ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.1.2013
SWD(2013) 13 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Νοεμβρίου 2012 για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών και τη διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής

{COM(2013) 29 final}
{SWD(2013) 12 final}

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Νοεμβρίου 2012 για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών και τη διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής

Επικεφαλής ΓΔ: MOVE

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Ο ενιαίος ευρωπαϊκός σιδηροδρομικός χώρος, όπως ορίζεται στη Λευκή Βίβλο για την πολιτική μεταφορών του 2011, στοχεύει στη δημιουργία ενιαίας σιδηροδρομικής αγοράς εντός της οποίας οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις (ΣΕ) μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες χωρίς περιττούς τεχνικούς και διοικητικούς φραγμούς. Παρά την υφιστάμενη νομοθεσία, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα απόδοσης και ανταγωνισμού.

Η σιδηροδρομική υποδομή αποτελεί τον κεντρικό κορμό και την κινητήρια δύναμη της εσωτερικής αγοράς αλλά και φυσικό μονοπώλιο λόγω του υψηλού της κόστους. Δεδομένης της αυξανόμενης πίεσης στα δημόσια οικονομικά, η βελτιωμένη απόδοση είναι περισσότερο κρίσιμης σημασίας από ποτέ για την εξασφάλιση της βέλτιστης διαχείρισης και αξιοποίησης της κοινής υποδομής από τις διάφορες ΣΕ. Πρέπει να αντιμετωπιστούν οι φραγμοί εισόδου στον σιδηροδρομικό τομέα ώστε να καταστεί δυνατή η αειφόρος ανάπτυξη.

Η ενίσχυση της ενιαίας αγοράς με τη βελτιστοποίηση της διακυβέρνησης της διαχείρισης των υποδομών, ιδίως εξασφαλίζοντας ότι ο διαχειριστής υποδομών α) εκτελεί ένα συνεκτικό σύνολο καθηκόντων, συντονίζεται με τους ομότιμούς του σε επίπεδο ΕΕ για διασυνοριακά ζητήματα και ανταποκρίνεται στις ανάγκες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων («πρόκληση όσον αφορά την απόδοση»)· και β) επιτρέπει την αποτελεσματική και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην υποδομή («πρόκληση όσον αφορά την ισότιμη πρόσβαση»), αποτελεί έναν τρόπο με τον οποίο μπορεί να υποστηριχθεί η εν λόγω αειφόρος ανάπτυξη.

Πρώτον, ανακύπτει μια πρόκληση όσον αφορά την απόδοση διότι η υφιστάμενη διακυβέρνηση δεν παρέχει επαρκή κίνητρα και μέσα ώστε να μπορούν οι διαχειριστές υποδομών (ΔΥ) να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγοράς υπηρεσιών μεταφορών και να συμβάλλουν στη βελτιστοποίηση της απόδοσης του τομέα συνολικά. Παρόλο που η αναδιατύπωση της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους θέσπισε την υποχρέωση διαβούλευσης των ΔΥ με τους χρήστες και προβλέπει τη χρήση συστημάτων και στόχων απόδοσης, οι προβλέψεις αυτές δεν επιτρέπουν το διαρθρωμένο και συνεχή διάλογο με τους χρήστες. Επιπροσθέτως, η κατανομή των διαφόρων καθηκόντων διαχείρισης υποδομών μεταξύ των διαφόρων παραγόντων της αγοράς ενδέχεται να οδηγήσει σε ανακολουθίες στη διαχείριση των υποδομών και να αυξήσει το κόστος συντονισμού. Τέλος, σημαντική προϋπόθεση για την ολοκλήρωση του ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου αποτελεί η βελτίωση της λειτουργίας της διασυνοριακής συνεργασίας των ΔΥ.

Δεύτερον, οι συγκρούσεις συμφερόντων σε κάθετα ολοκληρωμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις οδηγούν φυσικά σε πρακτικές προστατευτισμού των ιστορικά κατεστημένων φορέων, οι οποίες στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό στις σιδηροδρομικές μεταφορές για όλους τους άλλους αιτούντες και, συνεπώς, οδηγούν σε μια «πρόκληση όσον αφορά την ισότιμη πρόσβαση». Η εμπειρία της τελευταίας δεκαετίας έχει αποδείξει ότι η εφαρμογή των υφιστάμενων απαιτήσεων διαχωρισμού δεν απέτρεψε πλήρως τις συγκρούσεις συμφερόντων και τις πρακτικές διακρίσεων σε σχέση με την πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή και συναφείς υπηρεσίες. Επιπροσθέτως, το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο έχει αποδειχθεί ανεπαρκές στον εντοπισμό και την πρόληψη περιπτώσεων διασταυρούμενων επιδοτήσεων από τους ΔΥ στους κατεστημένους φορείς. Ακόμα και οι ενισχυμένες εξουσίες των ρυθμιστικών αρχών που προβλέπονται στην αναδιατύπωση δεν δύναται να αποτρέψουν την κατάσταση αυτή, καθώς ο κίνδυνος είναι εγγενής στην υφιστάμενη δομή.

Τα ανωτέρω περιγραφόμενα προβλήματα και τα μέτρα που προτείνονται για την αντιμετώπισή τους θα επηρεάσουν μεγάλο αριθμό παραγόντων της σιδηροδρομικής αγοράς, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών αρχών, των ΔΥ, των ΣΕ και, εμμέσως, επίσης των επιβατών και των χρηστών υπηρεσιών εμπορευματικών σιδηροδρομικών μεταφορών.

2. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

Τα άρθρα 58, 90 και 100 της Συνθήκης θέτουν για τους σιδηροδρόμους τους στόχους μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής μεταφορών της ΕΕ.

Οι ενέργειες των κρατών μελών δεν μπορούν από μόνες τους να εξασφαλίσουν τη συνοχή της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών της ΕΕ και να αντιμετωπίσουν την αποκλίνουσα ερμηνεία της νομοθεσίας, καθώς η ύπαρξη εθνικών κανόνων και η κατώτερη του βέλτιστου λειτουργία των εθνικών θεσμών, που λειτουργούν ως φραγμοί στην εσωτερική αγορά, βρίσκονται στην πραγματικότητα στο επίκεντρο του προβλήματος. Η δράση σε επίπεδο ΕΕ στοχεύει στην εξασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής του κεκτημένου της ΕΕ στο σιδηροδρομικό τομέα, γεγονός που θα οδηγήσει στη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου χωρίς περιττούς διοικητικούς και τεχνικούς φραγμούς.

3. ΣΤΟΧΟΙ

Γενικός στόχος: Να ενισχυθεί περαιτέρω η διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής, ενισχύοντας έτσι την ανταγωνιστικότητα του σιδηροδρομικού τομέα έναντι των άλλων μέσων μεταφοράς και αναπτύσσοντας περαιτέρω τον ενιαίο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο.

Ειδικοί στόχοι:

Πρόκληση όσον αφορά την αποδοτική διαχείριση:

1. Να βελτιωθεί η ικανότητα των ΔΥ να διαχειρίζονται αποδοτικά την υποδομή προς όφελος των χρηστών

Πρόκληση όσον αφορά την ισότιμη πρόσβαση:

2. Να εξαλειφθούν οι περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στην υποδομή.

Επιχειρησιακοί στόχοι:

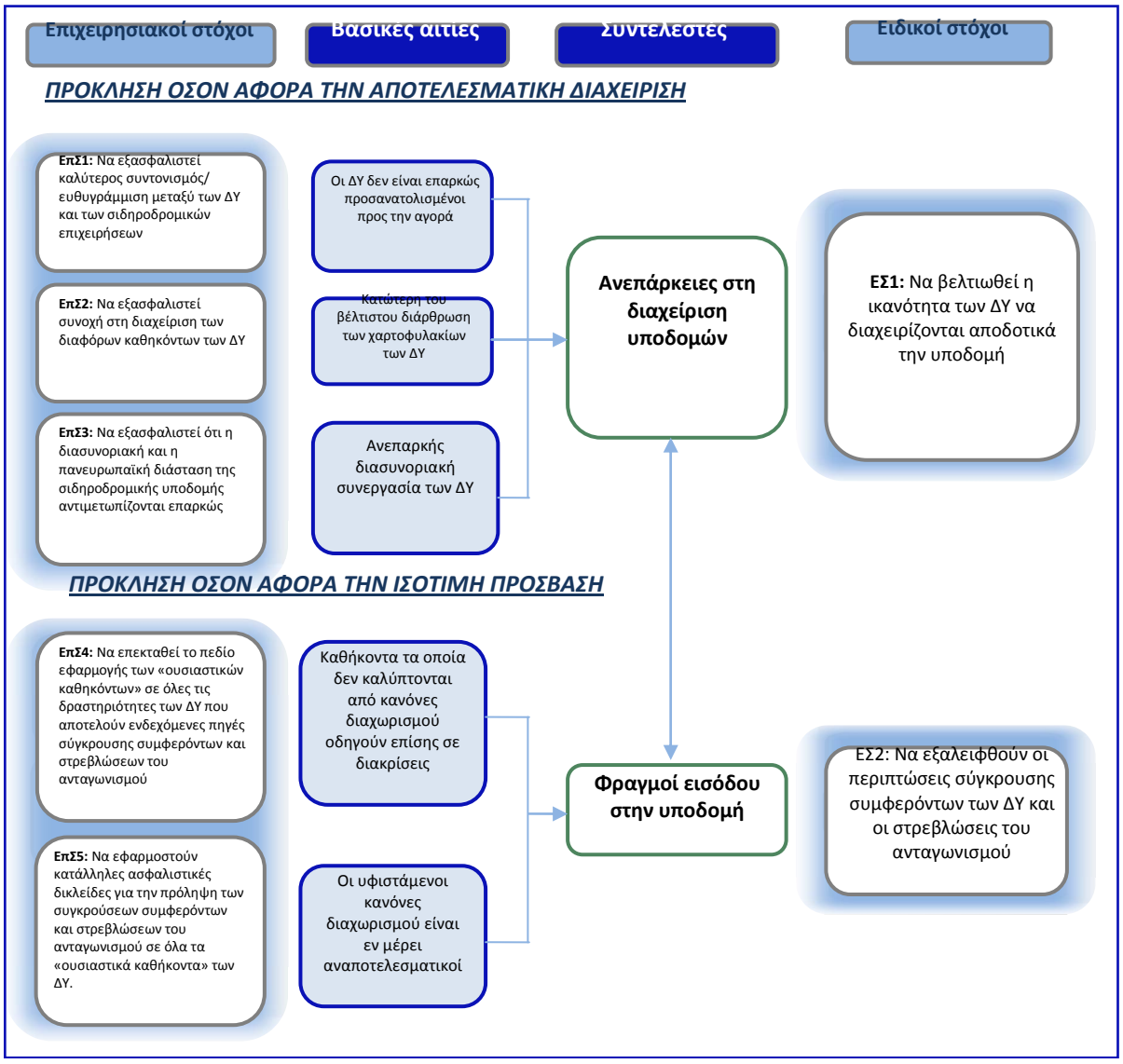
Πρόκληση όσον αφορά την αποδοτική διαχείριση:

1. Να εξασφαλιστεί καλύτερος συντονισμός/ ευθυγράμμιση μεταξύ των ΔΥ και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.
2. Να εξασφαλιστεί η συνοχή στη διαχείριση των διαφόρων καθηκόντων των ΔΥ
3. Να εξασφαλιστεί ότι η διασυνοριακή και η πανευρωπαϊκή διάσταση της σιδηροδρομικής υποδομής αντιμετωπίζονται επαρκώς.

