

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА

РЕЗОЛЮЦИЯ № 2002/1 О РАЗВИТИИ ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

[CM(2002)2/FINAL]

Участники сессии Совета Министров ЕКМТ в Бухаресте в 2002 году:

ПОДТВЕРЖДАЯ, что цель реформирования железнодорожного транспорта – повысить эффективность, качество и производительность его услуг и стимулировать рост железнодорожных рынков при обеспечении высокого уровня безопасности;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ доклад СЕМТ/CM(2000)20 о реформе железных дорог, в особенности его упор на повышение качества услуг европейского железнодорожного транспорта за счет как конкуренции, так и договоренностей о сотрудничестве, в духе более коммерческой логики создания на континенте железнодорожных рынков вместо национальных границ;

НАПОМИНАЯ Резолюцию 93/6 о развитии международных железнодорожных перевозок и Резолюцию 99/2 об устранении препятствий на пограничных переходах для международных грузовых перевозок, а также упор обеих резолюций на обеспечение юридической независимости и управленческой автономии предприятий железнодорожного транспорта при принятии коммерческих решений в международной рыночной среде;

ПРИЗНАВАЯ:

- что потребность в регулировании зависит от условий конкретного рынка;
- что главная задача железнодорожной реформы – добиться баланса, поощряя конкуренцию средствами регулирования и одновременно свободу управления предприятиями на коммерческой основе и поддерживая эффективное взаимодействие между теми, кто управляет инфраструктурой, и операторами железнодорожных перевозок;
- потребность в предсказуемой среде регулирования для сведения к минимуму связанных с ним рисков;

СЧИТАЯ, что коренными задачами правительственного регулирования в железнодорожном секторе являются:

- обеспечение справедливых условий конкуренции между видами транспорта,
- обеспечение высокого уровня безопасности,
- обеспечение прозрачности и подотчетности в использовании общественных средств,
- обеспечение стабильной среды для долгосрочных капиталовложений, характерных для систем железнодорожного транспорта,
- предотвращение злоупотреблений в ценообразовании на (немногочисленных в Европе) железнодорожных рынках, контролируемых другими отраслями,

- обеспечение справедливых условий конкуренции внутри данного вида транспорта там, где она практически возможна,
- создание стимулов для снижения издержек и повышения качества услуг как в перевозках, так и в управлении инфраструктурой,
- обеспечение общественно необходимых услуг;

СОГЛАШАЮТСЯ сотрудничать в разработке рамок политики, которые:

- поощряют повышение качества услуг железнодорожного транспорта в плане надежности и бесперебойности международных перевозок и маркетинга, что ставит конкретные проблемы конкуренции и эксплуатационной совместимости, затрагиваемые ниже;
- создают более целесообразные условия для конкуренции автомобильного и железнодорожного транспорта, в частности путем постепенного реформирования структуры налогообложения автомобильных грузовых перевозок;
- сдерживают затраты на реализацию мер, сводят к минимуму административные нагрузки, операторов железнодорожного транспорта и управляющих инфраструктурой и избегают излишнего вмешательства в управление коммерческими предприятиями железнодорожного транспорта;

(А) ОБ ЭКСПЛУАТАЦИОННОЙ СОВМЕСТИМОСТИ И ПОГРАНИЧНЫХ ПЕРЕХОДАХ

ИМЕЯ В ВИДУ:

- конвенцию о международных железнодорожных перевозках (COTIF), ее единые правила технической приемки подвижного состава, используемого в международном сообщении (АТМФ), и единые правила утверждения технических стандартов (АРТУ);
- Директиву ЕС 2001/16/ЕС о эксплуатационной совместимости трансъевропейской системы обычных железных дорог и Директиву 96/48/ЕС об эксплуатационной совместимости трансъевропейской системы высокоскоростных железных дорог;

СЧИТАЯ, что все рентабельные меры сокращения потерь времени в международных железнодорожных перевозках должны осуществляться в неотложном порядке и включать:

- обучение машинистов, членов локомотивных и поездных бригад и персонала управления движением языковым навыкам, правилам и процедурам, особенно относящимся к безопасности, для улучшения организации международных перевозок;
- улучшение трансграничной координации инвестиционных планов, в частности в отношении локомотивов, другого подвижного состава, систем СЦБ и управления движением и обеспечения безопасности, - развитие сотрудничества между железными дорогами в этих областях приветствуется и должно носить устойчивый характер;

