EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.10.2011
SEK(2011) 1234 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensanalys

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG

{KOM(2011) 658 slutlig}
{SEK(2011) 1233 slutlig}

1) Beskrivning av problemet

I kommissionens meddelande om prioriteringar för energiinfrastrukturen för 2020 och framåt[1] bekräftades behovet av att granska politiken och finansieringsramverket för det transeuropeiska energinätet, identifierades prioriterade korridorer och områden som ska genomföras senast 2020, samt föreslogs en ny metod för att identifiera projekt av gemensamt intresse för att genomföra dessa prioriteringar. I den styrkande konsekvensanalysen belystes **förändringen när det gäller investeringsvolymer och leveranstider för investeringar till ett belopp av** runt 140 miljarder euro i elnät av europeisk betydelse, runt 70 miljarder euro i gasnät, samt 2,5 miljarder euro i infrastruktur för transport av koldioxid, vilka ska levereras senast 2020. I dokumentet identifierades även hinder med avseende på beviljande av tillstånd.

Den här kompletterande konsekvensanalysen, som tillhör lagförslaget om energiinfrastrukturer, bidrar till att ytterligare förbättra problemanalysen.

Problem med förfaranden för beviljande av tillstånd och med motstånd från allmänheten

Det här är två av de huvudsakliga hindren för skyndsamma genomföranden av energiinfrastrukturprojekt, i synnerhet när det gäller högspänningsledningar**.** De **administrativa förfarandena är komplexa och ineffektiva**, särskilt med hänsyn till organiseringen av förfarandena och de medverkande parternas kompetens. Förfarandena är fortsatt fragmenterade samtidigt som tydliga tidsfrister samt förhandsplanering och samordning saknas när det gäller genomförandet av EU:s miljölagstiftning[2]. **Motståndet från den berörda allmänheten** handlar om otydlighet när det gäller mervärdet av ett projekt, verklig eller uppfattad inverkan på miljön eller landskapet, hälso- och säkerhetsrisker, samt att allmänheten och intressenter involverats för sent och i otillräcklig utsträckning.

Problem med regelverket

Det befintliga regelverket är inte anpassat för leverans av de identifierade prioriteringarna för den europeiska infrastrukturen. Taxor och rättsliga incitament är nationellt inriktade på kortsiktig kostnadseffektivitet, utan att man tar hänsyn till den långsiktiga investeringsutmaning som Europa står inför fram till 2020. Nyckelbeslut om gränsöverskridande projekt fattas uteslutande på grundval av nationella prioriteringar. Det här är ett särkskilt stort problem då medlemsstaternas vinster och kostnader varierar, vilket innebär att processerna för att godkänna gränsöverskridande investeringar blir invecklade och drar ut på tiden.

Problem med finansiering

Med hänsyn till förändringen när det gäller investeringsvolymer och till att det är brådskande att leverera energiinfrastrukturen senast 2020 står nätverksoperatörer inför betydande ekonomiska utmaningar. Den finansiella krisen innebär att företagen tvingas skaffa främmande kapital till förmånliga villkor, medan landriskerna går upp och kreditbetygen går ner. Det är svårt för ägare av tekniska system att på ett effektivt sätt dra till sig institutionella investerare med de nuvarande reglerna och ägarstrukturerna. När det gäller att underlätta tillgången till skuldfinansiering/finansiering med eget kapital och att öka offentliga och privata investeringar i framtida elnät på EU-nivå lämpar sig inte det befintliga programmet för det transeuropeiska energinätet, eftersom det i begränsad utsträckning är inriktat på bistånd till genomförbarhetsstudier och saknar lämpliga riskreduceringsverktyg.

---

1 KOM/2010/0677.

2 Direktiv 2001/42/EG, 85/337/EEG, 92/43/EEG, 2009/147/EG, 2000/60/EG.

2) Analys av subsidiaritetsprincipen och europeiskt mervärde

EU:s behörighet inom energiområdet är förankrad i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), i synnerhet i artikel 194. Elnät omfattas av artiklarna 170 och 171 i EUF-fördraget. När det gäller beviljande av tillstånd föreskrivs i artikel 171.2 i EUF-fördraget att ”*I samverkan med kommissionen ska medlemsstaterna inbördes samordna den politik på nationell nivå som kan få väsentlig betydelse för att förverkliga de mål som anges i artikel 170*”. Därutöver föreskrivs i artikel 194.2 i EUF-fördraget att EU ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja sammankopplandet av energinät.