Πρόκληση όσον αφορά την ισότιμη πρόσβαση:

1. Να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής των «ουσιαστικών καθηκόντων» σε όλες τις δραστηριότητες των ΔΥ που αποτελούν ενδεχόμενες πηγές σύγκρουσης συμφερόντων και στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.
2. Να εφαρμοστούν κατάλληλες ασφαλιστικές δικλείδες για την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων και στρεβλώσεων του ανταγωνισμού σε όλα τα «ουσιαστικά καθήκοντα» των ΔΥ.

Σχήμα 1 – Καταγραφή των παραγόντων πρόκλησης προβλημάτων, των βασικών αιτιών και των στόχων



4. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Για να αντιμετωπιστούν οι δύο κύριες προκλήσεις της απόδοσης και της ισότιμης πρόσβασης ώστε να εξευρεθεί η βέλτιστη δομή διακυβέρνησης, ελέγχθηκαν πέντε ομάδες επιλογών, καθεμιά από τις οποίες προτείνει μέτρα για την αντιμετώπιση των διαφόρων στοιχείων του προβλήματος, όπως ο συντονισμός της αγοράς, η συνέπεια στη λειτουργία, οι διασυνοριακές διασυνδέσεις, οι συγκρούσεις συμφερόντων και η ισότιμη πρόσβαση. Για κάθε ομάδα αναπτύχθηκαν δύο έως τέσσερις επιλογές επιπροσθέτως των βασικών επιλογών. Ο συνδυασμός όλων αυτών των επιλογών θα μπορούσε να οδηγήσει θεωρητικά σε 576 σενάρια. Για να μειωθεί η πολυπλοκότητα, ο προκαταρκτικός έλεγχος για κάθε δέσμη μέτρων βασίστηκε στις απόψεις των εμπλεκόμενων φορέων, στη συμμόρφωση με τις αρχές της επικουρικότητας/αναλογικότητας, στην αποτελεσματικότητα όσον αφορά τους πολιτικούς στόχους και τη συνολική εφικτότητα. Στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται οι 11 επιλογές που διατηρήθηκαν, συμπεριλαμβανομένων 5 βασικών σεναρίων των 19 επιλογών που αξιολογήθηκαν.

Στοιχείο προβλήματος	Αντίστοιχη κατηγορία επιλογών	Επιλογές πολιτικής που εξετάστηκαν	Διατηρήθηκε
Ανεπαρκής προσανατολισμός των ΔΥ στην αγορά	**Επιλογές Σ:** Συντονισμός μεταξύ των ΔΥ και των ΣΕ	**Επιλογή Σ0: Βασικό σενάριο** – βελτιώσεις όπως προβλέπονται στην αναδιατύπωση	√
		Επιλογή Σ1: Συμμετοχή των ΣΕ στο διοικητικό συμβούλιο των ΔΥ	
		Επιλογή Σ2: Συντονιστικοί φορείς ΔΥ - ΣΕ	√
		Επιλογή Σ3: Ευθυγράμμιση μέσω νέων χρηματοοικονομικών κινήτρων	
Διαχείριση των καθηκόντων των ΔΥ κατά μη συνεκτικό τρόπο	**Επιλογές Κ:** Συνεκτική διαχείριση βασικών καθηκόντων	**Επιλογή Κ0:** Βασικό σενάριο – το περιεχόμενων των υφιστάμενων ουσιαστικών καθηκόντων διασαφηνίζεται από το ΔΕΕ	√
		Επιλογή Κ1: Νέος μηχανισμός συντονισμού μεταξύ των διάφορων οντοτήτων που είναι υπεύθυνες για τα καθήκοντα των ΔΥ	
		Επιλογή Κ2: Ενοποιημένοι ΔΥ (όλα τα καθήκοντα των ΔΥ υπό την ευθύνη των ΔΥ)	√
Ανεπαρκής διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των ΔΥ	**Επιλογές ΔΣ:** Διασυνοριακή διαχείριση των ΔΥ	**Επιλογή ΔΣ0: Βασικό σενάριο – εφαρμογή του υφιστάμενου δικαίου της ΕΕ (της αναδιατύπωσης, του κανονισμού για τους σιδηροδρομικούς εμπορευματικούς διαδρόμους κ.λπ.)**	√
		Επιλογή ΔΣ1: Δημιουργία δικτύου ΔΥ της ΕΕ	√
		Επιλογή ΔΣ2: Δημιουργία μιας δομής της ΕΕ για την ενσωμάτωση των εθνικών ΔΥ	
Πρέπει να εξασφαλιστεί ισότιμη	**Επιλογή ΚΔ:** Καθήκοντα υποκείμενα σε	**ΚΔ0:** Βασικό σενάριο – οι απαιτήσεις διαχωρισμού ισχύουν μόνο για την κατανομή σιδηροδρομικών διαδρόμων και τη χρέωση πρόσβασης	√

