

IRG-Rail (18) 7



**Independent Regulators' Group – Rail**

**IRG–Rail**

**Sous-groupe relatif à l'accès aux installations de service**

**Principes communs sur l'octroi de dérogations en vertu de  
l'article 2 (2) du Règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la  
Commission**

## **I. Introduction**

1. Le Règlement d'exécution 2017/2177 (ci-après : le Règlement d'exécution) définit des règles et procédures uniformes concernant certaines obligations incombant aux exploitants d'installations de service (EIS). Il développe l'obligation de produire des informations sur les services en publiant une description des installations de service.
2. En vertu de l'article 2 (2) du Règlement d'exécution, un EIS peut introduire auprès de son organisme de contrôle national une demande d'exemption d'une partie des obligations contenues dans le Règlement d'exécution.
3. Conformément à l'article 2 (5) du Règlement d'exécution, IRG-Rail définit dans ce document les principes communs en matière de prise de décision qui devraient être appliqués par les organismes de contrôle nationaux lorsqu'ils évaluent des demandes de dérogation en vertu de l'article 2 (2) du Règlement d'exécution.
4. En adoptant ces principes communs en matière de prise de décision, les organismes de contrôle conviennent d'un ensemble de principes essentiels. Ces principes visent à harmoniser le processus décisionnel relatif aux demandes de dérogations. Toutefois, les principes communs en matière de prise de décision doivent être adaptés à la situation du marché national dans les États membres. Par conséquent, IRG-Rail trouve un équilibre entre une approche commune pour les acteurs du marché d'une part et l'autonomie de contrôle nationale d'autre part.

## **II. Champ d'application des dérogations**

### **a. Réglementation des installations de service en vertu de la Directive 2012/34/UE**

5. La Directive 2012/34/UE constitue la base de la réglementation des installations de service et des services associés au transport ferroviaire. La directive impose un certain nombre d'obligations aux entités pouvant être considérées comme des EIS.<sup>1</sup> Ces obligations portent principalement sur les éléments suivants :
  - l'accès aux installations de service et aux services fournis dans ces installations ;
  - les redevances pour l'utilisation des installations de service et des services fournis dans ces installations ; et
  - la publication d'informations relatives aux installations de service et aux services fournis dans ces installations.
6. Le niveau de réglementation varie en fonction de la catégorie dont relève l'installation de service concernée ou le service associé au transport ferroviaire concerné tel(le) que visé(e) à l'annexe II de la Directive 2012/34/UE. Les services de catégorie 2 (« services de base ») sont ceux qui sont le plus réglementés.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 3 (12) de la Directive 2012/34/UE, un EIS est toute entité publique ou privée chargée de gérer une ou plusieurs installations de service ou de fournir à des entreprises ferroviaires un ou plusieurs des services visés à l'annexe II de la Directive, points 2, 3 et 4.

Les services qui relèvent de la catégorie 3 (« services complémentaires ») ou 4 (« services connexes ») sont comparativement soumis à un régime moins strict.

7. Un EIS qui preste des services de base est tenu d'accorder un accès non discriminatoire. Il doit être répondu aux demandes d'accès pour des services de base dans un délai raisonnable. Elles ne peuvent être refusées que si une alternative viable est disponible pour l'entreprise demandant l'accès. Lorsque des demandes concurrentes sont soumises à un EIS, il s'efforcera de satisfaire à toutes les demandes dans la mesure du possible.<sup>2</sup> Les redevances imposées pour fournir un service de base ne peuvent dépasser le coût de sa prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable.<sup>3</sup>
8. Les services complémentaires et connexes doivent également être fournis de manière non discriminatoire. Toutefois, les services complémentaires doivent être fournis sur demande, tandis que les services connexes ne doivent être fournis que si l'EIS décide de fournir de tels services.<sup>4</sup> Si un service complémentaire ou connexe est fourni par un seul fournisseur, les redevances imposées pour fournir ce service ne peuvent dépasser le coût de sa prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable.<sup>5</sup>
9. Pour toutes les catégories de services, il y a une obligation de communiquer des informations au gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne l'accès aux installations de service et aux services et la tarification de leur utilisation. Ces informations doivent être publiées dans le document de référence du réseau.<sup>6</sup>

#### b. Objet du Règlement d'exécution

10. Le Règlement d'exécution précise la procédure à suivre et les critères à remplir pour accéder aux installations de service et utiliser les services fournis dans ces installations. Le Règlement d'exécution définit notamment des règles supplémentaires concernant la publication d'informations sur l'installation de service par un EIS et les procédures d'accès à respecter par un EIS.

