

Эффективное регулирование способствует конкуренции

На железнодорожном рынке Германии действуют около 1000 предприятий и организаций разного профиля. Независимое регулирование деятельности компаний инфраструктуры и операторов имеет большое значение для гарантии честной конкуренции.

Железнодорожный рынок Германии является в настоящее время одним из наиболее конкурентных в Европе вследствие федеральной программы реформирования железных дорог, реализованной в 1990-х годах, и в силу следования инициативам ЕС, поощряющим либерализацию. На первый взгляд кажется, что Федеральные железные дороги Германии в лице холдинга DB доминируют на национальном рынке (рис. 1), однако фактически на нем активно функционируют почти 1000 лицензированных предприятий и организаций, в том числе 565 компаний инфраструктуры, 223 оператора грузовых перевозок, 192 оператора пассажирских перевозок в региональных сообществах и 5 — в междугородных.

Согласно положениям директив ЕС, в железнодорожной отрасли каждой страны — члена сообщества должны действовать ведомство независимого экономического регулятора и национальная администрация по безопасности. В Германии до 1 января 2006 г. обе функции выполняло Федеральное железнодорожное ведомство (Eisenbahn-Bundesamt, ЕВА), затем полномочия по регулированию были переданы Федеральному сетевому агентству (Bundesnetzagentur, BNetzA), кото-

рое несет также ответственность за регулирование в секторах электро- и газоснабжения, телекоммуникаций и почты.

BNetzA фокусирует внимание на регулировании деятельности компаний, которые предоставляют услуги путевой и станционной инфраструктуры (за исключением систем электроснабжения). Железнодорожные предприятия (операторы пассажирских и грузовых пере-

возок), поставщики и пользователи (пассажиры, региональные администрации общественного транспорта, организующие тендеры, логистические группы и грузоотправители) не являются объектами регулирования. Тем не менее перечень компаний, включенных в сферу регулирования, достаточно обширен: 193 оператора инфраструктуры и 373 оператора объектов различного назначения, таких, как станции или мастерские, разбросанных на территории Германии.

На практике многие из компаний инфраструктуры не являются крупными предприятиями (в их числе — промышленные или региональные железные дороги, операторы независимых терминалов и т.п.). Поэтому, когда требуются сбалансированные решения по регулированию, основные вопросы касаются более крупных компаний инфраструктуры.

Основными задачами BNetzA являются контроль за созданием четких стандартов регулирования, особенно в части недискриминационного доступа на инфраструктуру сети, и отражение их в доку-



Рис. 1. Подразделение грузовых перевозок DB Schenker пока занимает лидирующее положение на железнодорожном рынке Германии (фото: DB)

ментах (Network Statement), содержащих детальные и прозрачные условия для реализации этого доступа. Агентство поддерживает идею создания «шаблонных документов», удобных для использования многими компаниями инфраструктуры, но это работа будущего. По состоянию на 2008 г. Network Statement действовали в отношении 60% операторов инфраструктуры и более 40% операторов прочих объектов. От остальных BNetzA требовала выполнения предписанных законом обязанностей. Помимо подготовки сводов правил пользования, от всех операторов инфраструктуры требуется наличие преискурантов на предлагаемые услуги.

Полномочия агентства в части регулирования реализуются в основном двумя путями: *ex-ante* — анализ мероприятий или регулирующих воздействий до вступления их в силу и *ex-post* — анализ действующих норм по инициативе самого агентства или компании, претендующей на доступ. В обоих случаях задача состоит в том, чтобы гарантировать, во-первых, недискриминированный доступ на инфраструктуру и, во-вторых, обоснованность размера платы, взимаемой с пользователей за доступ. Второй вопрос (платы за пользование) в последние годы занимает центральное место в части как отдельных компонентов цены за доступ к путевой структуре, так и к станционной составляющей в целом.

Еще одну важную проблему (особенно с учетом положения Германии как страны транзита) представляют вопросы гармонизации режимов регулирования в сопредельных странах, согласование которых важно для гарантий комфортных рыночных условий в ЕС. BNetzA участвует в нескольких инициативах, продвигаемых рядом ведомств по вопросам регулирования, Европейской комиссией и странами — членами ЕС на двух- и многосторонней основе.

