

Independent Regulators' Group - Rail

IRG-Rail

Sotto-gruppo su Accesso agli impianti di servizio

**Principi comuni per la concessione di esenzioni ai sensi dell'articolo 2 (2)
del Regolamento di Esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione**

I. Introduzione

1. Il regolamento di esecuzione 2017/2177 (di seguito: il regolamento di esecuzione) stabilisce norme e procedure uniformi inerenti a taluni obblighi degli operatori degli impianti di servizio e fornisce dettagli relativamente all'obbligo di fornire informazioni sui servizi pubblicando una descrizione dell'impianto di servizio.
2. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione, un operatore di un impianto di servizio può presentare all'organismo nazionale di regolamentazione una richiesta di esenzione da parte degli obblighi contenuti nel regolamento di esecuzione.
3. A norma dell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione, nel presente documento IRG-Rail espone principi decisionali comuni che dovrebbero essere applicati dagli organismi nazionali di regolamentazione al momento di valutare le richieste di esenzione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione.
4. Con tali principi decisionali comuni, gli organismi di regolamentazione concordano su una serie di principi di alto livello con l'obiettivo di armonizzare il processo decisionale relativo alle richieste di esenzione. Tuttavia, i principi decisionali comuni devono essere adattati alla situazione del mercato nazionale degli Stati membri. IRG-Rail, dunque, ha individuato un punto di equilibrio tra un approccio comune nei confronti degli attori del mercato, da un lato, e l'autonomia regolatoria nazionale, dall'altro.

II. Ambito di applicazione delle esenzioni

a. Regolazione degli impianti di servizio ai sensi della direttiva 2012/34/UE

5. La direttiva 2012/34/UE costituisce la base per la regolazione degli impianti di servizio e dei servizi ferroviari. La direttiva impone una serie di obblighi agli enti qualificati come operatori degli impianti di servizio¹. Tali obblighi riguardano principalmente:
 - l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi forniti in tali impianti;
 - i canoni per l'utilizzo degli impianti di servizio e dei servizi forniti in tali impianti; e
 - la pubblicazione di informazioni relative agli impianti di servizio e ai servizi forniti in tali impianti.
6. Il livello di regolazione varia a seconda della categoria in cui rientra l'impianto di servizio o il servizio ferroviario di cui all'allegato II della direttiva 2012/34/UE. I servizi di categoria 2 ("servizi di base") sono i più regolamentati.

I servizi che rientrano nella categoria 3 ("servizi complementari") o nella categoria 4 ("servizi ausiliari") sono soggetti ad un regime relativamente meno rigido.
7. Un operatore dell'impianto di servizio che fornisce servizi di base è tenuto a garantire un accesso non discriminatorio. Alle richieste di accesso ai servizi di base deve essere data

¹ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 12, della direttiva 2012/34/UE, per operatore dell'impianto di servizio si intende un'entità pubblica o privata responsabile della gestione di uno o più impianti di servizio o della prestazione di uno o più servizi alle imprese ferroviarie di cui all'allegato II, punti da 2 a 4.

risposta entro limiti ragionevoli di tempo. Esse possono essere respinte solo se esistono alternative valide per l'impresa richiedente l'accesso. Se esistono conflitti tra diverse richieste, l'operatore dell'impianto di servizio cerca di soddisfare tutte le richieste nella misura del possibile². I canoni richiesti per la prestazione di un servizio di base non possono superare il costo della sua fornitura, aumentato di un profitto ragionevole.³

8. Anche i servizi complementari e i servizi ausiliari devono essere forniti in modo non discriminatorio. Tuttavia, i servizi complementari devono essere prestati su richiesta, mentre i servizi ausiliari devono essere resi solo se l'operatore dell'impianto di servizio decide di fornire tali servizi⁴. Se un servizio complementare o ausiliario è reso da un solo fornitore, i canoni richiesti per la prestazione di tale servizio non possono superare il costo della fornitura, aumentato di un profitto ragionevole.⁵
9. Per tutte le categorie di servizi, esiste l'obbligo di fornire informazioni al gestore dell'infrastruttura in merito alle modalità di accesso e di imposizione dei canoni per gli impianti di servizio ed i servizi ferroviari. Tali informazioni devono essere pubblicate nel prospetto informativo della rete⁶.