#### c. Le régime de dérogation

11. En vertu de l'article 2 (1), premier paragraphe du Règlement d'exécution, un EIS qui remplit un des critères visés à l'article 2 (2) du Règlement d'exécution peut demander à être exempté de l'application de la plupart des dispositions de ce Règlement.
12. Tout d'abord, il importe de remarquer qu'une dérogation en vertu de l'article 2 du Règlement d'exécution ne concerne que les obligations visées dans ce Règlement. Les obligations prévues dans la Directive 2012/34/UE continuent à s'appliquer, qu'un EIS soit exempté ou non en vertu du Règlement d'exécution. Cela signifie qu'un EIS qui est tenu d'accorder l'accès en vertu de la Directive sera toujours tenu à cette obligation après avoir obtenu une dérogation en vertu de l'article 2 (2) du Règlement d'exécution.
13. Une dérogation affecte l'ampleur des obligations de publication imposées par le Règlement d'exécution. Toutefois, il n'est pas possible d'être pleinement exempté de l'obligation de publication. Sur la base de l'article 5 du Règlement d'exécution, un EIS doit toujours publier

---

<sup>2</sup> Article 13 (2), (4) et (5) de la Directive 2012/34/UE.

<sup>3</sup> Article 31 (7) de la Directive 2012/34/UE.

<sup>4</sup> Article 13 (7) et (8) de la Directive 2012/34/UE.

<sup>5</sup> Article 31 (8) de la Directive 2012/34/UE.

<sup>6</sup> Voir l'article 27, l'article 31 (10) et l'annexe IV (6) de la Directive 2012/34/UE.

une description de l'installation de service. Cette description doit, au minimum, inclure les informations visées à l'article 4(2)(a) à (d) et(m).

14. En plus de limiter l'ampleur des obligations de publication, une dérogation libère un EIS de l'obligation d'appliquer les règles de procédure du Règlement en ce qui concerne les demandes d'accès. Toutefois, un EIS doit toujours suivre les règles de procédure pour les demandes d'accès telles que visées à l'article 13 de la Directive 2012/34/UE. Cela englobe les exigences relatives aux alternatives viables et à la conciliation des demandes concurrentes.
15. Obtenir une dérogation devrait permettre d'alléger les charges administratives imposées à un EIS. Néanmoins, IRG-Rail souhaite attirer l'attention sur le fait que garantir un traitement transparent et non discriminatoire de demandes d'accès concurrentes peut obliger un EIS exempté à élaborer ses propres procédures internes s'il décide de ne pas appliquer les procédures visées dans le Règlement d'exécution.

### **III. Critères pour bénéficier d'une dérogation**

16. Conformément à l'article 2 (2) du Règlement d'exécution, trois catégories d'installations de service ou de services peuvent bénéficier d'une dérogation :
  - les installations de service ou les services qui ne revêtent pas une importance stratégique pour le fonctionnement du marché des services de transport ferroviaire, notamment en ce qui concerne le niveau d'utilisation de l'installation, le type et le volume de trafic qui pourraient être affectés et le type de services offerts dans les installations ;
  - les installations de service ou les services qui sont exploités ou fournis dans un environnement de marché concurrentiel où diverses entreprises offrent des services similaires ;
  - les installations de service ou les services sur le fonctionnement du marché desquels l'application du Règlement d'exécution pourrait avoir une incidence négative.
17. Ces trois catégories constituent autant de possibilités alternatives, ce qui signifie qu'il suffit que l'une d'elles soit concernée pour qu'une installation de service ou un service puisse bénéficier d'une dérogation. IRG-Rail analysera chacune de ces trois catégories dans les paragraphes suivants.
  - a. Le motif « aucune importance stratégique »
18. Afin de déterminer la validité des demandes de dérogation introduites sur la base de ce motif, les organismes de contrôle devront procéder à une évaluation de l'importance stratégique du service concerné ou de l'installation de service concernée par rapport au fonctionnement du/des marché(s) des services de transport ferroviaire concerné(s).
19. En vertu du Règlement d'exécution, l'importance stratégique devrait notamment être évaluée sur la base du niveau d'utilisation de l'installation, du type et du volume de trafic qui pourraient être affectés et du type de services offerts dans l'installation. Toutefois, ces critères ne sont pas exhaustifs, ce qui signifie que d'autres facteurs peuvent également être pris en considération.
20. Les exemples de critères mentionnés dans le Règlement d'exécution montrent clairement que déterminer l'importance stratégique d'un service ou d'une installation de service

nécessite une approche économique. En d'autres termes, un service ou une installation de service peut être exempté(e) s'il/si elle est considéré(e) comme n'ayant aucune importance économique pour le fonctionnement du/des marché(s) de services de transport ferroviaire pour lequel/lesquels il/elle constitue un input important.

21. Une importance stratégique au sens susmentionné peut être déterminée sur la base d'un certain nombre de critères économiques différents. Ces critères devraient servir à identifier l'importance stratégique d'un service ou d'une installation de service d'un point de vue qualitatif (par exemple, l'EIS a-t-il des liens avec des sociétés liées qui sont susceptibles d'accroître le risque de verrouillage du/des marché(s) ?) comme d'un point de vue quantitatif (par exemple : le service ou l'installation de service est-il/elle d'une taille et d'une portée à ce point limitées qu'il/elle ne peut servir qu'une part négligeable de la demande du marché ?).
22. Alors que plusieurs critères d'évaluation peuvent être pertinents pour toutes les catégories de services et d'installations de service mentionnées dans l'annexe II à la Directive 2012/34/UE, la nature variée de ces catégories nécessite une description plus précise des critères sur la base de la sous-classification visée au point 2 de l'annexe II à la Directive. Après tout, l'importance stratégique d'une gare de fret, par exemple, sera déterminée par des facteurs autres que l'importance stratégique d'une installation de ravitaillement en combustible.
23. Les organismes de contrôle intégreront les critères pertinents dans une approche au cas par cas des demandes de dérogation. Ils peuvent décider (dans la mesure où des critères quantitatifs sont définis) de prévoir des seuils d'application générale pouvant être utilisés comme indicateurs.
24. Les variations en termes de taille et d'étendue des différents marchés ferroviaires nationaux empêchent IRG-Rail de fixer des seuils quantitatifs susceptibles de s'appliquer dans tous les États membres. De tels seuils d'application générale risqueraient de surestimer ou sous-estimer l'importance stratégique des services et installations de service dans les États membres dont les marchés ferroviaires s'écartent sensiblement de la moyenne européenne. Par conséquent, il appartient aux organismes de contrôle nationaux de fixer des niveaux appropriés pour les seuils indicatifs pour leur propre État membre lorsque des seuils sont appliqués.
25. Une demande de dérogation sur la base du motif de l'absence d'importance stratégique devrait être dûment motivée par l'EIS. Toute demande requerra une évaluation approfondie par l'organisme de contrôle national.
26. Comme l'importance stratégique est un concept couvrant de multiples facettes, il n'est généralement pas suffisant de fonder l'évaluation sur un seul critère. De manière générale, les organismes de contrôle devront habituellement prendre en compte de multiples critères pour déterminer correctement l'(absence d')importance stratégique d'un service donné ou d'une installation de service donnée. À cet égard, les organismes de contrôle peuvent décider d'utiliser des fourchettes plutôt que des seuils fixes lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau des paramètres quantitatifs pertinents.
27. Compte tenu des considérations formulées aux paragraphes 19-22, IRG-Rail identifie les critères d'évaluation suivants pouvant être utilisés pour déterminer l'importance stratégique pour le fonctionnement du marché des services de transport ferroviaire :

<b>Généralités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liens entre l'EIS et une ou plusieurs entreprises ferroviaires (sociétés liées)</li> <li>• Chiffre d'affaires annuel du service ou de l'installation de service</li> <li>• Part de marché du service ou de l'installation de service</li> <li>• Niveau d'utilisation des capacités</li> <li>• Nombre et motif des demandes d'accès ayant été refusées au cours des trois dernières années</li> <li>• Existence d'autres exploitants d'installations de service au sein de l'installation de service</li> <li>• Pour le <u>fret</u> : proximité d'un corridor de fret ferroviaire européen</li> <li>• Pour les <u>voyageurs</u> : pertinence de l'installation pour les obligations de service public existantes</li> <li>• L'installation de service est reliée à une ligne ou un réseau présentant des caractéristiques techniques non standard</li> <li>• L'installation de service est reliée à une infrastructure exemptée en vertu de l'article 2, § 4, de la Directive 2012/34/UE</li> </ul>
<b>Gares de voyageurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de voies ferrées</li> <li>• Nombre d'arrêts</li> <li>• Nombre de voyageurs</li> </ul>
<b>Terminaux de marchandises</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de transbordement, par exemple en EVP et/ou tonnes</li> <li>• Nombre de trains</li> </ul>
<b>Gares de triage/gares de formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de trafic</li> <li>• Nombre ou longueur des voies ferrées</li> </ul>
<b>Voies de garage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre ou longueur des voies</li> </ul>
<b>Installations d'entretien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun critère supplémentaire</li> </ul>
<b>Autres infrastructures techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun critère supplémentaire</li> </ul>
<b>Infrastructures d'assistance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun critère supplémentaire</li> </ul>
<b>Infrastructures de ravitaillement en combustible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de combustible fourni (en litres)</li> </ul>
<b>Infrastructures portuaires<sup>7</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de transbordement intermodal ou multimodal (rail-bateau), par exemple en EVP et/ou en tonnes</li> <li>• Nombre de trains</li> </ul>

<sup>7</sup> Les installations de service dans un Port devraient être évaluées en fonction du type d'installation de service, par ex. une gare de triage, des voies de garage ou une infrastructure de ravitaillement en combustible dans le port.

b. Le motif « environnement de marché concurrentiel »

28. Selon le texte du Règlement d'exécution, une installation de service ou un service peut être exempté sur la base de ce motif s'il/si elle remplit les conditions suivantes :
- L'installation de service ou le service est exploité(e) ou fourni(e) dans un environnement de marché concurrentiel ;
  - Diverses entreprises offrant des services similaires exercent leurs activités sur le marché en question.
29. Les services ne peuvent être considérés comme faisant partie d'un seul et même marché que s'il y a un degré suffisant de substitution entre ces services. Il en résulte que ces services doivent être comparables.
30. Afin de déterminer si un service donné ou une installation de service donnée est exploité(e) dans un environnement qui est suffisamment concurrentiel pour garantir une dérogation en vertu du Règlement d'exécution, les organismes de contrôle doivent tenir compte des trois facteurs suivants :
- Interchangeabilité ;
  - Zone géographique concernée ;
  - Niveau de concurrence.
31. Ces concepts sont également appliqués dans l'évaluation des marchés dans le contexte du droit européen de la concurrence. Toutefois, cela ne signifie pas que les organismes de contrôle doivent réaliser une analyse complète du marché telle que celles réalisées en droit de la concurrence pour évaluer une demande de dérogation adressée pour le motif « environnement de marché concurrentiel ». Compte tenu de la portée et de l'objet des dérogations sur la base de l'article 2 (2) du Règlement d'exécution, une analyse complète du marché peut être considérée comme disproportionnée.

**Interchangeabilité**

32. Le point de départ d'une évaluation consiste à déterminer quels substituts peuvent être disponibles pour les clients du demandeur. D'autres services ou installations de service ne seront en mesure d'exercer une pression concurrentielle sur le demandeur que s'ils peuvent être considérés comme un substitut pour le service ou l'installation de service du demandeur, par ex. s'ils sont suffisamment similaires pour permettre aux clients de passer à l'autre service ou installation de service. Par exemple, il est peu probable qu'un terminal spécialisé dans le vrac sec soit considéré comme un concurrent d'un terminal spécialisé dans les conteneurs, en raison de leur équipement différent. Même si tous deux sont des terminaux, il est peu probable que leurs services soient considérés comme interchangeables par leurs clients.

**Zone géographique**

33. Le caractère remplaçable n'est pas seulement déterminé par la comparabilité des services et installations de service, mais également par la distance qui les sépare. Une installation de service ne sera en mesure d'exercer une pression concurrentielle sur une autre installation que si la localisation des deux installations est telle que les clients sont en

mesure de passer de l'une à l'autre. La zone dans laquelle les clients sont désireux et capables de voyager dépendra du type de service ou d'installation qui est évalué.

34. Pour évaluer la zone géographique pertinente, les organismes de contrôle devraient non seulement tenir compte de la nature du service, mais également prendre en considération les caractéristiques pertinentes du réseau ferroviaire à laquelle l'installation demanderesse est reliée. Il est peu probable que des installations de service sur des réseaux techniquement différents soient des concurrents directs. Dans certains cas, des facteurs techniques peuvent également fixer des limites aux marchés. Par exemple, des réseaux voisins ou joints sont susceptibles d'avoir des systèmes électriques différents. Les frontières nationales peuvent parfois marquer ou coïncider avec différents types d'alimentation électrique ou même avec des exigences réglementaires y afférentes. Dans ce contexte, il convient de prêter une attention particulière aux corridors de fret ferroviaire (CFF) internationaux qui ont été créés pour faciliter les sillons ferroviaires à l'intérieur de l'UE.

#### **Niveau de concurrence**

35. Compte tenu de la nature de l'installation de service du demandeur et de la zone géographique pertinente pour les services fournis dans cette installation, l'organisme de contrôle national peut ensuite déterminer si un environnement concurrentiel existe sur le marché concerné. Le Règlement d'exécution requiert notamment qu'il y ait diverses entreprises concurrentes sur le marché concerné. Sur les marchés caractérisés par d'importantes barrières à l'entrée, la présence d'incitants à une entente tacite devrait être contrôlée. Par conséquent, il est raisonnable de dire qu'un demandeur ne sera en mesure de bénéficier d'une dérogation que s'il y a plusieurs installations de service disponibles, qui sont exploitées par au moins deux sociétés. Il est peu probable qu'une installation de service ne faisant concurrence qu'avec une installation de service à proximité soit considérée comme exerçant ses activités dans un environnement concurrentiel.
36. De manière générale, le nombre de concurrents à lui seul ne permet pas de rendre pleinement compte du niveau de concurrence sur un marché. D'autres facteurs peuvent également jouer un rôle, comme la taille (relative) des sociétés concurrentes, les possibilités d'accéder au marché et le pouvoir de marché des sociétés du côté de la demande du marché. De tels facteurs peuvent être pris en compte par les organismes de contrôle dans la mesure où ils les considèrent nécessaires et/ou pertinents pour leur évaluation.
37. Outre le nombre de concurrents, IRG-Rail suggère de choisir des critères de la liste ci-dessous pour déterminer le niveau de concurrence :
- la taille relative des installations en concurrence, en termes de part de marché ou de chiffre d'affaires ;
  - la capacité disponible ;
  - les possibilités d'entrée sur le marché ;
  - les possibilités d'extension de capacité ;
  - la puissance d'achat compensatrice.



c. Le motif « incidence négative sur le marché »

38. Alors que les deux premiers motifs de dérogation nécessitent une évaluation de la nature du service ou de l'installation de service ou du marché sur lequel elle opère, la troisième clause de dérogation renvoie au Règlement d'exécution lui-même en prévoyant qu'une dérogation peut être accordée pour « *les installations de service ou les services sur le fonctionnement du marché desquels l'application du présent règlement pourrait avoir une incidence négative.* »
39. Selon l'article 291 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), un règlement d'exécution ne peut définir que des conditions uniformes d'exécution d'obligations juridiques qui font déjà partie intégrante de la directive sur laquelle il se base. Par conséquent, les obligations qui découlent de la directive en question - en l'occurrence la Directive 2012/34/UE - restent applicables même si une dérogation au Règlement d'exécution est accordée. Par conséquent, une incidence négative au sens du motif « incidence négative sur le marché » doit venir de la manière spécifique dont le Règlement d'exécution exécute les obligations découlant de la Directive 2012/34/UE, et non de ces obligations elles-mêmes.
40. Dès lors qu'une dérogation ne peut être accordée que s'il y a des effets négatifs affectant non pas un seul EIS, mais le marché des installations de service sur lequel l'EIS exerce ses activités, le champ d'application de ce motif de dérogation semble assez restreint. Hormis l'exemple donné dans le 2<sup>e</sup> considérant du Règlement d'exécution, les organismes de contrôle n'ont pas connaissance d'autres exemples de situations dans lesquelles le motif d'incidence négative pourrait être invoqué avec succès.
41. Tout demandeur demandant une dérogation sur la base de cette clause serait par conséquent tenu de dire exactement quelle disposition ou quelles dispositions du Règlement d'exécution aurait/auraient une telle incidence négative sur le(s) marché(s) des installations de service concerné(s) afin de permettre aux organismes de contrôle de prendre une décision au cas par cas.