Недискриминационный доступ

Если первоначально основное внимание приходилось уделять проблемам доступа на инфраструктуру, то теперь фокус сместился на комплексные вопросы, касающиеся гарантии прозрачного доступа к прочим объектам (например, предприятиям по техническому обслуживанию), недискриминационных рамочных соглашений, единообразия технических и общих понятий.

Существующая юридическая база не описывает до мельчайших подробностей все права и обязанности компаний инфраструктуры; до сих пор времени имеются основания для сомнений по наличию и доступности данных, которые необходимы компаниям инфраструктуры в целях координации доступа.

С 2006 г. BNetzA придерживается жесткого подхода к детализации положений Network Statement с целью выявления любого потенциала для дискриминации, включая проекты контрактных взаимоотношений. Не так давно подразделение инфраструктуры железных дорог Германии DB Netz опротестовало порядок заключения некоторых контрактов, и высший административный суд счел, что давно существующие железнодорожные предприятия обладают достаточной компетентностью и потому в меньшей степени нуждаются в руководстве со стороны регулирующего ведомства.

Первоначально BNetzA сосредоточивала внимание на тех положениях Network Statement, которые, по оценке агентства, могли оказывать наиболее заметное влияние на развитие конкуренции и пропаганду более активного пользования железнодорожным транспортом. Однако со временем стало очевидным, что с точки зрения дискриминации более высока вероятность существования основа-

ний для подачи формальных протестов, поэтому важнее детальный анализ возможных эффектов. Неудачное внимание к подобным вопросам может негативно сказываться на юридических аспектах железнодорожного регулирования.

Еще одной областью, требующей тщательного изучения, являются правила распределения пропускной способности, включая подготовку годового рабочего расписания, обработку разовых запросов, рамочные контракты и формулирование приоритетов для случаев разрешения конфликтных ситуаций между разными операторами.

В Германии общепринята практика заключения с компаниями — операторами перевозок рамочных контрактов для резервирования пропускной способности на отдельных маршрутах на срок 5 лет и более. Эта практика призвана поддерживать долгосрочные планы инвестиций как со стороны компаний инфраструктуры, так и со стороны эксплуатирующих предприятий.

BNetzA удалось наложить на компанию инфраструктуры DB Netz обязанность информировать компании-операторы относительно всех заключенных рамочных контрактов, чтобы последние имели ясное представление о степени использования пропускной способности тех или иных линий.

Однако агентство не может препятствовать заключению новых контрактов, заключаемых с условием вступления их в силу с отсрочкой в 2 года. Идея таких контрактов состоит в том, что они дают новым игрокам на рынке возможность реализовать долгосрочные инвестиции на приобретение необходимого подвижного состава, поскольку заключенный договор можно продемонстрировать потенциальным инвесторам. Административный суд пока ограничивает права доступа таким операторам, уже готовым к выходу на рынок, но продолжение дискус-

сии может привести к изменению законодательства.

Наконец, агентство преуспело в том, чтобы обязать DB Netz заключать рамочные соглашения в тех случаях, когда остается неиспользованная пропускная способность после подтверждения первоначальных заявок или их полной аннуляции.

Еще одним важным вопросом является обеспечение информацией о выделении технологических окон или закрытии линии для текущего содержания и ремонта, чтобы компании-операторы, имеющие контракты на использование пропускной способности, могли внести изменения в расписание движения своих поездов или скоординировать альтернативные варианты перевозки. Консультации BNetzA и DB Netz, продолжавшиеся в течение года, выявили ряд трудностей, но в результате удалось сделать плановые процессы более прозрачными и предложить работоспособную стратегию. Однако согласования по юридической базе компромиссного соглашения продолжаются.