b. Finalità del regolamento di esecuzione

10. Il regolamento di esecuzione stabilisce in dettaglio la procedura e i criteri da seguire per l'accesso agli impianti di servizio e per l'uso dei servizi resi in tali impianti. In particolare, il regolamento di esecuzione prevede norme supplementari relative alla pubblicazione di informazioni sugli impianti di servizio da parte di un operatore e le procedure di accesso che devono essere da esso applicate.

c. Il regime di esenzione

11. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, comma 1, del regolamento di esecuzione, un operatore dell'impianto di servizio che soddisfa uno dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione può chiedere di essere esentato dall'applicazione della maggior parte delle disposizioni di tale regolamento.
12. È importante notare, in primo luogo, che un'esenzione ai sensi dell'articolo 2 del regolamento di esecuzione incide unicamente sugli obblighi stabiliti in tale regolamento. Gli obblighi stabiliti dalla direttiva 2012/34/UE continuano ad applicarsi, a prescindere dal fatto che un operatore dell'impianto di servizio sia esentato ai sensi del regolamento di esecuzione. Ciò significa che un operatore che è tenuto a fornire l'accesso ai sensi della direttiva sarà comunque tenuto a fornire l'accesso dopo aver ottenuto l'esenzione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento di esecuzione.
13. L'esenzione incide sulla portata degli obblighi di pubblicazione imposti dal regolamento di esecuzione. Tuttavia, non è possibile essere del tutto esonerati dall'obbligo di pubblicazione. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di esecuzione, un operatore dell'impianto di servizio deve

² Articolo 13, paragrafi 2, 4 e 5 della direttiva 2012/34/UE.

³ Articolo 31, paragrafo 7, della direttiva 2012/34/UE.

⁴ Articolo 13, paragrafi 7 e 8, della direttiva 2012/34/UE.

⁵ Articolo 31, paragrafo 8, della direttiva 2012/34/UE.

⁶ Vedasi Articolo 27, Articolo 31, paragrafo 10 ed Allegato IV (6) della direttiva 2012/34/UE.

in ogni caso pubblicare una descrizione dell'impianto di servizio. Tale descrizione deve comprendere almeno le informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d) e lettera m).

14. Oltre a limitare la portata degli obblighi di pubblicazione, un'esenzione esonera l'operatore dall'obbligo di applicare le norme procedurali del regolamento per quanto riguarda le richieste di accesso. Tuttavia, l'operatore deve in ogni caso applicare le norme procedurali per le richieste di accesso di cui all'articolo 13 della direttiva 2012/34/UE. Ciò include i requisiti relativi alle valide alternative e la conciliazione di richieste confliggenti.
15. L'ottenimento di un'esenzione dovrebbe servire ad alleggerire l'onere amministrativo che grava sull'operatore dell'impianto di servizio. Tuttavia, IRG-Rail desidera sottolineare che, per garantire un trattamento trasparente e non discriminatorio delle richieste di accesso confliggenti, può essere necessario che l'operatore esonerato elabori proprie procedure interne qualora decida di non applicare le procedure previste dal regolamento di esecuzione.

III. Criteri per ottenere un'esenzione

16. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento di esecuzione, possono beneficiare di un'esenzione tre categorie di impianti di servizio o servizi:
 - impianti di servizio o servizi che non rivestono un'importanza strategica per il funzionamento del mercato dei servizi di trasporto ferroviario, in particolare per quanto riguarda il livello di utilizzo della struttura, il tipo e il volume di traffico potenzialmente interessato e il tipo di servizi offerti nella struttura;
 - impianti di servizio o servizi gestiti o prestati in un contesto di mercato concorrenziale con una serie di concorrenti che forniscono servizi comparabili;
 - impianti di servizio o servizi nei casi in cui l'applicazione del regolamento di esecuzione potrebbe incidere negativamente sul funzionamento del mercato degli impianti di servizio.
17. Queste tre categorie sono alternative, vale a dire che solo una di esse deve essere soddisfatta perché un impianto di servizio o un servizio possa beneficiare di un'esenzione. Nei paragrafi che seguono, IRG-Rail analizzerà ciascuna delle tre categorie.

a. Criterio della "non importanza strategica"

