



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka

Spremni dokument

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o smernicah za izvajanje prednostnih nalog evropske energetske infrastrukture in
razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES**

{COM(2011) 658 konč.}
{SEC(2011) 1233 konč.}

1) Opredelitev problema

V sporočilu Komisije o prednostnih nalogah glede energetske infrastrukture za leto 2020 in pozneje¹ se potrjuje potreba po reviziji okvira politike ter finančnega okvira vseevropskega energetskega omrežja (TEN-E), opredeljeni so prednostni koridorji in področja, ki jih je treba izvesti do leta 2020, predlagana pa je tudi nova metoda za opredelitev projektov skupnega interesa za izvajanje teh prednostnih nalog. V spremni oceni učinka je bila poudarjena **sprememba obsega naložb in dobavnih rokov pri naložbah v vrednosti** približno 140 milijard EUR v električna omrežja evropskega pomena, približno 70 milijard EUR v plinska omrežja in tudi 2,5 milijarde EUR v infrastrukturo za prevoz CO₂, ki naj bi bila zgrajena do leta 2020. Opredeljene so bile tudi ovire v zvezi z izdajanjem dovoljenj.

Analiza težav je dodatno nadgrajena v tej dopolnilni oceni učinka, ki spremlja zakonodajni predlog o energetskih infrastrukturah.

Težave s postopki izdajanja dovoljenj in nasprotovanjem javnosti

Te težave spadajo med glavne ovire za pravočasno izvajanje energetskih infrastrukturnih projektov, zlasti projektov, ki vključujejo nadzemne električne vode. **Upravni postopki so zapleteni in neučinkoviti**, zlasti v zvezi z organizacijo postopkov in pristojnosti udeleženih strani, še vedno so razdrobljeni, pri čemer ni jasnih rokov ter vnaprejšnjega načrtovanja in usklajevanja izvajanja okoljske zakonodaje EU². **Nasprotovanje prizadetega prebivalstva** je povezano z nejasnostjo v zvezi z dodano vrednostjo projekta, dejanskimi ali zaznanimi vplivi na okolje in pokrajino, zaskrbljenostjo glede zdravja in varnosti ter pozno in nezadostno vključenostjo javnosti ter zainteresiranih strani.

Težave, povezane z regulativnim okvirom

Obstoječi okvir ni pripravljen za izvajanje prednostnih opredeljenih nalog evropske infrastrukture. Določanje tarif in regulativne spodbude ostajajo nacionalno osredotočene na kratkoročno stroškovno učinkovitost, pri čemer se ne upošteva ustrezni dolgoročni naložbeni cilj strategije Evropa 2020. Ključne odločitve v zvezi s čezmejnimi projekti se sprejemajo le na podlagi nacionalnih prednostnih nalog. To je velika težava zlasti, kadar koristi in stroški niso enakomerno porazdeljeni med državami članicami, pri čemer odobritve čezmejnih naložb povzročajo zapletene postopke ali zamude v njih.

Težave v zvezi s financiranjem

Upravljalce omrežij zaradi spremembe obsega naložb in nujnosti izvajanja prednostnih nalog glede energetske infrastrukture do leta 2020 čakajo pomembni izzivi v zvezi s financiranjem. Finančna kriza omejuje podjetja pri zbiranju dolžniškega kapitala pod ugodnimi pogoji, pri čemer so tveganja v državah vse večja, bonitetne ocene pa se nižajo. Veljavna ureditev ali lastniške strukture upravljavcem prenosnih omrežij otežujejo učinkovito privabljanje novih institucionalnih vlagateljev. Na ravni EU obstoječi program TEN-E zaradi omejene osredotočenosti na nepovratna sredstva za študije izvedljivosti in pomanjkanja ustreznih instrumentov za zmanjševanje tveganja ni primeren za lajšanje dostopa do dolžniškega/lastniškega financiranja ter spodbujanje javnih in zasebnih naložb v energetska omrežja za prihodnost.

2) Analiza subsidiarnosti in dodane vrednosti EU

¹ COM(2010) 677.

² Direktive 2001/42/ES, 85/337/EGS, 92/43/EGS, 2009/147/ES, 2000/60/ES.

