

**IRG-željeznica (18) 7**

**Grupa neovisnih regulatora - Željeznica**

**IRG-Rail**

**Podgrupa za pristup uslužnim objektima**

**Zajednička načela o odobravanju izuzeća prema članku 2. stavku 2.  
Provedbene uredbe Komisije (EU) 2017/2177**

## **I. Uvod**

1. Provedbenom uredbom 2017/2177 (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba) utvrđuju se jedinstvena pravila i postupci u vezi s određenim obvezama za operatore uslužnih objekata (dalje: operator). To proširuje obvezu pružanja informacija o uslugama objavljivanjem opisa uslužnih objekata.

2. Prema članku 2. stavku 2. Provedbene uredbe, operator može podnijeti zahtjev svom nacionalnom regulatornom tijelu radi oslobađanja od dijela obveza sadržanih u Provedbenoj uredbi.

3. U skladu s člankom 2. stavkom 5. Provedbene uredbe, IRG-Rail u ovom dokumentu utvrđuje zajednička načela odlučivanja koja bi trebala primijeniti nacionalna regulatorna tijela prilikom ocjene zahtjeva za izuzeće iz članka 2. stavka 2. Provedbene uredbe.

4. Ovim zajedničkim načelima odlučivanja, regulatorna tijela se slažu oko skupa načela na visokoj razini. Namijenjena su usklađivanju procesa odlučivanja koji se odnosi na zahtjeve za izuzeće. Međutim, zajednička načela odlučivanja moraju se prilagoditi nacionalnom stanju na tržištu u državama članicama. Stoga IRG-Rail uspostavlja ravnotežu između zajedničkog pristupa tržišnih sudionika s jedne strane, i nacionalne regulatorne autonomije s druge strane.

## **II. Opseg izuzeća**

### **a. Reguliranje uslužnih objekata u skladu s Direktivom 2012/34/EU**

5. Direktiva 2012/34/EU daje osnovu za regulaciju uslužnih objekata i usluga povezanih sa željeznicom. Direktiva nameće niz obveza subjektima koji su kvalificirani kao operatori<sup>1</sup>. Te se obveze prvenstveno odnose na:

- pristup uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima;
- naknade za korištenje uslužnih objekata i usluga pruženih u tim objektima, i;
- objavljivanje informacija koje se odnose na uslužne objekte i usluge pružene u tim objektima.

6. Razina regulacije varira, ovisno o kategoriji u koju se odnosi odgovarajući uslužni objekt ili usluga povezana sa željeznicom kako je utvrđeno u Prilogu II Direktive 2012/34/EU. Usluge kategorije 2 ("osnovne usluge") su najviše regulirane.

---

<sup>1</sup> Prema članku 3. stavku 12. Direktive 2012/34 / EU, operator uslužnog objekta je svaki javni ili privatni subjekt koji je odgovoran za upravljanje jednim ili više uslužnih objekata ili pružanje jedne ili više usluga željezničkim prijevoznicima iz točaka 2. do 4. Priloga II. te Direktive

Usluge koje spadaju u kategoriju 3 („dodatne usluge“) ili kategorije 4 („prateće usluge“) suočavaju se s relativno manje strogim režimom.

7. Od operatora koji pruža osnovne usluge se zahtijeva pružanje nediskriminirajućeg pristupa. Na zahtjeve za pristup osnovnim uslugama mora se odgovoriti u razumnom roku i može ih se odbiti samo ako postoji izvediva alternativa koja je dostupna prijevozniku koji traži pristup. Ako se operator suoči s kolizijom između različitih zahtjeva, on će pokušati udovoljiti svim zahtjevima u najvećoj mogućoj mjeri.<sup>2</sup> Naknade namijenjene za pružanje osnovne usluge ne smiju prelaziti troškove pružanja, plus razumnu dobit.<sup>3</sup>

8. Dodatne i prateće usluge također se moraju pružati na nediskriminirajući način. Međutim, dodatne usluge moraju se pružati na zahtjev, dok su prateće usluge potrebne samo ako se operator odluči pružiti takve usluge.<sup>4</sup> Ako dodatnu ili prateću uslugu pruža samo jedan pružatelj, naknade koje se naplaćuju za pružanje te usluge ne prelaze troškove pružanja, plus razumna dobit.<sup>5</sup>

9. Za sve kategorije usluga postoji obveza pružanja informacija upravitelju infrastrukture u vezi s pristupom i naplatom uslužnih objekata i usluga. Ove informacije objavljuju se u Izvješću o mreži<sup>6</sup>

#### b. Svrha Provedbene uredbe

10. Provedbena uredba utvrđuje pojedini postupaka i kriterija koje treba slijediti za pristup uslužnim objektima i korištenje usluga koje se pružaju u tim objektima. Konkretno, Provedbena uredba predviđa dodatna pravila koja se odnose na objavljivanje podataka o uslužnim objektima od strane operatora i procedurama pristupa koje će slijediti operator.