18. Al fine di determinare la validità delle richieste di esenzione che sono presentate sulla base di questo criterio, gli organismi di regolamentazione dovranno effettuare una valutazione dell'importanza strategica del servizio o dell'impianto di servizio in questione in relazione al funzionamento del mercato dei servizi ferroviari.
19. Ai sensi del regolamento di esecuzione, l'importanza strategica dovrebbe essere valutata in particolare sulla base del livello di utilizzo dell'impianto di servizio, del tipo e del volume di traffico potenzialmente interessati e del tipo di servizi offerti nell'impianto. Tuttavia, tali criteri non sono esaustivi, poiché possono essere presi in considerazione anche altri fattori.
20. Dai criteri esemplificativi stabiliti nel regolamento di esecuzione risulta che la determinazione dell'importanza strategica di un servizio o di un impianto richiede un approccio economico. In altri termini, un servizio o un impianto può essere oggetto di esenzione se si ritiene che esso non rivesta importanza economica per il funzionamento

del mercato o dei mercati dei servizi di trasporto ferroviario per i quali esso costituisce un input rilevante.

21. L'importanza strategica nel senso suddetto può essere determinata sulla base di una serie di criteri economici differenti. Tali criteri dovrebbero servire a identificare l'importanza strategica di un servizio o di un impianto sia da un punto di vista qualitativo (ad esempio: l'operatore dell'impianto di servizio ha determinati legami societari che possono aumentare il rischio di chiusura del mercato?), sia da una prospettiva quantitativa (ad esempio: il servizio o l'impianto è di dimensioni e portata così limitate che può servire solo una quota trascurabile della domanda del mercato?).
22. Mentre alcuni dei criteri di valutazione possono essere rilevanti per tutte le categorie di servizi ed impianti di cui all'allegato II della direttiva 2012/34/UE, la varietà di tali categorie richiede un'ulteriore definizione dei criteri sulla base della sottoclassificazione di cui al punto 2 dell'allegato II della direttiva. Dopo tutto, l'importanza strategica - per esempio, di un terminal merci sarà determinata da diversi fattori rispetto all'importanza strategica di un impianto di rifornimento.
23. Gli organismi di regolamentazione includeranno i criteri pertinenti in un approccio caso per caso per le richieste di esenzione. Potrebbero decidere (nella misura in cui sono coinvolti criteri quantitativi) di identificare soglie generalmente applicabili che potrebbero essere utilizzate come indicatori.
24. Le variazioni in termini di dimensioni e portata dei vari mercati ferroviari nazionali impediscono a IRG-Rail di determinare soglie quantitative che possono essere applicate in tutti gli Stati Membri. Tali soglie generalmente applicabili rischierebbero di sovrastimare o sottostimare l'importanza strategica dei servizi e degli impianti negli Stati Membri i cui mercati ferroviari si discostano in modo significativo dalla media europea. Pertanto, spetta agli organismi nazionali di regolamentazione stabilire i livelli adeguati delle soglie indicative per il proprio Stato Membro, nel caso vengano applicate tali soglie.
25. Una richiesta di esenzione sulla base del criterio della "non importanza strategica" dovrebbe essere debitamente motivata dall'operatore dell'impianto di servizio. Ogni richiesta richiederà una valutazione approfondita da parte dell'organismo nazionale di regolamentazione.
26. Poiché l'importanza strategica è un concetto multiforme, in genere non è sufficiente basare la valutazione su un solo criterio. In linea di principio, gli organismi di regolamentazione dovranno tenere conto di più criteri al fine di determinare adeguatamente la (mancanza di) importanza strategica di un particolare servizio o impianto. Da questo punto di vista, gli organismi di regolamentazione potrebbero scegliere di avvalersi di intervalli di valori, anziché di soglie fisse per determinare il livello dei parametri quantitativi rilevanti.
27. Tenendo conto delle considerazioni svolte ai punti 19-22, IRG-Rail individua i seguenti criteri di valutazione che possono essere utilizzati per determinare l'importanza strategica per il funzionamento del mercato dei servizi di trasporto ferroviario:

Generale	<ul style="list-style-type: none"> • Affiliazione societaria tra l'operatore dell'impianto di servizio e una o più imprese ferroviarie • Fatturato annuale del servizio o dell'impianto • Quota di mercato del servizio o dell'impianto • Livello di utilizzo della capacità • Numero e motivo delle richieste di accesso rigettate negli ultimi tre anni • Esistenza di altri operatori all'interno dell'impianto di servizio • Per le <u>merci</u>: prossimità ad un corridoio ferroviario europeo per il trasporto merci (RFC) • Per i <u>passengeri</u>: rilevanza dell'impianto per gli Obblighi di Servizio Pubblico esistenti • L'impianto di servizio è collegato a una linea o rete con caratteristiche tecniche non standard • L'impianto di servizio è collegato ad una infrastruttura che è esentata ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 2012/34/UE
Stazioni passeggeri	<ul style="list-style-type: none"> • Numero dei binari • Numero di fermate dei treni • Numero di passeggeri
Terminali merci	<ul style="list-style-type: none"> • Volume della movimentazioni delle merci (es. in TEU e/o tonnellate) • Numero di treni
Impianti di smistamento/ formazione treni	<ul style="list-style-type: none"> • Volume di traffico • Numero o lunghezza dei binari
Impianti di sosta	<ul style="list-style-type: none"> • Numero o lunghezza dei binari
Centri di manutenzione	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun criterio addizionale
Altri impianti tecnici	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun criterio addizionale
Servizi di soccorso	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun criterio addizionale
Impianto di rifornimento	<ul style="list-style-type: none"> • Volume di carburante erogato (in litri)
Impianti portuali ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Volume della movimentazione intermodale o multimodale (ferro-mare), ad esempio in TEU e/o tonnellate • Numero di treni

⁷ Gli impianti di servizio all'interno di un'area portuale dovrebbero essere valutati in base al tipo di impianto di servizio, come ad esempio aree di smistamento, sosta o rifornimento carburante all'interno del porto.

b. Criterio del “contesto di mercato concorrenziale”

28. Conformemente al testo del regolamento di esecuzione, un impianto di servizio o un servizio può essere esentato in base a tale criterio se soddisfa le seguenti condizioni:
- l'impianto o il servizio è gestito o fornito in un contesto di mercato concorrenziale;
 - esiste una serie di concorrenti operanti sul mercato in questione che prestano servizi comparabili.
29. I servizi possono essere considerati parte di uno stesso mercato solo se esiste un grado sufficiente di sostituibilità tra di essi. Ciò, a sua volta, richiede la loro comparabilità.
30. Al fine di stabilire se un singolo servizio o impianto sia gestito in un ambiente sufficientemente competitivo da giustificare un'esenzione a norma del regolamento di esecuzione, gli organismi di regolamentazione devono tenere conto dei tre fattori seguenti:
- sostituibilità;
 - area geografica interessata;
 - livello di concorrenza.
31. I suddetti fattori sono applicati anche nella valutazione dei mercati nel contesto del diritto comunitario in materia di concorrenza. Ciò non significa, tuttavia, che gli organismi di regolamentazione debbano effettuare un'analisi completa del mercato, come avviene nel diritto della concorrenza, al fine di valutare una richiesta di esenzione nell'ambito del "contesto di mercato concorrenziale". Tenendo conto dell'ambito di applicazione e delle finalità delle esenzioni a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione, un'analisi di mercato completa può essere considerata sproporzionata.

Sostituibilità

32. Il punto di partenza di una valutazione è determinare quali impianti o servizi sostitutivi possano essere a disposizione dei clienti del richiedente. Altri servizi o impianti saranno in grado di esercitare pressione concorrenziale sul richiedente solo se possono essere considerati sostitutivi del servizio o dell'impianto del richiedente, vale a dire se sono abbastanza simili da consentire ai clienti di cambiare con l'altro servizio o impianto. Ad esempio, è improbabile che un terminale specializzato in rinfuse solide possa essere considerato un concorrente di un terminale specializzato in *container*, a causa della diversa natura delle loro attrezzature. Sebbene entrambi siano terminali, è improbabile che i loro servizi siano considerati intercambiabili dai loro clienti.

Area geografica

33. La sostituibilità non è determinata solo dalla comparabilità dei servizi e degli impianti, ma anche dalla distanza che li separa. Un impianto di servizio potrà esercitare una pressione concorrenziale su un altro impianto solo se entrambi sono ubicati in modo tale che i clienti siano in grado di cambiare l'uno con l'altro. La distanza entro la quale i clienti sono disposti ed in grado di effettuare il trasporto dipenderà dal tipo di servizio o impianto oggetto della valutazione.
34. Nel valutare l'area geografica interessata, gli organismi di regolamentazione non dovrebbero prestare attenzione esclusivamente alla natura del servizio, ma dovrebbero anche tenere conto delle caratteristiche pertinenti della rete ferroviaria alla quale è collegata la struttura del richiedente. E' improbabile che gli impianti di servizio su reti tecnicamente

