



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Rezumatul evaluării impactului

care însoțește documentul

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

**privind orientări pentru infrastructuri energetice transeuropene și de abrogare a
Deciziei nr. 1364/2006/EC**

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

1) Definirea problemei

Comunicarea Comisiei privind prioritățile în domeniul infrastructurii energetice ante și post 2020¹ a confirmat necesitatea de a revizui politica TEN-E și cadrul de finanțare, a identificat coridoare și domenii prioritare care trebuie implementate până în 2020 și a propus o nouă metodă de identificare a proiectelor de interes comun pentru implementarea acestor priorități. Evaluarea impactului aferentă acestei comunicări a evidențiat **schimbarea de scară a volumului investițiilor și a datelor de predare**, investițiile care vor trebui realizate până în 2020 ridicându-se la aproximativ 140 de miliarde EUR în rețelele de energie electrică de însemnătate europeană, aproximativ 70 de miliarde EUR în rețelele de gaze naturale, precum și 2,5 miliarde EUR pentru infrastructura de transport al CO₂. De asemenea, a identificat obstacole în ceea ce privește acordarea autorizațiilor.

Prezenta evaluare complementară a impactului, care însoțește propunerea legislativă privind infrastructurile energetice, aprofundează analiza problemei.

Probleme legate de procedurile de autorizare și de opoziția din partea publicului

Acestea se numără printre principalii factori care împiedică implementarea promptă a proiectelor de infrastructură energetică, în special în cazul liniilor electrice aeriene. **Procedurile administrative sunt complexe și ineficiente**, în special în ceea ce privește organizarea procedurilor și competențele părților implicate, rămân în continuare fragmentate și suferă de lipsa unor termene clar delimitate și de lipsa planificării și coordonării anticipate a implementării legislației UE privind protecția mediului². **Opoziția din partea populației afectate** este legată de lipsa de claritate privind valoarea adăugată a unui proiect, de impactul real sau perceput asupra mediului și peisajului, de îngrijorările legate de sănătate și siguranță, de implicarea tardivă și insuficientă a publicului și a părților interesate.

Probleme legate de cadrul de reglementare

Cadrul existent nu este orientat către materializarea priorităților de infrastructură identificate la nivel european. Modul de stabilire a tarifelor și stimulentele oferite de cadrul de reglementare continuă să se axeze, la nivel național, pe rentabilitatea pe termen scurt, fără a lua în considerare problema investițiilor pe termen lung abordată în cadrul strategiei Europa 2020. Deciziile cheie privind proiectele transfrontaliere se iau exclusiv pe baza priorităților naționale. Acest lucru pune probleme în special acolo unde există asimetrii între statele membre în ceea ce privește beneficiile și costurile, iar obținerea aprobărilor necesare pentru investițiile transfrontaliere antrenează proceduri complexe sau prelungite.

Probleme legate de finanțare

Având în vedere modificarea de scară a volumului investițiilor și necesitatea imperioasă de a îndeplini prioritățile legate de infrastructura energetică până în 2020, operatorii de rețea urmează să se confrunte cu provocări importante în ceea ce privește finanțarea. Criza financiară constrânge întreprinderile să atragă capital împrumutat în termeni favorabili, pe când indicii riscului de țară cresc, iar ratingurile de credit scad. Din cauza reglementărilor actuale sau a structurii proprietății, este dificil pentru OST (operatorii de transport și sistem) să atragă efectiv noi investitori instituționali. La nivelul UE, programul TEN-E existent nu are capacitatea de a facilita accesul la finanțare prin împrumuturi și capitaluri proprii și nici de a atrage investiții publice și private în rețelele energetice în viitor, având în vedere faptul că acordă o atenție limitată subvențiilor pentru studii de fezabilitate și nu dispune de instrumente adecvate de atenuare a riscului.

¹ COM/2010/0677

² Directivele 2001/42/CE, 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2009/147/CE, 2000/60/CE

2) Analiza subsidiarității și valoarea adăugată la nivelul UE

Competența UE în domeniul energiei este consacrată în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special în articolul 194 privind energia. Rețelele energetice sunt tratate la articolele 170 și 171 din TFUE. În ceea ce privește acordarea autorizațiilor, articolul 171 alineatul (2) din TFUE stipulează că „statele membre își coordonează între ele și în cooperare cu Comisia, politicile duse la nivel național care pot avea un impact semnificativ asupra realizării obiectivelor menționate la articolul 170”. Mai mult, articolul 194 alineatul (2) din TFUE permite UE să stabilească măsurile necesare pentru a promova interconectarea rețelelor energetice.

