



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.19.
SEC(2011) 1234 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A hatásvizsgálat összefoglalása

amely a következő dokumentumot kíséri

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

**a transzeurópai energiainfrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az
1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről**

{COM(2011) 658 végleges}
{SEC(2011) 1233 végleges}

1) A probléma meghatározása

A Bizottság „Energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig és azt követően” című közleménye¹ megerősítette annak szükségességét, hogy a TEN-E politikai és finanszírozási keretét felülvizsgálják, meghatározta a 2020-ig végrehajtandó kiemelt jelentőségű folyosókat és területeket, és új módszert javasolt az ezen prioritások végrehajtását ösztönző közös érdekű projektek meghatározására. A kapcsolódó hatásvizsgálat kiemelte **a beruházási volumenek és a megvalósítási idő terén megfigyelhető** érdekű villamosenergia-hálózatok terén körülbelül 140 milliárd EUR, a gázhálózatok terén **léptékváltást, a beruházások összege** ugyanis a 2020-ig megvalósítandó európai körülbelül 70 milliárd EUR, a szén-dioxid-szállítási infrastruktúra terén pedig 2,5 milliárd EUR. A hatásvizsgálat ezenfelül az engedélyezéssel kapcsolatos akadályokat is meghatározta.

A problémáról részletesebb elemzést nyújt az energiainfrastruktúráról szóló jogalkotási javaslatot kísérő kiegészítő hatásvizsgálat.

Az engedélyezési eljárásokkal és a közvélemény tiltakozásával kapcsolatos problémák

Ezek a problémák is szerepelnek azon legfontosabb okok között, amelyek miatt bizonytalan az energiainfrastruktúra-projektek, különösen az elektromos légvezetékek időben történő megvalósítása. **Az igazgatási eljárások**, különösen az eljárások szervezése és az érintett felek hatáskörei esetében **összetettek és eredménytelenek**, továbbra is széttagoltak, nem rendelkeznek egyértelmű ütemtervvel, valamint hiányzik az előzetes tervezés és az uniós környezetvédelmi jogszabályok² végrehajtásának összehangolása. **Az érintett lakosság tiltakozásának** oka a projekt hozzáadott értékét övező bizonytalanság, a környezetre és a tájra gyakorolt valós vagy vélt hatások, az egészségügyi és biztonsági aggályok, valamint a közvélemény és az érdekelt felek késői és nem megfelelő módon történő bevonása.

A szabályozási kerettel kapcsolatos problémák

A meglévő keretrendszer nem ösztönzi a meghatározott európai infrastruktúra-prioritások megvalósítását. A díjak és szabályozási ösztönzők megállapítása nemzeti szinten továbbra is rövid távú költséghatékonysági megfontolásokon alapul, és nem veszi figyelembe az Európa 2020 stratégiából eredő hosszú távú beruházási kihívásokat. A határokon átnyúló projektekkel kapcsolatos kulcsfontosságú döntéseket kizárólag nemzeti prioritások alapján hozzák meg. Ez különösen akkor probléma, amikor a haszon és a költségek egyenetlenül oszlanak meg a tagállamok között, és így a határokon átnyúló beruházások jóváhagyása bonyolult vagy késedelmes eljárásokat eredményez.

Finanszírozási problémák

A beruházási volumen terén megfigyelhető léptékváltás és az energiainfrastruktúra-prioritások 2020-ig történő megvalósításának sürgető volta miatt a hálózatüzemeltetők jelentős finanszírozási nehézségekre számíthatnak. A pénzügyi válság nyomása alatt a vállalatok minél kedvezőbb feltételekkel igyekeznek kölcsöntőkéhez jutni, miközben az országkockázatok emelkednek, a hitelminősítések pedig romlanak. A jelenlegi szabályozás, illetve az aktuális tulajdonosi struktúrák megnehezítik, hogy az szállítási/átvitelrendszer-üzemeltetők új intézményi beruházókat nyerjenek meg. Uniós szinten a megvalósíthatósági tanulmányokhoz nyújtott támogatásokra korlátozódó és a megfelelő kockázatkezelési eszközök hiányával jellemzett jelenlegi TEN-E program nem

¹ COM(2010) 677.