3) EU-initiativets mål

Det huvudsakliga målet med detta initiativ är att säkerställa att utvecklingen av energiinfrastrukturer i EU och dess grannländer är tillräcklig och sker på utsatt tid i syfte att uppfylla målsättningarna för EU:s energipolitik om marknadsintegration, försörjningstrygghet och hållbarhet. Initiativet syftar särskilt till att senast 2020 på följande sätt genomföra de prioriterade korridorerna för den transeuropeiska energiinfrastrukturen:

- Förfarandena för beviljande av tillstånd ska effektiviseras så att varaktigheten förkortas väsentligt när det gäller projekt av gemensamt intresse, och allmänhetens medverkan och godkännande ska ökas när det gäller genomförandet av sådana projekt.
- Regleringen av projekt av gemensamt intresse inom områdena elektricitet och gas ska underlättas genom att kostnaderna fördelas beroende på utgivna förmåner och genom att se till att de tillåtna vinsterna står i proportion till de orsakade riskerna.
- Bestämmelser ska införas om berättigande till ekonomiskt stöd från unionen i form av marknadsbaserat och direkt ekonomiskt stöd från EU till projekt av gemensamt intresse.

Initiativet ska ersätta de befintliga riktlinjerna för det transeuropeiska energinätet, och det kompletterar förslaget till förordning om inrättande av en fond för ett sammankopplat Europa (Connecting Europe Facility, CEF) som omfattar alla infrastruktursektorer (energi, transport och telekommunikation) och fastställer gemensamma regler för beviljande av stöd från unionen både i form av bistånd och nya finansiella instrument.

4) Politiska alternativ

Följande politiska alternativ diskuteras för de tre politikområden som de identifierade problemen rör:

Politikområde A: Beviljande av tillstånd, intressenters medverkan och kompensation		
Alternativ A.0	**Oförändrade förhållanden**	
Alternativ A.1	***Fastställande av en strategi av gemensamt europeiskt intresse***	
Alternativ A.2	***Organisering och tidsbegränsning av processen för beviljande av tillstånd***	
	Element A.2.1 Organisering av processen för beviljande av tillstånd	
	Underalternativ A.2.1.a	Ledande auktoritet utan beslutsfattande befogenheter på nationell nivå
	A.2.1.b	Ledande auktoritet med beslutsfattande befogenheter (en enda instans)
	A.2.1.c	Gränsöverskridande ledande auktoritet med en europeisk högsta myndighet och beviljande av tillstånd
	Element A.2.2: Tidsbegränsning av processen för beviljande av tillstånd	

	A.2.2.a	Krav på medlemsstaterna att fastställa en tidsfrist för varje enskilt projekt av gemensamt intresse
	A.2.2.b	Juridiskt bindande tidsfrister som fastställts av intressenter inom ramen för regionalt samarbete
	A.2.2.c	Juridiskt bindande tidsfrister som fastställts genom EU:s rättsakt
Alternativ A.3	***Fastställande av en strategi av gemensamt europeiskt intresse, och organisering och tidsbegränsning av processen för beviljande av tillstånd***	
Politikområde B: Reglering		
Alternativ B.0	Oförändrade förhållanden	
Alternativ B.1	***Kostnadsfördelning***	
	B.1.a	EU-överföringsavgifter
	B.1.b	Förhandsfördelning av kostnader
	B.1.c	Förhandsfördelning av kostnader med ändringar i efterhand
Alternativ B.2	***Investeringsstöd***	
	B.2.a	Riskrelaterade stöd för projekt av gemensamt intresse
	B.2.b	Sanktioner och tvångsåtgärder för projekt av gemensamt intresse
Alternativ B.3	***Förhandsfördelning av kostnader och riskrelaterade stöd för projekt av gemensamt intresse***	
Politikområde C: Finansiering		
Alternativ C.0	Oförändrade förhållanden	
Alternativ C.1	***Riskdelningsinstrument***	
Alternativ C.2	***Riskkapitalinstrument***	
Alternativ C.3	***Beviljande av stöd för projektkonstruktion***	
Alternativ C.4	***Kombination av bistånd samt riskdelnings- och riskkapitalinstrument***	

Efter en preliminär analys togs underalternativ A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b och B.1.a bort eftersom de tillhörande åtgärderna ansågs vara ineffektiva eller oproportionerliga i förhållande till den inverkan de har.

