



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.10.2011
SEK(2011) 1234 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Souhrn posouzení dopadů

Průvodní dokument k

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o pokynech pro provádění priorit evropské energetické infrastruktury, kterým se
zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES**

{KOM(2011) 658 v konečném znění}
{SEK(2011) 1233 v konečném znění}

1) Vymezení problému

Sdělení Komise o prioritách energetických infrastruktur do roku 2020 a na další období¹ potvrdilo nutnost revize politiky a finančního rámce TEN-E, určilo prioritní koridory a oblasti, které mají být vytvořeny do roku 2020, a navrhlo novou metodu stanovení projektů společného zájmu za účelem provádění těchto priorit. Podpůrné posouzení dopadů zdůraznilo **změnu rozsahu objemu a dodacích lhůt u investic v hodnotě** přibližně 140 miliard EUR v případě elektrických sítí evropského významu, přibližně 70 miliard EUR v případě plynárenských sítí a 2,5 miliard EUR v případě dopravní infrastruktury CO₂, která má být vybudována do roku 2020. Určilo rovněž překážky v oblasti udělování povolení.

Analýza problému je dále upřesněna o toto doplňující posouzení dopadů, které doprovází legislativní návrh týkající se energetických infrastruktur.

Problémy související s postupy při udělování povolení a s nesouhlasem veřejnosti

Tyto problémy patří mezi hlavní důvody, které brání včasnému provádění projektů v oblasti energetické infrastruktury, zejména v případě nadzemního elektrického vedení. **Administrativní postupy jsou složité a neefektivní**, a to zejména s ohledem na organizaci postupů a kompetence zúčastněných stran, zůstávají i nadále roztržštěné a nemají jasně stanovené lhůty, počáteční plánování a koordinaci provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí². **Nesouhlas ovlivněných obyvatel** souvisí s nejasnou přidanou hodnotou projektu, skutečnými nebo domnělými dopady na životní prostředí a krajinu, obavami v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti a pozdním a nedostatečným zapojením veřejnosti a zúčastněných stran.

Problémy týkající se regulačního rámce

Stávající rámec není zaměřen na poskytování určených priorit evropské infrastruktury. Stanovování sazeb a regulačních pobídek zůstává na vnitrostátní úrovni i nadále zaměřeno na krátkodobou efektivitu nákladů a nezohledňuje příslušnou dlouhodobou investiční výzvu v rámci strategie Evropa 2020. Klíčová rozhodnutí o přeshraničních projektech jsou přijímána pouze na základě národních priorit. To představuje problém především v případě asymetrie přínosů a nákladů mezi jednotlivými členskými státy, kdy v důsledku schvalování přeshraničních investic dochází k přílišné komplikovanosti nebo opožďování procesů.

Problémy spojené s financováním

Vzhledem ke změně rozsahu objemu investic a naléhavé potřebě realizovat priority energetické infrastruktury do roku 2020 budou provozovatelé sítí čelit vážným finančním problémům. Finanční krize omezuje schopnost podniků získávat dluhový kapitál za výhodných podmínek vzhledem k tomu, že rizika zemí stoupají a jejich rating klesá. Současné regulační nebo vlastnické struktury ztěžují schopnost provozovatelů přenosové soustavy účinně přilákat nové institucionální investory. Stávající program TEN-E není schopen usnadnit přístup k financování na základě dluhu/vlastního kapitálu a zvýšit veřejné a soukromé investice do energetických sítí v budoucnosti na úrovni EU, jelikož je zaměřen pouze na granty týkající se studií proveditelnosti a nemá k dispozici vhodné nástroje ke zmírňování rizik.

2) Analýza subsidiarity a přidané hodnoty EU

¹ KOM/2010/0677

² Směrnice 2001/42/ES, 85/337/EHS, 92/43/EHS, 2009/147/ES, 2000/60/ES

Pravomoci EU v oblasti energetiky jsou zakotveny ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU), zejména v článku 194 o energetice. Energetické sítě jsou upraveny v souladu s články 170 a 171 Smlouvy o fungování EU. Pokud jde o udělování povolení, čl. 171 odst. 2 Smlouvy o fungování EU stanoví, že „členské státy koordinují ve spojení s Komisí mezi sebou politiky prováděné na vnitrostátní úrovni, které mohou mít významný vliv na dosahování cílů uvedených v článku 170“. Kromě toho čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování EU umožňuje EU zavést opatření nezbytná pro podporu propojení energetických sítí.