Pristojnost EU na področju energetike je določena v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti v členu 194, ki obravnava področje energetike. Energetska omrežja so opisana v členih 170 in 171 PDEU. V zvezi z izdajanjem dovoljenj je v členu 171(2) PDEU določeno, da „[d]ržave članice v povezavi s Komisijo med seboj usklajujejo svoje nacionalne politike, ki lahko pomembno vplivajo na doseganje ciljev iz člena 170“. Poleg tega je v členu 194(2) PDEU navedeno, da EU lahko določi ukrepe, potrebne za spodbujanje medsebojne povezanosti energetskih omrežij.

3) Cilji pobude EU

Splošni cilj te pobude je zagotavljanje zadostnega in pravočasnega razvoja energetskih infrastruktur v EU in okolici, da bi se dosegli cilji energetske politike EU, tj. povezovanje trgov, zanesljiva oskrba ter trajnost. Cilj pobude je do leta 2020 izvesti prednostne koridorje za infrastrukturo vseevropskega energetskega omrežja, in sicer z naslednjimi ukrepi:

- racionalizacija postopkov za izdajanje dovoljenj, da se bistveno zmanjša trajanje postopkov za projekte skupnega interesa in da bodo državljani bolj dejavno udeleženi ter da bodo bolje sprejeli izvajanje takih projektov;
- pospeševanje regulativne obravnave projektov skupnega interesa na področju elektrike in plina z dodelitvijo stroškov glede na ponujene ugodnosti in zagotavljanje, da bodo dovoljeni donosi v skladu s tveganjem;
- določitev pravil o upravičenosti do finančne pomoči Unije v obliki tržne in neposredne finančne podpore EU za projekte skupnega interesa.

Ta pobuda bo nadomestila veljavne smernice TEN-E in dopolnjuje predlog Uredbe o ustanovitvi instrumenta za povezovanje Evrope, ki zajema vse infrastrukturne sektorje (energetski, prometni, telekomunikacijski sektor) ter določa skupna pravila za dodelitev pomoči Unije v obliki nepovratnih sredstev in novih finančnih instrumentov.

4) Možnosti politike

Za tri področja politike, ki zajemajo opredeljene težave, so predlagane naslednje možnosti politike:

Področje politike: A izdajanje dovoljenj, vključenost zainteresiranih strani in nadomestilo		
Možnost A.0	Običajno ravnanje	
Možnost A.1	<i>Vzpostavitev režima skupnega evropskega interesa</i>	
Možnost A.2	<i>Organizacija in časovna omejitev postopka izdajanja dovoljenj</i>	
	Element A.2.1: organizacija postopka izdajanja dovoljenj	
	Podmožnost A.2.1.a	Vodilni organ brez pristojnosti odločanja na nacionalni ravni („omejena različica pristopa vse na enem mestu“)
	A.2.1.b	Vodilni organ s pristojnostjo odločanja („popolna različica pristopa vse na enem mestu“)
	A.2.1.c	Čezmejni vodilni organ z najvišjo evropsko instanco in evropski postopek izdajanja dovoljenj
	Element A.2.2: časovna omejitev postopka izdajanja dovoljenj	
	A.2.2.a	Zahteva, da države članice določijo roke za vsak posamezen projekt skupnega interesa
	A.2.2.b	Pravno zavezujoči roki, ki jih zainteresirane strani določijo v okviru regionalnega sodelovanja

	A.2.2.c	Pravno zavezujoč rok, določen z zakonodajnim aktom EU
Možnost A.3	<i>Vzpostavitev režima skupnega evropskega interesa ter organizacija in časovna omejitev postopka izdajanja dovoljenj</i>	
Področje politike B: ureditev		
Možnost B.0	Običajno ravnanje	
Možnost B.1	<i>Razporeditev stroškov</i>	
	B.1.a	Tarifa EU za prenos
	B.1.b	Predhodna razporeditev stroškov
	B.1.c	Predhodna razporeditev stroškov z naknadno prilagoditvijo
Možnost B.2	<i>Naložbene spodbude</i>	
	B.2.a	S tveganji povezane pobude za projekte skupnega interesa
	B.2.b	Kaznovalni in izvršilni ukrepi za projekte skupnega interesa
Možnost B.3	<i>Predhodna razporeditev stroškov in s tveganji povezane pobude za projekte skupnega interesa</i>	
Področje politike C: financiranje		
Možnost C.0	Običajno ravnanje	
Možnost C.1	<i>Instrumenti z delitvijo tveganja</i>	
Možnost C.2	<i>Instrumenti tveganega kapitala</i>	
Možnost C.3	<i>Nepovratna sredstva za načrtovanje projekta</i>	
Možnost C.4	<i>Kombinacija nepovratnih sredstev ter instrumentov delitve tveganja in tveganega kapitala</i>	

Podmožnosti A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b in B.1.a so bile po prehodni analizi izločene, saj so bili z njimi povezani ukrepi neučinkoviti ali nesorazmerni glede na njihov učinek.

5) Ocena učinka

V okviru **običajnega ravnanja** se bodo pojavljale stalne zamude pri novih infrastrukturnih projektih, zlasti na področju električne energije, zaradi težav s financiranjem, regulativnih težav in težav pri izdajanju dovoljenj. Udeleženci na trgu in države članice ne bi zadovoljivo obravnavali evropskih prednostnih nalog. Komisija ocenjuje, da znaten delež potrebnih **naložb v višini približno 200 milijard EUR do leta 2020 ne bo izvedenih** pravočasno v obstoječem okviru, kar bo ogrozilo sposobnost EU, da izpolni cilje energetske in podnebne politike do leta 2020. Pomanjkanje medsebojnega povezovanja bo zmanjšalo priložnosti za optimizacijo sistema, povečalo tveganje motenj ter spodbudilo dodatne drage pomožne in izravnalne naložbe v proizvodnjo. TEN-E in drugi skladi EU ob takem delovanju ne bi mogli bistveno vplivati na naložbeni izziv.

5.1. Izdaja dovoljenj

MOŽNOST A.1: Vzpostavitev režima skupnega evropskega interesa

Ta možnost naj bi imela vmesne pozitivne učinke, ker bi prispevala k pravočasni izvedbi več projektov kot v okviru običajnega ravnanja. Državlani bi bili lahko prizadeti zaradi omejene možnosti izražanja dvomov v nujnost projekta v postopkih izdajanja dovoljenj. Nov režim po pričakovanju v primerjavi s prejšnjim ne bo imel znatno večjih vplivov na okolje, če bi se projekti dokončali hitreje. Pri uspešni izvedbi projektov se pričakujejo veliki pozitivni učinki na podnebne cilje. Večja varnost vlagateljev bo pozitivno prispevala k sposobnosti preživetja projektov. V zvezi z upravnimi stroški se pričakuje 3-odstotno zmanjšanje sredstev, potrebnih za obdelavo določenega števila projektov, za pobudnike in 12-odstotno zmanjšanje za organe.

MOŽNOST A.2: pravila v zvezi z organizacijo in trajanjem postopka izdajanja dovoljenj (podmožnosti A.2.1.b „popolna različica pristopa vse na enem mestu“ in A.2.2.c „časovna omejitev štirih let“)

Učinek te možnosti naj bi bil močan in pozitiven ter bi omogočil pravočasno izvedbo velike večine projektov. Pravočasno izvedenih projektov bi bilo več kot pri možnosti A.1, vendar prednosti ne bi imeli vsi projekti skupnega interesa. Z možnostjo bi se bistveno izboljšali pogoji za sodelovanje državljanov v postopku odločanja, saj bi moral vodilni organ in/ali pobudniki zagotoviti zgodnje posvetovanje. Stroški usklajevanja bi bili višji kot pri možnosti A.1. Pozitivni učinki na upravne stroške bodo po pričakovanjih večji pri tej možnosti politike, saj bi bili upravni stroški nižji za 26 %.

MOŽNOST A.3: vzpostavitev režima skupnega evropskega interesa ter pravila v zvezi z organizacijo in trajanjem postopka izdajanja dovoljenj

Splošen učinek te možnosti politike, ki združuje učinke možnosti A.1 in A.2, naj bi bil najbolj pozitiven izmed vseh možnosti, saj bi bili skoraj vsi potrebni projekti dokončani pravočasno do leta 2020, če bodo sprejeti ustrezni zakonodajni in finančni ukrepi. Ker bodo vsi projekti dokončani, se pri tej možnosti politike pričakujejo višji okoljski učinki, socialni učinki na zaposlovanje in gospodarski učinki na BDP, pri čemer bi se upravni stroški znižali za 31 %.

Zaradi te analize je možnost politike A.3 najprimernejša.

4.2. Ureditveni ukrepi

MOŽNOST B.1: razporeditev stroškov

Predhodna razporeditev stroškov bi omogočila nekatere naložbe, za katere v okviru običajnega ravnanja ne bi bilo primerne delitve stroškov z učinki na porazdelitev in socialnimi učinki na udeležence na trgu ter končne potrošnike. Zaradi zahteve po sodelovanju nacionalnih regulativnih organov z drugimi regulativnimi organi in upravljavci prenosnih omrežij iz različnih držav članic se pričakujejo omejeni upravni učinki.

Učinki *predhodne razporeditve stroškov z možnostjo naknadne prilagoditve* bi se razlikovali le v končnih gospodarskih učinkih in učinkih na porazdelitev. To bi omogočilo natančnejšo razporeditev ter hkrati ustvarilo tveganje za nižji prihodek upravljavcev prenosnih omrežij in zunanjih vlagateljev. Zaradi izvajanja bi lahko nastali dodatni upravni stroški, saj bi upravljavci prenosnih omrežij in nacionalni regulativni organi morali znova oceniti koristi in spremeniti razporeditev stroškov.

Zato je podmožnost B.1.b najprimernejša.

MOŽNOST B.2: naložbene spodbude

Spodbude za projekte skupnega interesa z višjimi tveganji bi ustvarile pozitiven gospodarski učinek na izgradnjo infrastrukture s priznavanjem izzivov, ki jih predstavljajo nekatere naložbe. Finančni učinek takega dodatka na omrežne tarife bi bil še naprej zelo omejen glede na nizek pričakovan obseg upravičenih naložb, omejen upravni učinek in splošno nizek delež stroškov prenosa v končnih cenah energije.

Kazni in izvršilni ukrepi za projekte skupnega interesa, ki bi upravljavce prenosnih omrežij spodbudili k izvedbi dogovorjenih prednostnih projektov, bi lahko povečali socialno blaginjo na ravni EU. Za take ukrepe bi bilo treba nacionalnim regulativnim organom podeliti nove pristojnosti. Ukrepi bi lahko spodbudili tudi močno nasprotovanje upravljavcev prenosnih

omrežij, saj bi bil gospodarski učinek lahko negativen zaradi manjšega prihodka zaradi kazni v primeru nedobave ali dodatnih odkritih tveganj v primeru izvedbe projekta. Dodana vrednost take obvezne sheme je v primerjavi s shemo, ki temelji na spodbudah, omejena.

Zato je podmožnost B.2.a najprimernejša.

MOŽNOST B.3: predhodna razporeditev stroškov in s tveganji povezane pobude za projekte skupnega interesa

Ta možnost je najprimernejša, saj združuje pozitivne učinke obeh najprimernejših podmožnosti in omogoča zajetje največjega števila projektov skupnega interesa.

4.2. Financiranje

MOŽNOST C.1: instrumenti z delitvijo tveganja
--

Z uvedbo instrumentov z delitvijo tveganja bi se izboljšal dostop do kapitala in novih virov financiranja ter tveganega kapitala (npr. obveznice ali jamstva) pod bolj prilagojenimi pogoji, pri čemer bi se izboljšala poslovna zmožnost preživetja projektov, kar bi vodilo v pozitivno naložbeno odločitev. Za tako podporo bi bilo potrebno manj proračunskih sredstev kot neposrednih nepovratnih sredstev z visokim multiplikacijskim učinkom (do 25). Za to možnost je potrebno sodelovanje s finančnimi institucijami, ki zmanjšuje upravno obremenitev Komisije.

MOŽNOST C.2: instrumenti tveganega kapitala
--

Kapitalski vložek bi zelo pozitivno vplival na finančno zmožnost in privabljanje novih vlagateljev. Pomoč projektom v zgodnji fazi bi pospešila načrte za potek financiranja starejših projektov, zlasti če so zapletenejši, inovativni in vključujejo več zainteresiranih strani. Mogoče bi bilo pričakovati visok finančni učinek proračuna EU z množilnim faktorjem med 1 in 10. Če se naložbe oddajo finančni instituciji, bo to povzročilo znatne potrebe po sredstvih v teh finančnih institucijah.

MOŽNOST C.3: nepovratna sredstva za načrtovanje projekta

Nepovratna sredstva bi zagotovila velike pozitivne gospodarske in socialne učinke, pri čemer bi podpirale izvedbo projektov skupnega interesa, ki se ne bi razvili le na podlagi tržne sile ali ureditve, pri čemer se blaži učinek na omrežne tarife. Posredovanje z nepovratnimi sredstvi bi zajemalo tiste projekte skupnega interesa, ki so zlasti pomembni za doseganje ciljev energetske in podnebne politike do leta 2020 ter notranji trg in zanesljivost oskrbe Unije. Upravni učinek bi bil neposredno povezan s številom projektov in proračunom EU, ki bi bil na voljo za njihovo podporo.

MOŽNOST C.4: kombinacija nepovratnih sredstev ter instrumentov delitve tveganja in tveganega kapitala
--

Ker ta možnost združuje možnosti C.1, C.2 in C.3, bi združila pozitivne učinke posameznih možnosti. Zagotavljanje zbirke tržnih instrumentov (C.1 in C.2) in neposredne finančne pomoči (C.3) bo povečalo tudi sinergije in učinkovitost, saj bo mogoče prožno zagotoviti najbolj stroškovno učinkovito rešitev za posamezno vrsto tveganja projektov.

Posledično je možnost C.4 najprimernejša. Odraža predloge v zvezi s prihodnjim proračunom EU, ki jih je Evropska komisija predložila 29. junija 2011, in v celoti odraža predlagani instrument za povezovanje Evrope.

6) Primerjava možnosti in končni sklepi ocene učinka

Ocena učinka zaradi analize prikazuje **sklop najprimernejših možnosti**: 1) vzpostavitev režima skupnega evropskega interesa, popolna različica pristopa vse na enem mestu in časovna omejitev štirih let za projekte skupnega interesa; 2) predhodna čezmejna razporeditev stroškov in s tveganji povezane spodbude za projekte skupnega interesa; in 3) kombinacija nepovratnih sredstev ter instrumentov delitve tveganja in tveganega kapitala. **Nobena možnost ne more samostojno zagotoviti potrebnih naložb**, kar zahteva usklajevanje ukrepe politike za najprimernejše možnosti.

Na splošno bodo negativne učinke na okolje, posamezne državljane in tarife koristi, ki se pričakujejo po izgradnji vseevropskih omrežij, močno presegle. To bo EU omogočilo doseganje energetske in podnebne cilje, določenih na ravni EU, tj. 20-odstotni delež obnovljivih virov energije in 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020. Ustrezna infrastruktura bo olajšala tudi popolno povezovanje notranjega energetskega trga na področju električne energije in plina, pri čemer se bodo ustvarile nove priložnosti za optimizacijo in učinkovitost sistema, konkurenčnost in izbiro za končnega potrošnika, kar bo povzročilo znižanje cen energije. Sklop ukrepov bo zagotovil tudi varnejšo oskrbo z energijo z zagotovitvijo diverzifikacije virov, poti in partnerjev ter s povečanjem stabilnosti sistema, hkrati pa se bosta izboljšali tudi varnost in odpornost naših omrežij na podnebne spremembe.

Vse to bo prispevalo k znatnemu pozitivnemu splošnemu učinku na BDP in zaposlovanje, ki je že opredeljen v oceni učinka iz leta 2010 (0,42-odstotna rast in 410 000 dodatnih delovnih mest v primerjavi z izhodiščnim scenarijem v obdobju 2011–2020).

V spodnji preglednici so povzeti učinki vseh možnosti in podmožnosti.

Možnosti	Gospodarski in socialni učinki	Učinki na okolje	Drugi učinki
A.1	+	=	Pravna izvedljivost: –
A.2	++	+	Pravna izvedljivost: –
A.3	+++	++	Pravna izvedljivost: –
B.1	++	+	Upravni učinek: –
B.2	++	+	Učinek na tarife: –
B.3	+++	++	Upravni učinek in učinek na tarife: –
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Upravni učinek: –
C.3	+++	++	Upravni učinek: –
C.4	+++	++	Upravni učinek: – Učinek na tarife: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Pravna izvedljivost in upravni učinek: – Učinek na tarife: +

Povzetek učinkov (= enako izhodiščnemu predvidenemu poteku; + do +++ izboljšanje v primerjavi z izhodiščnim predvidenim potekom; – do – – – poslabšanje v primerjavi z izhodiščnim predvidenim potekom)