3) Obiective ale inițiativei UE

Obiectivul general al prezentei inițiative este de a asigura dezvoltarea suficientă și la timp a infrastructurilor energetice pe teritoriul UE și pe teritoriile învecinate, în vederea realizării obiectivelor de politică energetică ale UE referitoare la integrarea pieței, siguranța aprovizionării și sustenabilitate. Inițiativa vizează în mod specific implementarea, până în 2020, a coridoarelor prioritare ale infrastructurii energetice transeuropene, prin:

- fluidizarea procedurilor de autorizare, în sensul reducerii semnificative a duratei acestora în cazul proiectelor de interes comun și al creșterii gradului de implicare a publicului și a nivelului de acceptare pentru implementarea unor astfel de proiecte;
- facilitarea procesului de reglementare pentru proiectele de interes comun în domeniul electricității și gazelor, prin alocarea costurilor în funcție de beneficiile aduse și garantarea faptului că ratele de rentabilitate permise sunt proporționale cu riscurile suportate;
- elaborarea unor reguli de eligibilitate pentru ajutorul financiar din partea Uniunii, acordat sub formă de sprijin bazat pe piață și sprijin financiar direct din partea UE pentru proiectele de interes comun.

Prezenta inițiativă înlocuiește orientările TEN-E existente și completează propunerea de Regulament de instituire a mecanismului „Conectarea Europei” (MCE), care acoperă toate sectoarele de infrastructură (energie, transport, telecomunicații) și stabilește norme comune pentru acordarea sprijinului Uniunii atât sub formă de subvenții, cât și sub formă de instrumente financiare noi.

4) Opțiuni de politică

Se discută următoarele opțiuni de politică, corespunzătoare celor trei domenii de politică aferente problemelor identificate:

Domeniul de politică A: Autorizarea, implicarea părților interesate și compensarea	
Opțiunea A.0	Menținerea practicilor actuale
Opțiunea A.1	Stabilirea unui regim al interesului european comun
Opțiunea A.2	Organizarea și limitarea în timp a procesului de autorizare
	Elementul A.2.1: Organizarea procesului de autorizare
Subopțiunea A.2.1.a	Autoritate principală fără putere de decizie la nivel național („ghișeu unic parțial”)

	A.2.1.b	Autoritate principală cu putere de decizie („ghișeu unic complet”)
	A.2.1.c	Autoritate principală transfrontalieră având calitatea de autoritate europeană de ultim resort și competența de a acorda autorizația europeană
	Elementul A.2.2: Limitarea în timp a procesului de autorizare	
	A.2.2.a	Obligativitatea ca statele membre să stabilească termene pentru fiecare proiect de interes comun
	A.2.2.b	Termene obligatorii din punct de vedere juridic, stabilite de părțile interesate în contextul cooperării regionale
	A.2.2.c	Termen obligatoriu din punct de vedere juridic, stabilit printr-un act legislativ al UE
Opțiunea A.3	Stabilirea unui regim al interesului european comun și organizarea și limitarea în timp a procesului de autorizare	
Domeniul de politică B: Regulament		
Opțiunea B.0	Menținerea practicilor actuale	
Opțiunea B.1	Alocarea costurilor	
	B.1.a	Tarif de transport la nivelul UE
	B.1.b	Alocarea <i>ex ante</i> a costurilor
	B.1.c	Alocarea <i>ex ante</i> a costurilor, cu ajustare <i>ex post</i>
Opțiunea B.2	Stimulente pentru investiții	
	B.2.a	Stimulente legate de risc acordate proiectelor de interes comun
	B.2.b	Sanțiuni și acțiuni de punere în aplicare pentru proiectele de interes comun
Opțiunea B.3	Alocarea <i>ex ante</i> a costurilor și stimulente legate de risc acordate proiectelor de interes comun	
Domeniul de politică C: Finanțare		
Opțiunea C.0	Menținerea practicilor actuale	
Opțiunea C.1	Instrumente de partajare a riscului	
Opțiunea C.2	Instrumente de capital de risc	
Opțiunea C.3	Sprijin prin subvenții pentru lucrările de construcții necesare proiectului	
Opțiunea C.4	Combinăție de subvenții, de instrumente de partajare a riscului și de capital de risc	

În urma unei analize preliminare, subopțiunile A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b și B.1.a au fost eliminate, întrucât măsurile pe care le-ar fi presupus acestea au fost considerate fie ineficace, fie disproporționate față de impactul lor.