3) Cíle iniciativy EU

Obecným cílem této iniciativy je zajistit dostatečný a včasný rozvoj energetických infrastruktur v rámci EU i v sousedních zemích za účelem splnění cílů EU v oblasti energetické politiky, jimiž jsou integrace trhu, bezpečnost dodávek a udržitelnost. Konkrétním cílem této iniciativy je zavedení transevropských prioritních energetických koridorů do roku 2020 na základě:

- zjednodušení postupů při udělování povolení u projektů společného zájmu s cílem významně snížit jejich trvání a zvýšit účast a ochotu veřejnosti na jejich realizaci;
- usnadnění regulace projektů společného zájmu v oblasti elektřiny a plynu prostřednictvím přidělování nákladů v závislosti na jejich přínosech a zajištění souladu povolených výnosů s podstupovanými riziky;
- poskytnutí pravidel způsobilosti pro finanční podporu Unie ve formě tržní a přímé finanční podpory EU u projektů společného zájmu.

Tato iniciativa nahradí stávající hlavní směry TEN-E a doplní návrh nařízení zřizujícího „nástroj pro propojení Evropy“, který bude zahrnovat všechny oblasti infrastruktury (energetiku, dopravu, telekomunikace) a stanoví společná pravidla poskytování pomoci Unie ve formě grantů i nových finančních nástrojů.

4) Možnosti politik

U tří oblastí politik týkajících se zjištěných problémů jsou popsány následující možnosti politik:

Oblast politiky A: Udělování povolení, zapojení zúčastněných stran a náhrady		
Možnost A.0	Zachování současného stavu	
Možnost A.1	Zavedení režimu společného evropského zájmu	
Možnost A.2	Organizace a časové omezení procesu udělování povolení	
	Prvek A.2.1: Organizace procesu udělování povolení	
	Dílčí možnost A.2.1.a	Vedoucí úřad na vnitrostátní úrovni bez rozhodovací pravomoci („částečné jednotné kontaktní místo“)
	A.2.1.b	Vedoucí úřad s rozhodovací pravomocí („plně jednotné kontaktní místo“)
	A.2.1.c	Přeshraniční vedoucí úřad s evropským orgánem s konečnou odpovědností a evropským postupem při udělování povolení
	Prvek A.2.2: Časové omezení procesu udělování povolení	
	A.2.2.a	Požadavek, aby členské státy stanovily lhůty pro každý jednotlivý projekt společného zájmu
	A.2.2.b	Právně závazné lhůty stanovené zúčastněnými stranami v rámci regionální spolupráce

	A.2.2.c	Právně závazné lhůty stanovené legislativním aktem EU
<i>Možnost A.3</i>	<i>Zavedení režimu společného evropského zájmu a organizace a časového omezení procesu udělování povolení</i>	
Oblast politiky B: Regulace		
Možnost B.0	Zachování současného stavu	
<i>Možnost B.1</i>	<i>Rozdělení nákladů</i>	
	B.1.a	Přepravní sazby v rámci EU
	B.1.b	Rozdělení nákladů ex ante
	B.1.c	Rozdělení nákladů ex ante s následnou úpravou
<i>Možnost B.2</i>	<i>Investiční pobídky</i>	
	B.2.a	Pobídky spojené s riziky u projektů společného zájmu
	B.2.b	Sankce a donucovací opatření u projektů společného zájmu
<i>Možnost B.3</i>	<i>Rozdělení nákladů ex ante a pobídky spojené s riziky u projektů společného zájmu</i>	
Oblast politiky C: Financování		
Možnost C.0	Zachování současného stavu	
<i>Možnost C.1</i>	<i>Nástroje sdílení rizik</i>	
<i>Možnost C.2</i>	<i>Nástroje rizikového kapitálu</i>	
<i>Možnost C.3</i>	<i>Grantová podpora výstavby projektu</i>	
<i>Možnost C.4</i>	<i>Kombinace grantů a nástrojů sdílení rizik a rizikového kapitálu</i>	

Po provedení předběžné analýzy byly dílčí možnosti A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b a B.1.a vyloučeny vzhledem k tomu, že související opatření byla v porovnání s jejich dopadem považována za neúčinná nebo nepřiměřená.