5) Konsekvensanalys

Vid **oförändrade förhållanden** kommer ständiga förseningar av nya infrastrukturprojekt, särskilt avseende elektricitet, att bestå på grund av problem med finansiering, reglering och beviljande av tillstånd. Marknadsplatsoperatörerna och medlemsstaterna skulle inte i tillräcklig utsträckning ta itu med de europeiska prioriteringarna. Kommissionen uppskattar att en betydande del av de nödvändiga investeringarna på **ungefär 200 miljarder euro fram till 2020 inte kommer att levereras** i tid under det befintliga ramverket, vilket skulle äventyra EU:s förmåga att uppfylla målen för energi- och klimatpolitiken senast 2020. I avsaknad av sammankopplingar kommer möjligheterna till systemoptimering att minska och risken för rubbningar att öka, och kostsamma extra investeringar för att stödja och uppväga för produktion kommer att krävas. Under oförändrade förhållanden kommer det transeuropeiska energinätet och andra EU-fonder inte att ha någon betydande inverkan på investeringsutmaningen.

5.1. Beviljande av tillstånd

ALTERNATIV A.1 Fastställande av en strategi av gemensamt europeiskt intresse

Det här alternativet förväntas i viss utsträckning att ha positiva effekter genom att bidra till att fler projekt kan levereras på utsatt tid än vid oförändrade förhållanden. Medborgare skulle

eventuellt påverkas av att möjligheten att ifrågasätta ett projekts nödvändighet är begränsad i förfarandena för beviljande av tillstånd. I förhållande till den nuvarande strategin förväntas inte den nya strategin leda till i hög grad ökade miljökonsekvenser, under förutsättning att projekten slutförs tidigare. Projekt som levereras på utsatt tid förväntas innebära mycket positiva effekter för klimatmålen. Investerarnas visshet kommer att öka och på ett positivt sätt bidra till projektens genomförbarhet. När det gäller administrativa kostnader uppskattas de medel som krävs för att genomföra ett visst antal projekt att minska med ungefär 3 procent för byggherrar och 12 procent för myndigheter.

ALTERNATIV A.2: Regler om organiseringen av och varaktigheten för processen för beviljande av tillstånd (underalternativ A.2.1b och A.2.2.c).

Konsekvenserna av detta alternativ förväntas bli betydande och positiva och göra det möjligt att leverera en majoritet av projekten på utsatt tid. Antalet projekt som slutförs på utsatt tid skulle vara högre än med alternativ A.1, men inte alla projekt av gemensamt intresse skulle kunna prioriteras på detta sätt. Detta alternativ skulle leda till förbättrade förhållanden för medborgarna när det gäller att medverka i beslutsprocessen då den ledande auktoriteten och/eller byggherren skulle behöva säkerställa att samråd sker tidigt. Fullgörandekostnaderna skulle bli högre än under alternativ A.1. De positiva effekterna på de administrativa kostnaderna förväntas också bli mer betydande under detta alternativ, med en besparing på 26 procent av dessa kostnader.

ALTERNATIV A.3 Fastställande av en strategi av gemensamt europeiskt intresse och av bestämmelser för organiseringen av och varaktigheten för processen för beviljande av tillstånd

Generellt sett anses detta alternativ, som är en kombination av alternativen A.1 och A.2, ha flest positiva konsekvenser av alla alternativ eftersom det skulle innebära att nästan alla de projekt som är nödvändiga före 2020 skulle slutföras på utsatt tid, under förutsättning att lämpliga åtgärder när det gäller reglering och finansiering vidtagits. Miljökonsekvenserna, den sociala inverkan på sysselsättningen och den ekonomiska inverkan på BNP förväntas bli mer betydande under detta alternativ eftersom alla projekt skulle slutföras, medan besparingarna skulle uppgå till 31 procent av de administrativa kostnaderna.

Den här analysen visar att alternativ A.3 är det lämpligaste alternativet.

4.2. Regleringsåtgärder

ALTERNATIV B.1: Kostnadsfördelning

Genom ***förhandsfördelning av kostnader*** skulle man möjliggöra vissa investeringar som inte hade kunnat fördelas på ett lämpligt sätt under oförändrade förhållanden utan fördelningseffekter och sociala konsekvenser för marknadsaktörer och slutkonsumenter. Kravet på att nationella regleringsmyndigheter samarbetar med andra, samt med ägare av tekniska system från olika medlemsstater, förväntas ha begränsade administrativa konsekvenser.

Konsekvenserna av en ***förhandsfördelning av kostnader med möjlighet till ändringar i efterhand*** skulle endast skilja sig åt när det gäller de slutgiltiga ekonomiska konsekvenserna och fördelningseffekterna. Samtidigt som fördelningen skulle göras mer precis skulle en förlustrisk uppstå för ägare av tekniska system och externa investerare. Genomförandet skulle kunna ge upphov till ytterligare administrativa kostnader då ägare av tekniska system och

nationella regleringsmyndigheter skulle kunna bli tvungna att på nytt bedöma vinster och förhandla om kostnadsfördelning.

Därför är underalternativ B.1.b det lämpligaste alternativet.

ALTERNATIV B.2: Investeringsstöd

Genom ***stöd för projekt av gemensamt intresse med högre risker*** skulle man skapa en positiv ekonomisk effekt när det gäller leverans av infrastruktur genom att erkänna de utmaningar som vissa investeringar innebär. En sådan insats skulle ha mycket begränsade ekonomiska effekter på nätverkstaxor då antalet stödberättigade investeringar som förväntas är lågt, de administrativa konsekvenserna är begränsade och kostnaderna för överföring utgör generellt sett en liten del av de slutgiltiga energipriserna.

Genom ***sanktioner och tvångsåtgärder för projekt av gemensamt intresse*** skulle man öka den sociala tryggheten på EU-nivå genom att ägare av tekniska system tvingas leverera prioriterade projekt enligt överenskommelse. De nationella regleringsmyndigheterna skulle behöva tilldelas nya befogenheter för att man ska kunna vidta sådana åtgärder. Åtgärderna skulle även kunna leda till att ägare av tekniska system visar starkt motstånd på grund av de negativa ekonomiska effekter som skulle uppstå antingen på grund av minskade intäkter till följd av sanktioner vid utebliven leverans, eller på grund av risker som tagits utan säkerhet vid projektleverans. Därför är mervärdet begränsat när det gäller ett sådant obligatoriskt system i jämförelse med ett system som bygger på incitament.

Därför är underalternativ B.2.a det lämpligaste alternativet.

ALTERNATIV B.3: Förhandsfördelning av kostnader och riskrelaterade stöd för projekt av gemensamt intresse

Detta alternativ skulle vara lämpligast eftersom det kombinerar de positiva effekterna av de två lämpligaste underalternativen och omfattar flest projekt av gemensamt intresse.

4.2. Finansiering

ALTERNATIV C.1: Riskdelningsinstrument

Genom att införa riskdelningsinstrument skulle man kunna förbättra tillgången till kapital, nya finansieringskällor och riskkapital (t.ex. obligationer och garantier) på mer anpassade villkor och därmed förbättra den kommersiella lönsamheten för projekt i riktning mot ett positivt investeringsbeslut. Ett sådant stöd skulle utgöra en mindre kostnad i den offentliga budgeten än direkta bistånd med hög multiplikatoreffekt (upp till 25). Detta alternativ förutsätter att kommissionen samarbetar med finansinstitut för att sänka den administrativa belastningen på den förra.

ALTERNATIV C.2: Riskkapitalinstrument

Tilldelning av eget kapital skulle ha positiva effekter på den ekonomiska kapaciteten och attrahera nya investerare. Genom att stödja projekt i ett tidigt skede skulle leveransen av fullt utvecklade projekt kunna skyndas på, i synnerhet om de är mer komplexa, innovativa och berör många intressenter. En betydande ökning av EU:s budget skulle kunna förväntas med en multiplikatorfaktor mellan 1 och 10. Om investeringarna läggs ut på entreprenad till finansinstitut skulle institutens resursbehov öka markant.

ALTERNATIV C.3: Beviljande av stöd för projektkonstruktion

Med hjälp av bistånd skulle betydande positiva ekonomiska och sociala effekter kunna skapas för att stödja leveransen av projekt av gemensamt intresse som inte skulle kunna utvecklas endast genom marknadskrafter eller reglering, och konsekvenserna för nätverksavgifterna skulle minska. Biståndena skulle tilldelas sådana projekt av gemensamt intresse som har särskild betydelse för att målen för energi- och klimatpolitiken uppnås senast 2020, samt för uppbyggnaden av den inre marknaden och EU:s försörjningstrygghet. De administrativa konsekvenserna kommer att stå i direkt samband med antalet projekt samt de medel ur EU:s budget som avsatts till stöd för dem.

ALTERNATIV C.4: Kombination av bistånd samt riskdelnings- och riskkapitalinstrument

Det här alternativet är en kombination av alternativen C.1, C.2 och C.3 och därmed även av de positiva effekterna av de enskilda alternativen. Den här verktygslådan består av två marknadsbaserade instrument (C.1 och C.2) och ett stöd för direktfinansiering (C.3), och den kommer även att innebära positiva synergieffekter och effektivitetsvinster eftersom det kommer att vara möjligt att lösa varje särskild projektrisk på det mest flexibla och kostnadseffektiva sättet.

Därför är alternativ C.4 det lämpligaste alternativet. Det återspeglar Europeiska kommissionens förslag av den 29 juni 2011 avseende EU:s framtida budget och överensstämmer fullt ut med den föreslagna fonden för ett sammankopplat Europa.

6) Jämförelse av alternativ och slutsatser av konsekvensbedömningen

Resultatet av konsekvensanalysen visar att det finns en **uppsättning alternativ som är att rekommendera**. 1) Fastställande av en strategi av gemensamt europeiskt intresse, ledande auktoritet med beslutsfattande befogenheter och en tidsfrist på fyra år för projekt av gemensamt intresse. 2) Förhandsfördelning av kostnader över gränserna och riskspecifika stöd för projekt av gemensamt intresse. 3) En kombination av bistånd, riskdelnings- och riskkapitalinstrument. **Inget av dessa alternativ är på egen hand tillräckligt för att man ska kunna tillhandahålla de nödvändiga investeringarna**, vilka kräver en samordnad handlingsplan för de lämpligaste alternativen.

Generellt sett kommer de negativa konsekvenserna för miljön, enskilda medborgare och avgifter att vägas upp av de fördelar som de färdigställda transeuropeiska nätverken kommer att innebära. EU kommer på så sätt att kunna uppnå de energi- och klimatmål som överenskommits på EU-nivå, särskilt målen om att 20 procent av energikällorna ska vara förnybara och att utsläppen av växthusgaser ska minskas med 20 procent senast 2020. Genomförandet av den interna energimarknaden för el och gas kommer att underlättas tack vare adekvat infrastruktur, och därmed kommer nya möjligheter för optimering och effektivisering att ges och slutkonsumenten kommer tack vare konkurrens och valmöjlighet att få lägre energipriser. Åtgärderna kommer även att leda till en säkrare energiförsörjning genom att källorna, vägarna och motparterna diversifieras och att systemets stabilitet ökar, men även genom att nätverkens återhämtningsförmåga förbättras.

Sammantaget bidrar detta till en övergripande positiv effekt på BNP och sysselsättningen, vilken identifierades redan i 2010 års konsekvensbedömning (+0,42 procents tillväxt och 410 000 nya arbetstillfällen jämfört med huvudscenariot för 2011–2020).

Konsekvenserna av alla alternativ och underalternativ sammanfattas i tabellen nedan.

Alternativ	Ekonomiska och sociala effekter	Miljökonsekvenser	Andra konsekvenser
A.1	+	=	Juridisk genomförbarhet: -
A.2	++	+	Juridisk genomförbarhet: -
A.3	+++	++	Juridisk genomförbarhet: -
B.1	++	+	Administrativ: -
B.2	++	+	Inverkan på avgifter: -
B.3	+++	++	Administrativa konsekvenser och inverkan på avgifter: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administrativ: -
C.3	+++	++	Administrativ: -
C.4	+++	++	Administrativ: - Avgift: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Juridisk, administrativ: - Avgift: +

Sammanfattning av konsekvenser (= motsvarar huvudscenariot, + till +++ står för en förbättring i jämförelse med huvudscenariot, - till - - - står för en försämring i jämförelse med huvudscenariot).