



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/SC.2/2006/8
29 September 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Шестидесятая сессия

Женева, 15-17 ноября 2006 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОПУСКНОЙ СПОСОБНОСТИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ, ВКЛЮЧАЯ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВЗИМАНИЕМ ПЛАТЫ
ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРОЙ*

Записка секретариата

1. На своей пятьдесят девятой сессии Рабочая группа просила секретариат, в сотрудничестве с ГД ТРЕН, продолжать представлять на ее будущих сессиях информацию о ходе осуществления директивы 2001/14/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2001 года, касающейся распределения пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимания сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности.
2. Эта директива была изменена решением Комиссии 2002/844/ЕС, директивой 2004/49/ЕС Европейского парламента и Совета и исправлением к ней по вопросу о безопасности на железных дорогах Сообщества.

* Отдел транспорта ЕЭК ООН передал настоящий документ по истечении предельного срока представления официальной документации по причине ограничений на ресурсы.

3. В мае 2006 года Комиссия подготовила доклад Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов по осуществлению первого железнодорожного пакета. Она представила также подготовленный сотрудниками Комиссии рабочий документ, в котором содержатся приложения по вопросу об осуществлении директив, касающихся пакетов предложений в области железнодорожной инфраструктуры ("первый железнодорожный пакет").

4. Нижеследующий текст приводится с согласия ЕК.

"Первый железнодорожный пакет: реализация в государствах-членах все-таки началась"¹

5. Одним из главных приоритетов Комиссии является надлежащее осуществление законодательства ЕС. Через три года по истечении предельного срока для транспонирования европейских директив в рамках первого железнодорожного пакета Европейская комиссия сообщает об итогах реализации этих документов в государствах-членах. Законодательный пакет, принятый в 2001 году, представляет собой первый шаг на пути возрождения железных дорог посредством постепенного создания интегрированного на европейском уровне "железнодорожного пространства", в частности в результате открытия рынков железнодорожных грузовых перевозок и определения условий доступа железнодорожных предприятий к железнодорожной инфраструктуре. В докладе содержится вывод о том, что правовая работа завершена, однако в некоторых странах необходимо активизировать усилия по обеспечению эффективной нормативной основы и нормального функционирования рынка железнодорожных услуг. Государства-члены также должны завершить реструктуризацию своих железнодорожных предприятий и адаптировать их к условиям нового, открытого и конкурентного рынка в Европейском союзе.

6. Заместитель Председателя г-н Жак Барро, отвечающий за вопросы транспорта, отметил: "Реализация первого железнодорожного пакета имеет решающее значение для возрождения железнодорожного сектора ЕС. В сочетании со вторым железнодорожным пакетом, принятым в 2004 году, это позволило создать базовую регламентирующую основу. Рыночная интеграция в секторе железнодорожных грузовых перевозок уже демонстрирует позитивные результаты в некоторых государствах-членах: мы стали свидетелями выхода на рынок новых предприятий и улучшения показателей транспортной деятельности. Доля железнодорожного транспорта в распределении грузовых перевозок по видам транспорта в Европе стабилизировалась. Это дает мне

¹ Press release IP/06/881, 29 June 2006: 1st Railway Package: implementation in Member States finally on track.

надежды на будущее. Сейчас начатые изменения необходимо завершить, с тем чтобы добавить последние штрихи и придать законченный вид европейскому железнодорожному пространству, которое будет способствовать европейской мобильности и конкурентоспособности".

7. Что касается юридического оформления первого железнодорожного пакета², то в докладе подчеркивается, что государства-члены должны обеспечить строгий нейтралитет компании или органа, ответственного за предоставление недискриминационного доступа к железнодорожной сети. В этой связи Комиссия полагает, что одним из способов обеспечения требуемого нейтралитета является строгое институциональное разделение между управлением инфраструктурой и предоставлением железнодорожных услуг. Однако другие варианты, такие, как холдинговая структура, также совместимы с законодательством ЕС, если через посредство соответствующих механизмов будет гарантирована независимость управляющего инфраструктурой в организационных вопросах и в процессах принятия решений. Для обеспечения максимальной транспарентности, недискриминации и большей юридической определенности соответствующие службы Комиссии произведут оценку различных решений, принятых государствами-членами, с использованием ряда критериев, определенных в рабочем документе:

http://europa.eu.int/comm/transport/rail/overview/infrastructure_implementation_en.htm