5) Posouzení dopadů

Při zachování současného stavu bude i nadále docházet ke zpoždování nových infrastrukturních projektů, a to zejména v oblasti elektřiny, vzhledem k problémům v oblasti financování, regulace a udělování povolení. Subjekty působící na trhu ani členské státy by dostatečně neřešily evropské priority. Komise odhaduje, že významný podíl potřebných investic ve výši přibližně 200 miliard EUR do roku 2020 nebude na základě stávajícího rámce poskytnut včas, což ohrozí schopnost EU plnit cíle své energetické a klimatické politiky do roku 2020. Nedostatečné propojení sníží možnosti optimalizace systému, zvýší riziko jeho narušení a vyvolá potřebu dalších nákladných investic do zálohování a vyvažování výroby energie. Za předpokladu pouhého pokračování stávajícího stavu by nebylo možné v rámci TEN-E ani dalších fondů EU dosáhnout významného dopadu na investiční výzvu.

5.1. Udělování povolení

MOŽNOST A.1: Zavedení režimu společného evropského zájmu

Tato možnost by dle předpokladu měla pozitivní účinky středního rozsahu díky tomu, že by přispěla k včasnému dokončení více projektů, než by tomu bylo při zachování současného stavu. Občanů by se toto řešení potenciálně dotklo v podobě omezené možnosti zpochybnit nezbytnost projektu v průběhu postupu udělování povolení. V rámci nového režimu se nepředpokládá výrazný nárůst dopadů na životní prostředí oproti režimu stávajícímu vzhledem k předpokladu dřívějšího dokončení projektů. Úspěšná realizace projektu bude mít dle předpokladu silný pozitivní dopad na klimatické cíle. Zvýší se jistota investorů, která pozitivně přispěje k životaschopnosti projektů. Z hlediska administrativních nákladů se

snížení prostředků potřebných ke zpracování daného počtu projektů odhaduje přibližně na 3 % na straně předkladatelů a 12 % na straně příslušných orgánů.

MOŽNOST A.2: Pravidla organizace a trvání procesu udělování povolení (díleč možnosti A.2.1b „plně jednotné kontaktní místo“ a A.2.2.c „čtyřletá lhůta“)

Dopad této možnosti by měl být dle předpokladu silný a pozitivní a měl by umožnit včasné dokončení velké většiny projektů. Počet včasné realizovaných projektů by byl vyšší než u možnosti A.1, tato priorita by se však netýkala všech projektů společného zájmu. Tato možnost by výrazně zlepšila podmínky pro zapojení občanů do rozhodovacího procesu vzhledem k povinnosti vedoucího úřadu a/nebo předkladatelů zajistit včasnou konzultaci. Náklady na dodržení předpisů by byly vyšší než v případě možnosti A.1. Předpokládané pozitivní dopady na administrativní náklady u této možnosti politiky budou také významnější vzhledem k 26% úspoře administrativních nákladů.

MOŽNOST A.3 Zavedení režimu společného evropského zájmu a pravidel týkajících se organizace a trvání procesu udělování povolení

Celkový dopad této možnosti politiky, která kombinuje vlivy možností A.1 a A.2, je považován za nejpozitivnější ze všech možností, neboť by za předpokladu přijetí vhodných opatření pro regulaci a financování vedla k včasnému dokončení téměř všech potřebných projektů do roku 2020. Předpokládané dopady této možnosti politiky na životní prostředí, sociální dopady na zaměstnanost a hospodářské dopady na HDP by byly větší vzhledem k tomu, že by byly dokončeny všechny projekty, přičemž úspora administrativních nákladů by činila 31 %

Z této analýzy vyplývá, že upřednostňovanou variantou je možnost politiky A.3.

4.2. Regulační opatření

MOŽNOST B.1: Rozdělení nákladů

Rozdělení nákladů ex ante by umožnilo některé investice, u kterých by nebylo při zachování současného stavu možné dosáhnout realizovatelného sdílení nákladů s ohledem na distribuční a sociální dopady na účastníky trhu a na konečné spotřebitele. Očekávají se omezené administrativní dopady v souvislosti s požadavkem na spolupráci vnitrostátních regulačních orgánů s jinými vnitrostátními regulačními orgány a provozovateli přenosových soustav z různých členských států.