В DB Netz работают семь региональных центров управления перевозками, с которыми также связаны специалисты аффилированных железнодорожных предприятий. Такой порядок ведет к заявлениям о неспособности обеспечить равное отношение к разным организациям в составе концерна DB. BNetzA и EBA провели тщательное расследование, их сотрудники посещали центры управления с целью скрупулезного изучения процессов диспетчерского управления и инструкций, определяющих порядок ежедневной работы. В результате оба агентства согласовали наложение на компанию инфраструктуры обязанности по созданию условий для присутствия в центрах специалистов неаффилированных железнодорожных предприятий (если послед-

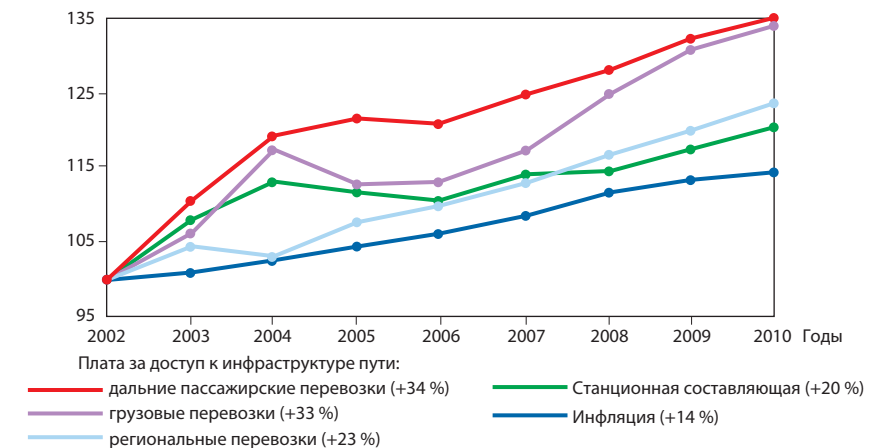


Рис. 2. Динамика платы за пользование путевой и станционной инфраструктурой

ние имеют такое желание) и предоставлению другим операторам оперативных данных в электронном формате.

В настоящее время ведется работа по тщательному анализу условий доступа к предприятиям по техническому обслуживанию, с тем чтобы выявить дискриминирующие положения в Network Statement. Продолжается дискуссия о сути понятия важных центров обслуживания. По оценке BNetzA, такие центры являются элементом регулируемой железнодорожной инфраструктуры, и это мнение уже получило подтверждение в судебных решениях.

Нерешенную проблему пока представляют вопросы доступа к инфраструктуре сортировочных станций. Основанием для этого стало долгосрочное соглашение компании инфраструктуры с одним из грузоотправителей, который использует подавляющую часть перерабатывающей способности станций. В этой связи при участии заинтересованных сторон тщательно изучаются технологические процессы с целью достижения работоспособного компромисса. Исследуются также аспекты, связанные с доступом к терминалам, т. е. с так называемыми последними километрами железнодорожной логистической цепочки.

Плата за доступ

Важный момент регулирования представляет контроль над уровнем платы за пользование инфраструктурой с целью предотвращения любой формы дискриминации. Наиболее значимым вопросом в этой связи является расчет нормы прибыли, дающей возможность адекватно компенсировать расходы компании инфраструктуры без ухудшения рыночного положения компаний-операторов. Это сложная задача в разных странах решается по-разному. На рис. 2 отражен опережающий темпы инфляции рост платы за пользование путями и станциями в Германии. Видно, что с 2002 г. средняя плата за использование пропускной способности (в расчете на 1 поезд-км) в дальних пассажирских перевозках выросла на 34%, в региональных — на 20%, в грузовых — на 33%, станционные сборы — на 23% при инфляции 14%. Очевидно, что этот рост продолжится и в будущем.

В табл. 1 показано, как сильная конкуренция способствует снижению платы: ее рост более заметен на рынках со слабой или отсутствующей конкуренцией.