πρόσβαση σε όλα τα βασικά καθήκοντα	απαιτήσεις διαχωρισμού	**Επιλογή ΚΔ1: Διαχωρισμός υφιστάμενων ουσιαστικών καθηκόντων + διαχείρισης της κυκλοφορίας**	
		Επιλογή ΚΔ2: Διαχωρισμός υφιστάμενων ουσιαστικών καθηκόντων + διαχείρισης της κυκλοφορίας + συντήρησης	
		Επιλογή ΚΔ3: Διαχωρισμός όλων των καθηκόντων των ΔΥ	✓
Συγκρούσεις συμφερόντων στη διαχείριση των καθηκόντων των ΔΥ	**Επιλογές Δ:** Τρόπος διαχωρισμού των ΔΥ από τις ΣΕ	**Επιλογή Δ0: Βασικό σενάριο** – υφιστάμενες απαιτήσεις διαχωρισμού για τα ουσιαστικά καθήκοντα όπως ερμηνεύονται στις προσεχείς αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.	✓
		Επιλογή Δ1: Πρόσθετες αρμοδιότητες για τους ρυθμιστικούς φορείς	
		Επιλογή Δ2: Διασαφήνιση στο δίκαιο της ΕΕ των συγκεκριμένων επιπτώσεων των υφιστάμενων υποχρεώσεων διαχωρισμού	✓
		Επιλογή Δ3: Θεσμικός διαχωρισμός	✓
		Επιλογή Δ4: Υπεύθυνος συμμόρφωσης σε ολοκληρωμένες δομές	

Μετά τον έλεγχο, διατηρήθηκαν μόνο τα ακόλουθα σενάρια και επιλογές:

Κατηγορία επιλογών	Βασικό σενάριο	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3
Συντονισμός μεταξύ των ΔΥ και των ΣΕ	**Επιλογή Σ0:** Βελτιώσεις όπως προβλέπονται στην αναδιατύπωση	**Επιλογή Σ2:** Συντονιστικοί φορείς	**Επιλογή Σ2:** Συντονιστικοί φορείς	**Επιλογή Σ2:** Συντονιστικοί φορείς
Συνεκτική διαχείριση βασικών καθηκόντων	**Επιλογή Κ0:** τα υφιστάμενα ουσιαστικά καθήκοντα διασαφηνίζονται από το Δικαστήριο αλλά το πεδίο εφαρμογής παραμένει περιορισμένο	**Επιλογή Κ2:** Ενοποιημένοι ΔΥ	**Επιλογή Κ2:** Ενοποιημένοι ΔΥ	**Επιλογή Κ2:** Ενοποιημένοι ΔΥ
Διασυνοριακή διαχείριση των ΔΥ	**Επιλογή ΔΣ0:** Εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ - της αναδιατύπωσης, του κανονισμού για τους διαδρόμους σιδηροδρομικών εμπορευματικών	**Επιλογή ΔΣ1:** Δημιουργία δικτύου ΔΥ της ΕΕ	**Επιλογή ΔΣ1:** Δημιουργία δικτύου ΔΥ της ΕΕ	**Επιλογή ΔΣ1:** Δημιουργία δικτύου ΔΥ της ΕΕ

	μεταφορών			
Καθήκοντα υποκείμενα σε απαιτήσεις διαχωρισμού	**Επιλογή ΚΔ0:** Μόνο η κατανομή σιδηροδρομικών διαδρόμων και η χρέωση πρόσβασης διαχωρίζονται	**Επιλογή ΚΔ3:** Διαχωρισμός όλων των καθηκόντων των ΔΥ	**Επιλογή ΚΔ3:** Διαχωρισμός όλων των καθηκόντων των ΔΥ	**Επιλογή ΚΔ3:** Διαχωρισμός όλων των καθηκόντων των ΔΥ
Τρόπος διαχωρισμού	**Επιλογή Δ0:** Υφιστάμενες απαιτήσεις διαχωρισμού	**Επιλογή Δ0:** Υφιστάμενες απαιτήσεις διαχωρισμού	**Επιλογή Δ2:** Διασαφήνιση στο δίκαιο της ΕΕ των συγκεκριμένων επιπτώσεων των υφιστάμενων υποχρεώσεων διαχωρισμού	**Επιλογή Δ3:** Θεσμικός διαχωρισμός

5. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Διενεργήθηκε εκτίμηση των κύριων οικονομικών επιπτώσεων των σεναρίων, βάσει των επιπτώσεών τους στο σιδηροδρομικό τομέα. Η έκθεση εστιάζει στις άμεσες επιπτώσεις στο σιδηροδρομικό τομέα όσον αφορά το κόστος επιβολής της νομοθεσίας, το κόστος των συναλλαγών, το ρυθμιστικό κόστος, το κόστος των πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις, το κόστος των διασταυρούμενων επιδοτήσεων, αλλά και στις επιπτώσεις του διαχωρισμού στην αποδοτικότητα της χρήσης της υποδομής (συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης του κόστους της αναντιστοιχίας). Παρουσιάζεται η αξιολόγηση των επιπτώσεων που προκαλεί η πρωτοβουλία, όπως το επίπεδο του ανταγωνισμού, το επίπεδο δραστηριότητας, οι επενδύσεις, η ποιότητα των υπηρεσιών, η ασφάλεια και οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ. Επίσης, εξετάζονται οι ευρύτερες έμμεσες επιπτώσεις στο ευρωπαϊκό σύστημα μεταφορών και την οικονομία. Η ανάλυση βασίστηκε κυρίως στην ποιοτική αξιολόγηση των επιλογών πολιτικής με τη χρήση ποσοτικών στοιχείων, όπου αυτό ήταν δυνατό.

