



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen ejecutivo de la evaluación de impacto

que acompaña al documento

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por
el que se deroga la Decisión N° 1364/2006/CE**

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

1) Definición del problema

La Comunicación de la Comisión sobre «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020»¹ confirmó la necesidad de revisar la política en materia de RTE-E y su marco de financiación, identificó corredores y áreas prioritarios que debían implementarse antes de 2020 y propuso un nuevo método para identificar proyectos de interés común (PIC) para implementar dichas prioridades. La evaluación de impacto que la acompañaba destacó **el cambio de escala en los volúmenes de inversión y plazos de terminación, con inversiones por valor** de casi 140 000 millones EUR en redes de electricidad de importancia europea, casi 70 000 millones EUR en redes de gas y 2 500 millones EUR en infraestructura de transporte de CO₂, que deberán estar realizadas para 2020. También identificó obstáculos en relación con la concesión de permisos.

El problema se analiza con mayor detenimiento en la presente evaluación de impacto complementaria que acompaña a la propuesta legislativa sobre las infraestructuras energéticas.

Problemas con los procedimientos de concesión de autorizaciones y la oposición de la opinión pública

Son algunas de las principales razones que impiden la implementación a tiempo de los proyectos de infraestructura energética, en particular de las líneas de electricidad aéreas. **Los procedimientos administrativos son complejos e ineficientes**, en particular en relación con la organización de procedimientos y las competencias de las partes implicadas, que siguen estando fragmentadas y adolecen de falta de fechas límite claras, de planificación previa y de coordinación en la implementación de la legislación medioambiental de la UE². **La oposición de la población afectada** tiene relación con la falta de claridad acerca del valor añadido de un proyecto, con el recelo a las repercusiones reales o temidas sobre el medio ambiente y el paisaje, con preocupaciones relativas a la salud y a la seguridad y con la implicación tardía e insuficiente del público y de las partes interesadas.

Problemas relacionados con el marco normativo

El marco normativo vigente está encaminado a lograr el cumplimiento de las prioridades de infraestructura europea identificadas. La fijación de tarifas y los incentivos reglamentarios siguen estando centrados, a nivel nacional, en la rentabilidad a corto plazo, sin tener en consideración inversiones equivalentes a largo plazo para el reto que plantea la estrategia Europa 2020. Las decisiones claves sobre los proyectos transfronterizos se toman partiendo únicamente de prioridades nacionales. Esto constituye un problema, en particular cuando los beneficios y los costes son asimétricos entre los Estados miembros y como consecuencia las aprobaciones de las inversiones transfronterizas derivan en procesos complejos o dilatados.

Problemas relacionados con la financiación

A la vista del cambio de escala en los volúmenes de inversión y de la urgencia por realizar las prioridades de infraestructura energética hasta 2020, los gestores de las redes van a tener que hacer frente a retos financieros de importancia. La crisis financiera dificulta la captación de capital en condiciones favorables por parte de las empresas, mientras que los riesgos de los países suben y sus calificaciones crediticias bajan. Las actuales estructuras normativas o de propiedad hacen que, en la práctica, sea difícil para los gestores de las redes de transporte atraer a nuevos inversores institucionales. A nivel de la UE, el actual programa de RTE-E, con su enfoque limitado a las subvenciones para estudios de viabilidad y su falta de

¹ COM(2010) 677.

² Directivas 2001/42/CE, 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2009/147/CE y 2000/60/CE.

instrumentos adecuados de mitigación de riesgos no es adecuado para facilitar el acceso a la financiación mediante deuda/capital ni para movilizar la inversión pública y privada en redes energéticas para el futuro.

2) Análisis de la subsidiariedad y valor añadido de la UE

La competencia de la UE en el ámbito de la energía está consagrada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular en su artículo 194. Las redes energéticas están cubiertas por los artículos 170 y 171 del TFUE. En relación con la concesión de autorizaciones, el artículo 171, apartado 2, del TFUE, establece que «Los Estados miembros coordinarán entre sí, en colaboración con la Comisión, las políticas que apliquen a escala nacional y que puedan tener una influencia significativa en la realización de los objetivos previstos en el artículo 170». Además, el artículo 194, apartado 2, del TFUE, permite a la UE establecer las medidas necesarias para fomentar la interconexión de las redes energéticas.