#### c. Režim izuzeća

11. Prema članku 2. stavku 1. Provedbene uredbe, operator koji ispunjava jedan od uvjeta iz članka 2. stavka 2. Provedbene uredbe može zatražiti izuzeće od primjene većine odredbi Provedbene uredbe.

12. Prije svega, važno je napomenuti da izuzeće iz članka 2. Provedbene uredbe utječe samo na obveze utvrđene u Provedbenoj uredbi. Obveze utvrđene Direktivom 2012/34/EU se i dalje primjenjuju, bez obzira na to što je operator izuzet u skladu s Provedbenom uredbom. To znači da je operator koji je dužan dati pristup u skladu s direktivom i dalje biti u obvezi dati pristup nakon što je izuzet na temelju članka 2. stavka 2. Provedbene uredbe.

13. Izuzeće utječe na opseg zahtjeva za objavljivanjem koji su propisani Provedbenom uredbom. Međutim, nije se moguće u potpunosti izuzeti od obveza objavljivanja. Na temelju

---

<sup>2</sup> Članak 13. stavci 2., 4. i 5. Direktive 2012/34/EU.

<sup>3</sup> Članak 31. stavak 7. Direktive 2012/34/EU.

<sup>4</sup> Članak 13. stavak 7. i 8. Direktive 2012/34/EU.

<sup>5</sup> Članak 31. stavak 8. Direktive 2012/34/EU.

<sup>6</sup> Vidi članak 27., članak 31. stavak 10. i Prilog IV. (6) Direktive 2012/34/EU.

članka 5. Provedbene uredbe, operator još mora objaviti opis uslužnog objekta. Taj opis mora najmanje sadržavati podatke navedene u članku 4. stavku 2. točkama (a) do (d) i (m).

14. Osim što ograničava opseg obveza objavljivanja, izuzeće oslobađa operatora od dužnosti primjene proceduralnih pravila Uredbe u vezi s zahtjevima za pristup. Međutim, operator i dalje mora slijediti proceduralna pravila za zahtjeve za pristup utvrđena u članku 13. Direktive 2012/34/EU. To uključuje zahtjeve koji se odnose na izvedive alternative i usklađivanje zahtjeva u koliziji.

15. Dobivanje izuzeća trebalo bi služiti ublažavanju administrativnog tereta koji je stavljen na operatora. Ipak, IRG-Rail želi istaknuti da jamčenje transparentnog i nediskriminirajućeg postupanja sa zahtjevima za pristup koji su u koliziji može zahtijevati da izuzeti operator razvije vlastite interne procedure ako odluči da neće primijeniti postupke predviđene Provedbenom uredbom.

### **III. Kriteriji za dobivanje izuzeća**

16. Prema članku 2. stavku 2. Provedbene uredbe, tri kategorije uslužnih objekata ili usluga mogu ispunjavati uvjete za izuzeće:

- uslužni objekti ili usluge koji nemaju strateški značaj za funkcioniranje tržišta usluga željezničkog prijevoza, posebice s obzirom na razinu korištenja objekta, vrstu i obujam prometa na koje bi mogao utjecati i vrstu usluga koje se nude u uslužnom objektu;
- uslužni objekti ili usluge koje se rade ili pružaju u konkurentnom tržišnom okruženju s raznim konkurentima koji pružaju usporedive usluge;
- uslužni objekti ili usluge kod kojih primjena Provedbene uredbe može negativno utjecati na funkcioniranje tržišta uslužnih objekata.

17. Ove su tri kategorije alternativne, što znači da je potrebno ispuniti samo jednu od njih kako bi se objekt ili usluga kvalificirali za izuzeće. U sljedećim stavcima IRG-Rail će razmotriti svaku od tri kategorije.

#### **a. Temelj - „nema/bez strateškog značaja“**

18. Da bi se utvrdila valjanost zahtjeva za izuzeće koji se podnose na temelju ovakve osnove, regulatorna tijela će morati provesti procjenu strateškog značaja dotične usluge ili objekta u odnosu s funkcioniranjem mjerodavnog tržišta usluga željezničkog prijevoza.

