

Βρυξέλλες, 30.1.2013  
SWD(2013) 11 final

## ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

*Που συνοδεύει το έγγραφο*

**Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 για το άνοιγμα της αγοράς εγχώριων σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών**

**Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εγχώριων σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών και τη διοίκηση των σιδηροδρομικών υποδομών**

{COM(2013) 28 final}

{COM(2013) 29 final}

{SWD(2013) 10 final}

{SWD(2013) 12 final}

{SWD(2013) 13 final}

# ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

*Που συνοδεύει το έγγραφο*

**Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 για το άνοιγμα της αγοράς εγχώριων σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών**

**Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου, όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εγχώριων σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών και τη διοίκηση των σιδηροδρομικών υποδομών**

**Επικεφαλής ΓΔ: MOVE**

### **1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ**

Οι επιδόσεις του σιδηροδρομικού τομέα όσον αφορά τη μεταφορά επιβατών δείχνουν ότι δεν προσφέρει συγκριτικά πλεονεκτήματα έναντι άλλων τρόπων μεταφοράς. Το μερίδιο της τάξης του 6% των σιδηροδρομικών μεταφορών στην ΕΕ έχει παραμείνει σχετικά σταθερό από τα μέσα της δεκαετίας του ενενήντα και έρχεται σε έντονη αντίθεση με το μερίδιο των επιβατικών αυτοκινήτων (75%), των λεωφορείων (8%) και των αεροπορικών μεταφορών (8%). Ορισμένες χώρες έχουν ανοίξει τις εγχώριες αγορές μεταφορών επιβατών, ενώ στις αγορές άλλων κρατών μελών οι κατεστημένοι φορείς καταλαμβάνουν τη δεσπόζουσα θέση.

Δύο βασικά προβλήματα προκύπτουν από τα ζητήματα αυτά. Πρώτον, παρατηρείται σε μεγάλο βαθμό χαμηλή ποιότητα των σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών σε ολόκληρη την ΕΕ. Σύμφωνα με έρευνα του 2012, μόλις το 46% των Ευρωπαίων είναι ικανοποιημένοι από το εθνικό και περιφερειακό σιδηροδρομικό τους σύστημα. Δεύτερον, παρατηρούνται διαφορές στην επιχειρησιακή αποδοτικότητα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του ευρέος φάσματος διαφορετικών εθνικών μοντέλων στην Ευρώπη. Παρά τις μεγάλες επιδοτήσεις των σιδηροδρόμων, πολλές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ σημειώνουν ζημίες για πολλά χρόνια και, σε ορισμένες περιπτώσεις, χρειάστηκε να διασωθούν επανειλημμένα από τους φορολογούμενους.

Υπάρχουν στοιχεία ότι τα προβλήματα αυτά πηγάζουν από την έλλειψη ανταγωνιστικής πίεσης και τους διαφορετικούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά σε ολόκληρη την ΕΕ που εμποδίζουν την ενοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Σιδηροδρομικού Χώρου. Σε 16 από τα 25 κράτη μέλη που διαθέτουν σιδηροδρομικό δίκτυο, το μερίδιο αγοράς των κατεστημένων φορέων παραμένει ανώτερο του 90%. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν διασφαλίζεται ούτε ο ανταγωνισμός για την αγορά (πολλοί μεταφορείς που ανταγωνίζονται για το αποκλειστικό δικαίωμα μιας συγκεκριμένης γραμμής - δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών (ΔΣΥ)) ούτε ο ανταγωνισμός στην αγορά (πολλοί μεταφορείς που λειτουργούν στην ίδια γραμμή - ανοικτή πρόσβαση). Επίσης, από το 1990 η διαφορά αποδοτικότητας μεταξύ των σιδηροδρομικών μεταφορέων με τις καλύτερες και τις χειρότερες επιδόσεις στην ΕΕ έχει αυξηθεί, αποκαλύπτοντας διαφορετικές τάσεις ανάπτυξης.

Οι βασικές αιτίες των προβλημάτων αυτών μπορούν να εντοπιστούν στην έλλειψη ανταγωνισμού για τη σύναψη ΔΣΥ, στις στρεβλώσεις της αγοράς που προκαλούνται από την περιορισμένη πρόσβαση σε απαραίτητους πόρους (όπως σε τροχαίο υλικό και ενοποιημένα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων) και τους εθνικούς περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών. Σήμερα, το 42% του συνόλου της εγχώριας αγοράς επιβατικών μεταφορών στην ΕΕ λειτουργεί από ιδιωτικούς παρόχους υπηρεσιών μέσω απευθείας ανάθεσης. Επιπλέον, τουλάχιστον σε 9 κράτη μέλη ο κατεστημένος φορέας εκμετάλλευσης φαίνεται ότι εξακολουθεί να απολαμβάνει μονοπώλιο στις εγχώριες μεταφορές επιβατών, όπως ορίζεται στην εθνική νομοθεσία.