8. Государства-члены должны также предоставить в распоряжение своих ведомств, регламентирующих деятельность железнодорожного транспорта, и учреждений, занимающихся вопросами безопасности, надлежащие ресурсы, полномочия и высококвалифицированные кадры. Только таким образом они смогут функционировать эффективно для обеспечения недискриминационного доступа к сети и высокого уровня безопасности. Полная независимость этих учреждений является основополагающим условием их авторитетности.

9. В связи с взиманием платы за пользование железнодорожной инфраструктурой в докладе подчеркивается необходимость учета механизмов взимания платы за пользование инфраструктурой на других видах транспорта. Сборы за пользование железнодорожной инфраструктурой следует установить на уровне, соответствующем фактическим издержкам в ходе железнодорожных перевозок, и не следует использовать для внутриотраслевого субсидирования и поддержки убыточных пассажирских перевозок за счет прибыльных грузовых перевозок.

² Первый железнодорожный пакет включает директивы 2001/12/ЕС, 2001/13/ЕС и 2001/14/ЕС, которые были приняты в 2001 году.

10. Комиссия оценивает также тенденции в области занятости в железнодорожном секторе. Недавно, после продолжительного спада, главным образом по причине потери конкурентоспособности и мероприятий по реструктуризации в целях повышения производительности, положение в сфере занятости стабилизировалось; более того, появились новые рабочие места во вновь созданных железнодорожных компаниях и на предприятиях, предоставляющих сопутствующие железнодорожные услуги. В будущем необходимо активизировать усилия для обеспечения адекватного уровня подготовки железнодорожного персонала на открытых и интегрированных рынках.

11. В заключение следует отметить, что показатели безопасности на железнодорожном транспорте эволюционируют в весьма благоприятном направлении. Они свидетельствуют о том, что число погибших и раненых в железнодорожных происшествиях, которое уже и так незначительно по сравнению с другими видами транспорта, постоянно уменьшается, несмотря на увеличение объемов перевозок.

12. Принятый сегодня доклад был подготовлен после продолжительных консультаций со всеми заинтересованными сторонами и основан на выводах ряда независимых внешних исследований".

13. В приложении 8 к докладу рассматриваются вопросы применения принципов взимания платы за пользование инфраструктурой, введенные директивой 2001/14/ЕС. В докладе отмечается, что размеры сборов в государствах-членах существенно различаются. В 2004 году в Нидерландах, Бельгии и Франции сбор за 1000-тонный поезд составил менее 1 евро за поезд-километр. В Польше и Словакии управляющие инфраструктурой взимали за поезд-километр более 5 евро. Сборы за доступ к железнодорожным путям в Балтийских государствах достигли еще более высокого уровня. Аналогичные расхождения существуют и в секторе пассажирских перевозок: во Франции и Соединенном Королевстве сбор составил более 3 евро на поезд-километр, тогда как в некоторых других странах управляющие инфраструктурой установили размер сбора на уровне менее 1 евро на поезд-километр. В ходе анализа доли инфраструктурных расходов, возвращенных за счет взимания платы за пользование инфраструктурой, был выявлен значительный разброс коэффициентов возмещения издержек производства: в Финляндии и Швеции они составляют менее 20%, тогда как в Венгрии, Чешской Республике и Польше они достигли 60% или даже превышают этот показатель.

14. Что касается качества сетей, хотя их крайне трудно сопоставить в количественном отношении, то и здесь существуют аналогичные проблемы: управляющие инфраструктурой в новых государствах-членах не смогли поддержать его на уровне прежних стандартов, и это явно противоречит размерам платы, взимаемой за пользование инфраструктурой в данных странах.

15. В докладе также отмечается, что, несмотря на уже достигнутый значительный прогресс, при использовании существующих режимов взимания платы по-прежнему возникают некоторые проблемы: в процессе установления размера сбора не должно проводиться дискриминации между железнодорожными предприятиями, и этот процесс должен быть транспарентным. Дискриминационные элементы были устранены, зачастую под давлением судов, либо это планируется сделать в скором времени. Однако по сравнению с положением в энергетике ситуация в секторе услуг, предоставляемых управляющими инфраструктурой, менее транспарентна и в корне отличается от энергетики.

16. Государства-члены определяют основные принципы взимания платы на основе директивы 2001/14/ЕС, однако решения об установлении размеров сборов принимаются управляющими инфраструктурой. Многие управляющие инфраструктурой по-прежнему сталкиваются с трудностями в процессе упрочения своей роли как независимых хозяйственных субъектов, особенно если учитывать их традиционные функции и задачи в рамках (комплексных) железнодорожных предприятий. Ввиду ограниченных бюджетов государства-члены во все меньшей степени готовы оказывать финансовое содействие своим управляющим инфраструктурой, в то время как в соответствии с директивой 2001/14/ЕС должна быть обеспечена сбалансированность их счетов.

17. Последствия снижения бюджетных поступлений и вытекающего из этого качества инфраструктуры зачастую не признаются. В то же время управляющие инфраструктурой не стремятся требовать причитающееся им по праву и неохотно противодействуют запросам государства, которое является их единственным акционером. В результате этого сборы за доступ к железнодорожной инфраструктуре используются в качестве инструмента для перекрестного субсидирования и поддержания убыточных пассажирских перевозок за счет сектора грузовых перевозок. В тех случаях, когда управляющий инфраструктурой не обладает независимостью от железнодорожного предприятия, государство должно назначить орган, ответственный за взимание платы. Однако административные возможности таких органов не всегда могут позволить им в полной мере выполнять возложенную на них задачу.

18. Эффективность управляющих инфраструктурой трудно оценить, при этом они совершенно не стремятся раскрывать информацию о количественных показателях. Если данные существуют, как это имеет место в случае исследования МСЖД, то такие данные носят анонимный характер. Кроме того, в законодательстве ЕС признаются как процедуры балансирования счетов, так и требования повышения эффективности, однако их по-прежнему их чрезвычайно трудно увязать друг с другом.

19. Каждое государство-член должно создать регламентирующий орган на основании статьи 30 директивы 2001/14/ЕС. Такой регламентирующий орган должен определить, рассчитывается ли размер сборов в соответствии с правилами, установленными в национальном законодательстве, и действует в качестве апелляционного органа в том случае, если то или иное железнодорожное предприятие полагает, что режим взимания платы, применяемый управляющим инфраструктурой, противоречит этим правилам.

20. Как минимум сборы должны покрывать операционные издержки. С другой стороны, при установлении наценок необходимо соблюдать верхний предел учитываемых издержек. Многие управляющие инфраструктурой сталкиваются с трудностями при расчете этих издержек либо не могут достичь договоренности со своими регламентирующими органами в отношении принципов взимания платы. Это касается как нижнего предела операционных издержек, так и верхнего предела полных издержек. В последнем случае на размере платы значительно сказывается оценка рыночной стоимости активов, что объясняется продолжительным сроком эксплуатации железнодорожных активов, и это зачастую является источником конфликтов.

21. Как правило, управляющие инфраструктурой не включают внешние издержки в размер сборов. Согласно директиве 2001/14/ЕС взимать плату за внешние издержки разрешается только в том случае, если то же самое делают и конкурирующие виды транспорта. Между тем лишь очень немногие управляющие инфраструктурой пользуются возможностью дифференцировать размер платы в зависимости от различных внешних издержек. В тех случаях, когда в поездах используется дизельная тяга, в нескольких государствах-членах взимается налог на топливо. Однако если учитывать потенциальные возможности для снижения шума, например с помощью различных тормозных систем для грузовых вагонов или систем обработки выхлопных газов для дизельных двигателей, можно создать стимулы для развития экологически более чистой железнодорожной системы.