5) Evaluarea impactului

În ipoteza **menținerii practicilor actuale**, vor continua să se producă întârzieri în derularea noilor proiecte de infrastructură, în special în sectorul energiei electrice, din cauza problemelor legate de finanțare, de cadrul de reglementare și de acordarea autorizațiilor. Prioritățile europene nu vor putea fi abordate în mod satisfăcător de operatorii de pe piață și nici de statele membre. Comisia estimează că mare parte din **investițiile necesare, care se ridică la aproximativ 200 de miliarde EUR până în 2020**, nu vor fi realizate la timp în contextul existent, periclitând capacitatea UE de a-și îndeplini obiectivele în materie de politică energetică și climatică până în 2020. Lipsa interconexiunilor va reduce oportunitățile de optimizare a sistemului, va spori riscul perturbărilor și va antrena investiții suplimentare importante în facilități de generare cu scop de rezervă și echilibrare. Menținute ca atare, TEN-E și alte fonduri UE nu ar putea avea un impact semnificativ asupra provocării legate de investiții.

5.1. Acordarea de autorizatii

OPȚIUNEA A.1: Stabilirea unui regim al interesului european comun

Se așteaptă ca această opțiune să aibă efecte intermediare pozitive prin contribuția la predarea la timp a mai multor proiecte decât în ipoteza menținerii practicilor actuale. Cetățenii ar putea fi afectați din cauza limitării oportunităților de a pune sub semnul întrebării necesitatea unui proiect în cadrul procedurilor de autorizare. Nu se preconizează o agravare majoră a efectelor asupra mediului în cadrul noului regim, comparativ cu cel actual, presupunând că proiectele vor fi terminate mai devreme. Odată cu realizarea cu succes a proiectelor se preconizează efecte foarte favorabile asupra obiectivelor legate de climă. Siguranța investitorilor ar crește, contribuind pozitiv la viabilitatea proiectelor. În ceea ce privește costurile administrative, reducerea resurselor necesare pentru procesarea unui număr dat de proiecte este estimată la aproximativ 3 % la nivelul inițiatorilor, respectiv 12 % la nivelul autorităților.

OPȚIUNEA A.2: Regulile privind organizarea și durata procesului de autorizare (subopțiunile A.2.1b „ghișeu unic complet” și A.2.2.c „limita de timp de 4 ani”)

Se preconizează că această opțiune va avea un impact puternic și pozitiv, permițând ca marea majoritate a proiectelor să fie predate la timp. Numărul de proiecte realizate la timp ar fi mai mare decât în cazul opțiunii A.1, dar nu toate proiectele de interes comun ar beneficia de același grad de prioritate. Opțiunea ar ameliora semnificativ condițiile în care cetățenii pot participa la procesul decizional, întrucât autoritatea principală și/sau inițiatorii ar fi obligați să asigure consultarea într-un stadiu incipient. Costurile de conformare ar fi mai mari decât în cazul opțiunii A.1. De asemenea, se așteaptă ca efectele pozitive asupra costurilor administrative să fie mai importante în cazul acestei opțiuni de politică, antrenând reducerea acestora cu 26 %.

OPȚIUNEA A.3 Stabilirea unui regim de interes european comun și a normelor privind organizarea și durata procesului de autorizare

Impactul global al acestei opțiuni, care combină efectele opțiunilor A.1 și A.2, este considerat cel mai favorabil dintre toate opțiunile, întrucât ar conduce la finalizarea la timp a cvasitotalității proiectelor până în 2020, cu condiția întreprinderii măsurilor corespunzătoare privind reglementarea și finanțarea. Se preconizează că efectele asupra mediului, efectele pe plan social asupra ocupării forței de muncă și pe plan economic asupra PIB vor fi mai accentuate în cazul acestei opțiuni de politică, întrucât toate proiectele ar fi finalizate și s-ar economisi 31 % din costurile administrative.