Dopady *rozdělení nákladů ex ante s možností následné úpravy* by se lišily pouze z hlediska konečných ekonomických a distribučních dopadů. Na jedné straně by vedly k přesnějšímu rozdělení nákladů, na druhé straně by však vytvořily riziko poklesu příjmů pro provozovatele přenosové soustavy a vnější investory. Jejich zavedení by mohlo mít za následek další administrativní náklady vzhledem k tomu, že by provozovatelé přenosových soustav a regulační orgány mohli být nuceni přehodnotit výhody a znovu projednat rozdělení nákladů.

V důsledku těchto skutečností je upřednostňovanou díleč možností díleč možnost B.1.b.

MOŽNOST B.2: Investiční pobídky

Pobídky u projektů společného zájmu s vyššími riziky by vytvořily pozitivní ekonomický dopad na realizaci infrastruktury vzhledem k tomu, že by rozpoznaly výzvy vyplývající z některých investic. Finanční dopad tohoto přídavného opatření na sazby související s užíváním sítí by byl i nadále velmi omezený vzhledem k předpokládanému nízkému objemu

způsobilých investic, omezenému administrativnímu dopadu a celkově nízkému podílu nákladů na přenos v konečných cenách energií.

Sankce a donucovací opatření u projektů společného zájmu spočívající v povinnosti provozovatelů přenosových soustav realizovat dohodnuté prioritní projekty by mohly potenciálně zvýšit sociální ochranu na úrovni EU. Taková opatření by vyžadovala udělení nových pravomocí vnitrostátním regulačním orgánům. Tato opatření by rovněž mohla vyvolat silný nesouhlas provozovatelů přenosových soustav vzhledem k možnosti negativního ekonomického dopadu, ať již v důsledku snížení výnosů kvůli sankcím v případě nedodržení dodávek, nebo z důvodu dalších dosud nezjištěných rizik v případě odevzdání projektů. Přidaná hodnota tohoto povinného systému se tedy v porovnání se systémem založeným na motivaci jeví jako omezená.

V důsledku těchto skutečností je upřednostňovanou dílčí možností dílčí možnost B.2.a.

MOŽNOST B.3: Rozdělení nákladů ex ante a pobídky spojené s riziky u projektů společného zájmu

Jednalo by se o upřednostňovanou možnost vzhledem k tomu, že by představovala kombinaci pozitivních dopadů obou upřednostňovaných dílčích možností a umožnila by pokrýt největší počet projektů společného zájmu.

4.2. Financování

MOŽNOST C.1: Nástroje sdílení rizik

Zavedení nástrojů sdílení rizik by zlepšilo přístup ke kapitálu a novým zdrojům financování a k rizikovému kapitálu (např. k dluhopisům nebo zárukám) za lépe přizpůsobených podmínek, čímž by se zlepšila obchodní životaschopnost projektů z hlediska přijímání kladných investičních rozhodnutí. Tato podpora by pro veřejný rozpočet znamenala nižší náklady než přímé dotace s vysokým multiplikačním efektem (až 25). Tato možnost vyžaduje spolupráci s finančními institucemi, která sníží administrativní zátěž Komise.

MOŽNOST C.2: Nástroje rizikového kapitálu

Poskytnutí vlastního kapitálu by mělo za následek silně pozitivní dopad na finanční možnosti a získávání nových investorů. Poskytnutím pomoci v počáteční fázi projektů by se urychlil životní cyklus vyspělých projektů, zejména u projektů složitějších, inovativních a u projektů, na kterých se podílí mnoho zúčastněných stran. Bylo by možné očekávat rozsáhlý pákový efekt prostředků z rozpočtu EU s multiplikačním faktorem mezi 1 a 10. Pokud budou investice zajišťovány externě finanční institucí, dojde k vytvoření významných potřeb zdrojů v rámci těchto finančních institucí.