² A 2001/42/EK, a 85/337/EGK, a 92/43/EGK, a 2009/147/EK és a 2000/60/EK irányelv.

alkalmas a kölcsön-/tőkefinanszírozáshoz való hozzáférés megkönnyítésére, valamint arra, hogy a jövő energiahálózatai számára állami és magánberuházásokat mobilizáljon.

2) A szubszidiaritás elve és az uniós hozzáadott érték elemzése

Az Unió energiaügyi hatásköréről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), és különösen annak 194., energiáról szóló cikke rendelkezik. Az energiahálózatokat az EUMSZ 170. és 171. cikke tárgyalja. Ami az engedélyezést illeti, az EUMSZ 171. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „a tagállamok a Bizottsággal kapcsolatot tartva összehangolják azokat a nemzeti szinten folytatott politikáikat, amelyek jelentős hatással lehetnek a 170. cikkben említett célkitűzések elérésére”. Az EUMSZ 194. cikkének (2) bekezdése ezenkívül lehetővé teszi az Unió számára, hogy megállapítsa az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdításához szükséges intézkedéseket.

3) Az uniós kezdeményezés céljai

E kezdeményezés általános célja az energiaipari infrastruktúra megfelelő és időszerű fejlesztésének biztosítása Unió-szerte és a szomszédos területeken, az Európai Unió energiapolitikai célkitűzései, azaz a piaci integráció, az ellátás biztonsága és a fenntarthatóság megvalósítása érdekében. A kezdeményezés konkrét célja a transzeurópai energiainfrastruktúra-prioritásnak minősülő folyosók megvalósítása 2020-ig, a következők révén:

- az engedélyezési eljárások megkönnyítése a közös érdekű projektekkel kapcsolatos eljárások idejének jelentős lerövidítése, valamint az ilyen projektek végrehajtásában való lakossági közreműködés és ezek elfogadottságának növelése érdekében;
- a közös érdekű villamosenergia- és gázprojektekre vonatkozó szabályozás egyszerűsítése a kínált előnyökön alapuló költségelosztás és annak biztosítása révén, hogy az engedélyezett megtérülés mértéke összhangban álljon a felmerülő kockázatokkal;
- a közös érdekű projekteket ösztönző, piaci alapú és közvetlen uniós pénzügyi támogatás formájában nyújtott uniós finanszírozással kapcsolatos támogathatósági szabályok meghatározása.

Ez a kezdeményezés felváltja a meglévő TEN-E iránymutatásokat, és kiegészíti az európai összekapcsolódási eszközt létrehozó rendeletjavaslatot, amely az összes infrastruktúraágazatot (energia, közlekedés, távközlés) magában foglalja, és közös szabályokat állapít meg a támogatás és új pénzügyi eszközök formájában nyújtandó uniós támogatásra vonatkozóan.

4) Szakpolitikai lehetőségek

A meghatározott problémákra kiterjedő három szakpolitikai területtel kapcsolatban az alábbi szakpolitikai lehetőségeket vizsgáljuk:

„A” szakpolitikai terület: Engedélyezés, az érdekeltek bevonása és nyilvános konzultáció	
A.0. lehetőség	Minden marad a régióban
<i>A.1. lehetőség</i>	<i>Közös európai érdekű rendszer létrehozása</i>
<i>A.2. lehetőség</i>	<i>Az engedélyezési eljárás szervezése és időbeli korlátozása</i>
	A.2.1. elem: Az engedélyezési eljárás szervezése