Τα προβλήματα αυτά και τα μέτρα που θα προταθούν για την αντιμετώπισή τους θα επηρεάσουν μεγάλο αριθμό φορέων της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών και όχι μόνο. Συγκεκριμένα, αφορούν τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τους επιβάτες και τον κλάδο κατασκευής σιδηροδρόμων. Πιο ουσιαστικά, τα μέτρα αυτά θα επηρεάσουν επίσης τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές διαχειρίζονται τη δημόσια χρηματοδότηση του σιδηροδρομικού τομέα.

## **2. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ**

Τα άρθρα 58, 90 και 100 της Συνθήκης θέτουν για τους σιδηροδρόμους τους στόχους μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς στο πλαίσιο 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, δεδομένων της ύπαρξης εθνικών κανόνων και της κατώτερης του βέλτιστου λειτουργίας των εθνικών θεσμών που λειτουργούν ως φραγμοί στην εσωτερική αγορά. Η δράση σε επίπεδο ΕΕ στοχεύει στην εξασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής του κεκτημένου της ΕΕ στον σιδηροδρομικό τομέα, γεγονός που θα οδηγήσει στη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕΣΧ) χωρίς περιττούς διοικητικούς και τεχνικούς φραγμούς. Παράλληλα, η συμμόρφωση με την αρχή της επικουρικότητας αξιολογείται προσεκτικά όσον αφορά τα μέτρα για το άνοιγμα της αγοράς που αφορούν τις ΔΣΥ, τα οποία προσανατολίζονται στην παροχή της μέγιστης ευελιξίας στα κράτη μέλη.

## **3. ΣΤΟΧΟΙ**

### **Γενικός στόχος:**

Η βελτίωση της ποιότητας των σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών και η ενίσχυση της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητάς τους, με τη βελτίωση κατά τον τρόπο αυτό της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας του τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών έναντι άλλων τρόπων μεταφοράς και με την περαιτέρω ανάπτυξη του ΕΕΣΧ.

### **Ειδικοί στόχοι:**

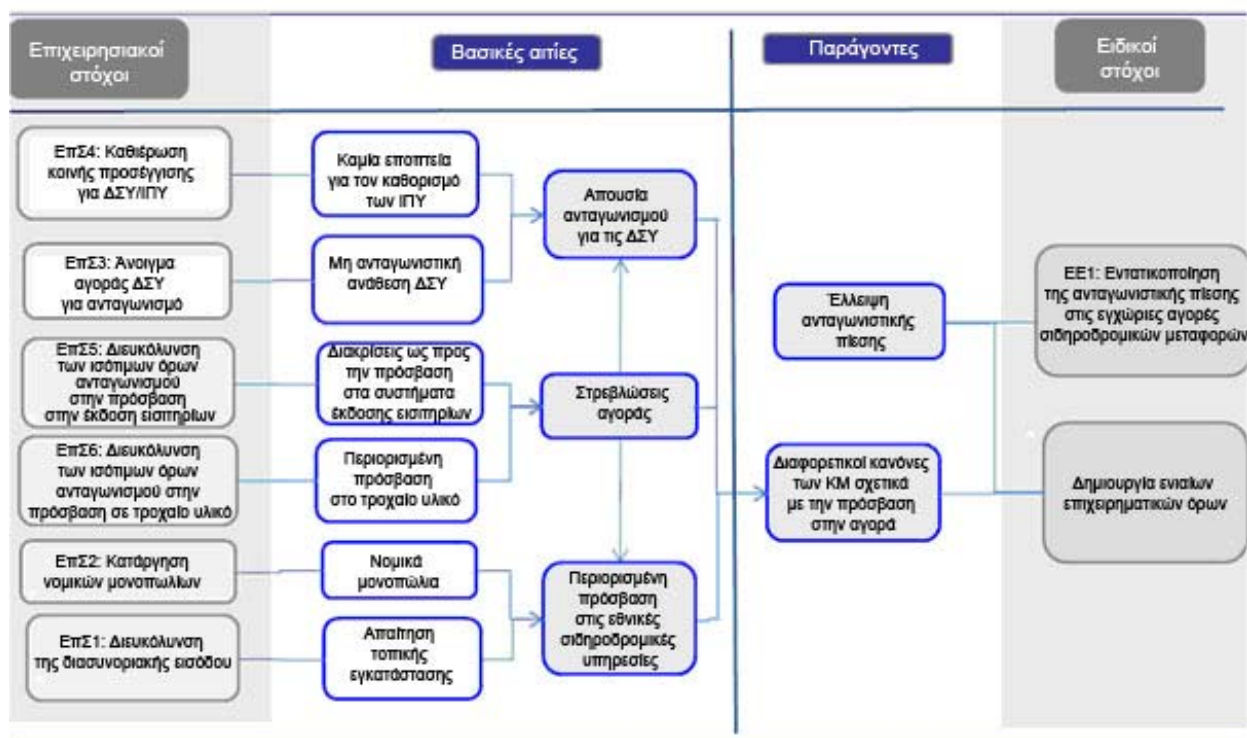
1. Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στις εγχώριες αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών
2. Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων

### **Επιχειρησιακοί στόχοι:**

1. Διευκόλυνση της διασυνοριακής εισόδου στις εγχώριες αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών

2. Κατάργηση των νομικών μονοπωλίων
3. Άνοιγμα αγοράς για ΔΣΥ στον ανταγωνισμό
4. Καθιέρωση κοινής προσέγγισης για τον έλεγχο του καθορισμού των ιδιωτικών παρόχων υπηρεσιών και για τον καθορισμό των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών
5. Διευκόλυνση των ισότιμων όρων στην πρόσβαση στην έκδοση εισιτηρίων
6. Διευκόλυνση των ισότιμων όρων στην πρόσβαση σε τροχαίο υλικό

### Καταγραφή των παραγόντων, των βασικών αιτιών και των στόχων:



### 4. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Λαμβάνοντας υπόψη τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων και την ανάλυση του προβλήματος, είναι δυνατόν να προσδιοριστούν τέσσερις βασικές δέσμες μέτρων, όπως αναλύονται στον ακόλουθο πίνακα:

Βασικές αιτίες:	Αντίστοιχη κατηγορία επιλογών	Επιλογές πολιτικής που εξετάστηκαν	Διατηρήθηκε;
Περιορισμοί στην παροχή σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών	Επιλογές Α: Ανοικτή πρόσβαση	<b>Επιλογή Α0: Βασικό σενάριο</b> – δεν προβλέπονται δικαιώματα ανοικτής πρόσβασης σε αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών στο δίκαιο της ΕΕ	✓
		<b>Επιλογή Α1:</b> Ανοικτή πρόσβαση με δυνατότητα περιορισμού της πρόσβασης όταν διακυβεύεται η βιωσιμότητα των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών	✓
		<b>Επιλογή Α2:</b> Ανοικτή πρόσβαση περιοριζόμενη σε γραμμές που είναι εμπορικά βιώσιμες	
		<b>Επιλογή Α3:</b> Ανοικτή πρόσβαση περιοριζόμενη σε γραμμές που δεν καλύπτονται από δημόσιες	✓

		συμβάσεις παροχής υπηρεσιών	
		<b>Επιλογή Α4:</b> Απεριόριστη ανοικτή πρόσβαση	
<b>Απουσία ανταγωνισμού για τις δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών</b>	<b>Επιλογές Β: Δημόσιος διαγωνισμός για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών</b>	<b>Επιλογή Β0:</b> Βασικό σενάριο – οι αρμόδιες αρχές δύνανται να επιλέγουν μεταξύ της απευθείας ανάθεσης και του δημόσιου διαγωνισμού	✓
		<b>Επιλογή Β1:</b> Υποχρεωτικός δημόσιος διαγωνισμός με ευελιξία, το αντικείμενο των δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών υπόκειται στον έλεγχο του εθνικού ρυθμιστικού φορέα	✓
		<b>Επιλογή Β2:</b> Υποχρεωτικός δημόσιος διαγωνισμός με ευελιξία, το αντικείμενο των δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών υπόκειται στον έλεγχο της Επιτροπής	
<b>Πρόσβαση με διακρίσεις στα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων</b>	<b>Επιλογές Ε: Ολοκλήρωση συστημάτων έκδοσης εισιτηρίων:</b>	<b>Επιλογή Ε0:</b> Βασικό σενάριο – εφαρμογή του κανονισμού για τα δικαιώματα των επιβατών και της αναδιάρθρωσης της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους	✓
		<b>Επιλογή Ε1:</b> εθελοντικά εθνικά ενοποιημένα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων	✓
		<b>Επιλογή Ε2:</b> υποχρεωτικά εθνικά ενοποιημένα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων	✓
		<b>Επιλογή Ε3:</b> Ενοποιημένο σύστημα έκδοσης εισιτηρίων της ΕΕ	
<b>Περιορισμένη πρόσβαση σε τροχαίο υλικό</b>	<b>Επιλογές ΤΥ: Πρόσβαση σε τροχαίο υλικό</b>	<b>Επιλογή ΤΥ0:</b> Βασικό σενάριο – καμία ειδική απαίτηση της ΕΕ	✓
		<b>Επιλογή ΤΥ1:</b> Υποχρεωτική δημιουργία μονάδας Συντήρησης Τροχαίου Υλικού και Σιδηροδρομικού Εξοπλισμού (ROSCO)	
		<b>Επιλογή ΤΥ2:</b> Υποχρέωση ιδιοκτησίας τροχαίου υλικού από τις αρμόδιες αρχές	
		<b>Επιλογή ΤΥ3:</b> Υποχρεωτική πώληση ή μίσθωση του τροχαίου υλικού από τον προηγούμενο ανάδοχο της δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών	✓
		<b>Επιλογή ΤΥ4:</b> Υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να αναλαμβάνει τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους	✓
		<b>Επιλογή ΤΥ5:</b> Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές για το τροχαίο υλικό	