MOŽNOST C.3: Grantová podpora výstavby projektu

Granty přinesou značné pozitivní ekonomické a sociální dopady podporující realizaci projektů společného zájmu, která by se pouze na základě samotných tržních sil nebo regulace neuskutečnila, a současně zmírní dopady na sazby související s užíváním sítí. Grantová intervence by se zaměřila na ty projekty společného zájmu, které jsou obzvláště důležité z hlediska dosahování cílů politiky v oblasti energetiky a klimatu do roku 2020 a z hlediska vnitřního trhu a zabezpečení dodávek energie v Unii. Administrativní dopad bude přímo souviset s počtem projektů a rozpočtem EU, který bude k dispozici pro jejich podporu.

MOŽNOST C.4: Kombinace grantů a nástrojů sdílení rizik a rizikového kapitálu

Jelikož tato možnost kombinuje možnosti C.1, C.2 a C.3, kumulovala by v sobě také pozitivní dopady jednotlivých těchto možností. Poskytnutí sady tržních nástrojů (C.1 a C.2) a přímé finanční podpory (C.3) však povede rovněž ke zvýšení efektivity a součinnosti vzhledem k tomu, že umožní pružně poskytnout co nejhospodárnější řešení specifických rizik projektu.

V důsledku těchto skutečností je upřednostňovanou možností možnost C.4. Odráží návrhy týkající se budoucího rozpočtu EU, které předložila Evropská komise dne 29. června 2011, a v plné míře odráží rovněž navrhovaný nástroj pro propojení Evropy.

6) Porovnání možností a konečné závěry posouzení dopadů

Na základě této analýzy předkládá posouzení dopadů **soubor upřednostňovaných možností:**

1) zavedení režimu společného evropského zájmu, plně jednotného kontaktního místa a čtyřleté lhůty pro projekty společného zájmu, 2) přeshraniční rozdělení nákladů ex ante a pobídky projektů společného zájmu specifické pro daná rizika, a 3) kombinace grantů s nástroji sdílení rizik a rizikového kapitálu. **Žádný z nich není sám o sobě schopen zajistit potřebné investice,** v důsledku čehož je nezbytná koordinace opatření v oblasti politiky u upřednostňovaných možností.

Celkově lze říci, že negativní dopady na životní prostředí, jednotlivé občany a sazby budou z velké části vyváženy přínosy, které lze od dokončení transevropských sítí očekávat. Díky tomu bude EU moci dosáhnout energetických a klimatických cílů dohodnutých na úrovni EU, zejména 20% podílu obnovitelných zdrojů a 20% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020. Odpovídající infrastruktura také umožní plnou integraci vnitřního trhu s elektrickou energií a s plynem, čímž vytvoří nové příležitosti pro optimalizaci a zvýšení efektivity systému, zkvalitnění hospodářské soutěže a rozšíření možností volby pro konečného spotřebitele, a proto bude mít vliv na celkové snížení cen energií. Tento soubor opatření také zvýší bezpečnost našich dodávek energie nejen tím, že umožní diverzifikaci zdrojů, tras a partnerů a zvýší stabilitu systému, ale i zvýšením bezpečnosti a odolnosti našich sítí vůči klimatu.

To vše přispěje k významnému celkovému pozitivnímu dopadu na HDP a zaměstnanost, který již byl stanoven v posouzení dopadů za rok 2010 (+0,42% růst a 410 000 nových pracovních míst v porovnání se základním scénářem v období 2011–2020).

Níže uvedená tabulka shrnuje dopady všech možností a dílčích možností.

Možnosti	Hospodářské a sociální dopady	Dopady na životní prostředí	Ostatní vlivy
A.1	+	=	Právní proveditelnost: -
A.2	++	+	Právní proveditelnost: -
A.3	+++	++	Právní proveditelnost: -
B.1	++	+	Administrativní: -
B.2	++	+	Dopad sazeb: -
B.3	+++	++	Administrativní dopad a dopad sazeb: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administrativní: -
C.3	+++	++	Administrativní: -

Možnosti	Hospodářské a sociální dopady	Dopady na životní prostředí	Ostatní vlivy
C.4	+++	++	Administrativní: - Sazby: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Právní, administrativní - Sazby: +

Shrnutí dopadů (= rovná se výchozí hodnotě; + až + + + zlepšení ve srovnání s výchozí hodnotou ; - až - - - zhoršení ve srovnání s výchozí hodnotou)