	A.2.1.a.	Döntéshozatali jogkörrel nem rendelkező, nemzeti szintű vezető hatóság („könnyített egyablakos rendszer”)
	A.2.1.b.	Döntéshozatali jogkörrel rendelkező vezető hatóság („teljes körű egyablakos rendszer”)
	A.2.1.c.	Határokon átnyúló vezető hatóság és európai ügydöntő hatóság, valamint európai engedélyezési eljárás
	A.2.2. elem: Az engedélyezési eljárás időbeli korlátozása	
	A.2.2.a.	A tagállamok kötelesek megállapítani az egyes közös érdekű projektek határidejét
	A.2.2.b.	Az érdekeltek a regionális együttműködés keretében jogilag kötelező erejű határidőket szabnak
	A.2.2.c.	Unió jogalkotási aktusban előírt, jogilag kötelező erejű határidő
A.3. lehetőség	Közös európai érdekű rendszer létrehozása és az engedélyezési eljárás szervezése és időbeli korlátozása	
„B” szakpolitikai terület: Szabályozás		
B.0. lehetőség	Minden marad a régiben	
B.1. lehetőség	Költségelosztás	
	B.1.a.	Uniói szállítási/átviteli tarifa
	B.1.b.	Előzetes költségelosztás
	B.1.c.	Előzetes költségelosztás utólagos kiigazítással
B.2. lehetőség	Beruházási ösztönzők	
	B.2.a.	Kockázatalapú ösztönzők a közös érdekű projektek javára
	B.2.b.	A közös érdekű projekteket érintő szankció és végrehajtási intézkedés
B.3. lehetőség	Előzetes költségelosztás és kockázatalapú ösztönzők a közös érdekű projektek javára	
„C” szakpolitikai terület: Finanszírozás		
C.0. lehetőség	Minden marad a régiben	
C.1. lehetőség	Kockázatmegosztási eszközök	
C.2. lehetőség	Kockázatitőke-eszközök	
C.3. lehetőség	A projekt kivitelezéséhez nyújtott támogatás	
C.4. lehetőség	A támogatások, a kockázatmegosztási és a kockázatitőke-eszközök együttes alkalmazása	

Előzetes elemzést követően az A.2.1.a., az A.2.1.c., az A.2.2.a., az A.2.2.b. és a B.1.a. allehetőséget elvetettük, mivel a kapcsolódó intézkedéseket kevésbé hatékonynak, illetve hatásukkal összehasonlítva aránytalannak ítéltük meg.

5) A hatások elemzése

Ha a helyzet nem változik, a finanszírozási, szabályozási és engedélyezési problémák miatt továbbra is számolni kell az új infrastrukturális, különösen a villamosenergia-projektekben tapasztalható tartós késésekkel. A piaci szereplők és a tagállamok ez esetben nem tudnak megfelelően megvalósítani az európai prioritásokat. A Bizottság becslése szerint a meglévő kereten belül **a 2020-ig szükséges, hozzávetőleg 200 milliárd EUR összegű beruházások jelentős része nem valósulna meg** határidőre, ami ellehetetlenítené, hogy az Unió 2020-ig teljesítse energia- és éghajlat-politikai célkitűzéseit. Az összekapcsolás hiánya korlátozza a rendszer-optimalizálási lehetőségeket, növeli az ellátási zavarok kockázatát és további költséges kiegészítő és kiegyenlítő termelési beruházásokat tesz szükségessé. Amennyiben a TEN-E program és más uniós alapok változatlan formában működnek tovább, nem lesznek képesek számottevő eredménnyel kezelni a beruházási kihívásokat.

5.1. Engedélyezés

A.1. lehetőség: Közös európai érdekű rendszer létrehozása

Ez a lehetőség a várakozások szerint kedvező áttételes hatásokkal fog járni, mivel a jelenlegi helyzethez képest több projekt határidőre történő megvalósítását teszi lehetővé. A polgárokat hátrányosan érintheti, hogy az engedélyezési eljárások során csak korlátozott lehetőségük lenne megkérdőjelezni a projekt szükségességét. Az új rendszerben a jelenlegivel összehasonlítva nem várható a környezeti hatások jelentős növekedése, hiszen a projekteket elvben korábban befejeznék. A projekt sikeres megvalósítása előreláthatólag rendkívül kedvező hatással lesz az éghajlati célokra. A beruházók fokozott biztonságot élveznek majd, ami kedvezően befolyásolja a projekt megvalósíthatóságát. Ami az igazgatási költségeket illeti, az adott számú projekt feldolgozásához szükséges erőforrások becslések szerint a projektgazda esetében 3, a hatóságok esetében pedig 12 %-kal fognak csökkenni.