3) Objetivos de la iniciativa de la UE

El objetivo general de esta iniciativa es garantizar el desarrollo suficiente y a tiempo de las infraestructuras energéticas en toda la UE y en sus confines con el fin de cumplir los objetivos de política energética de la UE en cuanto a integración del mercado, seguridad del suministro y sostenibilidad. La iniciativa tiene como objetivo específico la implementación, de aquí a 2020, de los corredores prioritarios de infraestructura energética transeuropea mediante:

- la racionalización de los procedimientos de concesión de licencias para reducir de forma significativa su duración para los proyectos de interés común e incrementar la implicación y la aceptación de la opinión pública en cuanto a la realización de dichos proyectos;
- la facilitación del tratamiento normativo de los proyectos de interés común en materia de electricidad y gas mediante la distribución de los costes en función de las ventajas ofrecidas y garantizando que los resultados obtenidos estén en consonancia con los riesgos que implican;
- el establecimiento de normas de admisibilidad para la ayuda financiera de la Unión en forma de apoyo financiero basado en el mercado y facilitado directamente por la UE para los proyectos de interés común.

Esta iniciativa ha de sustituir a las actuales Orientaciones RTE-E y complementa la propuesta de Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», cubriendo todos los sectores de la infraestructura (energía, transporte, telecomunicaciones) y estableciendo normas comunes para la concesión de ayudas de la Unión en forma de subvenciones y de nuevos instrumentos financieros.

4) Opciones de actuación

Se están discutiendo las siguientes opciones para las tres áreas de actuación en que se inscriben los problemas identificados:

Área A: Concesión de autorizaciones, participación de las partes interesadas y compensación	
Opción A.0	Mantenimiento de la situación actual
Opción A.1	<i>Establecimiento de un Régimen de Interés Común Europeo</i>

Opción A.2	Organización y limitación en el tiempo del proceso de concesión de autorizaciones	
	Elemento A.2.1: Organización del proceso de concesión de autorizaciones	
	Subopción A.2.1.a	Autoridad principal sin poder para tomar decisiones a nivel nacional («ventanilla única reducida»)
	A.2.1.b	Autoridad principal con poder para tomar decisiones («ventanilla única completa»)
	A.2.1.c	Autoridad principal transfronteriza con autoridad europea de último recurso y procedimiento de concesión de autorizaciones europeo
	Elemento A.2.2: Limitación en el tiempo del proceso de concesión de autorizaciones	
	A.2.2.a	Obligación de los Estados miembros de establecer plazos máximos para cada uno de los PIC
	A.2.2.b	Plazos máximos jurídicamente vinculantes establecidos por las partes interesadas en el marco de la cooperación regional
	A.2.2.c	Plazos máximos jurídicamente vinculantes establecidos por el acto legislativo de la UE
Opción A.3	Establecimiento de un Régimen de Interés Común Europeo y organización y limitación en el tiempo del proceso de concesión de autorizaciones	
Área B: Marco normativo		
Opción B.0	Mantenimiento de la situación actual	
Opción B.1	Distribución de costes	
	B.1.a	Tarifas de transporte UE
	B.1.b	Distribución previa de costes
	B.1.c	Distribución previa de costes con ajuste posterior
Opción B.2	Incentivos de inversión	
	B.2.a	Incentivos relativos al riesgo para los PIC
	B.2.b	Sanciones y medidas de ejecución para los PIC
Opción B.3	Distribución previa de costes e incentivos relativos al riesgo para los PIC	
Área C: Financiación		
Opción C.0	Mantenimiento de la situación actual	
Opción C.1	Instrumentos de riesgo compartido	
Opción C.2	Instrumentos de capital de riesgo	
Opción C.3	Subvenciones para construcción de proyectos	
Opción C.4	Combinación de subvenciones, instrumentos de riesgo compartido e instrumentos de capital de riesgo.	

Tras un análisis preliminar, se descartaron las subopciones A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b y B.1.a, ya que las medidas correspondientes se consideraron ineficaces o desproporcionadas en relación con su impacto.

5) Evaluación de los impactos

En el caso del **mantenimiento de la situación actual**, seguirá habiendo retrasos persistentes de nuevos proyectos de infraestructura, en particular en la electricidad, debido a los problemas de financiación, reglamentarios y de concesión de autorizaciones. Las prioridades europeas no recibirán la atención necesaria por parte de los operadores del mercado y los Estados miembros. La Comisión considera que una proporción importante de **la inversión necesaria de aproximadamente 200 000 millones EUR, de aquí a 2020, no se habrá materializado a tiempo** dentro del marco existente, poniendo en peligro la capacidad de la UE para cumplir sus objetivos políticos en materia de energía y cambio climático para 2020. La falta de

interconexiones reducirá las posibilidades de optimización del sistema, incrementará el riesgo de interrupciones y desembocará en inversiones adicionales y costosas de producción de reserva y de equilibrado. Partiendo de que se mantendrán en su nivel actual, los fondos de RTE-E y otros fondos de la UE no podrán tener un impacto significativo en el desafío planteado en términos de inversión.

5.1. Concesión de autorizaciones

OPCIÓN A.1: Establecimiento de un Régimen de Interés Común Europeo

Se espera que esta opción tenga efectos positivos intermedios, por contribuir a la realización a tiempo de más proyectos que la opción de mantener la situación actual. Los ciudadanos podrían verse afectados por el escaso margen que se les deja de poner en cuestión la necesidad de un proyecto en los procedimientos de concesión de autorizaciones. No se espera que los impactos sobre el medio ambiente sean mucho mayores con el nuevo régimen en relación con el actual, partiendo de la base de que los proyectos se completarán antes. La materialización exitosa de los proyectos, debería tener efectos muy positivos sobre los objetivos climáticos. La certidumbre de los inversores aumentará y contribuirá positivamente a la viabilidad de los proyectos. En relación con los costes administrativos, la reducción de los recursos necesarios para la tramitación de un número dado de proyectos se calcula en cerca del 3 % por parte de los promotores, y del 12 % por parte de las autoridades.

OPCIÓN A.2 Normas sobre la organización y duración del procedimiento de concesión de autorizaciones (subopciones A.2.1.b «ventanilla única completa» y A.2.2.c «plazo máximo de cuatro años»)

Se espera que el impacto de esta opción sea rotundo y positivo y permita que una gran mayoría de proyectos se materialicen a tiempo. El número de proyectos realizados a tiempo será mayor que con la opción A.1, pero no todos los PIC conseguirán la prioridad. La opción mejoraría de forma significativa las condiciones para la participación de los ciudadanos en el procedimiento de toma de decisiones, ya que la autoridad principal y/o los promotores tendrían que garantizar una consulta en una fase temprana. Los costes de cumplimiento serían superiores a los de la opción A.1. También se prevé que los impactos positivos en los costes administrativos sean más significativos con esta opción de actuación, con un 26 % de ahorro en costes administrativos.

OPCIÓN A.3: Establecimiento de un Régimen de Interés Común Europeo y normas para la organización y limitación en el tiempo del proceso de concesión de autorizaciones

El impacto global de esta opción de actuación, que combina los impactos de las opciones A.1 y A.2, se considera el más positivo de todos, ya que permitiría poder terminar a tiempo casi todos los programas necesarios antes de 2020, a condición de contar con las medidas adecuadas en materia de reglamentación y financiación. Siguiendo esta opción, se considera que los impactos sobre el medio ambiente, los impactos sociales sobre el empleo y los impactos económicos sobre el PIB serían mayores, ya que se completarían todos los proyectos, y al mismo tiempo los ahorros en materia de costes administrativos se elevarían al 31 %.

Como resultado de este análisis, la opción preferida es la opción A.3.

4.2. Medidas reglamentarias

OPCIÓN B.1: Distribución de costes

La distribución previa de costes permitiría determinadas inversiones, para las cuales no sería posible ningún reparto viable de costes en el supuesto de mantenimiento de la situación actual, con impactos distributivos y sociales en los participantes del mercado y los consumidores finales. Se prevé que la incidencia administrativa limitada debido a la exigencia de que las autoridades reguladoras nacionales cooperen con las demás y con los gestores de las redes de transporte de diferentes Estados miembros.

Las incidencias de **la distribución previa de costes con la posibilidad de un ajuste posterior** sólo serían diferentes en los impactos finales económicos y distributivos. Aunque haría más precisa la distribución, crearía un riesgo de disminución de ingresos para los gestores de las redes de transporte y los inversores exteriores. La implementación podría dar lugar a costes administrativos adicionales, puesto que los gestores de las redes de transporte y las autoridades reguladoras nacionales podrían tener que reevaluar los beneficios y renegociar la distribución de costes.

Como resultado de todo ello, la subopción preferida es la subopción B.1.b.

OPCIÓN B.2: Incentivos de inversión

Unos incentivos para los PIC de riesgos más altos tendrían un impacto económico positivo para la materialización de la infraestructura al suponer un reconocimiento de las dificultades que plantean determinadas inversiones. El impacto económico de un sumador de este tipo en las tarifas de la red seguirá siendo muy limitado, dado el bajo volumen esperado de las inversiones subvencionables, el limitado impacto administrativo y el bajo porcentaje global de los costes del transporte en los precios finales de la energía.

Las sanciones y medidas de ejecución para los PIC, al obligar a los gestores de las redes de transporte a realizar proyectos prioritarios acordados, podrían incrementar la protección social a nivel de la UE. Dichas medidas exigirían investir de nuevas competencias a las autoridades reguladoras nacionales. Las medidas también podrían dar lugar a una fuerte oposición por parte de los gestores de las redes de transporte, ya que el impacto económico podría ser negativo, debido a la reducción de los ingresos por las sanciones en caso de no materialización, o debido a riesgos adicionales no cubiertos asumidos en caso de materialización del proyecto. El valor añadido de un régimen obligatorio de este tipo comparado con un régimen basado en incentivos parece, por lo tanto, limitado.

En consecuencia, la subopción preferida es la subopción B.2.a.

OPCIÓN B.3: Distribución previa de costes e incentivos relativos al riesgo para los PIC

Esta opción sería la opción preferida, puesto que combinaría los impactos positivos de las dos subopciones preferidas y permitiría cubrir el máximo número de PIC.

4.2. Financiación

OPCIÓN C.1: Instrumentos de riesgo compartido

La introducción de instrumentos de riesgo compartido mejoraría el acceso al capital y a nuevas fuentes de financiación y capital de riesgo (p. ej. bonos o garantías) en condiciones más adaptadas, mejorando la viabilidad comercial de los proyectos y favoreciendo las decisiones de inversión positiva. Dicho apoyo se lograría con un gasto menor para el

presupuesto público que las subvenciones directas con un efecto multiplicador elevado (hasta 25). Esta opción exige una cooperación con entidades financieras que reduce la carga administrativa para la Comisión.

OPCIÓN C.2: Instrumentos de capital de riesgo

La aportación de capital tendría una incidencia muy positiva en la capacidad financiera y en el atractivo para los nuevos inversores. Al proporcionar asistencia a los proyectos en su fase inicial, los proyectos madurarían a mayor velocidad, en particular si son más complejos, innovadores e implican a múltiples partes interesadas. Cabe esperar un gran efecto multiplicador del presupuesto de la UE, con un factor entre 1 y 10. Si las inversiones se externalizan a una entidad financiera, esto creará importantes necesidades de recursos dentro de dichas entidades financieras.

OPCIÓN C.3: Subvenciones para construcción de proyectos

Las subvenciones tendrían impactos económicos y sociales muy positivos, apoyando la materialización de PIC que no habrían sido desarrollados por las fuerzas del mercado o la reglamentación por sí solas, y al mismo tiempo mitigando el impacto sobre las tarifas de la red. Las subvenciones se destinarían a aquellos PIC que son especialmente vitales para el logro de los objetivos de energía y cambio climático de 2020 y el mercado interior y la seguridad de suministro de la Unión. El impacto administrativo será directamente correlativo al número de proyectos y el presupuesto de la UE disponible para financiarlos.

OPCIÓN C.4: Combinación de subvenciones, instrumentos de riesgo compartido e instrumentos de capital de riesgo

Como esta opción combina las opciones C.1, C.2 y C.3, acumularía los impactos positivos de cada una de ellas. Pero contar con una panoplia de instrumentos basados en el mercado (C.1 y C.2) y ayuda financiera directa (C.3) dará lugar también a sinergias y mejoras de eficiencia, ya que se dispondrá de flexibilidad para ofrecer la solución más rentable para los riesgos de los proyectos específicos.

En consecuencia, la opción preferida es la opción C.4. Refleja las propuestas relativas al presupuesto futuro de la UE, realizadas por la Comisión Europea el 29 de junio de 2011, y recoge plenamente la propuesta relativa al Mecanismo «Conectar Europa».

6) Comparación de opciones y conclusiones finales de la evaluación de impacto

Como resultado del análisis, la evaluación de impacto presenta **una serie de opciones preferidas**: 1) establecimiento de un Régimen de Interés Común Europeo, «ventanilla única completa» y plazo máximo de cuatro años para los proyectos de interés común; 2) distribución previa transfronteriza de los costes e incentivos específicos para el riesgo para los PIC; y 3) una combinación de ayudas, instrumentos de riesgo compartido e instrumentos de capital de riesgo. **Ninguno de ellos, por sí solo, es capaz de atraer las inversiones necesarias** que exige la coordinación de la política de actuación para las opciones preferidas.

Globalmente, los impactos negativos sobre el medio ambiente, los ciudadanos y las tarifas se verán ampliamente contrarrestados por los beneficios previstos de la realización de las redes transeuropeas. Esto permitirá a la UE alcanzar los objetivos de energía y cambio climático acordados a nivel de la UE, y más concretamente la cuota de un 20 % de energías renovables y la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2020. Una infraestructura adecuada facilitará también la integración completa del mercado interior de la energía en la electricidad y el gas, creando de esta forma nuevas posibilidades de

optimización y eficiencia del sistema, competencia y posibilidad de elección para el consumidor final, y de esta forma surtirá un efecto global de reducción de los precios de la energía. La serie de medidas hará también que nuestros suministros energéticos sean más seguros, ya que facilitará la diversificación de fuentes, suministradores y rutas e incrementará la estabilidad del sistema, al tiempo que mejorará también la seguridad y la resiliencia climática de nuestras redes.

Todo esto tendrá la importante incidencia positiva global en el PIB y el empleo ya señalada en la evaluación de impacto de 2010 (+ 0,42 % de crecimiento y 410 000 puestos de trabajo adicionales comparados con el supuesto de referencia durante el periodo 2011-2020).

El cuadro que figura a continuación resume los impactos de todas las opciones y subopciones.

Opciones	Impactos económicos y sociales	Impactos medioambientales	Otros impactos
A.1	+	=	Viabilidad jurídica: -
A.2	++	+	Viabilidad jurídica: -
A.3	+++	++	Viabilidad jurídica: -
B.1	++	+	Administrativo: -
B.2	++	+	Impacto en las tarifas: -
B.3	+++	++	Impacto administrativo y en las tarifas: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administrativo: -
C.3	+++	++	Administrativo: -
C.4	+++	++	Administrativo: - Tarifas: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Jurídico, administrativo: - Tarifas: +

Resumen de impactos (= equivalente al supuesto de referencia; mejora de + a +++ respecto al supuesto de referencia; empeoramiento de - a --- respecto al supuesto de referencia).