly tyto služby srovnatelné.
30. Za účelem určení, zda je jednotlivá služba nebo zařízení služeb provozované v prostředí, které je dostatečně konkurenční, aby mohla být udělena výjimka podle prováděcího nařízení, musí regulační subjekty zohlednit tyto tři faktory:
- nahraditelnost;
 - relevantní územní oblasti;
 - úroveň konkurenceschopnosti.
31. Tyto pojmy se uplatňují při hodnocení trhů v kontextu právních předpisů EU týkajících se hospodářské soutěže. To však neznamená, že regulační subjekty musí vykonat úplnou analýzu trhu, jaká se provádí podle právních předpisů o hospodářské soutěži, aby mohly posoudit žádost o výjimku v „oblasti konkurenčně tržního prostředí.“ S přihlédnutím k rozsahu a účelu výjimek na základě čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení, úplná analýza trhu by mohla být považována za nepřiměřenou.

Nahraditelnost

32. Zásadní pro posouzení je určení, kteří náhradníci mohou být k dispozici zákazníkům. Další služby nebo zařízení služeb mohou vyvinout konkurenční tlak na žadatele pouze tehdy, pokud jsou považovány za náhradu služby nebo zařízení služeb žadatele, tj. jsou dostatečně podobné, aby umožnily zákazníkům zaměnit službu nebo zařízení služeb za jiné. Například je nepravděpodobné, že by terminál specializující se na suché sypané materiály byl považován za konkurenta terminálu specializovaného na kontejnery, vzhledem k jejich odlišné povaze zařízení služeb. Služby obou terminálů nebudou pravděpodobně zaměnitelné pro své zákazníky.

Územní oblast

33. Nahraditelnost nespočívá pouze srovnatelností služeb nebo zařízení služeb, ale ve vzdálenosti, která je odděluje. Zařízení služeb bude schopné vyvíjet konkurenční tlak na jiná zařízení služeb pouze tehdy, jsou-li obě zařízení služeb umístěna tak, aby si z nich mohli zákazníci vybrat. Rozsah, v rámci kterého jsou zákazníci ochotni a schopni se přesouvat, závisí na typu služby nebo zařízení služeb, která jsou hodnocena.
34. Při posuzování příslušné územní oblasti by neměly regulační subjekty věnovat pozornost pouze povaze služby, ale zároveň vzít v úvahu příslušné charakteristiky železniční sítě, do

keré je zařízení služeb připojeno. Zařízení služeb na technicky odlišných sítích se nepovažují za přímé konkurenty. V některých případech mohou technické faktory způsobit překážky trhu. Například sousední nebo přípojně sítě mohou mít různé napájecí systémy. Na státních hranicích se mohou vyskytovat stejné, nebo různé typy napájecích zdrojů, anebo dokonce objevovat různé předpisové požadavky. V tomto kontextu je třeba věnovat pozornost mezinárodním nákladním železničním koridorům (RFC), které byly zavedeny, aby ulehčily železničním nákladním trasám v rámci EU.

Úroveň hospodářské soutěže

35. Pokud vezmeme v úvahu charakter zařízení služeb žadatele a územní oblast relevantní pro služby poskytované v těchto zařízeních služeb, národní regulační subjekt může následně určit, zda na příslušném trhu existuje konkurenční prostředí. Prováděcí nařízení požaduje, aby příslušný trh byl rozmanitý, co se týče konkurentů. Na trhu, pro nějž jsou charakteristické velké vstupní bariéry, by se měla brát do úvahy možnost nekalé soutěže. Navrhuje se, aby byla udělena žadateli výjimka pouze v tom případě, kdy jsou dostupná alternativní zařízení služeb, která jsou provázána minimálně dvěma společnostmi. Zařízení služeb, které má pouze jednoho konkurenta, se pravděpodobně nebude pokládat za provozované v konkurenčním prostředí.
36. Obecně samotný počet konkurentů nebude plně odrážet úroveň konkurence na trhu. Roli sehraje také další faktory, jako (relativní) počet konkurenčních společností, možnosti vstupu na trh, tržní síla společností na straně poptávky trhu. Tyto faktory mohou regulační subjekty brát do úvahy, pokud je pokládají za nevyhnutelné, nebo za relevantní pro posouzení.
37. Navíc kromě počtu konkurentů, IRG-Rail navrhuje vybrat k posouzení úrovně konkurence z následujících kritérií:
- relevantní velikost konkurenčních zařízení služeb, pokud jde o podíl na trhu, anebo o příjmy;
 - dostupná kapacita;
 - možnosti vstupu na trh;
 - možnosti rozšíření kapacity;
 - vyvažující kupní síla.

c. Oblast negativního dopadu na trh

38. Zatímco první dvě kategorie pro výjimku vyžadují posouzení povahy služeb, zařízení služeb, nebo trhu, ve kterém jsou provozovány, třetí kategorie výjimky se vztahuje k samotnému prováděcímu nařízení tím, že uvádí, že výjimka může být udělena pro „zařízení služeb nebo služby, u kterých by uplatňování tohoto nařízení mohlo mít negativní dopad na fungování trhu se zařízením služeb.“
39. Podle čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) může prováděcí nařízení stanovit pouze jednotné podmínky pro provádění právních povinností, vycházející ze směrnice v příslušné věci. V důsledku povinností, které vyplývají ze směrnice v tomto případě:

Ustanovení směrnice 2012/34/EU zůstávají nadále platná, a to i v případě, že je udělena výjimka z prováděcího nařízení. Proto jakýkoliv negativní dopad ve smyslu „oblasti negativního dopadu na trh“ musí pramenit ze specifického způsobu, jakým prováděcí nařízení provádí povinnosti vyplývající ze směrnice 2012/34/EU, a nikoliv z těchto povinností samotných.

40. Vzhledem k tomu, že výjimka může být udělena pouze v případě negativních účinků, které působí nejen na samotné provozovatele zařízení služeb, ale i na trh se zařízením služeb, na kterém působí provozovatel zařízení služeb, a proto se jeví možnosti pro použití této výjimky malé. Kromě příkladu uvedeného v bodě 2 preambule prováděcího nařízení, regulačním subjektům nejsou známy žádné další příklady situací, ve kterých může být kategorie negativního dopadu vyvolána.
41. Každý žadatel o výjimku podle této kategorie bude muset uvést, která ustanovení prováděcího nařízení budou mít negativní dopad na příslušný trh se zařízením služeb, aby bylo regulačním subjektům umožněno rozhodnout případ od případu.

Poznámka Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře:

Tyto Společné zásady pro udělování výjimek podle článku 2 odst. 2 prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/2177 zpracovalo IRG – Rail podle prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/2177 a směrnice 2012/34/EU. Ta však v některých případech byla transponována do právního řádu České republiky odchýlně. V případě těchto odchylek se bude postupovat podle právního řádu ČR.