A.2. lehetőség: Az engedélyezési eljárás szervezésére és időtartamára vonatkozó szabályok (a „teljes körű egyablakos rendszer” elnevezésű A.2.1.b., illetve a „négyéves időkorlát” elnevezésű A.2.2.c. lehetőség)

Ez a lehetőség várhatóan rendkívüli és kedvező hatással jár majd, mivel sok projekt időben történő végrehajtását teszi lehetővé. A határidőre elkészülő projektek száma meghaladja az A.1. lehetőség által garantált szintet, de nem minden közös érdekű projekt élvezne elsőbbséget. Ezzel a lehetőséggel jelentősen javulnának a döntéshozatali folyamatban való polgári közreműködés feltételei, mivel a vezető hatóság és/vagy a projektgazdák kötelesek lennének a kezdetektől fogva konzultációt biztosítani. A megfélemlési költségek magasabbak lennének, mint az A.1. lehetőség esetében. Ugyancsak kedvezőbb hatás várható az igazgatási költségek terén, ami ebben az esetben 26 %-os költségmegtakarítást jelent.

A.3. LEHETŐSÉG: Közös európai érdekű rendszer létrehozása és az engedélyezési eljárás szervezésére és időtartamára vonatkozó szabályok

Az összes közül az utolsó szakpolitikai lehetőség átfogó – az A.1. és az A.2. lehetőség hatásait ötvöző – hatása a legkedvezőbb, mivel az közel valamennyi szükséges projekt végrehajtását lehetővé tenné a 2020. évi határidőig, feltéve hogy megfelelő szabályozási és finanszírozási intézkedések vannak érvényben. E szakpolitikai lehetőség környezeti hatásai, a foglalkoztatásra gyakorolt társadalmi hatásai és a GDP-t érintő gazdasági hatásai a várakozások szerint erősebbek lesznek, hiszen minden projekt megvalósulna, ugyanakkor az igazgatási költségek 31 %-kal csökkennének.

A fenti elemzés alapján az A.3. lehetőség az előnyben részesített megoldás.

4.2. Szabályozási intézkedések

B.1. LEHETŐSÉG: Költségelosztás

Előzetes költségelosztással megvalósulhatna néhány olyan beruházás, amelyek esetében a piaci szereplőkre és a végfogyasztókra gyakorolt elosztási és társadalmi hatásokkal jellemezhető szokásos ügymenetben nincs működőképes költségelosztási megoldás. Az igazgatási hatások várhatóan korlátozottak lesznek, mivel a nemzeti szabályozó hatóságoknak együtt kell működniük egymással, illetve más tagállamok szállítási/átvitelrendszer-üzemeltetőivel.

Az *utólagos kiigazítással ötvözött előzetes költségelosztás* hatásai csak a végső gazdasági és elosztási hatások esetében különböznek. Míg ez a lehetőség pontosabb elosztást tenne lehetővé, a szállítási/átvitelrendszer-üzemeltetők és a külső beruházók számára hátrányos bevételi kockázatot teremtene. A végrehajtás további igazgatási költségeket vonhat maga után, mivel a szállítási/átvitelrendszer-üzemeltetőknek és a nemzeti szabályozó hatóságoknak újra kellene értékelniük a keletkezett hasznot, és újra kellene tárgyalniuk a költségelosztást.

Ezért a B.1.b. allehetőség az előnyben részesített megoldás.

B.2. LEHETŐSÉG: Beruházási ösztönzők

A nagyobb kockázattal járó közös érdekű projektek javára nyújtott ösztönzők az egyes beruházások által támasztott kihívások elismerése révén kedvező gazdasági hatással lennének az infrastruktúraépítésre. Egy ilyen kiegészítés pénzügyi hatása csak korlátozottan jelenne meg a hálózati tarifákban, tekintettel a támogatható beruházások várhatóan kis számára, a korlátozott igazgatási hatásra és a szállítási/átviteli költségek végső energiaárakon belüli alacsony arányára.

