

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА*Неофициальный перевод с английского***УСТОЙЧИВАЯ ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА**

[CEMT/CM(2000)1/FINAL]

*Максимизация
настоящего
будущего
благополучия*

и Задачей устойчивого развития транспорта является максимизация благополучия людей и обеспечение здоровой и надёжной экономической, социальной и экологической основы как для настоящего, так и для будущего поколений¹. Ниже определены ключевые вопросы транспортной политики в краткосрочной и долгосрочной перспективе с выделением её экологической составляющей и проведен анализ прогресса, достигнутого к настоящему моменту в области развития более устойчивых транспортных политик в государствах Европы в соответствии с Резолюцией ЕКМТ по транспорту и окружающей среде (1989 г.), а также другими рекомендациями и резолюциями, согласованными в последнее время.²

1. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ

Разработка устойчивой транспортной политики подразумевает согласование природоохранных, социальных и экономических целей и требует решения широкого спектра проблем, связанных с наземным транспортом.

*Дорожно-
транспортные
происшествия*

Погибшие и раненые в дорожно-транспортных происшествиях (ДТП) являются наиболее серьёзной проблемой в обеспечении большей устойчивости транспортных систем. Существующая статистика числа погибших и раненых в ДТП рассматривается как далекая от приемлемой даже правительствами тех стран, которые находятся на передовых позициях в области обеспечения безопасности движения. Показатели аварийности на других видах транспорта являются значительно более низкими, но они также не могут рассматриваться как приемлемые. Вопросы транспортной политики, связанные с обеспечением безопасности движения, являются субъектом отдельного рассмотрения и далее в данном отчете не рассматриваются

Помимо обеспечения безопасности движения, ключевые проблемы текущей транспортной политики могут быть сформулированы следующим образом

*Обеспечение
благополучия*

- Транспорт является основополагающим элементом обеспечения благополучия общества. Улучшение доступа к рынкам работы, жилья,

¹ Sustainable Development: A. Renewed Effort by the OECD, OECD Policy Brief № 86 1998

² круг полномочий ЕКМТ определен внутренним транспортом, но большинство выводов и заключений можно отнести также и к остальным видам транспорта.

общества

товаров и услуг является жизненно важным для реализации целей экономической интеграции на всем континенте. Обеспечение свободного перемещения людей в Европе является важным как с точки зрения социального, так и экономического аспектов интеграции. В то же время инвестиции в транспортную инфраструктуру не всегда являются наиболее эффективным путем улучшения доступности транспорта, хотя неоправданные задержки начала работ по уже существующим и планируемым проектам, происходящие в результате плохо скоординированных оценок их экономической эффективности, финансовой конкурентоспособности и экологической приемлемости, все более воспринимаются в качестве барьера на пути к интеграции и экономическому обновлению.

Доступность

- Все граждане должны разумно справедливым образом получать пользу от доступности различных объектов, услуг и т.п., обеспечиваемых транспортом. Это подразумевает, в том числе, и избежание чрезмерной зависимости людей от использования частных автомобилей в том случае, если мы хотим, чтобы отдельные группы общества (в частности люди, не имеющие автомобилей) не подвергались дискриминации в этой области

Рост объемов движения транспорта

- Существующие показатели роста объемов дорожного движения во многих странах рассматриваются как «неустойчивые», т.е. вызывающие рост различных негативных (экологических, социальных, экономических) последствий. Неудачные попытки установить связь между планированием землепользования и транспортной политикой являлись во многих случаях причиной неэффективного управления транспортными потребностями общества (или полным отсутствием такого управления). Во многих европейских странах заторы на дорогах рассматриваются как крайне серьезная проблема, хотя, как отмечается рядом исследований, они могут в определенной мере наблюдаться даже при оптимальном развитии транспортной инфраструктуры.

- Во многих экологически «чувствительных» регионах невозможно в настоящее время осуществлять строительство новых объектов транспортной инфраструктуры вследствие повышенного шума, пространственных ограничений или существующего негативного влияния движения тяжелого грузового транспорта. На некоторых грузонапряженных маршрутах, в частности проходящих через горные долины, возможен только очень ограниченный дальнейший рост объемов дорожного движения и дополнительные объемы перевозок должны переключаться на железную дорогу с соответствующими значительными инвестициями в железнодорожную инфраструктуру

Воздействие на состояние людей

- Эффекты разделения людей, их раздражения и страха, связанные с дорожным движением, во многих случаях являются очень значительными на застроенных территориях, в первую очередь для пешеходов и других немоторизованных участников дорожного движения

Воздействие на природу

- Величина ущерба, связанного с воздействием инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры на ландшафты и биоразнообразие, постоянно возрастает

Шум

- Шум от автомобильного транспорта и грузового железнодорожного транспорта на городских территориях и в горных долинах является серьезной и все более обостряющейся проблемой. Она часто занимает первое место в числе приоритетов при опросах населения с целью выявления экологических проблем. Очень важно также сохранение существующих территорий с низкими уровнями шума и с ограниченной фрагментацией, которая также может являться результатом строительства новых объектов транспортной инфраструктуры.

Выбросы CO₂

- Большинство европейских стран все еще не определили в количественных показателях меры для транспортного сектора, которые позволят внести существенный вклад в достижение целей, установленных Киотским Протоколом 1997 г. по снижению выбросов CO₂

Качество атмосферного воздуха

- Во многих странах за последнее десятилетие было достигнуто значительное улучшение в области выбросов загрязняющих веществ от новых автомобилей и сейчас уже согласованы Европейским Союзом два этапа дальнейшего значительного сокращения выбросов CO, NO_x, углеводородов, частиц и бензола. Важная работа в этом направлении проводится также КВТ ЕЭК ООН

- Однако, в среднесрочной перспективе и в этих странах качество воздуха в городах с точки зрения образования фотохимического смога и концентрации твердых частиц остается проблемой там, где наблюдаются частые периоды т.н. «спокойной атмосферы». Эта проблема связана в первую очередь с выбросами NO_x на региональном уровне

- В большинстве стран с переходной экономикой актуальной задачей является разработка стратегии снижения выбросов CO, углеводородов, NO_x и твердых частиц, как новыми, так и эксплуатируемыми автомобилями. Качество воздуха в этих странах во многих городах продолжает ухудшаться, в связи с быстрым ростом автомобильного парка за счет увеличения числа, как новых, так и подержанных автомобилей с неудовлетворительными экологическими характеристиками

Внедрение

- Неэффективное внедрение существующих правил и требований (например, правил парковки и требований к техническому состоянию автотранспорта) усугубляет некоторые из выше перечисленных проблем. Это является результатом или неудовлетворительного финансирования осуществления контроля и принуждения или несовершенства действующих нормативных документов

2. ДОСТИГНУТЫЙ ПРОГРЕСС

Резолюция ЕКМТ по транспорту и окружающей среде 1989 г. (№ 66) дает рекомендации по всем перечисленным выше вопросам, многие из которых и в настоящее время продолжают оставаться актуальными. Достигнутый прогресс в областях, охватываемых данной Резолюцией, изложен ниже.

Управление выбросами от автомобилей

Стандарты Евро3 и программа Auto-oil

.В отношении управления выбросами от автомобилей ЕКМТ рекомендовала в максимально возможном объеме применять при их производстве наилучшие известные технологии, приемлемые по стоимости. За рассматриваемый период в рамках Европейского Союза были проведены 4 раунда переговоров, которые позволили значительно сократить выбросы загрязняющих веществ от новых автомобилей. В свою очередь ЕЭК ООН в рамках Женевского Соглашения 1958 года разработала Правила, ограничивающие выбросы от автомобилей. Совместная программа Европейской Комиссии, АСЕА и EUROPIA, называемая Auto-oil, на основе проведенного в различной временной перспективе анализа затрат и эффективности определила, какие из мероприятий являются практически возможными и какова их приемлемая стоимость. Европейский Парламент сыграл ключевую роль в процессе переговоров по этим мероприятиям, которые потребовались для достижения приемлемого консенсуса с общественностью

В настоящее время продолжается работа в рамках программы Auto-oil II в части, касающейся технологического развития современных технических решений по снижению загрязнений и моделированию воздействия выбросов на здоровье людей и окружающую среду с позиции возможности их улучшения. Результаты программы Auto-oil использовались в последних пакетах правил Европейского Союза, регулирующих выбросы, как для легких, так и для тяжелых грузовых автомобилей.

«чистые» грузовые автомобили по системе многоцветных разрешений ЕКМТ

За последние годы обновлялась и пересматривалась система многоцветных разрешений ЕКМТ, которая через систему «зеленых квот» обеспечивает постоянное стимулирование использования наиболее «чистых» грузовых автомобилей, из числа тех, которые доступны для перевозчиков на соответствующем этапе изменения правил по выбросам. Развитие этой системы путем ее дополнения требованиями Евро III и Евро IV было согласовано на Совете Министров в Праге в 2000 году.

Ограничения выбросов и процедуры технического контроля по Соглашениям ООН

Венская Конференция ЕЭК ООН 1997 года по транспорту и окружающей среде создала условия для того, чтобы стандарты на выбросы от автомобилей как Европейского Союза, так и ЕЭК ООН, а также процедуры технического контроля, применяемые ко всем грузовым и легковым автомобилям, находящимся в международном движении, были бы унифицированы путем принятия Соглашения, касающегося единых условий периодических технических осмотров колесных транспортных средств и взаимного признания результатов таких осмотров

Глобальное Соглашение ЕЭК ООН 1998 года создает условия для развития процесса всемирной гармонизации стандартов на автомобили, в том числе и относящихся к выбросам загрязняющих веществ. Подготовка всемирно признанных процедур сертификации по экологическим параметрам двигателей грузовых автомобилей планируется к завершению в период между 2005-2008 гг.

Прекращение использования

Рекомендации ЕКМТ по топливам также отразили результаты программы Auto-oil через выведение из использования этилированного бензина,

свинцовых добавок в бензин продекларированное в резолюции ЕКМТ 99/6 и внедренное, в частности, на основе Директивы Европейского Союза 98/70/ЕС и Декларации ЕЭК ООН 1998 г. о прекращении использования свинцовых добавок в бензин

Выбросы климатических газов.

Добровольные Соглашения ЕКМТ и ООН

Рекомендации ЕКМТ по вопросам глобального загрязнения в 1995 г. были дополнены совместной Декларацией ЕКМТ, АСЕА и ОИСА по снижению выбросов CO₂ новыми автомобилями, в которой были согласованы значительные и постоянно продолжающиеся улучшения в области топливной экономичности автомобилей. Последующее добровольное Соглашение АСЕА, заключенное с Европейской Комиссией закрепило соответствующие обязательства автопромышленности путем установления количественных целей. Мониторинг, осуществляемый в рамках Соглашений ЕКМТ, дает основание полагать, что тенденция изменения объемов средних выбросов CO₂ новыми автомобилями в настоящее время находится в рамках согласованного курса на то, чтобы эти выбросы соответствовали к 2008 г. 140 г CO₂ на км пробега (25%-ное снижение по сравнению с уровнем 1995 г.). Этот факт характеризует наиболее весомый вклад транспортного сектора в предпринятые к настоящему моменту меры, направленные на соблюдение требований по снижению выбросов CO₂, установленных Киотским Протоколом ООН 1997 г.

Управление эффективностью и движением транспорта.

Резолюция ЕКМТ по интернализации внешних издержек

К настоящему моменту достигнут значительный прогресс в отношении выполнения рекомендаций ЕКМТ по управлению дорожным движением, в которых была подчеркнута важность улучшения эффективности и коммерческой организации работы транспорта. В частности, в 1998 году была одобрена Резолюция по политическому подходу к интернализации внешних издержек транспорта. В 1999-2000 году был подготовлен доклад, определяющий методологию проведения международного сравнительного анализа транспортных налогов и платежей и содержащий рекомендации по эффективному налогообложению транспорта. На основе этого доклада была подготовлена соответствующая Резолюция, одобренная на заседании Совета Министров в Праге в 2000 году.

Продолжают требовать своего решения вопросы разработки элементов транспортной политики, касающиеся управления поездками в городских зонах. В настоящее время внимание здесь фокусируется на необходимости интегрированных стратегий, которые сочетают планирование развития транспорта с планированием городского землепользования, улучшением систем общественного транспорта и мерами в области ценообразования. Такой интегрированный подход требует эффективной вертикальной и горизонтальной координации между органами государственной власти и органами, осуществляющими внедрение мероприятий, которые в настоящее время как правило, действуют независимо. Достижение удовлетворительной степени такой координации на практике оказалось достаточно сложным, что замедлило внедрение широко признанных принципов устойчивости городских

перевозок, в частности тех, которые были установлены еще в 1995 г. в совместном проекте ЕКМТ и ОЭСР

Инвестиции в инфраструктуру

*стратегическая
оценка
воздействия на
окружающую
среду для TEN и
TINA*

Совет Министров транспорта ЕКМТ призвал к лучшей оценке воздействия проектов развития транспортной инфраструктуры на окружающую среду, более широким консультациям с общественностью и лучшей оценке потребностей в развитии инфраструктуры. В 1997 г. Совет разработал рекомендации по стратегической оценке воздействия на окружающую среду. В 1999-2000 гг. этот вопрос снова был поднят в соответствующем докладе и рекомендациях ЕКМТ, которые среди прочего, выдвинули на первый план необходимость проведения стратегических оценок воздействия на окружающую среду транспортных коридоров в Центральной и Восточной Европе, где расположены проекты TINA, а также в государствах СНГ. Оценка потребности в инфраструктуре является постоянной задачей ЕКМТ и в 2000 г. на обсуждение Совета Министров в Праге были вынесены рекомендации по оценке положительных аспектов деятельности транспорта. С точки зрения улучшения процедур общественного обсуждения транспортных проектов плодотворным политическим решением является также Архусская Декларация 1998 г. «О доступности информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по экологическим вопросам».

Политические заявления ЕЭК ООН и Европейского Союза в области транспорта и охраны окружающей среды

В октябре 1999 г. Совет Европейского Союза одобрил стратегию интеграции в транспортную политику вопросов охраны окружающей среды и устойчивого развития; в июне 1999 г. Министры из 20 европейских стран одобрили Хартию ВОЗ по транспорту, окружающей среде и здоровью; и в 1997 г. Министры транспорта и окружающей среды одобрили Декларацию ЕЭК ООН по транспорту и окружающей среде. Эти три недавних международных декларации охватывают многие из тех областей, которые были определены выше

Стратегия ЕС

Стратегия ЕС устанавливает, что при формулировании будущей транспортной политики долгосрочные экологические проблемы должны играть такую же роль, как и другие проблемы, связанные с воздействием экономических и социальных факторов. Совет ЕС призвал государства-члены разработать интегрированные стратегии содействия устойчивому развитию, предусматривающие, там, где это необходимо, совместные скоординированные меры

3. ЗАДАЧИ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ ПОЛИТИКИ.

Разработка устойчивой транспортной политики государства должна ориентировать транспортный сектор на нахождение оптимального компромисса, при котором бы максимизировались экономические и социальные выгоды транспорта и минимизировались связанные с ним экологические, социальные и экономические затраты. Многие из мер, которые

требуются для достижения такого баланса, не являются новыми. Основной трудностью является их эффективное внедрение.

Введение эффективных экономических механизмов.

сочетание регулирования, ценообразования и улучшения качества услуг

Наиболее эффективный подход к достижению устойчивого развития транспортного сектора требует сочетания регулирующих инструментов (в частности, стандартов, касающихся выбросов) и изменения структуры платежей и налогов на основе учета маргинальных (удельных) затрат с тем, чтобы обеспечить стимулы для снижения «внешних» затрат (т.е. не покрываемых обществом стоимостных затрат, связанных, в первую очередь, с потерями от ДТП и экологическим ущербом) до оптимального уровня. Такой подход часто требует также улучшения качества работы транспорта, особенно в части, касающейся услуг железнодорожного транспорта (обеспечение надежности и полноты логистических услуг) и поддержки мультимодальных перевозок. Неспособность эффективно структурировать платежи делает использование других механизмов регулирования значительно менее эффективными с точки зрения необходимых затрат.

Реструктуризация платежей и налогов

При этом структура платежей является более важной, по сравнению с их точным размером. Необходимо отметить, что эффективные цены на транспорт, как правило, не решают задачи покрытия общих инфраструктурных затрат (например, на железных дорогах эффективные цены будут оставлять непокрытыми значительную долю инфраструктурных затрат; в то время, как для городских дорог эффективные цены поднимут доходы значительно выше уровня необходимых капитальных затрат на инфраструктуру). В этом контексте должно быть подтверждено, что эффективность не является единственным политическим аргументом в установлении уровня платежей и налогов, поэтому трудности с бюджетом в ряде случаев могут приводить к увеличению платежей выше уровня маргинальной общественной стоимости. Вместе с тем, полное покрытие затрат в ряде стран рассматривается как один из важных принципов

стало возможным введение электронной платы за т-км для тяжелых транспортных средств

Технологическое развитие открыло возможности для введения таких платежей, которые тесно связаны с размерами внешних затрат. Это стало возможным, например, для тяжелых транспортных средств, для которых может быть введено электронное взимание платы за км пробега, позволяющее заменить часть существующих платежей за топливо и ежегодных налогов на автомобили (как сделано, например, в Швейцарии с 2001 года при введении т.н. RTPL платежа). Последнее изменение, внесенное в евровиньетку в 6 государствах-членах в соответствии с Резолюцией ЕС 98/1 по интернализации внешних затрат на транспорте, направлено на обеспечение экологических стимулов для перевозчиков. Неудовлетворенность существующей системой платежей в некоторых странах дает возможность ставить вопрос о замене ее международной системой электронного взимания платежей за тонно-километры (т-км). Другие страны также могут присоединиться к такой новой системе взимания платежей с грузовых автомобилей, что будет значительно более эффективно, чем осуществление взимания существующих платежей за использованное топливо и взимание фиксированных налогов.

3-х этапная стратегия

В целом значительное количество стран-членов ЕКМТ одобрило 3-х этапную стратегию совершенствования экономических стимулов за счет введения платежей, накладываемых на все автомобили: перенос акцента с фиксированных платежей на переменные; введение относительно простых систем взимания платежей; дифференциация, как фиксированных платежей, так и платежей за использование транспортных средств

Борьба с заторами.

Пересмотр нереалистичных ожиданий

В определенной мере транспортные заторы представляют форму самоорганизации дорожного движения, которая отражает отсутствие механизма платности за пользование дорожным пространством. В некоторых местах постоянные заторы являются результатом длительного недоинвестирования в пропускную способность дорожной сети. Часто это является результатом недостаточной координации и интеграции планирования развития транспорта и планирования землепользования. В тоже время проблемы, связанные с заторами, в некоторой степени отражают нереалистичные ожидания того, что свободные условия движения на дорогах должны являться нормой – даже оптимально спроектированная и хорошо развитая дорожная сеть будет неизбежно подвергаться заторам в пиковые периоды ее использования. Полезность даже перегруженной транспортом дорожной инфраструктуры является таковой, что суммарная прибыль остается положительной, даже тогда, когда наблюдаются периоды продолжительных заторов. В настоящее время необходимо обеспечить лучшее понимание того, как экономические преимущества транспорта могут быть переданы от непосредственных пользователей инфраструктурой (перевозчиков), их нанимателям, заказчикам и другим экономическим агентам.

Ценовая политика в транспортном секторе, основанная на учете факта наличия заторов, несомненно, может улучшить движение транспортных потоков (и, через это, снизить выбросы загрязняющих веществ!) на основных междугородных магистралях, а ее потенциал для управления заторами в городских зонах должен быть оценен через проведение экспериментов в ряде пилотных городов. Лучшая интеграция планирования транспорта и планирования землепользования является в долгосрочной перспективе основным требованием.

Решение проблем, связанных с городскими перевозками.

Интегрированный подход к местному планированию и управлению дорожным движением

Использование существующей передовой практики в области разработки и реализации транспортной политики, связанной с местным планированием и управлением дорожным движением, является одной из важных задач во всех государствах-членах ЕКМТ во многих сферах управления движением городского транспорта (например, в вопросах, связанных с устранением тех эффектов дорожного движения, которые вызывают негативную реакцию населения). В ходе продолжающейся совместной работы ЕКМТ/ОЭСР становится очевидно, что хотя прогресс в данной области является достаточно медленным, большинство крупных городов, сталкивающихся с хроническими транспортными заторами, внедряют меры для улучшения эффективности

городского транспорта. Необходимо отметить, что еще многое должно быть сделано для поощрения эффективных решений в области общественного транспорта (например, улучшение качества обслуживания населения и интегрирование в работу общественного транспорта более индивидуализированного подхода к обеспечению мобильности городского населения, связанного с доставкой «от двери до двери»). В то же время широко признано, что общественный транспорт не может решить всех проблем городского транспорта. Жизненно необходимыми являются дополнительные экономические меры (включая платные парковки), которые могут являться стимулом для лучшего использования частных автомобилей. Последние европейские исследования и опыт внедрения принципов городского и транспортного планирования в нескольких странах (например, Нидерланды) выявили важность связи практических решений, направленных на развитие общественного транспорта, с решениями в области городского планирования и парковочной политики.

Сокращение выбросов климатических газов.

Сокращения выбросов CO₂

Для обеспечения сокращения выбросов CO₂ и других климатических газов на наименее затратной основе путем межсекторального анализа возможных решений должны быть определены меры, которые могут быть применены в транспортном секторе. Первым шагом в транспортном секторе является количественная оценка снижения выбросов, ожидаемого в результате тех мер, которые уже были предприняты ранее. Этот процесс в настоящее время идет в большинстве европейских стран, но еще не завершен окончательно ни в одной из них.

Ускоренное сокращение выбросов

В дополнение к добровольному Соглашению АСЕА (Международная ассоциация производителей автомобилей)¹ о выбросах загрязняющих веществ от новых автомобилей, наиболее перспективными в краткосрочной перспективе, вероятно будут усилия, направленные на изменение методов управления автомобилем (т.н. «экологическое вождение») и на обеспечение качественного технического обслуживания автомобилей. Для обеспечения инициатив, направленных на ускорение внедрения более экономичных транспортных средств, а также для управления спросом на перевозки будут важны также и соответствующие экономические механизмы. Значительный вклад в снижение выбросов во многих городах может обеспечить улучшение управления дорожным движением, в частности, за счет комплексных мер, направленных на улучшение информирования водителей и пассажиров в реальном масштабе времени о заторах и об ожидаемом времени прибытия автобусов (ключевой фактор качества обслуживания пассажиров).

Добровольное соглашение по легковым грузовым автомобилям?

В долгосрочной перспективе необходимо дальнейшее улучшение топливной экономичности коммерческих автомобилей (особенно легких), которое может быть обеспечено на основе развития существующего добровольного соглашения с автомобильной промышленностью. В то же время стоимостная «чувствительность» и модульность конструкции современных моделей тяжелых грузовых автомобилей значительно затрудняет для них решение данного вопроса. Для этих автотранспортных средств громадный потенциал для снижения выбросов климатических газов представляют улучшение

поведения водителей и совершенствование логистики и информационных технологий

Анализ существующих тенденций изменения выбросов климатических газов от автотранспорта в ведущих европейских странах дает основание сделать вывод о стабилизации выбросов от пассажирских легковых автомобилей, в то время, как выбросы от грузовых автомобилей и воздушного транспорта, как ожидается, будут продолжать расти. В ближайшем будущем объемы выбросов от грузовых автомобилей обгонят выбросы от легковых автомобилей. Такие выводы предполагают, что усилия в настоящее время должны фокусироваться на мерах, обеспечивающих снижение выбросов в этих быстро растущих секторах транспортного комплекса

эффективная поддержка улучшенных технологий

Технологическое совершенствование является ключевым вопросом всех стратегий, направленных на снижение выбросов CO₂. Поэтому большое значение имеет эффективная общественная поддержка исследований и разработок, направленных на улучшение технологий и конструкций двигателей и автомобилей. Некоторые совместные с промышленностью исследования были субсидированы в рамках осуществляемых научных программ Европейского Союза и существует возможность распространения этой кооперации, как на национальном, так и международном уровне.

ранние шаги - чтобы обеспечить требуемое снижение выбросов

Вследствие относительно длительного времени, в течение которого многие меры достигают своего полного потенциала, необходимо предпринимать возможно более ранние шаги для того, чтобы обеспечить требуемое снижение выбросов загрязняющих веществ от транспорта. Для этого требуются меры, направленные как на поддержание технологического развития (особенно в части производства автомобилей и других транспортных средств с низкими выбросами), так и для сокращения транспортных потребностей общества. В последнем случае, важны уже обсуждаемые сейчас меры в области планирования землепользования, использования мультимодального транспорта и улучшения работы общественного городского транспорта для массовых перевозок населения

Необходимыми являются также соответствующие нормативно-правовые рамки, позволяющие избежать препятствий коммерческому внедрению технологических улучшений в транспортном секторе. В определенной степени требуется также обеспечить международную унификацию требований и стимулов, вводимых в европейских странах для того, чтобы обеспечить экономию средств и ресурсов (например, при разработке устойчивой системы распределения альтернативных топлив).

Улучшение качества атмосферного воздуха.

Техническое обслуживание и инспекция

Для того, чтобы имеющиеся усовершенствования в автомобильной технологии и изменения в требованиях к выбросам имели в краткосрочный и долгосрочной перспективе воздействие на качество воздуха во всех государствах-членах ЕКМТ, необходимо принятие мер, направленных на улучшение технического обслуживания эксплуатируемых автомобилей и ускорение обновления их парка за счет внедрения автомобилей с низким

уровнем выбросов.

Успех в снижении массы и количества выбрасываемых частиц

Оценка результатов планируемого введения требований по выбросам твердых частиц, будет иметь важное значение при определении того, какие меры должны быть предприняты в дальнейшем. Фильтры для улавливания частиц вскоре начнут использоваться на некоторых дизельных легковых автомобилях и на грузовиках. Ожидается, что они снизят не только массу выбрасываемых частиц, но также и их количество, доведя их до уровней, сопоставимых с уровнями автомобилей с бензиновыми двигателями. При этом необходимо отметить, что некоторые легковые автомобили могут удовлетворять требованиям Европейского Союза по выбросам, вводимым с 2005 года, даже без использования подобных фильтров. Если фильтры не будут широко использоваться, потребуются дальнейшее нормативное регулирование выбросов частиц, которое будет базироваться на исследованиях в области оценки воздействия частиц на здоровье, включая повышение риска раковых заболеваний, связанных с выбросами ультрадисперсных частиц.

В долгосрочной перспективе, когда будет достигнут прогресс в снижении выбросов от легковых автомобилей и коммерческих грузовых автомобилей, особое значение приобретут вопросы снижения выбросов от других видов транспортных средств (воздушных судов, дизельных локомотивов, мопедов, сельскохозяйственной и строительной техники) и внимание переместится к этим источникам выбросов

Новые страны-члены ЕКМТ - старые проблемы

В новых странах-членах ЕКМТ потребуются дополнительные меры, направленные на снижение выбросов от новых и находящихся в эксплуатации автомобилей. Для того, чтобы избежать создания барьеров на международном рынке автомобильных перевозок, эти меры должны будут включать разработку более жестких стандартов, базирующихся на двух последних раундах переговоров по выбросам, одобренных Европейским Союзом. Для некоторых крупных городов должно также рассматриваться внедрение мер, направленных на переоборудование эксплуатируемых автомобилей путем оснащения их устройствами снижения выбросов и поощрения использования альтернативных топлив. Такие меры должны рассматриваться с учетом их ожидаемой эффективности необходимых для их осуществления затрат. Улучшение качества топлив, также вероятно, будет важной частью стратегий, принимаемых в этих странах

Шум.

Объединенные усилия

Движение воздушных судов и дорожное движение на основных автомагистралях могут оказывать значительное шумовое воздействие на находящиеся рядом дома, офисы, школы и т.д. Там, где существуют специальные требования по экспозиции шумового воздействия, превышения этих требований являются частым и широко распространенным явлением. Шум от железнодорожного транспорта, в частности, от торможения грузовых вагонов, не является такой широко распространенной проблемой, но, тем не менее, ограничения по шуму могут в значительной степени являться барьером для эффективного использования железных дорог. Решение проблем шума от дорожного движения и грузового железнодорожного транспорта требует

*Защита тишины в
рекреационных
зонах*

комбинации мер, влияющих на движение транспорта, инвестиций в шумовые барьеры и снижение шумовой эмиссии в самом источнике. Еще одним аспектом данной проблемы является возрастающее нарушение тишины в рекреационных зонах, как в городах, так и в сельской местности, пересекаемой магистральными дорогами

Воздействия инвестиций в транспортную инфраструктуру на ландшафты и биоразнообразие.

В связи с территориальным расширением транспортной сети, все больше средств с неизбежностью должно тратиться на смягчение возникающих при этом негативных последствий и все больше внимания уделяется альтернативам новому строительству, применению лучших процедур, разработанных для общественного обсуждения транспортных проектов (в частности, определенных Архуской Декларацией ЕЭК ООН 1999 года). В данном случае значимыми являются также выводы по стратегической оценке воздействия на окружающую среду (СОВОС), разработанные ниже.

4. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

*Актуальный
вопрос*

В течение последнего обсуждения экологических вопросов на Совете Министров ЕКМТ в 1997 году было подчёркнуто, что несмотря на значительный экологический ущерб, связанный с транспортом, его положительные эффекты являются очень большими и актуальным вопросом является принятие таких решений, которые позволяют достигнуть наибольшего положительного эффекта от транспортной деятельности при одновременной минимизации экологического ущерба. То, как может быть достигнут такой баланс при принятии решений в области транспортных проектов, является крайне важным для обеспечения практической устойчивости транспортных систем.

Оценка транспортных проектов и решений в области транспортной политики

*Рыночные
искажения*

Недавнее исследование ЕКМТ³ подчёркивает важность проведения более детального анализа «затраты - прибыль» (“«Cost-benefit analysis» (CBA)”) для осуществления «устойчивых» инвестиций и решений в области транспортной политики. Результаты этого исследования обеспечивают также основу для получения достоверных результатов в условиях рыночных проблем, имеющих в транспортном секторе, и позволяют преодолеть недостатки традиционного анализа «затраты-прибыль», которые сдерживают его применение во многих странах. Такая основа определяет экономические условия, при которых требуется проведение дальнейшего углублённого анализа исходя из степени искажений в а) ценах на транспорт и б) ценах товаров на рынке:

³ Assessing the Benefits of Transport [CEMT/CS/ENV(99)4/Rev.2]

- Там, где эти искажения минимальны, добросовестный традиционный анализ «затраты-прибыль» позволяет учесть все экономические преимущества, вытекающие из решений об инвестициях. В этом случае отсутствуют значительные экономические выгоды, помимо тех, которые уже учтены при анализе;
- Там, где искажены цены на товары, необходимо рассмотреть дополнительные прибыли (выгоды) и затраты;
- Там же, где искажены цены на транспорт, будет необходимо, в первую очередь, проведение соответствующей корректировки этих цен, а не формирование решений в области инвестиций на основе существующих неэффективных цен.

Кто получает окончательную выгоду?

Распределительные аспекты выгоды инвестиций в транспортную инфраструктуру будут иметь, вероятно, важное значение в том, что касается политики в области регионального развития. Со временем получатели прибыли от инвестиций (бенефициарии) могут меняться, как, например, компании, которые перемещают свою деятельность для того, чтобы получить максимальные преимущества от расширения дорожной сети. Способность экономики «сместить» экономические преимущества в сторону тех, кто в большей степени оценивает их в денежном выражении, может поставить тех бенефициариев, которые первоначально получили прибыль, на самом деле в худшие условия, как только экономика полностью приспособится к новому элементу инфраструктуры. В связи с этим надёжный анализ способов, которыми предполагается реализовать прибыль, и способов, которыми она будет получаться и распределяться в перспективе должен быть в приоритетном порядке включен в любые оценки. В частности, важно чтобы методы анализа, которые базировались на оценке сэкономленного времени были заменены другими финансовыми формами оценки получаемых преимуществ, особенно там, где инвестиции планируются с целью уменьшения затрат

Правильный баланс государственных инвестиционных расходов

Оценка эффективности проектов при принятии решений о государственных инвестициях является чрезвычайно важной для обеспечения того, чтобы инвестиции вносили эффективный вклад в разработку устойчивой транспортной политики. К сожалению транспортные проекты и инициативы, которые прошли наиболее полный анализ в терминах «затраты-прибыль» и удовлетворяют экологическим, правовым и другим условиям, не всегда внедряются. В некоторых случаях это происходит потому, что существует мнение, что такие проекты и инициативы «вытесняют» частные инвестиции. Проблема, состоит в том, что финансовые оценки различаются между частным и общественным секторами, что делает прямое сравнение объёмов денежных затрат затруднительным. Соответствующие оценки должны показывать превышает ли расчётный возврат общественных инвестиций их общую стоимость на большую величину, чем «скрытые издержки» общественных фондов. Это может быть оценено через курс долгосрочных облигаций (включая «утяжеление» этого курса, если на него будут воздействовать более высокие общественные расходы). Проект, который проходит такую оценку, должен затем утверждаться. Такое правило принятия решений в течение 90-х годов было введено во Франции (используя показатель «скрытых издержек» в 8%). Оно имело важное значение для включения в цену транспорта маргинальных общественных затрат и продемонстрировало, что доходы транспорта просто не возрастают в

результате «переинвестирования», а являются результатом действия совместного набора экономических инструментов.

Стратегическая оценка воздействия на окружающую среду.

Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) являются важнейшим компонентом процесса принятия решений по инвестициям в инфраструктуру. Недостатки в этой области стали очевидными в последнее время в отношении тех воздействий, которые происходят за рамками проекта, как такового. Стратегическая оценка воздействия на окружающую среду (*СОВОС*) возникла как ответ на необходимость включения в рассмотрение широкого спектра различных эффектов:

- воздействия на дорожное движение на дорожной сети за географическими границами оцениваемого проекта;
- региональные и глобальные экологические воздействия, включая ацидификацию, образование стратосферного озона, изменение климата и биоразнообразия;
- оценки экологических последствий политических решений.

Инструмент для принятия решений

Недавно выполненный проект ЕКМТ определил четыре ключевых пути максимизации эффективности этого нового важного инструмента:

- установление в явном виде связи СОВОС с процессом планирования, ведущим к принятию решения об инвестициях, и обеспечение как можно более раннего начала такой оценки;
- соблюдение простоты итоговых результатов СОВОС и максимизация их воздействия на процесс принятия решения;
- рассмотрение практики как единственного пути разработки эффективной методологии и процедур СОВОС;
- приоритетное проведение СОВОС вдоль пан-европейских коридоров в новых государствах-членах (например, в рамках проектов, реализуемых в соответствии с программой ТІНА).

Делать без задержек

Целью процедур СОВОС является улучшение процессов принятия решений за счет обращения к фундаментальным вопросам воздействия на окружающую среду на самом раннем этапе процесса планирования. В случае успешной реализации данного мероприятия, это должно упростить процедуру принятия решений и устранить излишние задержки, в то же время не создавая новых барьеров на пути внедрения успешных проектов.

5. ВНЕДРЕНИЕ

Внедрение мер, направленных на достижение установленных выше задач транспортной политики, часто является медленным или политически трудным. Важным является лучшее понимание того, как это внедрение может быть осуществлено наилучшим образом и как могут быть преодолены барьеры на пути к внедрению соответствующих мер. Значительные уроки могут быть извлечены из осуществляемой работы по внедрению устойчивых транспортных политик в области городских перевозок

Консультации с общественностью Крайне важными являются консультации с общественностью и с заинтересованными группами, не только при подготовке предложений по инфраструктурным проектам, но также при внедрении управления дорожным движением, изменении ценообразования и реализации других инициатив в области транспортной политики. Эффективные консультации требуют времени и ресурсов, но без них риск неудачи или длительные задержки в отношении планируемого внедрения усугубляются

Работа со средствами массовой информации Важным является получение политической поддержки и поддержки со стороны общественности. Это может сделать внедрение мер более понятным и приемлемым. В свою очередь это требует проведения компаний, осуществления связей с различными заинтересованными группами, обеспечения поддержки от групп, которые получают выгоды от реализации этих мер (в отличие от довольно естественного противодействия со стороны групп, которые, как они думают, не получают таких преимуществ). Как часть этого, значительной является роль средств массовой информации является значительной и с ними необходимо работать для обеспечения сбалансированного охвата населения. Примером является то, что хорошо освещенные в средствах массовой информации пилотные проекты могут являться также мощным инструментом воздействия на общественность и политиков.

Обеспечение поддержки Установление последовательности мер может, в некоторых случаях, быть спланировано таким образом, чтобы ускорить их принятие даже тогда, когда среди них есть такие, которые некоторыми заинтересованными группами рассматриваются положительно, а другими - отрицательно. Как частный случай этого общего принципа может быть приведён пример, когда отчисление части доходов, получаемых от введения новых схем платежей, в ряде случаев с достаточным успехом использовалось на инвестиции, связанные с улучшением транспортного обслуживания населения. Отчисление части доходов для того, чтобы обеспечить снижение налогов где-то в другой сфере (внутри или вне транспортного сектора) могло бы возможно быть также использовано с подобным же эффектом.

Правильное внедрение Важной частью внедрения мер является также эффективное принуждение к их выполнению. Там, где принуждение становится проблематичным, изменение правил, налогов и т.д. может являться подходящим решением для того, чтобы сделать принуждения к выполнению мер более легкими, а технологический прогресс создаёт возрастающие возможности для автоматического принуждения соблюдения законов и правил, например, на основе использования существующих ограничителей скорости движения тяжелых грузовиков, а также, возможно, через развитие использования спутниковых систем слежения для фискальных целей и контроля выполнения действующих правил.

6. ДАЛЬНЕЙШАЯ РОЛЬ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА

*Активное
выполнение
ведущей роли*

В течение 10-ти летнего периода после принятия Резолюции ЕКМТ по транспорту и окружающей среде внешнее давление, направленное на улучшение охраны окружающей среды, имело результатом улучшение планирования и регулирования в транспортном секторе. Решение задачи разработки устойчивой транспортной политики, в настоящее время, требует активной роли Министров транспорта. Акцент должен делаться на интеграцию секторальных политик, как указано, например, в Амстердамском Соглашении Европейского Союза 1998 года. Интеграция транспортной и экологической политики является двухсторонним процессом и Министры транспорта не могут внести своего вклада в обеспечение устойчивости транспортного сектора без соответствующего рассмотрения воздействий движения транспорта и мобильности населения, связанных с решениями, принимаемыми за пределами транспортного сектора. Министры транспорта, таким образом, будут играть важную роль в формировании налоговой политики, в тех случаях, когда она связана с транспортными ценами. Министрам транспорта необходимо также иметь более сильный голос в вопросах принятия решений в области планирования землепользования, там, где должны исключаться решения, связанные с «неустойчивым» генерированием движения транспорта, а также в других областях, таких, как «жилищное строительство» и «политика в области регионального развития», традиционно являющихся областью ответственности природоохранных и других Министров.

*Интеграция
является
двухсторонним
процессом*

Для того чтобы обеспечить интегрированные политические подходы, рекомендуются инициативы в следующих специфических областях:

- Министры транспорта должны обеспечить взаимодействие с Министрами финансов в области налогов и платежей за использование транспортной инфраструктуры с тем, чтобы разработать их таким образом, чтобы улучшить эффективность транспортного сектора. Это должно быть сделано, как в национальном контексте, так и в рамках международных организаций, таких как ЕКМТ, для того, чтобы обеспечить согласованное развитие в этой области на всем континенте;
- При проведении экономических оценок потенциальных инвестиций в транспортную инфраструктуру Министры транспорта и Министры инфраструктуры должны обеспечить полный учет диспропорций в ценах на транспорт. Оценки должны также чётко определить каким образом прибыли достигнут тех бенефициариев, которым они предназначаются, и принять тот путь, которым эти прибыли со временем могут быть получены другими экономическими группами (например, через изменение в поведении людей и размещении промышленности). При поиске общественных фондов для финансирования тех проектов, которые прошли детальный анализ «затраты-прибыль» и экологические оценки, больше внимания должно уделяться возврату вложенных средств по сравнению с ограничением любых затрат.

- Министры транспорта должны стремиться установить совместные консультативные процедуры с местными планирующими органами, а также на национальном уровне - с Министрами охраны окружающей среды, жилищного строительства, общественных работ и регионального развития, с тем, чтобы подчинить транспортные проекты процедуре оценки их воздействия на окружающую среду, а планы землепользования – оценке их транспортного воздействия.

*Интеллектуальное
управление
транспортной
системой*

В долгосрочной перспективе акцент в роли транспортных министерств будет все в большей степени изменяться, и они будут рассматривать себя всё в меньшей степени в качестве простых поставщиков транспортных услуг и транспортной инфраструктуры, но все в большей степени как ответственных за интеллектуальное управление транспортной системой как единым целым