Οι επιλογές Α και Β αποτελούν τα βασικά μέτρα της πρωτοβουλίας και ο συνδυασμός τους καθορίζει τη φιλοδοξία του ανοίγματος της αγοράς. Πρέπει να εκτιμηθούν οι ακόλουθοι συνδυασμοί των βασικών επιλογών:

Επιλογή 0 (Α0, Β0) – Βασικό σενάριο

Επιλογή 1 (Α1, Β0) – Άνοιγμα της αγοράς με βάση την «ευρεία ανοικτή πρόσβαση», κανένα μέτρο για τη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών

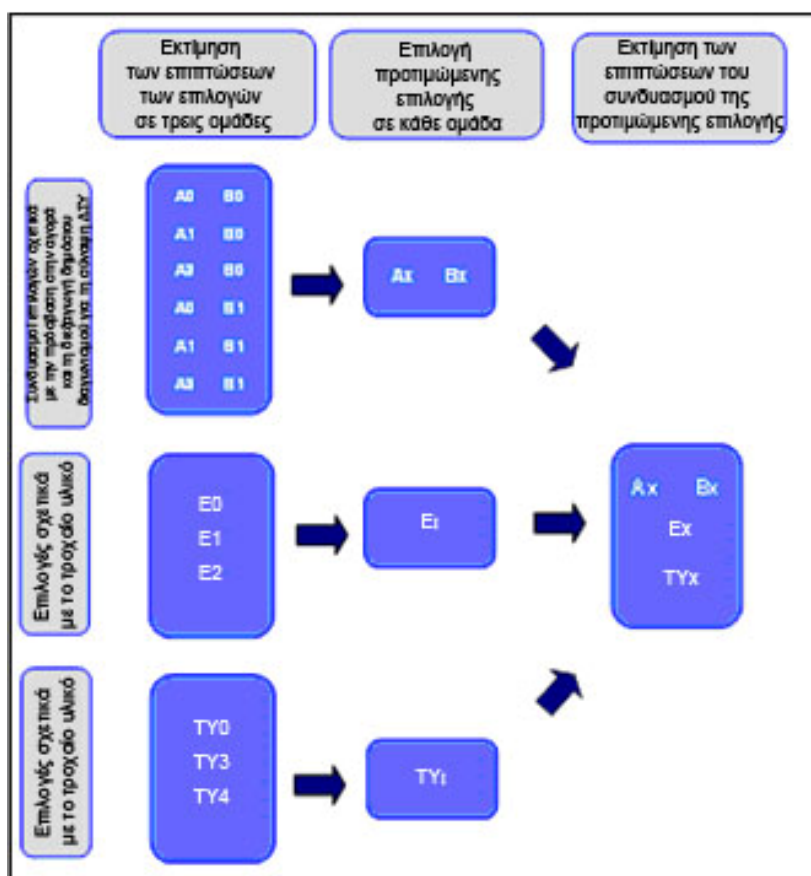
Επιλογή 2 (Α3, Β0) – Άνοιγμα της αγοράς με βάση την «περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση», κανένα μέτρο για τη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού

για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών

- Επιλογή 3 (A0, B1) – Άνοιγμα της αγοράς αποκλειστικά με βάση τη διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών
- Επιλογή 4 (A1, B1) – Άνοιγμα της αγοράς με βάση την «ευρεία ανοικτή πρόσβαση» και διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών
- Επιλογή 5 (A3, B1) – Άνοιγμα της αγοράς με βάση την «περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση» και διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών

Η ουσία της εξέτασης των επιλογών έκδοσης εισιτηρίων και τροχαίου υλικού έγκειται στη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών πλαισίου για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των βασικών επιλογών πολιτικής A και B.

**Βασικές επιλογές σε συνδυασμό με τις προτιμώμενες επιλογές T και TY:**



## 5. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Ενώ οι κανόνες της ΕΕ θα δημιουργούσαν απαραίτητες προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότερη και ενιαία λειτουργία της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών, η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής και οι συνακόλουθες επιπτώσεις εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος και το «πνεύμα» της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και της εφαρμογής αυτών. Ως εκ τούτου, η ανάλυση των

επιπτώσεων των διαφόρων επιλογών βασίζεται ως επί το πλείστον σε ποιοτική εκτίμηση, με μερική ποσοτικοποίηση, όπου είναι δυνατόν.

Οι άμεσες οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις που έχουν εντοπιστεί ως δυνητικά πιο σχετικές με τα μέτρα πολιτικής αναπτύσσονται λεπτομερώς στους πίνακες που ακολουθούν.