A közös érdekű projekteket érintő szankciók és végrehajtási intézkedések azáltal, hogy kényszerítik az átvitelrendszer-üzemeltetőket az elfogadott prioritási projektek megvalósítására, uniós szinten növelhetik a társadalmi jólétet. Ezek az intézkedések szükségessé tennék azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokra új hatásköröket ruházzanak át. Ezenfelül erős ellenállást válthatnak ki a szállítási/átvitelrendszer-üzemeltetőkből, akik a projekt teljesítésének elmaradása esetén a fizetendő büntetésekkel csökkenő bevételek, a projekt végrehajtása esetén pedig további fel nem tárt kockázatok felvállalása miatt kedvezőtlen gazdasági hatással számolhatnak. Egy ilyen kötelező rendszer tehát az ösztönzőkön alapuló rendszerhez viszonyítva korlátozott hozzáadott értéket képvisel.

Ezért a B.2.a. allehetőség az előnyben részesített megoldás.

B.3. LEHETŐSÉG: Előzetes költségelosztás és kockázatalapú ösztönzők a közös érdekű projektek javára

Ez a lehetőség az előnyben részesített megoldás, mivel ötvözi a két előnyben részesített allehetőség kedvező hatásait, és a legtöbb közös érdekű projektet érinti.

4.2. Finanszírozás

C.1. LEHETŐSÉG: Kockázatmegosztási eszközök

A kockázatmegosztási eszközök bevezetése javítaná a tőkéhez, az új finanszírozási forrásokhoz, valamint a kockázati tőkéhez (például kötvények vagy garanciák) való, az egyéni igényekhez jobban igazodó feltételekkel történő hozzáférést, ezáltal javítaná a projektek piacképességét, ami szükséges a kedvező beruházási határozathoz. Ez a támogatás a közvetlen támogatásoknál kevésbé terhelné meg a köz költségvetést, és jelentős (akár huszonötszörös) megtöbbszöröző hatást fejtene ki. Ez a lehetőség együttműködést kíván a pénzügyi intézmények között, ami csökkenti a Bizottságra nehezedő igazgatási terheket.

C.2. LEHETŐSÉG: Kockázattőke-eszközök

A tőkejuttatás rendkívül kedvező hatást gyakorolna a pénzügyi képességek és az új beruházók bevonása szempontjából. A projektek kezdeti szakaszában nyújtott támogatással a projektek későbbi szakaszában felgyorsulna a csővezeték építése, különösen ha összetett, innovatív és nagyszámú érdekelt felet tömörítő rendszerről van szó. Az uniós költségvetésnek előreláthatólag jelentős áttételi hatása lesz, 1 és 10 közötti szorzótényezővel. Ha a

beruházásokat pénzügyi intézményhez szervezik ki, ez az érintett pénzügyi intézményen belül számottevő erőforrás-szükségleteket teremt.

C.3. LEHETŐSÉG: A projekt kivitelezéséhez nyújtott támogatás

A támogatások nagyon kedvező gazdasági és társadalmi hatást eredményeznének, mivel olyan közös érdekű projektek megvalósítását támogatnák, amelyek kizárólag a piaci erők vagy a szabályozás révén nem jönnének létre, miközben csökkentik a hálózati tarifákban jelentkező hatást. A támogatási intézkedés azokat a közös érdekű projekteket ösztönözné, amelyek kiemelten fontosak ahhoz, hogy megvalósuljanak az Unió 2020-ig teljesítendő energia- és éghajlat-politikai céljai, a belső piac és az uniós energiaellátás biztonsága. Az igazgatási hatás közvetlenül összefügg majd a projektek számával és a támogatásukhoz rendelkezésre álló uniós költségvetés mértékével.

C.4. LEHETŐSÉG: A támogatások, a kockázatmegosztási és a kockázatióke-eszközök együttes alkalmazása

Mivel ez a lehetőség ötvözi a C.1., a C.2. és a C.3. lehetőséget, összeadódnak benne e három lehetőség kedvező hatásai. A piaci alapú eszközöket tartalmazó eszköztár (C.1. és C.2.), valamint a közvetlen pénzügyi támogatás (C.3.) ugyanakkor szinergiákat és hatékonyságnövelést is eredményez, mivel így az egyes projektkockázatokra rugalmas módon a legköltséghatékonyabb megoldást lehet kínálni.