ПОВТОРЯЕТ рекомендации Резолюции 99/2 об устранении препятствий для международных грузовых перевозок на пограничных переходах, включенные также в проект Консолидированной резолюции о комбинированных перевозках СЕМТ/СМ(2002)3, в которых Министры согласились:

- что для сокращения задержек в международных грузовых перевозках железные дороги должны принять срочные меры, отвечающие критерию эффективности затрат и целям, принятым на международном уровне в соглашении ЕЭК ООН о международных комбинированных перевозках (AGTC, по которому остановка на границе предусматривается максимальной продолжительностью в 30 минут) и в Резолюции 248 ЕЭК ООН о продолжительности остановки маршрутных поездов на границе (максимальный лимит в 60 минут – по тридцать минут на каждой из обеих станций по ту и другую сторону границы);
- что следует предпринимать усилия для перенесения, где это возможно, процедур, не относящихся к числу железнодорожных (таких, как таможенные) с пограничных станций на станции зарождения и погашения перевозок;
- что там, где таможенный досмотр по-прежнему осуществляется на границе, его следует проводить совместно представителям обеих сопредельных стран;
- повышать независимость руководства железнодорожных компаний в международной деятельности в самом широком смысле слова, чтобы решения о совершенствовании работы на пограничных переходах (например, рационализация формирования поездов, слияние сортировочных горок с обеих сторон границы, закупка многосистемных локомотивов или подвижного состава под две ширины колеи, строительство путей или перегрузочных станций) могли приниматься на коммерческой основе с учетом международного рынка;
- в случаях, когда правительства по-прежнему осуществляют контроль за управлением железнодорожными перевозками, по возможности упразднить ненужные маневровые и сортировочные операции по всему маршруту перевозок (а не только на пограничных переходах);
- рассмотреть возможные роли в координации и оказании поддержки железным дорогам в разработке адекватных интегрированных систем информатики для передачи, между дорогами данных о перевозках и грузовых отправлениях;
- что Министры транспорта будут максимально использовать свое влияние, в сотрудничестве с соответствующими коллегами, для реализации этих рекомендаций в числе неотложных, имея в виду устранить в приоритетных коридорах все ненужные препятствия для перевозок к 2005 году;

СОГЛАШАЮТСЯ также:

- разработать, в сотрудничестве с компетентными органами, упрощенные таможенные процедуры для новых участников рынка международных железнодорожных перевозок, эквивалентные тем процедурам, которыми пользовались в прошлом национальные железные дороги;
- поощрять международное сотрудничество между распорядителями инфраструктуры и перевозчиками, содействуя принятию связанных с международным сообщением экономически эффективных решений по планированию, закупкам и инвестициям, и также в этом плане не препятствовать слияниям и иным коммерческим союзам, где это отвечает законам конкуренции и национальной политике создания конкуренции на рынках железнодорожных перевозок.

(В) О КОНКУРЕНЦИИ ВНУТРИ ОДНОГО ВИДА ТРАНСПОРТА И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ доклад СЕМТ/СМ(2000)20 о реформе железнодорожного транспорта и, в частности, его выводы о том, что нет какой-либо одной модели реформы регулирования, применимой ко всем железным дорогам;

ИМЕЯ В ВИДУ Директивы ЕС 91/440/ЕЕС и 2001/12/ЕС о развитии железных дорог Сообщества, 95/18/ЕС и 2001/13/ЕС о лицензировании предприятий железнодорожного транспорта и 2001/14/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры и взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификацию безопасности;

НАПОМИНАЯ о Рекомендации Совета ОЭСР от 2001 года относительно структурного разделения в регулируемых отраслях;

СЧИТАЯ, что для предоставления железнодорожными компаниями услуг, конкурентоспособных в сравнении с другими видами транспорта, и достижения качества обслуживания, соответствующего ценам разных сегментов рынка, рамки регулирования должны предусматривать стимулы для эффективности и инвестиций как в области перевозок, так и в области управления инфраструктурой;

ОТМЕЧАЯ:

- что конкуренция внутри вида транспорта может стимулировать рост эффективности и качества обслуживания, внедрение нововведений;
- что конкуренция внутри вида транспорта наиболее эффективна, когда имеет прозрачный и недискриминационный характер или, как в некоторых странах-ассоциированных членах, развертывается между операторами, каждый из которых владеет собственной инфраструктурой;