Юридические нормы в этой сфере отличаются усложненностью. Компании инфраструктуры имеют право на возмещение понесенных расхо-

Таблица 1

Влияние конкуренции, рыночного роста на плату за пользование инфраструктурой

Сегмент	Рыночная доля компаний, конкурирующих с DB, % (2008 г.)	Среднегодовой рост грузо- или пассажирооборота, % (2002–2008 гг.)	Динамика среднего дохода на единицу грузо-, пассажирооборота или поездной работы, % (2003–2008 гг.)
Грузовые перевозки	21	6	–3
Региональные пассажирские перевозки	10	3	–6
Междугородные пассажирские перевозки	<1	<1	+9
Сетевая инфраструктура	Монополия DB	В зависимости от поездной работы (поездо-км)	+9

дов в полном объеме, но взимаемые с пользователей платежи должны разделяться на составляющие в виде дифференцированных затрат и специфических дополнительных сборов.

С пользователей допустимо взимать только маргинальные расходы, прямо связанные со степенью использования ресурсов сети, хотя рыночные принципы допускают распределение

Таблица 2

Проблемные зоны, связанные с недостаточным регулированием (1 балл – хорошо, 5 баллов – плохо)

Проблема	Оценка
Дружественность отношений с клиентурой	2,3
Доступ к инфраструктуре линий	2,5
Доступ к средствам технического обслуживания	2,7
Беспристрастность назначения платы за пользование пропускной способностью	2,8
Доступность подвижного состава	2,9
Беспристрастность назначения платы за услуги сортировочных станций	3,0
Беспристрастность назначения платы за услуги грузовых станций	3,0
Доступ к сортировочным станциям	3,0
Соотношение цена/качество по услугам тяги	3,0
Соотношение цена/качество по предоставлению пропускной способности	3,0
Соотношение цена/качество по услугам сортировочных станций	3,1
Соотношение цена/качество по услугам грузовых станций	3,1
Доступ к подъездным путям	3,1
Соотношение цена/качество по услугам на подъездных путях	3,3
Соотношение цена/качество по услугам пассажирских станций	3,3
Доступ к международной сети	3,3
Качественные характеристики и возможности сети	3,4

постоянных расходов по разным сегментам рынка в зависимости от способности последних платить (возмещать эти расходы).

На настоящий момент BNetzA провело оценку элементов платы за пользование в целом (например, стационарной составляющей) и отдельных позиций в составе платы за выделенную пропускную способность, чтобы убедиться в том, что они не дискриминируют пользователей и не нарушают требования законодательства. Кроме того, предстоит обсудить уровень фактических цен, поскольку имеющиеся данные характеризуются широким разбросом и несопоставимостью.

Выполняя решение правительства, агентство приступило к консультациям по вопросу эффективности поощрительного регулирования. Например, действующая система позволяет пользователям в случаях, например, задержек с уборкой снега или неудовлетворительного состояния пассажирских помещений на станциях требовать от соответствующих подразделений DB (в данном случае от DB Station & Service) ретроспективных скидок. Изучается вопрос, насколько такая схема пригодна с точки зрения обеспечения безопасности и повышения эффективности работы станций. Аналогично, предстоит подтвердить практическую ценность подобного подхода в отношении DB Netz.

Международная гармонизация

Общепризнанно, что согласованность в вопросах регулирования на международном уровне весьма важна с точки зрения гарантий сопоставимости рыночных условий в разных странах – членах ЕС. Однако европейские органы должны оговаривать степень свободы, допустимую на уровне отдельных государств в интерпретации директив. С точки зрения перспектив общеевропейской конкуренции пред-

почтительнее продвижение жестко регулируемых режимов открытого доступа, уже применяемых некоторыми членами сообщества в международных сообщениях.

Интересно, что аспектам регулирования отводится важное место в мерах принуждения, предпринимаемых Европейской комиссией в отношении стран, не выполняющих должным образом директив, входящих в первый железнодорожный пакет.

Согласно статье 31 директивы 2001/14 ведомства по вопросам регулирования обязаны обеспечивать обратную связь с Европейской комиссией с целью обмена мнениями и опытом. На практическом уровне создание рабочих групп ведомствами регулирования стран, по территории которых проходят европейские транспортные коридоры, например коридор А (Нидерланды, Германия, Швейцария, Италия), образует платформу для сравнения норм регулирования и развития новых подходов, а также для совершенствования отношений с национальными компаниями инфраструктуры и транснациональными ассоциациями, например RailNetEurope.

Взаимодействие и обратная связь

Чтобы оценить, как разные структуры, имеющие право доступа, оценивают текущую ситуацию, BNetzA выполнило обзор рыночной ситуации. Оказалось, что многие железнодорожные предприятия все еще видят проблемные зоны, в которых существующего уровня регулирования явно недостаточно (табл. 2). Чаще всего критические замечания со стороны пользователей вызывают объективность и структура платы за доступ, которая является крупнейшим элементом их затрат: в среднем на нее приходится порядка 30% общих расходов компаний-операторов, а в некоторых случаях, например в пассажирских перевозках на малые расстояния (с учетом станционной составляющей), — до 50%, что определяет прибыльность и конкурентную способность относительно других видов транспорта.

Многие участвовавшие в опросе компании критически оценивали качество железнодорожной сети, в частности находили ошибочной тенденцию закрытия подъездных путей.

Накопленный BNetzA за 4 года работы опыт дает основания для формулирования следующих основных принципов, реализация которых необходима для удовлетворительного регулирования:

- непредвзятость и гарантии симметричного регулирования в интересах всех сторон;
- желательность и законность вмешательств со стороны регулирующего ведомства в форме, не вызывающей претензий и жалоб;
- наличие норм, регламентирующих функции регулирования, в сводах законов как на европейском, так и на национальном уровне;
- тождественность интерпретации европейского и национальных законов.

Регулирующее ведомство должно стать гарантом эффективной деятельности управляющей компании инфраструктуры с точки зрения соотношения цены и качества предоставляемых пользователям услуг и сопутствующего обслуживания.

K. Otte. Railway Gazette International, 2010, № 9, p. 69–72; материалы BNetzA (www.bundesnetzagentur.de).

НОВОСТИ

Испания — план оживления грузовых железнодорожных перевозок

Стратегическим планом, одобренным осенью 2010 г. министерством развития Испании, предусмотрено увеличение к 2020 г. доли железнодорожного транспорта на внутреннем рынке грузовых перевозок с 4,1 до 10%. Однако даже при этом железные дороги Испании по данному показателю будут занимать в Европе третье место «от хвоста» (для сравнения: в Германии он равен 22%, во Франции — 16%).

В 2009 г. грузооборот компании-оператора RENFE уменьшился с максимального 11,9 млрд ткм, достигнутого в 2004 г., до 6,9 млрд ткм.

Основными составляющими плана являются дальнейшая либерализация,

повышение эффективности и уровня обслуживания, реконструкция инфраструктуры железных дорог. Грузовое отделение RENFE предложено разделить на малые компании, специализирующиеся на обслуживании определенных рынков, избыточный подвижной состав — продать другим пользователям. Правительство стремится к увеличению числа операторов, занятых в смешанных сообщениях, и при этом планирует организовать централизованное управление железнодорожными операциями в портах и на пограничных переходах, а также гарантировать недискриминационное обслуживание в пунктах изменения ширины колеи на границе с Францией.

Инфраструктурная часть плана сконцентрирована на создании ядра сети грузовых перевозок, на котором предстоит устранить узкие

места и провести поэтапную реконструкцию с увеличением габарита погрузки до GC и повышением осевой нагрузки до 25 т. Продолжение электрификации позволит сократить эксплуатационные расходы по грузовым перевозкам на величину порядка 13%. Значительная, до 40%, экономия ожидается за счет удлинения обгонных путей для приема поездов длиной до 750 м.

Стратегический план развития грузовых перевозок оценивается в 7512 млн евро, из которых 7112 млн приходится на инвестиции в инфраструктуру. Правительство рассчитывает, что 31,4%, или 2358 млн евро, поступят из частного сектора через государственно-частные партнерства или совместные предприятия, учрежденные с целью развития и эксплуатации сети грузовых терминалов.