diverse siano concorrenti diretti. In alcuni casi, anche i fattori tecnici possono rappresentare dei limiti ai mercati. Ad esempio, le reti vicine o collegate possono avere diversi sistemi di alimentazione. Le frontiere nazionali possono talvolta coincidere con o caratterizzare diversi tipi di alimentazione elettrica o anche i relativi requisiti normativi. In tale contesto, si dovrebbe prestare particolare attenzione ai corridoi ferroviari internazionali per il trasporto merci (RFC) che sono stati istituiti per agevolare le tracce ferroviarie all'interno della UE.

Livello di competizione

35. Tenuto conto della natura dell'impianto di servizio del richiedente e dell'area geografica rilevante per i servizi forniti in tale impianto, l'organismo nazionale di regolamentazione può successivamente determinare se esiste un contesto concorrenziale nel mercato rilevante. In particolare, il regolamento di esecuzione impone che vi sia una serie di concorrenti nel mercato rilevante. Nei mercati caratterizzati da elevate barriere all'ingresso, è opportuno prendere in considerazione gli incentivi alla collusione tacita. Pertanto, è ragionevole ritenere che un richiedente potrà beneficiare di un'esenzione solo se sono disponibili impianti di servizio alternativi, gestiti da almeno due società. È improbabile che un impianto di servizio in concorrenza con un altro impianto situato nelle vicinanze possa essere considerato operante in un ambiente concorrenziale.
36. In generale, il numero di concorrenti da solo non rispecchierà pienamente il livello di concorrenza in un mercato. Anche altri fattori possono svolgere un ruolo, come la dimensione (relativa) delle imprese concorrenti, le possibilità di ingresso nel mercato e il potere di mercato delle imprese richiedenti sul lato della domanda del mercato. Tali fattori possono essere presi in considerazione dagli organismi di regolamentazione se ritenuti necessari e/o pertinenti per la loro valutazione.
37. Oltre al numero di concorrenti, IRG-Rail suggerisce di scegliere tra i seguenti criteri per determinare il livello di concorrenza:
 - la dimensione relativa degli impianti concorrenti, in termini di quota di mercato o di reddito;
 - capacità disponibile;
 - possibilità di accesso al mercato;
 - possibilità di espansione della capacità;
 - potere contrattuale dell'acquirente.

c. Criterio dell'“impatto negativo sul mercato”

38. Mentre i primi due criteri di esenzione richiedono una valutazione della natura del servizio, della struttura o del mercato in cui opera, la terza clausola di esenzione si riferisce al regolamento di esecuzione stesso, stabilendo che può essere concessa un'esenzione per "impianti di servizio o servizi qualora l'applicazione del presente regolamento potrebbe incidere negativamente sul funzionamento del mercato degli impianti di servizio".
39. Ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), un regolamento di esecuzione può stabilire solo condizioni uniformi per l'attuazione di obblighi giuridici che fanno già parte della direttiva su cui esso si basa. Di conseguenza, gli obblighi derivanti dalla direttiva in questione - in questo caso la direttiva 2012/34/UE -

restano applicabili anche se è concessa un'esenzione dall'applicazione del regolamento di esecuzione. Pertanto, qualsiasi impatto negativo nel senso dell'"impatto negativo sul mercato" deve derivare dal modo specifico in cui il regolamento di esecuzione attua gli obblighi derivanti dalla direttiva 2012/34/UE, e non da tali obblighi.

40. Poiché un'esenzione può essere concessa solo in caso di effetti negativi che interessano non solo un singolo operatore di un impianto di servizio, ma il mercato dell'impianto di servizio in cui opera l'operatore medesimo, l'ambito di applicazione di tale esenzione sembra essere limitato. Ad eccezione dell'esempio di cui al considerando 2 del regolamento di esecuzione, nessun altro esempio è noto agli organismi di regolamentazione di situazioni in cui può essere fatto valere il criterio dell'impatto negativo.
41. I richiedenti che richiedano un'esenzione ai sensi della presente clausola sarebbero pertanto tenuti a indicare con esattezza quale disposizione o disposizioni del regolamento di esecuzione avrebbero tale impatto negativo sui relativi mercati degli impianti di servizio, al fine di consentire agli organismi di regolamentazione di decidere caso per caso.