ОТДАВАЯ ОТЧЕТ в том, что некоторые нынешние или потенциальные клиенты железнодорожного транспорта стремятся самостоятельно выступать на европейских рынках железных дорог и эти компании требуют – там, где права доступа предоставляются национальным законодательством и/или законодательством Европейского Союза, – равноправных условий доступа к пропускным способностям инфраструктуры;

ПРИЗНАВАЯ:

- что меры содействия недискриминационному доступу к железнодорожной инфраструктуре могут включать отделение юридической ответственности за распределение пропускной способности от пользующегося ею транспортного оператора и в любом случае требуют вмешательства независимого регулирования для предотвращения дискриминации, невзирая на принадлежность юридической ответственности за такое распределение;
- что в странах-членах ЕС такого разделения ответственности требует законодательство Сообщества;

- что даже там, где структурное разделение внедрено, необходимо предотвращать проявления дискриминации и надзор за справедливой конкуренцией должен осуществлять независимый орган;
- что на некоторых рынках дискриминацию можно предотвратить без структурного разделения - с опорой на гарантию вмешательства, в случае необходимости, независимых органов, особенно там, где конкурируют вертикально интегрированные компании, каждая из которых владеет инфраструктурой, к которой требуют доступа другие операторы, а также там, где рынки могут обслуживаться параллельными или эквивалентными линиями, принадлежащими разным компаниям;
- что там, где нет потенциала для конкуренции между вертикально интегрированными компаниями, представляется важным отделить полномочия по распределению пропускной способности, если ставится цель добиться недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре; может также понадобиться отделить от пользующегося ею оператора составление графиков движения по данной линии;

ПРИЗНАВАЯ также:

- что "конкуренция" за пользование пропускной способностью инфраструктуры касается не только операторов, конкурирующих за те же самые коммерческие перевозки, но и различных типов поездов, "конкурирующих" за нитки графика, и что оборудование, необходимое для ремонта и текущего обслуживания инфраструктуры, тоже "конкурирует" за распределение пропускной способности;
- что решения о распределении пропускной способности должны отражать экономическую значимость конфликтующих проявлений спроса на железнодорожные перевозки;
- и что там, где распределение регулируется, система регулирования должна строиться так, чтобы способствовать выявлению экономической значимости конкурирующих услуг и обеспечить нейтралитет в решениях о распределении, в том числе и при конфликте запросов железнодорожных перевозчиков с интересами распорядителей инфраструктурой в планировании техобслуживания и других путевых работ;

ПРИНИМАЯ К СВЕДЕНИЮ, что в развитие действующих прав доступа к пропускной способности некоторые страны-члены приняли на национальном уровне меры, допускающие, например, появление на их внутренних железнодорожных рынках новых поездных операторов или осуществление каботажа операторами международных грузовых перевозок;

СОГЛАШАЮТСЯ:

в отношении прав доступа и регулирующих властей

- содействовать на национальном уровне обеспечению прозрачного и недискриминационного характера конкуренции за рынки, а при наличии прав доступа – на рынках железнодорожного транспорта, и с этой целью рассмотреть возможность создания независимых национальных органов, которые вправе по своей инициативе заниматься проблемами дискриминации в отношении доступа к инфраструктуре и обязаны выступать арбитром в спорных случаях;

- обеспечивать там, где предусмотрены права доступа, утверждение - без ущерба правилам лицензирования железнодорожных предприятий и сертификации безопасности и признавая наличие доводов в пользу ограничения доступа конкурентов к услугам, получающим компенсацию за выполнение обязанностей общественно полезной службы – условий конкурентного нейтралитета для операторов поездов, стремящихся выйти на международные рынки железнодорожных перевозок, и с этой целью уполномочить инстанции, регулирующие конкуренцию или железнодорожный транспорт, предотвращать дискриминационное поведение при предоставлении доступа к пропускной способности инфраструктуры и в назначении платы за пользование ею;
- обеспечить, чтобы национальные и любые вероятные международные администрации в сфере регулирования железнодорожного транспорта имели четко обозначенную обязанность содействовать общей эффективности и конкурентоспособности железнодорожного сектора и обрели необходимый для ее выполнения уровень экспертной подготовки по более узким юридическим задачам практического применения правил конкуренции;

в отношении взаимодействия между секторами инфраструктуры и перевозки

- чтобы там, где разделено управление инфраструктурой и перевозками, организационные мероприятия обходились без излишнего дробления структур и ограничивали риски и издержки – как финансовые, так и в плане безопасности - в регулировании взаимодействия между секторами инфраструктурой и перевозок, с четким обозначением их компетенции;
- чтобы там, где разделено управление инфраструктурой и перевозками, организационные и регулирующие меры создавали соответствующие стимулы для повышения безопасности качества перевозочных услуг, текущего содержания и ремонта инфраструктуры и инвестиций в нее;
- что реорганизации должны быть поэтапными, чтобы гарантировать адекватное развитие новых договорных отношений по мере изменения структур, без потерь коммерческих возможностей из-за серьезных или частых нарушений в осуществлении перевозок, текущем содержании и ремонте инфраструктуры или обеспечении уровня безопасности;

в отношении сборов за инфраструктуру

- что необходимо предотвращать дискриминацию при взимании платы с различных операторов, претендующих на том же самом рынке на однородные нитки графика и услуги инфраструктуры;
- что, напротив, ценовая дискриминация сообразно характеристикам поездов (таким, как нагрузка на ось) существенна для рентабельного предоставления инфраструктуры, и ценовая дискриминация между сегментами рынка уместна там, где сбор за пользование инфраструктурой требуется для возмещения прошлых или будущих инвестиций, то есть превышает минимально эффективные издержки;
- что правила установления ставок платы за инфраструктуру, предназначенные предотвратить дискриминацию между операторами перевозок, претендующими на аналогичные услуги инфраструктуры, не должны приводить к устранению из системы сборов стимулов для эффективности и, в частности, исключать принятие тарифов с двумя группами ставок для поощрения эффективного развития инфраструктуры;

- что относящиеся к минимально эффективным издержкам элементы в сборах за пользование инфраструктурой должны обеспечивать стимулы операторам перевозок к снижению этих издержек (например, посредством совершенствования конструкций подвижного состава), а не просто приравнивать поступления от сборов к издержкам – что особенно относится к износу и издержкам экологии и дорожных происшествий;
- что там, где перевозки отделены от управления инфраструктурой, рамки регулирования, особенно в плане ценообразования, должны обеспечивать стимулы для того, чтобы распорядители инфраструктуры добивались максимальной эффективности, осуществляли экономически оправданные инвестиции ради удовлетворения запросов всех клиентов и предоставляли услуги инфраструктуры, которые способствуют конкурентоспособности железнодорожных перевозок по сравнению с другими видами транспорта;
- сотрудничать в поощрении во всей Европе компаний, отвечающих за железнодорожную инфраструктуру, к выработке прозрачных и недискриминационных сборов, которые облегчают маркетинг международных железнодорожных перевозок за счет достаточной степени гармонизации структур сборов и ограничения международного «перекрестного субсидирования» путем определенного сближения уровней тарифных ставок;

в отношении сотрудничества между распорядителями инфраструктуры

- поощрять компании, отвечающие за железнодорожную инфраструктуру, к сотрудничеству в эффективном распределении пропускной способности и инвестициях в инфраструктуру более чем одной железнодорожной сети, обеспечивать участие компаний всей Европы в форумах сотрудничества распорядителей инфраструктуры, на которых вырабатываются единые процедуры в интересах формирования континентальных рынков железнодорожных перевозок;
- совместно стимулировать распорядителей инфраструктуры к распространению в маркетинге пропускных способностей сетей по всей Европе концепции единого продавца сквозных ниток графика, чтобы повысить способность операторов перевозок предоставлять потенциальным клиентам оперативную и полную информацию о ценах и услугах;
- поощрять компании, отвечающие за железнодорожную инфраструктуру, быстро реагировать на все запросы о предоставлении ниток графика;

в отношении перекрестного субсидирования пассажирских перевозок грузовыми

- требовать от железных дорог осуществления бесприбыльных общественно необходимых перевозок только в тех случаях, когда обеспечены адекватные бюджетные компенсации, и по мере внедрения конкуренции в секторе грузовых перевозок прекращать сохраняющееся в некоторых из более новых стран-членов перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет доходов от грузовых перевозок;

(С) О КОНКУРЕНЦИИ МЕЖДУ ВИДАМИ ТРАНСПОРТА

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ доклад СЕМТ/СМ(2002)1 о содействии устойчивому равновесию между взаимозаменяемыми видами грузового транспорта;

ИМЕЯ В ВИДУ проект Консолидированной резолюции о комбинированных перевозках СЕМТ/СМ(2002)3 и Резолюцию Европейского парламента от 18 января 2001 года об интермодальности и интермодальных грузовых перевозках;

НАПОМИНАЯ Резолюцию 2000/3 о сборах и налогах на транспорте и особенно:

- замечание, что транспортные сборы и налоги будут наиболее эффективными в том случае, когда они основываются на минимально эффективных общественных издержках, включая внешние издержки в той мере, в какой их можно уяснить;
- что системы сборов должны содержать стимулы для экономически эффективного развития инфраструктуры (отражая капитальные издержки), как и для экономически эффективного использования существующих сетей;
- что налоговая политика является национальной прерогативой, и при всей своей важности эффективность – не единственный критерий при принятии решений, относящихся к транспортным сборам.

СЧИТАЯ:

- что существующие отступления от эффективных в социально-экономическом отношении сборов за пользование транспортной инфраструктурой и эффективных правил выработки решений об инвестициях в транспортную инфраструктуру привели в некоторых местностях к недостаточному развитию железнодорожных систем и чрезмерной интенсивности движения на автомобильных дорогах;
- что перевод грузовых перевозок с автомобильного на железнодорожный транспорт незаменим для содействия устойчивому развитию конкретных территорий, особенно в регионе Альпийской конвенции и в других горных долинах;
- что существенное перераспределение перевозок между видами транспорта может достигаться лишь на основе комплексных пакетов мер, предназначенных:
 - повысить эффективность и качество железнодорожных сообщений и устранить препятствия для международных железнодорожных перевозок;
 - обеспечить долгосрочное финансирование капиталовложений в железнодорожную инфраструктуру;
 - взимать сборы с грузовых автомобилей за пользование автодорогами на основе территориальной дифференциации и в экономически эффективных размерах;
 - добиваться эффективного соблюдения правил автомобильных грузовых перевозок, особенно в отношении весовых ограничений, техники безопасности, продолжительности вождения и отдыха, с применением действенных процедур проверки и санкций, как рекомендовано в Резолюции 2001/2 о социальных аспектах автомобильного транспорта;

ПОЛАГАЯ также:

- что базой для выработки решений по инвестициям в инфраструктуру должны служить добротные анализы множественных критериев и соотношения издержки-выгоды,

включающие уместные допущения по цене пользования инфраструктурой, связанные со стоимостью дефицита пропускной способности существующей инфраструктуры (или издержек транспортных заторов), чтобы избежать крупного завышения или занижения инвестиций в обеспечение пропускной способности железных и автомобильных дорог;

- что не может быть никакого простого допущения, что один вид транспорта лучше другого по своим воздействиям на социальную и экологическую среду - это зависит от конкретных обстоятельств, - и оценки вероятных социальных и экологических выгод от инвестиций или изменений в политике являются существенным основанием для любых мер, предназначенных содействовать изменению пропорций в перевозках между видами транспорта;

СОГЛАШАЮТСЯ сотрудничать в интересах выработки международных рамок политики, которая стимулирует:

- постепенное введение более эффективных сборов за пользование транспортной инфраструктурой;
- координацию крупных инвестиций в инфраструктуру железнодорожного и автомобильного транспорта для обеспечения международных перевозок, например в тоннели для преодоления горных преград, в интересах более эффективного использования ресурсов на международном уровне;

СОГЛАШАЮТСЯ также, при уважении исходной цели - выработки налогово-финансовой системы, которая одинаково эффективна для всех видов транспорта:

- рассмотреть вопрос о трансфертах для железнодорожной инфраструктуры и комбинированных перевозок, а где допускается национальным законодательством, и железнодорожных грузовых перевозок, если это может принести выгоды (например, снижение экологических издержек и ликвидация пробок на дорогах), исправляя недостатки в расценках за пользование железнодорожной и автодорожной инфраструктурой, которые мешают рыночным силам максимизировать всеобщее благосостояние; такие трансферты должны предоставляться без дискриминации между конкурирующими железнодорожными компаниями;
- сотрудничать в предоставлении трансфертов, в конкретных случаях, за счет сборов за пользование автодорогами для поддержки крупных долгосрочных инвестиций в железнодорожный транспорт, которые способны внести существенный вклад в достижение сдвига пропорций между видами транспорта там, где отсутствуют другие источники средств и можно продемонстрировать позитивный социально-экономический эффект;

ПРОСИТ Комитет Заместителей:

- распространить настоящую Резолюцию;
- и следить за исполнением содержащихся в ней рекомендаций.