Περαιτέρω εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιλάμβανε την κλιματική αλλαγή, τη ρύπανση και τον θόρυβο, και επίσης εξετάστηκαν κοινωνικές επιπτώσεις, όπως οι επιπτώσεις στα επίπεδα απασχόλησης, την ασφάλεια και τους όρους εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των μισθών.

Εκτίμηση άμεσων επιπτώσεων

Επιπτώσεις σε σύγκριση με το βασικό σενάριο	**Σενάριο 1 (μόνο μέτρα που αφορούν την αποδοτικότητα)**	**Σενάριο 2 (αποδοτικότητα και επιβολή του διαχωρισμού)**	**Σενάριο 3 (αποδοτικότητα και θεσμικός διαχωρισμός)**
Κόστος επιβολής της νομοθεσίας (εφάπαξ)	**0/–**	**– –** Δυνητική κλίμακα κόστους 0,17 δισ. ευρώ	**–** Δυνητική κλίμακα κόστους 0,24 δισ. ευρώ **–**
	Περιορισμένο κόστος που συνδέεται με τη σύσταση συντονιστικών φορέων σε μεγάλο αριθμό ΚΜ και με την ενοποίηση των καθηκόντων των ΔΥ σε ορισμένα ΚΜ.	Κόστος που συνδέεται με την εσωτερική αναδιοργάνωση για τον περιορισμό της ροής πληροφοριών ("Σινικά τείχη"). Αφορά τα ΚΜ με ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών.	~0,9% του ετήσιου κόστους λειτουργίας. Αφορά τα ΚΜ με ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών.

Κόστος συναλλαγών	**+**	**–** Δυνητική κλίμακα κόστους 0,05 δισ. ευρώ και 0,16 δισ. ευρώ ετησίως	Δυνητική κλίμακα κόστους 0,05 δισ. ευρώ και 0,16 δισ. ευρώ ετησίως
	Σχετική βελτίωση χάρη στον καλύτερο συντονισμό. Αφορά όλα τα ΚΜ.	Τουλάχιστον 0,15% του κόστους λειτουργίας. Αφορά τα ΚΜ με ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών.	~0,3% του κόστους λειτουργίας. Αφορά τα ΚΜ με ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών.
Ρυθμιστικό κόστος	**0**	**0**	**+**
	Αναμένεται ότι το κόστος επιβολής της νομοθεσίας βάσει του σεναρίου 1 δεν θα είναι αισθητά χαμηλότερο από εκείνο του βασικού σεναρίου.	Αναμένεται ότι το κόστος επιβολής της νομοθεσίας βάσει του σεναρίου 2 δεν θα είναι αισθητά χαμηλότερο από εκείνο του βασικού σεναρίου.	Το ρυθμιστικό κόστος ανά συρμοχιλιόμετρο ενδέχεται να μειωθεί έως και 75% λόγω του θεσμικού διαχωρισμού. Αφορά τα ΚΜ με ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών.
Λοιπά έξοδα και οφέλη που συνδέονται με τα εξής:			
Διακρίσεις	**0**	**0/+**	**++**
	Καμία επίπτωση	Οι αρμοδιότητες επιτήρησης των ρυθμιστικών φορέων διευρύνονται, αλλά διατηρούν ένα χαρακτήρα αντίδρασης με αποτέλεσμα να αποφεύγονται μόνο εν μέρει οι διακρίσεις που συνδέονται με τις ευκαιριακές δαπάνες.	Με τον πλήρη θεσμικό διαχωρισμό θα εξαλειφθούν οι δυνατότητες και τα κίνητρα για την εισαγωγή διακρίσεων.
Διασταυρούμενες επιδοτήσεις	**0**	**0/+**	**++**
	Καμία επίπτωση	Τα προβλήματα διαφάνειας και ο κίνδυνος διασταυρούμενων επιδοτήσεων παραμένουν όσον αφορά τις ολοκληρωμένες δομές ή δομές εταιρείας συμμετοχών, παρά τις απαιτήσεις λογιστικού διαχωρισμού.	Ο πλήρης θεσμικός διαχωρισμός θα εξασφαλίσει την απαιτούμενη διαφάνεια και θα εξαλείψει τις δυνατότητες διασταυρούμενων επιδοτήσεων.
Αποδοτικότητα	**+**	**+**	**++**
	Η ενίσχυση των ανταγωνιστικών πιέσεων και η εξειδίκευση των φορέων της αγοράς θα έχει πρόσθετη θετική επίδραση στην παραγωγικότητα και την αποδοτικότητά τους. Παράλληλα, όπως επεξηγείται στο παράρτημα V, υπάρχουν κίνδυνοι απώλειας των συνεργειών και των οικονομιών φάσματος στις περιπτώσεις διαχωρισμού μεταξύ ΔΥ και δεσπόζουσας ΣΕ. Ωστόσο, είναι αναπόφευκτοι αν θέλουμε να εξασφαλίσουμε ισότιμους όρους ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις. Οι κίνδυνοι αυτοί θα μετριαστούν με την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ ΔΥ και χρηστών των υποδομών, καθώς και με την πλήρη εφαρμογή των οικονομικών κινήτρων που προβλέπει η αναδιατύπωση (διαφοροποίηση των τελών, σύστημα παροχής κινήτρων και βελτίωσης των επιδόσεων).Τα μέτρα αυτά θα εξασφαλίσουν επαρκή ευθυγράμμιση των στρατηγικών και των επενδύσεων, οδηγώντας μακροπρόθεσμα σε αύξηση της αποδοτικότητας.		

Προκαλούμενες και έμμεσες επιπτώσεις

Επιπτώσεις σε σύγκριση με το βασικό σενάριο	**Επιλογή 1**	**Επιλογή 2**	**Επιλογή 3**
Οικονομικές επιπτώσεις			
- Επιπτώσεις στον τομέα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων			
Επίπεδο ανταγωνισμού	+	++	+++
Επίπεδο δραστηριότητας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων	+	++	+++
Επίπεδο επενδύσεων	+	++	++
Επίπεδο ποιότητας και χρονικής ακρίβειας των δρομολογίων	0/+	+	++
Επίπεδο ασφάλειας των σιδηροδρόμων	0	0	0
Επιπτώσεις στις ΜΜΕ	0	+	++
- Επιπτώσεις στον τομέα των μεταφορών			
Στροφή των μεταφορών	0/+	+	+
Αποδοτικότητα του συστήματος μεταφορών (κυκλοφοριακός φόρτος και χρόνος μετακίνησης)	+	+	++
Ευρωπαϊκή οικονομία	+	+	+
Επιπτώσεις στην ευρωπαϊκή οικονομία	**+**	**+**	**+**
Περιβαλλοντικές επιπτώσεις			
Κλιματική αλλαγή	0/+	+	+
Ρύπανση	0/+	+	+
Θόρυβος από τις σιδηροδρομικές μεταφορές	0/+	0/+	0/+
Κοινωνικές επιπτώσεις			
Απασχόληση και όροι εργασίας στον σιδηροδρομικό τομέα	+	+	++
Ασφάλεια των μεταφορών	0/+	0/+	0/+

6. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των επιπτώσεων, το τρίτο σενάριο, βάσει του οποίου δημιουργείται συντονιστικός φορέας των χρηστών και των ΔΥ, ενοποιούνται τα καθήκοντα, δημιουργείται δίκτυο ΔΥ της ΕΕ και όλα τα καθήκοντα των ΔΥ υπόκεινται σε θεσμικές απαιτήσεις διαχωρισμού, θεωρείται ως το πλέον επωφελές.

Επιπροσθέτως, το σενάριο αυτό πληροί με τον καλύτερο τρόπο τους γενικούς, ειδικούς και επιχειρησιακούς στόχους, και βελτιώνει τους όρους του ανταγωνισμού και την απόδοση του σιδηροδρομικού συστήματος. Διευκολύνει την οικονομική ανάπτυξη, ενισχύει τη χρήση των δυνατοτήτων και την απόδοση της υποδομής και μειώνει τα εμπόδια και τους φραγμούς εισόδου μέσω της εξάλειψης των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Επίσης, εξασφαλίζει οικονομική διαφάνεια και μειώνει το ρυθμιστικό κόστος με περιορισμένο κόστος επιβολής της νομοθεσίας.

Τα γενικά αποτελέσματα της σύγκρισης των σεναρίων αναφέρονται στον ακόλουθο πίνακα.

	Αποτελεσματικότητα			Αποδοτικότητα			Συνοχή		Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Να βελτιωθεί η ικανότητα των ΔΥ να διαχειρίζονται την υποδομή	ΕΣ2: Να εξαλειφθεί η στρέβλωση του ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στην υποδομή	Επιχειρησιακή απόδοση του ΔΥ	Κόστος επιβολής νόμου	Ρυθμιστικό κόστος	Κόστος συναλλαγών	Απασχόληση και όροι εργασίας	Περιβαλλοντική βιωσιμότητα	
	0	0	0	0	0	0	0	0	Σενάριο 0
Σενάριο 1	++	+/0	+	0/-	0	+	+	0/+	Το σενάριο 1 αναμένεται ότι θα έχει ήδη ουσιαστικές θετικές επιπτώσεις στην αποδοτικότητα των ΔΥ. Ωστόσο, σε όρους μείωσης της σύγκρουσης συμφερόντων, θα έχει μόνο περιορισμένες επιπτώσεις ως αποτέλεσμα της επέκτασης της υφιστάμενης απαίτησης ανεξαρτησίας σε όλα τα καθήκοντα των ΔΥ. Ενώ το υφιστάμενο κόστος συναλλαγών επηρεάζεται κατά θετικό αν και περιορισμένο τρόπο μέσω της καλύτερης ευθυγράμμισης μεταξύ των ΔΥ και των ΣΕ, το ρυθμιστικό κόστος και το κόστος επιβολής της νομοθεσίας αυξάνονται ελαφρώς καθώς τα μέτρα αποδοτικότητας συνεπάγονται περιορισμένο διοικητικό φόρτο. Οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις είναι μέτριες αλλά θετικές.