Din această analiză rezultă că se preferă opțiunea de politică A.3.

4.2. Măsuri de reglementare

OPȚIUNEA B.1: Alocarea costurilor

Alocarea ex ante a costurilor ar permite anumite investiții pentru care partajarea costurilor nu este fezabilă în cazul menținerii practicilor actuale, întrucât acestea ar fi distribuite la nivelul participanților la piață și al consumatorilor finali, cu efecte pe plan social. Se preconizează că obligația impusă autorităților naționale de reglementare de a coopera între ele și cu operatorii de transport și sistem din diferite state membre va avea efecte administrative reduse.

Efectele alocării *ex ante a costurilor cu posibilitatea de ajustare ex post* ar fi diferite doar în ceea ce privește efectele finale pe plan economic și al distribuției. Deși alocarea ar deveni mai precisă, ar apărea un risc de scădere a veniturilor operatorilor de transport și sistem și ale investitorilor externi. Punerea în aplicare ar antrena costuri administrative suplimentare, întrucât operatorii de transport și sistem și autoritățile naționale de reglementare ar trebui să reevalueze beneficiile și să renegocieze alocarea costurilor.

Prin urmare, se preferă subopțiunea B.1.b.

OPȚIUNEA B.2: Stimulente pentru investiții

Simulentele pentru proiecte de interes comun cu riscuri mai ridicate ar avea un impact economic pozitiv asupra realizării infrastructurii, prin recunoașterea problemelor pe care le pun anumite investiții. Impactul financiar al unei asemenea majorări a tarifelor de rețea ar rămâne foarte redus, având în vedere volumul preconizat scăzut de investiții eligibile, impactul administrativ limitat și cota, în ansamblu, scăzută a costurilor de transport în prețurile finale ale energiei.

Sancțiunile și acțiunile de aplicare a legislației pentru proiectele de interes comun ar putea să îmbunătățească protecția socială la nivelul UE, prin obligarea operatorilor de transport și sistem să realizeze proiectele prioritare convenite. Astfel de măsuri ar presupune extinderea sferei de competență a autorităților naționale de reglementare. De asemenea, măsurile ar putea declanșa o opoziție puternică din partea operatorilor de transport și sistem, întrucât impactul economic ar fi negativ, fie din cauza reducerii veniturilor în urma sancțiunilor aplicate în cazul nerealizării proiectelor, fie din cauza unor riscuri suplimentare, neacoperite, suportate în cazul realizării proiectelor. Valoarea adăugată a unei astfel de sistem obligatoriu față de un sistem bazat pe stimulente pare, așadar, redusă.

Prin urmare, se preferă subopțiunea B.2.a.

OPȚIUNEA B.3: Alocarea ex ante a costurilor și stimulente legate de risc acordate proiectelor de interes comun

Aceasta ar fi opțiunea preferată, întrucât ar îmbina efectele pozitive ale ambelor subopțiuni preferate și ar permite acoperirea celui mai mare număr de proiecte de interes comun.

4.2. Finanțare

OPȚIUNEA C.1: Instrumente de partajare a riscului

Introducerea instrumentelor de partajare a riscului ar îmbunătăți accesul la capital și noi surse de finanțare și capital de risc (de exemplu obligațiuni sau garanții) în termeni mai bine adaptați, îmbunătățind viabilitatea comercială a proiectelor în sensul obținerii unei decizii investiționale pozitive. Acest tip de sprijin ar fi mai puțin costisitor pentru bugetul public decât subvențiile directe, având un efect multiplicator ridicat (până la 25). Opțiunea permite cooperarea cu instituțiile financiare, ceea ce reduce povara administrativă a Comisiei.

OPȚIUNEA C.2: Instrumente de capital de risc

Participațiile la capital ar avea un impact foarte benefic asupra capacității financiare și atragerii de noi investitori. Prin sprijinirea proiectelor în faza incipientă s-ar accelera ritmul de maturizare al acestora, în special în cazul proiectelor mai complexe, mai inovatoare, care implică numeroase părți interesate. Se estimează un efect de levier important pentru bugetul UE, factorul de multiplicare situându-se între 1 și 10. Dacă investițiile le-ar fi încredințate unor instituții financiare, s-ar crea necesități semnificative de resurse la nivelul acestora.

OPȚIUNEA C.3: Sprijin prin subvenții pentru construcția proiectului

Subvențiile ar avea importante efecte benefice pe plan economic și social, sprijinind realizarea acelor proiecte de interes comun care nu ar fi posibile doar prin forțele pieței sau prin reglementări, și reducând în același timp impactul asupra tarifelor de rețea. Intervenția prin subvenții ar viza acele proiecte de interes comun care sunt deosebit de importante pentru obiectivele legate de politica în domeniul energiei și al climei pentru anul 2020 și pentru piața internă și siguranța aprovizionării Uniunii. Impactul administrativ va fi corelat direct cu numărul de proiecte și cu bugetul UE disponibil pentru susținerea acestora.

OPȚIUNEA C.4: Combinație de subvenții, instrumente de partajare a riscului și de capital de risc

Întrucât această opțiune îmbină opțiunile C1, C.2 și C.3, ar însuma efectele pozitive ale fiecărei opțiuni în parte. Cu toate acestea, asigurarea unei combinații de instrumente bazate pe piață (C.1 și C.2) și de sprijin financiar direct (C.3) ar antrena și sinergii și creșteri de eficiență, permițând găsirea, în mod flexibil, a soluției celei mai puțin costisitoare pentru riscuri specifice legate de un proiect.

Prin urmare, se preferă subopțiunea C.4. Aceasta reflectă propunerile făcute de Comisia Europeană la 29 iunie 2011 privind viitorul buget al UE și reflectă în totalitate propunerea privind mecanismul „Conectarea Europei”.

6) Comparația între opțiuni și concluziile finale ale evaluării impactului

În urma analizei, evaluarea impactului prezintă un **set de opțiuni preferate**: 1) introducerea unui regim de interes comun european, un ghișeu unic complet și un termen limită de 4 ani pentru proiectele de interes comun; 2) alocarea *ex ante* a costurilor transfrontaliere și stimulente legate de risc acordate proiectelor de interes comun; și 3) o combinație de subvenții, instrumente de partajare a riscului și instrumente de capital de risc. **Niciuna dintre aceste opțiuni, luată separat, nu poate asigura realizarea investițiilor necesare**, ceea ce face necesară coordonarea acțiunilor de politică pentru punerea în aplicare a opțiunilor preferate.

Pe ansamblu, beneficiile preconizate în urma finalizării rețelelor transeuropene depășesc cu mult efectele negative asupra mediului, cetățenilor și tarifelor. Acest lucru va permite UE să atingă obiectivele energetice și climatice convenite la nivelul UE, în special ponderea de 20 % a energiei din surse regenerabile și reducerea cu 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020. O infrastructură adecvată va facilita și integrarea completă a pieței interne a energiei electrice și a gazelor, creând astfel noi oportunități pentru optimizarea sistemului și pentru eficiență, concurență și libertate de alegere pentru consumatorul final, și exercitând un efect global de reducere a prețurilor la energie. Setul de măsuri va spori și siguranța aprovizionării noastre cu energie, prin diversificarea surselor, a rutelor și a partenerilor și prin îmbunătățirea stabilității sistemului, dar și prin ameliorarea siguranței și a rezistenței la schimbările climatice a rețelelor noastre.

Toate acestea vor contribui la importantul efect global pozitiv asupra PIB și asupra ocupării forței de muncă, identificat deja în evaluarea impactului din 2010 (+0,42 % creștere și 410 000 de locuri de muncă suplimentare în comparație cu scenariul de bază pentru perioada 2011-2020).

Tabelul de mai jos sintetizează efectele tuturor opțiunilor și subopțiunilor.

Opțiuni	Efecte pe plan economic și social	Impact asupra mediului	Alte efecte
A.1	+	=	Fezabilitate juridică: -
A.2	++	+	Fezabilitate juridică: -
A.3	+++	++	Fezabilitate juridică: -
B.1	++	+	Administrative: -
B.2	++	+	Tarifare: -
B.3	+++	++	Administrative și tarificare: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administrative: -
C.3	+++	++	Administrative: -
C.4	+++	++	Administrative: - Tarifare: +
A.3 & B.3 și C.4	+++	+++	Juridice, administrative: - Tarifare: +

Sinteza efectelor (= echivalente cu scenariul de bază; + până la +++ îmbunătățire în comparație cu scenariul de referință; - până la --- înrăutățire în comparație cu scenariul de referință)