#### Εκτίμηση των άμεσων οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων

	Επιλογή 0 Βασικό σενάριο	Επιλογή 1 Μόνο ευρεία ανοικτή πρόσβαση	Επιλογή 2 Μόνο περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση	Επιλογή 3 Μόνο δημόσιος διαγωνισμός	Επιλογή 4 Ευρεία ανοικτή πρόσβαση και δημόσιος διαγωνισμός	Επιλογή 5 Περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση και δημόσιος διαγωνισμός
<b>Άμεσες οικονομικές επιπτώσεις</b>						
Ανταγωνισμός	0	+ / ++	+	++	++++	+++
Ζήτηση μεταφορών	0	+	+	+	++	++
Έσοδα και έξοδα της βιομηχανίας	0	+	+	++	+++	+++
Δημόσια χρηματοδότηση	0	+	0/+	++	++	+++
Επένδυση σε σιδηροδρομικές μεταφορές	0	+	+	+	++	++
Διοικητικά έξοδα για τους μεταφορείς	0	0/+	0/+	--	-	--
Διοικητικά έξοδα για τις δημόσιες αρχές	0	0	0	--	-	--
Πολυεθνικές σιδηροδρομικές δραστηριότητες	0	+	+	+++	++++	++++
Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις	0	0/+	0/+	+	+	+
<b>Άμεσες κοινωνικές επιπτώσεις</b>						
Ναύλοι μεταφοράς επιβατών	0	+	0/+	0	+	0/+
Ποιότητα υπηρεσίας	0	+	0/+	+	++	++
Απασχόληση – σιδηροδρομικές επιχειρήσεις	0	0	0	-/+	-/+	-/+
Απασχόληση – τομείς που σχετίζονται με τους σιδηρόδρομους	0	+	+	+	++	++
Όροι εργασίας	0	-	-	--	--	--
Ασφάλεια των σιδηροδρομικών μεταφορών	0	0	0	0	0	0

#### Επιπτώσεις των επιλογών σχετικά με την έκδοση εισιτηρίων

Επιπτώσεις των επιλογών σχετικά με την έκδοση εισιτηρίων	E0 Βασικό σενάριο	E1 Εθελοντική ενοποίηση	E2 Υποχρεωτική ενοποίηση
<b>Οικονομικές επιπτώσεις</b>			
Ανταγωνισμός και άλλες επιπτώσεις που απορρέουν από τον ανταγωνισμό	0	++	+
Έσοδα και έξοδα της βιομηχανίας	0	0	-
Ζήτηση μεταφορών, πολυεθνικές σιδηροδρομικές δραστηριότητες	0	0	0

Διοικητικά έξοδα για τις δημόσιες αρχές	0	0	-
Καινοτομία	0	+	0
Κοινωνικές επιπτώσεις			
Ναύλοι μεταφοράς επιβατών	0	0/+	0/-
Ποιότητα υπηρεσίας	0	+	0/+

#### Επιπτώσεις των επιλογών σχετικά με το τροχαίο υλικό:

	TY1 Βασικό σενάριο	TY3 Υποχρεωτική μεταφορά	TY4 Κίνδυνος για τον αναθέτοντα φορέα
Οικονομικές επιπτώσεις			
Ανταγωνισμός και άλλες επιπτώσεις που απορρέουν από τον ανταγωνισμό	0	+	++
Δημόσια χρηματοδότηση	0	-	--
Πολυεθνικές σιδηροδρομικές δραστηριότητες	0	+	+
Δικαιώματα ιδιοκτησίας	0	-	0
Έσοδα και έξοδα της βιομηχανίας	0	0	+
Καινοτομία	0	0/-	0/-
Κοινωνικές επιπτώσεις			
Ασφάλεια	0	0	0

#### 6. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Στον ακόλουθο πίνακα γίνεται συγκρίνονται οι επιλογές ως προς την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνοχή.



Σύγκριση των επιλογών σχετικά με το άνοιγμα της αγοράς	Αποτελεσματικότητα <sup>1</sup>		Αποδοτικότητα				Συνοχή				Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών	ΕΣ2: Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων	Επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα των	Ναύλα μεταφοράς επιβατών	Διοικητικές επιβαρύνσεις για τους μεταφορείς	Διοικητικές επιβαρύνσεις για τις δημόσιες αρχές	Απασχόληση και όροι εργασίας (στους σιδηροδρόμους)	Απασχόληση (τομείς που σχετίζονται με τους σιδηροδρόμους)	Κοινωνική ένταξη, επιπτώσεις στους πελάτες	Περιβαλλοντική βιωσιμότητα	
<b>Επιλογή 0</b> Βασικό σενάριο	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Δεν θα εμφανίζονται νέοι υποψήφιοι για δημόσιους διαγωνισμούς ούτε θα πραγματοποιούνται βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών στον σιδηροδρομικό τομέα. Εξακολουθεί να υφίσταται ανισότητα των δομών της αγοράς σε όλα τα κράτη μέλη.
<b>Επιλογή 1</b> Μόνο ευρεία ανοικτή πρόσβαση	+ / ++	+	+	+	0 / +	0	0	+	+	0 / +	Θετικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών. Ωστόσο, το μέτρο δεν θα οδηγούσε σε σημαντική αναδιάρθρωση του σιδηροδρομικού τομέα και θα παρείχε μόνο περιορισμένη αποδοτικότητα και διοικητικά κέρδη.
<b>Επιλογή 2</b> Μόνο περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση	+	+	+	0 / +	0 / +	0	0	+	+	0 / +	Οι επιπτώσεις είναι παρόμοιες με αυτές της επιλογής 1, αλλά ακόμη πιο περιορισμένες. Οι δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών θα εξακολουθούν να προστατεύονται από τον ανταγωνισμό με τους μεταφορείς ανοικτής πρόσβασης, επομένως δεν εκάζεται καμία εξοικονόμηση δημόσιων κονδυλίων.