	Αποτελεσματικότητα			Αποδοτικότητα			Συνοχή		Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Να βελτιωθεί η ικανότητα των ΔΥ να διαχειρίζονται την υποδομή	ΕΣ2: Να εξαλειφθεί η στρέβλωση του ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στην υποδομή	Επιχειρησιακή απόδοση του ΔΥ	Κόστος επιβολής νόμου	Ρυθμιστικό κόστος	Κόστος συναλλαγών	Απασχόληση και όροι εργασίας	Περιβαλλοντική βιωσιμότητα	
Σενάριο 2	++	++	++	--	0	-	+	+	Το 2ο σενάριο θα έχει τις ίδιες θετικές επιπτώσεις με το 1ο σενάριο στην ικανότητα του ΔΥ να διαχειρίζεται την υποδομή. Ωστόσο, η επιχειρησιακή του απόδοση θα βελτιωθεί περαιτέρω με την αυξανόμενη ανταγωνιστική πίεση στις ΣΕ. Το 2ο σενάριο εξαλείφει τις συγκρούσεις συμφερόντων στην πρόσβαση στην υποδομή αλλά δεν εξασφαλίζει βέλτιστη χρηματοοικονομική διαφάνεια και απουσία στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Το κόστος των συναλλαγών αυξάνεται καθώς αυξάνεται ο αριθμός των νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων και η κυκλοφορία. Τόσο το κόστος επιβολής της νομοθεσίας όσο και το ρυθμιστικό κόστος είναι υψηλότερο λόγω, αντιστοίχως, της εφαρμογής φραγμών στη ροή πληροφοριών «Σινικά τείχη» και της απουσίας χρηματοοικονομικής διαφάνειας. Οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις είναι μέτριες αλλά θετικές.

	Αποτελεσματικότητα			Αποδοτικότητα			Συνοχή		Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Να βελτιωθεί η ικανότητα των ΔΥ να διαχειρίζονται την υποδομή	ΕΣ2: Να εξαλειφθεί η στρέβλωση του ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στην υποδομή	Επιχειρησιακή απόδοση του ΔΥ	Κόστος επιβολής νόμου	Ρυθμιστικό κόστος	Κόστος συναλλαγών	Απασχόληση και όροι εργασίας	Περιβαλλοντική βιωσιμότητα	
Σενάριο 3	++	+++	++	-	+	--	++	+	Το 3ο σενάριο βελτιώνει περαιτέρω την ικανότητα του ΔΥ να διαχειρίζεται την υποδομή χάρη στα οφέλη της εξειδίκευσης στον θεσμικό διαχωρισμό. Μέσω της πλήρους χρηματοοικονομικής διαφάνειας, εξαλείφει πλήρως τους κινδύνους στρέβλωσης του ανταγωνισμού με σχετικά χαμηλό κόστος επιβολής της νομοθεσίας και ρυθμιστικό κόστος. Το κόστος συναλλαγών αυξάνεται περαιτέρω παρά το μετριασμό που συνεπάγεται η καλύτερη ευθυγράμμιση μεταξύ των ΔΥ και των ΣΕ. Η αύξηση της κυκλοφορίας και η βελτίωση της αποδοτικότητας έχουν τις πλέον θετικές κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

7. ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ ΤΗΣ 4ΗΣ ΔΕΣΜΗΣ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΥΣ

Τελικός στόχος του διαχωρισμού είναι η δημιουργία ενός περισσότερο ανταγωνιστικού και αποδοτικού σιδηροδρομικού τομέα και, συνεπώς, η ενθάρρυνση της προσφοράς καλύτερων υπηρεσιών, με τη βελτίωση της χρήσης των δημόσιων κονδυλίων που χορηγούνται μέσω επιδοτήσεων στο σιδηροδρομικό τομέα. Στον ακόλουθο πίνακα συνοψίζονται τα οικονομικά οφέλη για:

1. την πρωτοβουλία διαχωρισμού μόνο (στήλη 1)
2. το άνοιγμα της εγχώριας αγοράς επιβατικών μεταφορών μόνο για δύο σενάρια:

   Σενάριο ανοίγματος αγοράς 1 – Εστίαση στην εξοικονόμηση κόστους (στήλη 2) – Το σενάριο αυτό στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι αρμόδιες αρχές θα εστιάσουν στην εξοικονόμηση κόστους, θεωρώντας το σύνολο των μειώσεων στο κόστος των διαγωνισμών για ΣΔΥ (συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας) ως εξοικονόμηση χρηματικών πόρων και μη επανεπενδύοντας μέρος των εξοικονομούμενων αυτών πόρων για τη βελτίωση της ποιότητας ή την αύξηση της μεταφορικής ικανότητας των σιδηροδρόμων.

   Σενάριο ανοίγματος αγοράς 2 – Επανεπένδυση (στήλη 3) – Το σενάριο αυτό στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι αρμόδιες αρχές δεν θα εστιάσουν στην εξοικονόμηση κόστους αλλά, αντιθέτως, θα επανεπενδύσουν ανεπιφύλακτα το ήμισυ

των ενδεχόμενων μειώσεων στο κόστος των διαγωνισμών για ΣΔΥ προβλέποντας στη συγγραφή υποχρεώσεων υψηλότερη ποιότητα ή μεγαλύτερη μεταφορική ικανότητα. Σε όρους οικονομικών επιπτώσεων, το γεγονός αυτό υποδηλώνει μείωση της καθαρής παρούσας αξίας (ΚΠΑ), ενώ τα οφέλη παρουσιάζονται σε όρους αύξησης των επιβατοχιλιομέτρων.

3. Συνδυασμένες επιπτώσεις αμφότερων των πρωτοβουλιών πραγματοποιώντας διαχωρισμό μεταξύ δύο διαφορετικών σεναρίων αποτελεσμάτων:

Σενάριο συνδυασμένων επιπτώσεων 1 – Εστίαση στην εξοικονόμηση κόστους (στήλη 4)

Σενάριο συνδυασμένων επιπτώσεων 2 – Εστίαση στην επανεπένδυση (στήλη 5)

Συνδυασμένες βασικές οικονομικές εκτιμήσεις των επιπτώσεων των πολιτικών ανοίγματος της αγοράς και διακυβέρνησης της υποδομής					
Όλες οι μεταβολές αποτελούν ενδεικτικές εκτιμήσεις **ΚΠΑ (σε δις ευρώ) έως το 2035, αναπροσαρμοσμένη στο 4% έως το 2019**	**Σενάριο διαχωρισμού 3**	**Άνοιγμα αγοράς: Σενάριο 1 – Εξοικονόμηση κόστους**	**Άνοιγμα αγοράς: Σενάριο 2 - Επανεπένδυση**	**Συνδυασμένες επιπτώσεις: Σενάριο 1 – Εξοικονόμηση κόστους**	**Συνδυασμένες επιπτώσεις: Σενάριο 2 - Επανεπένδυση**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**
Κόστος συναλλαγών (μέση εκτίμηση)	-1,37	-0,42	-0,42	-1,77	-1,77
Οφέλη για τις εσωτερικές μεταφορές*	5,86	29,85	21,46	43,07	33,71
Οφέλη για τις διεθνείς μεταφορές	1,07			1,05	0,89
Οφέλη για τις εμπορευματικές μεταφορές	1,00			1,00	1,00
Σύνολο ΚΠΑ	**6,56**	**29,44**	**21,04**	**43,35**	**33,83**

Ο θεσμικός διαχωρισμός που προβλέπεται στο 3ο σενάριο αποτελεί σημαντικό πρόδρομο της επίτευξης όλων των οφελών του ανοίγματος της αγοράς, όπως έχει ήδη εφαρμοστεί στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και στην αγορά διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών. Οι δύο πρωτοβουλίες οδηγούν από κοινού σε σημαντικές συνέργειες, όπως παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα.

Συνδυασμένο εύρος αποτελεσμάτων των επιπτώσεων των πολιτικών για το άνοιγμα της αγοράς και τη διακυβέρνηση της υποδομής			
Όλες οι μεταβολές αποτελούν ενδεικτικές εκτιμήσεις σε ευρώ κατ' έτος	**Χρηματοοικονομικά οφέλη (ΚΠΑ, σε δισ. ευρώ)**	**Αύξηση στα επιβατοχιλιόμετρα (δισ.)**	**Αύξηση στο μερίδιο νέας εισόδου στην αγορά (%)**
Σενάριο 1 – Εστίαση στην εξοικονόμηση κόστους			
Κάθετος διαχωρισμός μόνο	6,56	0,8	0,5
Άνοιγμα της αγοράς μόνο	29,44	2,0	3,8
Συνδυασμός ανοίγματος της αγοράς και κάθετου διαχωρισμού	43,35	3,8	6,4
Σενάριο 2 - Επανεπένδυση			
Κάθετος διαχωρισμός μόνο	4,42	1,1	0,5
Άνοιγμα της αγοράς μόνο	21,04	8,4	3,7
Συνδυασμός ανοίγματος της αγοράς και κάθετου διαχωρισμού	33,83	16,4	6,2

Το πρώτο σενάριο εστιάζει μόνο στα χρηματοοικονομικά οφέλη (που περιλαμβάνουν κυρίως εξοικονόμηση δημόσιων κονδυλίων), ενώ το δεύτερο σενάριο της επανεπένδυσης εξασφαλίζει 16,4 δισ. επιβατοχιλιομέτρων επιπλέον (αύξηση 6% των επιβατοχιλιομέτρων επιπλέον των εξελίξεων του βασικού σεναρίου) και αύξηση του μεριδίου των νεοεισερχόμενων στην αγορά σε 25% (αύξηση κατά 6%).

8. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η Επιτροπή παρακολουθεί και αξιολογεί συνεχώς την εφαρμογή των ειδικών στόχων της παρούσας νομοθεσίας και των επιπτώσεών της μέσω ενός συνόλου δεικτών. Για να μην αυξηθεί ο φόρτος για τους φορείς που είναι υπεύθυνοι για την παροχή δεδομένων, οι δείκτες αυτοί ευθυγραμμίζονται με τους δείκτες που παρέχονται στην Επιτροπή στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ μέσω του ενισχυμένου συστήματος παρακολούθησης της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών (Rail Market Monitoring Scheme - RMMS), των κανονιστικών φορέων και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σιδηροδρόμων.

Οι δείκτες θα περιλαμβάνουν τα ποσοστά χρήσης της υποδομής, τον όγκο της κίνησης, τον αριθμό των νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων, το μερίδιο αγοράς των νεοεισερχόμενων και τις καταγγελίες προς τις ρυθμιστικές αρχές.

Μεγάλο μέρος των πληροφοριών αυτών είναι ήδη διαθέσιμο από το υφιστάμενο σύστημα παρακολούθησης της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών στο οποίο συμμετέχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς και η αναδιατύπωση προβλέπει βελτιώσεις όσον αφορά τα τέλη χρήσης της υποδομής, την κατανομή μεταφορικής ικανότητας, τις επενδύσεις για σιδηροδρομική υποδομή, την τιμολόγηση, την ποιότητα των υπηρεσιών, τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, τη χορήγηση αδειών και τον βαθμό ανοίγματος της αγοράς, την εναρμόνιση μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την απασχόληση, και τις συναφείς κοινωνικές συνθήκες.