19. Prema Provedbenoj uredbi, strateški značaj posebno treba ocjenjivati na temelju razine korištenja objekta, vrste i obujma prometa koji mogu utjecati na promet i vrste usluga koje se nude u objektu. Međutim, ti su kriteriji neiscrpnii, što znači da se mogu uzeti u obzir i drugi faktori.

20. Iz primjera kriterija utvrđenih u Provedbenoj uredbi proizlazi da određivanje strateške važnosti usluge ili objekta zahtijeva ekonomski pristup. Drugim riječima: usluga ili objekt

moгу se izuzeti ako se smatra da nisu ekonomski važni za funkcioniranje tržišta usluga željezničkog prijevoza za koje on predstavlja relevantan ulaz.

21. Strateški značaj u gore navedenom smislu može se odrediti na temelju niza različitih ekonomskih kriterija. Ovi bi kriteriji trebali služiti za identificiranje strateške važnosti usluge ili objekta iz kvalitativne perspektive (na primjer: ima li operator određene korporativne povezanosti koje mogu povećati rizik isključenja s tržišta?), kao i kvantitativne perspektive (na primjer: je li usluga ili objekt tako ograničene veličine i obima da može poslužiti samo zanemarivom udjelom u potražnji na tržištu?).

22. Iako bi neki od kriterija procjene mogli biti relevantni za sve kategorije usluga i objekata utvrđene u Prilogu II Direktive 2012/34/EU, raznolika priroda tih kategorija zahtijeva daljnje razgraničenje kriterija duž crte potkategorizacije utvrđene u točki 2. Priloga II. Direktive. U konačnici, strateški značaj - na primjer - teretnog terminala bit će određen drugim faktorima nego strateški značaj pogona za opskrbu gorivom.

23. Regulatorna tijela uključit će odgovarajuće kriterije u pojedinačni pristup zahtjevima za izuzeće. Oni mogu odlučiti (ako su uključeni kvantitativni kriteriji) formulirati općenito primjenjive pragove koji bi se mogli upotrijebiti kao pokazatelji.

24. Odstupanja u veličini i opsegu različitih nacionalnih željezničkih tržišta onemogućavaju IRG-Rail da utvrđuje kvantitativne pragove koji se mogu primijeniti u svim državama članicama. Takvi općenito primjenjivi pragovi riskirali bi ili previdjeli strateški značaj usluga i objekata u zemljama članicama čija željeznička tržišta znatno odstupaju od europskog prosjeka. Stoga je na nacionalnim regulatornim tijelima da odrede odgovarajuće razine indikativnih pragova za svoju državu članicu, kada se pragovi primjenjuju.

25. Operator treba propisno potkrijepiti zahtjev za izuzećem na temelju „nema strateškog značaja“. Svaki zahtjev traži temeljito ocjenjivanje od strane nacionalnog regulatornog tijela.

26. Budući da je strateški značaj višestruki koncept, općenito nije dovoljno temeljiti se na samo jednom kriteriju. Kao općenito načelo, regulatorna tijela obično će morati uzeti u obzir više kriterija kako bi pravilno utvrdili (nedostatak) strateške važnosti određene usluge ili objekta. U tom pogledu, regulatorna tijela mogu odlučiti koristiti određene raspone radije nego fiksne pragove, kada je u pitanju utvrđivanje razine relevantnih kvantitativnih parametara.

27. Uzimajući u obzir razmatranja navedena u stavcima 19-22, IRG-Rail identificira sljedeće kriterije procjene koji se mogu koristiti za određivanje strateške važnosti za funkcioniranje tržišta usluga željezničkog prijevoza:

<b>Općenito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korporativna povezanost između operatora i jednog ili više željezničkih poduzeća</li> <li>• Godišnji promet usluge ili objekta</li> <li>• Tržišni udio usluge ili objekta</li> <li>• Razina iskorištenosti kapaciteta</li> <li>• Broj i razlog odbijanja zahtjeva za pristup u posljednje tri godine</li> <li>• Postojanje drugih operatora uslužnih objekata unutar uslužnog objekta</li> <li>• za teret: blizina europskog željezničkog koridora za teretni promet</li> <li>• za putnike: relevantnost objekta za postojeće obveze javne usluge</li> <li>• uslužni objekt je povezan na pravac ili mrežu s nestandardnim tehničkim karakteristikama</li> <li>• uslužni objekt je povezan s infrastrukturom koja je izuzeta u skladu s člankom 2. stavkom 4. Direktive 2012/34/EU</li> </ul>
<b>Putnički kolodvori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj kolosijeka</li> <li>• Broj zaustavljanja vlakova</li> <li>• Broj putnika</li> </ul>
<b>Teretni Terminali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Količina pretovara, na primjer u TEU i / ili tonama</li> <li>• Broj vlakova</li> </ul>
<b>Ranžirni kolodvori/objekti za manevriranje formiranje/ rasformiranje vlakova</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obujam prometa</li> <li>• Broj ili dužina željezničkih kolosijeka</li> </ul>
<b>Objekti za garažiranje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj ili dužina kolosijeka</li> </ul>
<b>Postrojenja za održavanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nema dodatnih kriterija</li> </ul>
<b>Ostala tehnička postrojenja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nema dodatnih kriterija</li> </ul>
<b>Pomoćni objekti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nema dodatnih kriterija</li> </ul>
<b>Postrojenja za opskrbu gorivom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Količina isporučenog goriva (u litrama)</li> </ul>

Luke <sup>7</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Količina međumjesnog ili multimodalnog (željeznica - brod) pretovara, na primjer u TEU i / ili tonama</li> <li>• Broj vlakova</li> </ul>
-------------------	---

#### b. Temelj „konkurentno tržišno okruženje“

28. Prema tekstu Provedbene uredbe, objekt ili usluga mogu biti izuzeti po ovoj osnovi ako ispunjavaju sljedeće uvjete:

- Objekt ili usluga upravlja ili se pruža u konkurentnom tržišnom okruženju;
- Postoji mnoštvo konkurenata koji pružaju usporedive usluge koje su aktivne na dotičnom tržištu.

29. Usluge se mogu smatrati dijelovima jednog te istog tržišta samo ako postoji dovoljan stupanj zamjenjivosti tih usluga. To zauzvrat zahtijeva da te usluge budu usporedive.

30. Kako bi se utvrdilo da li pojedina usluga ili objekt djeluje u okruženju koje je dovoljno konkurentno da bi zahtijevalo izuzeće iz Provedbene uredbe, regulatorna tijela moraju uzeti u obzir sljedeća tri faktora:

- zamjenjivost;
- relevantno zemljopisno područje;
- razina konkurencije.

31. Ovi se pojmovi također primjenjuju u ocjeni tržišta u kontekstu prava tržišnog natjecanja EU-a. Međutim to ne znači da regulatorna tijela moraju provesti cjelovitu analizu tržišta kako se provodi u zakonu o tržišnom natjecanju kako bi procijenila zahtjev za izuzeće na temelju "konkurentnog tržišnog okruženja". Uzimajući u obzir opseg i svrhu izuzeća na temelju članka 2. stavka 2. Provedbene uredbe, potpuna analiza tržišta može se smatrati nerazmjernom.

### **Zamjenjivost**

32. Polazna točka procjene je utvrditi koja bi zamjena mogla biti dostupna korisnicima podnositelja zahtjeva. Ostale usluge ili objekti moći će izvršiti natjecateljski pritisak na podnositelja zahtjeva samo ako se mogu smatrati kao zamjena za podnositeljevu uslugu ili objekt, tj. ako su dovoljno slični da omogućće kupcima da pređu na drugu uslugu ili objekt. Na primjer, terminal specijaliziran za suhe rasute terete vjerojatno se neće smatrati konkurentom terminalu specijaliziranom za kontejnere zbog različite prirode njihove opreme. Iako su oba terminala, njihove usluge korisnici vjerojatno neće smatrati zamjenjivim.

---

<sup>7</sup> Uslužni objekti unutar luke trebaju se ocijeniti prema vrsti uslužnog objekta, npr. kolosijeci za manevriranje, objekti za garažiranje ili objekti za gorivo unutar luke.

## **Zemljopisno područje**

33. Zamjenjivost se ne određuje samo usporedivošću usluga i objekata, već i udaljenošću koja ih razdvaja. Uslužni objekt moći će izvršiti konkurentski pritisak na drugi objekt samo ako su oba objekta smještena tako da se korisnici mogu međusobno prebacivati. Raspon unutar kojeg su korisnici voljni i sposobni putovati ovisit će o vrsti usluge ili objekta koji se procjenjuje.

34. Prilikom ocjenjivanja relevantnog zemljopisnog područja, regulatorna tijela ne trebaju samo obratiti pažnju na prirodu usluge, već trebaju uzeti u obzir i značajne karakteristike željezničke mreže s kojom je objekt povezan. Uslužni objekti na tehnički različitim mrežama vjerojatno neće biti izravni konkurenti. U nekim slučajevima, tehnički čimbenici također mogu pružiti granice tržištima. Na primjer, susjedne ili pridružene mreže mogu imati različite elektroenergetske sustave. Nacionalne se granice ponekad mogu podudarati ili označavati različite vrste napajanja ili čak s njima povezane regulatorne zahtjeve. U tom kontekstu, posebnu pozornost treba posvetiti međunarodnim željezničkim koridorima (RFC) koji su uspostavljeni radi olakšavanja željezničkih trasa unutar EU-a.

## **Razina konkurencije**

35. Uzimajući u obzir prirodu uslužnog objekta podnositelja zahtjeva i zemljopisno područje relevantno za usluge koje se pružaju u tom objektu, nacionalno regulatorno tijelo može dalje utvrditi postoji li konkurentno okruženje na relevantnom tržištu. Provedbena uredba posebno zahtijeva da na relevantnom tržištu mora biti mnoštvo konkurenata. Na tržištima koja karakteriziraju visoke prepreke ulasku na tržište trebalo bi uzeti u obzir poticaje za prešutno dogovaranje. Stoga je razumno pretpostaviti da će se podnositelj zahtjeva moći kvalificirati za izuzeće samo ako su na raspolaganju alternativni uslužni objekti kojima upravljaju najmanje dvije tvrtke. Za uslužni objekt koji konkurira samo jednom obližnjem uslužnom objektu vjerojatno se neće smatrati da radi u konkurentnom okruženju.

36. Općenito, samo broj natjecatelja neće u potpunosti odražavati razinu konkurencije na nekom tržištu. Ostali čimbenici mogu također igrati ulogu, poput (relativne) veličine konkurentskih tvrtki, mogućnosti ulaska na tržište i tržišne moći poduzeća na strani potražnje. Takve faktore regulatorna tijela mogu uzeti u obzir u mjeri u kojoj ih smatraju neophodnim i / ili relevantnim za njihovu procjenu.

37. Pored broja natjecatelja, IRG-Rail predlaže odabir sljedećih kriterija za određivanje razine tržišnog natjecanja:

- relativna veličina konkurentskih objekata, s obzirom na tržišni udio ili prihod;
- raspoloživi kapacitet;
- mogućnosti ulaska na tržište;
- mogućnosti proširenja kapaciteta;
- izravnavajuća/neutralizirajuća moć kupca.



c. Temelj „negativan utjecaj na tržište“

38. Dok prva dva razloga za izuzeće zahtijevaju procjenu prirode usluge ili objekta ili tržišta na kojem djeluje, treća klauzula o izuzeću odnosi se na samu Provedbenu uredbu u kojoj se navodi da se može odobriti izuzeće za “uslužne objekte ili usluge kod kojih primjena ove Uredbe može negativno utjecati na funkcioniranje tržišta uslužnih objekata.”

39. Prema članku 291. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Provedbenom uredbom mogu se utvrditi samo jedinstveni uvjeti za provedbu pravnih obveza koje su već dio direktive na kojoj se temelji. Kao rezultat, obveze koje slijede iz dotične direktive - u ovom slučaju Direktiva 2012/34/EU - ostaje primjenjiva čak i ako se odobri izuzeće od Provedbene uredbe. Stoga, svaki negativni utjecaj u smislu „negativnog utjecaja na tržište“ mora proizlaziti iz specifičnog načina na koji Provedbena uredba nameće obveze koje slijede iz Direktive 2012/34 EU, a ne iz samih tih obveza.

40. Budući da se izuzeće može odobriti samo u slučaju negativnih učinaka koji utječu ne samo na jednog operator, već na tržište uslužnih objekata na kojem operator djeluje, čini se da je područje primjene ovog izuzeća malo. Izuzev primjera navedenog u uvodnoj izjavi 2. Provedbene uredbe, regulatornim tijelima nisu poznati drugi primjeri situacija u kojima se može uspješno pozvati na negativan utjecaj.

41. Stoga bi se od svakog podnositelja zahtjeva koji zahtijeva izuzeće prema ovoj klauzuli trebalo točno navesti koja bi odredba ili odredbe Provedbene uredbe imale takav negativan utjecaj na relevantno tržišta(e) uslužnih objekata kako bi regulatorna tijela mogla donijeti odluku od slučaja do slučaja.