Ezért a C.4. lehetőség az előnyben részesített megoldás. Ez a lehetőség összhangban áll az Európai Bizottságnak a következő uniós költségvetésre vonatkozó, 2011. június 29-i javaslataival, és teljes mértékben megfelel a javasolt európai összekapcsolódási eszköznek.

6) A lehetőségek összehasonlítása és a hatásvizsgálat végső következtetései

Az elemzés eredményeképpen a hatásvizsgálat **több előnyben részesített lehetőséget** is bemutat: 1) közös európai érdekű rendszer létrehozása, teljes körű egyablakos rendszer és a közös érdekű projektekre vonatkozó négyéves időkorlát; 2) előzetes határokon átnyúló költségelosztás és a közös érdekű projektek javára nyújtott kockázatalapú ösztönzők; és 3) a támogatások, a kockázatmegosztási és a kockázatióke-eszközök együttes alkalmazása. **Külön-külön e megoldások egyike sem elegendő a kívánt beruházások megvalósításához,** ezért olyan szakpolitikai fellépésre van szükség, amely összehangolja az előnyben részesített lehetőségeket.

Összefoglalva, a transzeurópai hálózatok kiépítésének várható előnyei messze meghaladják a környezetre, a polgárokra és a tarifákra gyakorolt kedvezőtlen hatásokat. Ennek köszönhetően az Európai Unió el fogja tudni érni az uniós szinten elfogadott energia- és éghajlat-politikai célokat, azaz 2020-ig a megújuló energiaforrások 20 %-os arányát és az üvegházhatásúgáz-kibocsátások 20 %-kal történő csökkentését. A megfelelő infrastruktúra emellett a belső villamosenergia- és gázpiac teljes körű integrációját is elő fogja segíteni, új lehetőségeket teremtve ezáltal a rendszer optimalizálására és hatékonyabbá tételére, erősítve a versenyt, és választási lehetőséget biztosítva a végfogyasztó számára, és mindezek révén csökkentve az energiaárakat. Ezek az intézkedések fokozzák az energiaellátás biztonságát is, mivel diverzifikálják a forrásokat, az útvonalakat és a partnereket, erősítik a rendszer stabilitását, egyúttal pedig javítják hálózataink biztonságát és azok éghajlati hatásokkal szembeni tűrőképességét.

Mindez hozzájárul a GDP-re és a foglalkoztatásra gyakorolt, már a 2010. évi hatásvizsgálatban is meghatározott rendkívül kedvező átfogó hatáshoz (a

referencia-forgatókönyvhöz képest +0,42 %-os növekedés és 410 ezer új munkahely a 2011–2020 közötti időszakban).

Az alábbi táblázat összefoglalja az említett lehetőségek és allehetőségek hatásait.

Lehetőségek	Gazdasági és szociális hatások	Környezeti hatások	Egyéb hatások
A.1.	+	=	Jogi megvalósíthatóság: –
A.2.	++	+	Jogi megvalósíthatóság: –
A.3.	+++	++	Jogi megvalósíthatóság: –
B.1.	++	+	Közigazgatási hatás: –
B.2.	++	+	Tarifákra gyakorolt hatás: –
B.3.	+++	++	Közigazgatási és tarifákra gyakorolt hatás: –
C.1.	+++	+	
C.2.	++	+	Közigazgatási hatás: –
C.3.	+++	++	Közigazgatási hatás: –
C.4.	+++	++	Közigazgatási hatás: – Tarifákra gyakorolt hatás: +
A.3. + B.3. + C.4.	+++	+++	Jogi, közigazgatási hatás: – Tarifákra gyakorolt hatás: +

A hatások összefoglalása (= azonos a referenciaszinttel; +, ++ és +++ a referenciaszinthez viszonyítva javul; –, --, --- a referenciaszinthez viszonyítva romlik)