<sup>1</sup> Τα αποτελέσματα της αποτελεσματικότητας συνδέονται με τις ακόλουθες κατηγορίες οικονομικών επιπτώσεων: ανταγωνισμός, χρήση δημόσιων κονδυλίων, ζήτηση για σιδηροδρομικές υπηρεσίες/μερίδιο των σιδηροδρόμων και ανάπτυξη των πολυεθνικών σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων.

Σύγκριση των επιλογών σχετικά με το άνοιγμα της αγοράς	Αποτελεσματικότητα <sup>1</sup>		Αποδοτικότητα				Συνοχή				Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών	ΕΣ2: Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων	Επιχειρησιακή απόδοτικότητα των	Ναύλα μεταφοράς επιβατών	Διοικητικές επιβαρύνσεις για τους μεταφορείς	Διοικητικές επιβαρύνσεις για τις δημόσιες αρχές	Απασχόληση και όροι εργασίας (στους σιδηροδρόμους)	Απασχόληση (τομείς που σχετίζονται με τους σιδηροδρόμους)	Κοινωνική ένταξη, επιπτώσεις στους πελάτες	Περιβαλλοντική βιωσιμότητα	
<b>Επιλογή 3</b> Μόνο δημόσιος διαγωνισμός	++	+++	+ +	0	--	--	-/+	+	++	+	Η επιλογή εξετάζει μόνο τη χρήση των ΔΣΥ και επομένως βελτιώνει μόνο μερικώς τα δικαιώματα εισόδου. Η διεξαγωγή δημόσιων διαγωνισμών αναμένεται να βελτιώσει την αποδοτικότητα, η οποία θα γίνει αισθητή ιδίως από τους κατεστημένους φορείς. Οι ναύλοι μεταφοράς των πελατών θα παραμείνουν ως έχουν, ενώ ενδέχεται να αυξηθούν οι διοικητικές επιβαρύνσεις. Η κοινωνική ένταξη και η περιβαλλοντική βιωσιμότητα συνδέονται με την αναμενόμενη μικρή αύξηση στην παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών.
<b>Επιλογή 4</b> Ευρεία ανοικτή πρόσβαση και δημόσιος διαγωνισμός	++++	++++	+ + +	+	-	-	-/+	++	++	+/ +	Η πιο φιλόδοξη επιλογή που αφορά τόσο τις ΔΣΥ όσο και την ανοικτή πρόσβαση – και η πιο αποτελεσματική από άποψη ειδικών στόχων. Θα προωθήσει την εξάλειψη των μονοπωλιακών κερδών των κατεστημένων φορέων και θα δημιουργήσει ευκαιρίες για τους νεοεισερχόμενους. Η επανεπένδυση των εξοικονομηθέντων ποσών στον σιδηροδρομικό τομέα θα μπορούσε να οδηγήσει σε πρόσθετες υπηρεσίες. Οι επιπτώσεις στην απασχόληση συνδέονται με την εξέλιξη των εξόδων της βιομηχανίας.
<b>Επιλογή 5</b> Περιορισμένη ανοικτή πρόσβαση και δημόσιος διαγωνισμός	+++	++++	+ +/ +	0/+	--	--	-/+	++	++	+/ +	Η επιλογή 5 είναι παρόμοια με την επιλογή 4, ενώ καθιστά δυνατό τον ανταγωνισμό μεταξύ των δικαιωμάτων ανοικτής πρόσβασης και των ΔΣΥ.

Σύγκριση των επιδολών σχετικά με το άνοιγμα της αγοράς		Αποτελεσματικότητα		Συνοχή				
	ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών		ΕΣ2: Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων					Αναμένονται λιγότερα οφέλη υπό τη μορφή δημόσιων κονδυλίων και επιχειρησιακής αποδοτικότητας. Οι επιπτώσεις στην απασχόληση είναι σε μεγάλο βαθμό ίδιες με εκείνες της επιλογής 3.

Αποδοτικότητα

Αποδοτικότητα

Αποδοτικότητα

Αποδοτικότητα

Αποδοτικότητα

Σύγκριση των επιλογών σχετικά με την έκδοση εισιτηρίων	Αποτελεσματικότητα		Αποδοτικότητα			Συνοχή	Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών	ΕΣ2: Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων	Επιχειρησιακή αποδοτικότητα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων	Ναύλα μεταφοράς επιβατών	Διοικητικές επιβαρύνσεις για τις δημόσιες αρχές	Ποιότητα υπηρεσίας	
<b>E0</b> Βασικό σενάριο	0	0	0	0	0	0	Η εφαρμογή του κανονισμού για τα δικαιώματα των επιβατών και της αναδιατύπωσης της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους θα σήμαινε οριακή βελτίωση.
<b>E1</b> Εθελοντική ολοκλήρωση	++	0	+	0/+	0	+/-	Η E1 θα επιτύγχανε μικρότερη εναρμόνιση των προσεγγίσεων, αλλά θα άφηνε μεγαλύτερο περιθώριο για ανταγωνισμό. Μια προαιρετική επιλογή θα οδηγούσε στη διατήρηση μιας πιο κατακερματισμένης αγοράς και θα εμπόδιζε τα «ταξίδια χωρίς στάσεις».
<b>E2</b> Υποχρεωτική ολοκλήρωση	+	0	0	0/-	-	0/+	Τα υποχρεωτικά συστήματα έκδοσης εισιτηρίων θα παρείχαν τα μέσα για ένα «ταξίδι χωρίς στάσεις», αλλά θα μείωναν ενδεχομένως τα περιθώρια για τον ανταγωνισμό των τιμών. Μπορεί να παρεμποδίσει τη δυνατότητα των μεταφορέων ανοικτής πρόσβασης να αναπτύξουν τις δικές τους επιχειρηματικές στρατηγικές. Τα υποχρεωτικά συστήματα θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε δυσανάλογο κόστος.

Σύγκριση των επιλογών σχετικά με το τροχαίο υλικό	Αποτελεσματικότητα		Αποδοτικότητα		Συνοχή			Αιτιολόγηση
	ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στην αγορά εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών	ΕΣ2: Δημιουργία ενισίων επιχειρηματικών όρων	Επιχειρησιακή αποδοτικότητα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων	Δημόσια χρηματοδότηση	Ασφάλεια	Δικαιώματα ιδιοκτησίας	Καινοτομία	
<b>TY0</b> Βασικό σενάριο	0	0	0	0	0	0	0	Η πρόσβαση σε τροχαίο υλικό παραμένει ένας σημαντικός φραγμός σε πολλές χώρες, ο οποίος παρεμποδίζει τον ανταγωνισμό.
<b>TY3</b> Υποχρεωτική μεταφορά	+	+	0/-	-	0	-	0/-	Αμφότερες οι επιλογές TY3 και TY4 προβλέπουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στο τροχαίο υλικό, αυξάνοντας τον αριθμό των εν δυνάμει υποψηφίων και εναρμονίζοντας τους επιχειρηματικούς όρους. Αναμένεται βελτίωση στην αποδοτικότητα της δημόσιας χρηματοδότησης. Η επιλογή TY3 προσθέτει δαπάνες στους μεταφορείς και περιλαμβάνει την απόσυρση τροχαίου υλικού ιδιοκτησίας των υφιστάμενων κατεστημένων φορέων, γεγονός που ενδέχεται να καταλήξει σε πιθανές συγκρούσεις.
<b>TY4</b> Κίνδυνος για τον αναθέτοντα φορέα	++	+	0/-	--	0	0	0/-	Η επιλογή αυτή θα διευκόλυνε την πρόσβαση στο τροχαίο υλικό πιο αποτελεσματικά από ό, τι η TY3, ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των χρηματοοικονομικών κινδύνων, θα ασκηθεί μεγαλύτερη πίεση στα δημόσια κονδύλια. Για να ελαχιστοποιηθεί το κόστος, οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να προτιμούν τη χρήση παλαιού τροχαίου υλικού και αυτό θα αποτελούσε φραγμό στην καινοτομία.

## Συμπέρασμα

Η ανάλυση δείχνει ότι οι ακόλουθες επιλογές έχουν καλύτερη απόδοση:

- **Επιλογή 4** Άνοιγμα της αγοράς με βάση την ευρεία «ανοικτή πρόσβαση» και διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών
- **E1** Εθελοντικά εθνικά ενοποιημένα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων
- **TY3** Υποχρεωτική μεταφορά του τροχαίου υλικού ή **TY4** Υποχρέωση για την αρμόδια αρχή να αναλαμβάνει τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους που σχετίζονται με το τροχαίο υλικό.

Όπως εξηγήθηκε ήδη, υπάρχει κάποια αβεβαιότητα όσον αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων ορισμένων επιλογών, καθώς τα σχετικά στοιχεία είναι φερ'επιείν αρκετά πρόσφατα (ανταγωνισμός στην αγορά) και ορισμένες φορές ασαφή (στοιχεία παρέχουν μόνον συγκεκριμένοι ενδιαφερόμενοι). Συνεπώς, η επιλογή εφαρμογής του συνδυασμού που προαναφέρθηκε παραμένει πολιτική επιλογή.

### Εκτιμήσεις των επιπτώσεων του προτιμώμενου σεναρίου πολιτικής

Μια ανάλυση σεναρίου η οποία συνοδεύεται από ελέγχους ευαισθησίας επέτρεψε την εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων του προτιμώμενου σεναρίου πολιτικής. Επιπλέον, στην αποκόμιση πλήρους οφέλους από το άνοιγμα της αγοράς βοηθά σε μεγάλο βαθμό ο θεσμικός διαχωρισμός και ο συντονισμός της διαχείρισης των υποδομών, όπως προτείνεται από μια άλλη πρωτοβουλία στο πλαίσιο της 4<sup>ης</sup> δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους, οι οποίοι θα οδηγήσουν σε σημαντικές συνέργειες.

Επιπτώσεις των πολιτικών για το άνοιγμα της αγοράς και τη διακυβέρνηση της υποδομής

Όλες οι μεταβολές αποτελούν ενδεικτικές εκτιμήσεις	Χρηματοοικονομικά οφέλη (ΚΠΑ, σε δις ευρώ)	Αύξηση στα επιβατοχιλιόμετρα (δις)
<b>Σενάριο 1 – Εστίαση στην εξοικονόμηση κόστους</b>		
Κάθετος διαχωρισμός μόνο	6,6	0,8
Άνοιγμα της αγοράς μόνο	29,4	2,0
Συνδυασμός ανοίγματος της αγοράς και κάθετου διαχωρισμού	43,4	3,8
<b>Σενάριο 2 – Επανεπένδυση (50% των εξοικονομηθέντων ποσών επανεπενδύεται στις σιδηροδρομικές μεταφορές)</b>		
Κάθετος διαχωρισμός μόνο	4,4	1,1
Άνοιγμα της αγοράς μόνο	21,0	8,4
Συνδυασμός ανοίγματος της αγοράς και κάθετου διαχωρισμού	33,8	16,4

Ενώ το σενάριο 1 εστιάζει μόνο στα χρηματοοικονομικά οφέλη (που περιλαμβάνουν κυρίως εξοικονόμηση δημόσιων κονδυλίων), το σενάριο 2 επιτρέπει την παροχή 16 δισεκατομμυρίων επιπλέον επιβατοχιλιόμετρων (αύξηση 6% των επιβατοχιλιόμετρων επιπλέον των εξελίξεων του βασικού σεναρίου).

## 7. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η Επιτροπή παρακολουθεί και αξιολογεί την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας αυτής μέσω ενός συνόλου δεικτών, οι οποίοι ευθυγραμμίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις με εκείνους που ορίζονται στον πίνακα αποτελεσμάτων για τις κρατικές ενισχύσεις, στον κανονισμό 1370/2007 και στο σύστημα παρακολούθησης της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών<sup>2</sup>.

Ειδικός στόχος	Δείκτης
ΕΣ1: Εντατικοποίηση της ανταγωνιστικής πίεσης στις αγορές εγχώριων σιδηροδρομικών μεταφορών	<ul style="list-style-type: none"><li>• Μεριδίο αγοράς νεοεισερχομένων* (αφορά τους επιχειρησιακούς στόχους ΕπΣ1, ΕπΣ3)</li><li>• Σιδηροδρομικές υπηρεσίες που καλύπτονται από ΔΣΥ* (αφορά τους ΕπΣ3 και ΕπΣ4)</li><li>• Αξιοποίηση των δικαιωμάτων πρόσβασης* (αφορά τους επιχειρησιακούς στόχους ΕπΣ1, ΕπΣ2, ΕπΣ3)</li><li>• Εμπόδια για την επίτευξη αποτελεσματικότερων σιδηροδρομικών υπηρεσιών* (αφορά το σύνολο των επιχειρησιακών στόχων)</li><li>• Αδειοδότηση* (αφορά τους ΕπΣ1, ΕπΣ2)</li></ul>
ΕΣ2: Δημιουργία ενιαίων επιχειρηματικών όρων	<ul style="list-style-type: none"><li>• Σιδηροδρομικές υπηρεσίες που καλύπτονται από ΔΣΥ*</li><li>• Αξιοποίηση των δικαιωμάτων πρόσβασης*</li><li>• Εμπόδια για την επίτευξη αποτελεσματικότερων σιδηροδρομικών υπηρεσιών*</li></ul>
Άλλες παράμετροι	
Όροι εργασίας	<ul style="list-style-type: none"><li>• Δυναμική της απασχόλησης* (π.χ. αύξηση της μείωση της απασχόλησης)</li><li>• Κοινωνικές συνθήκες*</li></ul>

\* Όπως προβλέπεται στο άρθρο 15 της αναδιατύπωσης της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους

Προβλέπεται ότι σε πέντε έτη μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου των νομοθετικών προτάσεων της, η Επιτροπή θα αξιολογήσει κατά πόσον έχουν επιτευχθεί οι στόχοι της πρωτοβουλίας.

<sup>2</sup> Όπως αναθεωρήθηκε με την αναδιατύπωση της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους