



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 19.10.2011
SEK(2011) 1234 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Mõju hinnangu kommenteeritud kokkuvõte

Lisatud dokumendile

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

**milles käsitletakse üleeuroopalise energiataristu suuniseid ja millega tunnistatakse
kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ**

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

1) Probleemi kirjeldus

Komisjon kinnitas teatistes energiataristu prioriteetide kohta aastaks 2020 ja pärast seda¹ vajadust vaadata läbi üleeuroopalise energiavõrgu (TEN-E) poliitika ja finantseerimisraamistik, määras kindlaks esmatähtsad koridorid ja alad, mis tuleb teoks teha aastaks 2020, ning pakkus välja uue meetodi kõnealuste prioriteetide elluviimiseks mõeldud ühishuviprojektide kindlaksmääramiseks. Dokumenti toetavas mõjuhinnangus toodi välja, **kui palju ja mis ajaks tuleb rohkem investeerida**: 2020. aastaks tuleb investeerida umbes 140 miljardit eurot Euroopa tähtsusega elektrivõrkudesse, umbes 70 miljardit eurot gaasivõrkudesse ja 2,5 miljardit eurot CO₂ transpordi taristusse. Samuti selgitati välja lubade andmise takistused.

Seda probleemianalüüsi on edasi arendatud käesolevas täiendavas mõjuhinnangus, mis kuulub energiataristuid käsitleva õigusakti ettepaneku juurde.

Loamenetluste ja üldsuse vastuseisu probleemid

Need on peamised põhjused, mis takistavad energiataristuprojektide, eelkõige elektriõhuliinide projektide õigeaegset elluviimist. **Haldusmenetlused on keerukad ja ebatõhusad**, eelkõige seoses menentluste korralduse ja osalejate pädevusega. Menetlused on endiselt killustatud ning puuduvad ELi keskkonnaalaste õigusaktide² rakendamise täpsed tähtajad ja selle aus kavandamine ja koordineerimine. **Mõjutatud elanike vastuseis** on seotud ebaselgusega projekti lisandväärtuse suhtes, tegeliku või tajutava mõjuga keskkonnale ja maastikule, tervise ja ohutuse küsimustega ning üldsuse ja sidusrühmade hilise või ebapiisava kaasamisega.

Reguleeriva raamistikuga seotud probleemid

Praegune raamistik ei ole sobiv Euroopa taristuprioriteetide elluviimiseks. Tariifide ja õiguslike stiimulite määramisel keskendutakse endiselt riigisisesele lühiajalisele kulutõhususele, võtmata arvesse vastavaid pikaajalisi investeerimisvajadusi, mis Euroopa peab 2020. aastaks täitma. Olulised otsused piiriüleste projektide kohta tehakse üksnes riigi prioriteetidest lähtudes. Probleemiks on see eeskätt siis, kui tulud ja kulud erinevad liikmesriigiti, mis muudab piiriüleste investeeringute heakskiitmise menetlused keerukaks ja pikalevenivaks.

Rahastamisprobleemid

Võttes arvesse investeeringute suuremat mahtu ja hädavajadust rakendada energiataristu prioriteetid aastaks 2020, seisavad võrguettevõtjad silmitsi oluliste rahastamisprobleemidega. Finantskriisi tõttu ei ole ettevõtjatel lihtne koguda laenukapitali soodsatel tingimustel, samas kui riigi laenuriskid suurenevad ja krediidireitingud alanevad. Praeguste õigusnormide ja omandistruktuuride tõttu on ülekandesüsteemi halduritel ja põhivõrguettevõtjatel raske äratada tõhusalt huvi uutes institutsionaalsetes investorites. ELi tasandil ei aita TEN-E programm, milles puuduvad küllaldane rõhuasetus teostatavusuuringute toetustele ja piisavad riskivähendamismeetmed, hõlbustada juurdepääsu laenu- ja omakapitalivahenditele ega võimendada avaliku ja erasektori investeeringuid tulevastesse energiavõrkudesse.

2) Subsidiaarsuse ja ELi lisandväärtuse analüüs

ELi pädevus energiavaldkonnas on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus, eelkõige selle energiaalases artiklis 194. Energiavõrke käsitletakse kõnealuse lepingu artiklites 170 ja

¹ KOM(2010) 0677 (lõplik).

² Direktiivid 2001/42/EÜ, 85/337/EMÜ, 92/43/EMÜ, 2009/147/EÜ ja 2000/60/EÜ.

171. Lubade andmise kohta on lepingu artikli 171 lõikes 2 sätestatud: „Koostöös komisjoniga kooskõlastavad liikmesriigid omavahel riigi tasandil järgitavat poliitikat, millel võib olla oluline mõju artiklis 170 seatud eesmärkide saavutamisele.” Lisaks võib EL kõnealuse lepingu artikli 194 lõike 2 kohaselt kehtestada energiavõrkude omavahelise ühendamise edendamiseks vajalikud meetmed.

3) ELi algatuse eesmärgid

Käsitleva algatuse üldeesmärk on kindlustada, et kogu ELis ja selle naaberriikides arendataks energiataristuid piisavalt ja õigeaegselt, et täita ELi energiapoliitika eesmärgid – tagada turuintegratsioon, tarnekindlus ja säästvus. Konkreetsemalt on algatuse eesmärk rakendada 2020. aastaks üleeuroopalise energiataristu esmatähtsad koridorid järgmiste meetmete kaudu:

- lihtsustatakse loamenetlusi, et vähendada nende kestust ühishuviprojektide korral ning suurendada üldsuse osalemist ja tema heakskiitu selliste projektide rakendamisele;
- hõlbustatakse elektri- ja gaasialaste ühishuviprojektide reguleerimist, jaotades kulud vastavalt saadavale kasule ning tagades, et lubatud tulud vastavad kantud riskidele;
- kehtestatakse eeskirjad, mille kohaselt antakse ühishuviprojektide jaoks liidu rahalist abi turupõhiste toetuste ja ELi otsetoetuste kujul.

Algatus asendab praegused TEN-E suunised ja täiendab Euroopa Ühendamise Rahastu loomist käsitleva määruse ettepanekut. Nimetatud rahastu hõlmab kõiki taristusektoreid (energia, transport, telekommunikatsioon) ja sellega nähakse ette ühiseeskirjad liidu rahalise abi andmiseks toetuste ja uute rahastamisvahendite kaudu.

4) Poliitikavariandid

Nende kolme poliitikavaldkonnaga seoses, mida väljaselgitatud probleemid hõlmavad, arutatakse järgmisi poliitikavariante.

Poliitikavaldkond A: lubade andmine, sidusrühmade kaasamine ja hüvitused		
Variant A.0	Jätkub praegune tegevus	
Variant A.1	<i>Kehtestatakse Euroopa ühishuvikord</i>	
Variant A.2	<i>Organiseeritakse loamenetlust ja piiratakse selle kestust</i>	
	Osa A.2.1. Loamenetluse organiseerimine	
	Variant A.2.1.a	Siseriiklik juhtiv ametiasutus, millel puudub otsustamispädevus (kergemakujuline universaalteenistus)
	Variant A.2.1.b	Otsustamispädevusega juhtiv ametiasutus (täielik universaalteenistus)
	Variant A.2.1.c	Riikidevaheline juhtiv ametiasutus Euroopa viimase instantsi ja Euroopa loamenetlusega
	Osa A.2.2. Loamenetluse kestuse piiramine	
	Variant A.2.2.a	Nõue, et liikmesriigid peavad kehtestama tähtaja iga ühishuviprojekti jaoks
	Variant A.2.2.b	Sidusrühmade poolt piirkondliku koostöö tulemusel kehtestatud õiguslikult siduvad tähtajad
	Variant A.2.2.c	ELi õigusaktiga kehtestatud õiguslikult siduv tähtaeg

Variant A.3	Kehtestatakse Euroopa ühishuvikord ning organiseeritakse loamenetlust ja piiratakse selle kestust	
Poliitikavaldkond B: reguleerimine		
Variant B.0	Jätkub praegune tegevus	
Variant B.1	Jaotatakse kulud	
	Variant B.1.a	ELi ülekandetariif
	Variant B.1.b	Kulude eelnev jaotamine
	Variant B.1.c	Kulude eelnev jaotamine koos tagantjärele kohandamisega
Variant B.2	Investeeringustiimulid	
	Variant B.2.a	Ühishuviprojektide riskidega seotud stiimulid
	Variant B.2.b	Karistuste ja jõustamismeetmete kasutamine seoses ühishuviprojektidega
Variant B.3	Kulude eelnev jaotamine ja ühishuviprojektide riskidega seotud stiimulid	
Poliitikavaldkond C: rahastamine		
Variant C.0	Jätkub praegune tegevus	
Variant C.1	Riskijagamisvahendid	
Variant C.2	Riskikapitalivahendid	
Variant C.3	Projekti ehitamise toetus	
Variant C.4	Toetuste, riskijagamis- ja riskikapitalivahendite kombinatsioon	

Esialgse analüüsi tulemusel heideti kõrvale variandid A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b ja B.1.a, kuna nende meetmeid ei peetud tõhusaks või neid peeti nende mõjuga võrreldes ebaproportsionaalseks.

5) Mõju hindamine

Praeguse tegevuse jätkamise korral jätkuksid uute taristuprojektide, eelkõige elektriprojektide viivitused rahastamise, reguleerimise ja lubade andmisega seotud probleemide tõttu. Turul osalejad ja liikmesriigid ei võtaks piisavalt arvesse Euroopa prioriteete. Komisjoni hinnangul jääks praeguse raamistiku jätkumisel õigeaegselt **tegemata märkimisväärne osa vajalikest investeeringutest (umbes 200 miljardit eurot aastaks 2020)**, mis seaks ohtu ELi suutlikkuse saavutada energia- ja kliimapoliitika eesmärgid aastaks 2020. Ühenduste puudumise tõttu väheneksid süsteemi optimeerimise võimalused ja suureneks häirete oht ning vaja läheks kulukaid lisainvesteeringuid varu- ja tasakaalustava energia tootmisse. TEN-E ja muude ELi rahastamisvahendite jätkamine ilma muudatuste tegemiseta ei mõjutaks märkimisväärselt investeeringuvajaduste täitmist.

5.1. Lubade andmine

VARIANT A.1: kehtestatakse Euroopa ühishuvikord

Selle variandiga kaasneks kohe positiivne mõju, kuna võrreldes praeguse tegevuse jätkamisega aitaks see rohkem projekte õigeaegselt teostada. Võimalik mõju kodanikele on seotud sellega, et neil on vaid piiratud võimalus seada loamenetluse käigus küsimuse alla projekti vajalikkus. Võrreldes praeguse korraga ei oodata uue korra oluliselt suuremat keskkonnamõju, võttes arvesse eeldust, et projektid viiakse ellu endisest varem. Edukalt elluviidud projektidel on eeldatavasti suur positiivne mõju kliimaeesmärkide saavutamisele. Suureneks investorite kindlustunne, mis muudaks projektid rakendatavamaks. Seoses halduskuludega eeldatakse, et teatava arvu projektide menetlemiseks läheks projektiedendajatel vaja 3 % ja ametiasutustel 12 % vähem ressursse.

VARIANT A.2: loamenetluse organiseerimise ja kestuse eeskirjad (variandid A.2.1.b: täielik universaalteenistus ja A.2.2.c: 4-aastane tähtaeg)
--

Sellel variandil peaks olema oluline ja positiivne mõju, kuna suur osa projektidest teostatakse õigeaegselt. Õigeaegselt viidaks ellu rohkem projekte kui variandi A.1 korral, kuid eeliskohtlemise osaliseks ei saaks kõik ühishuviprojektid. Selle variandi korral paraneks oluliselt kodanike võimalus osaleda otsustamises, sest juhtiv ametiasutus ja/või projektiedendajad peaksid tagama varase konsulteerimise. Nõuete täitmiseks vajalikud kulutused oleksid suuremad kui variandi A.1 korral. Halduskuludele oodatakse samuti suuremat mõju – need peaksid vähenema 26 %.

VARIANT A.3: kehtestatakse Euroopa ühishuvikord ning loamenetluse organiseerimise ja kestuse eeskirjad

Selle poliitikavariandi, milles on kombineeritud variandid A.1 ja A.2, üldmõju peetakse kõige positiivsemaks, kuna selle tulemusel viidaks õigeaegselt lõpule peaaegu kõik projektid, mis tuleb 2020. aastaks teostada, eeldusel et kehtestatud on kõik asjakohased reguleerimis- ja rahastamismeetmed. Selle variandi keskkonnamõju, sotsiaalmõju tööhõivele ja majandusmõju SKP-le on eeldatavasti suurem, kuna kõik projektid viidaks ellu ja halduskulud väheneksid 31 %.

Selle analüüsi põhjal peetakse parimaks võimaluseks varianti A.3.

4.2. Reguleerivad meetmed

VARIANT B.1: jaotatakse kulud

Kulude eelnev jaotamine võimaldaks teatavaid investeeringuid, millega seotud kulude jaotamiseks ei oleks praeguse tegevuse jätkamise korral olnud sobivaid võimalusi, millel oleks jaotuslik ja sotsiaalne mõju turuosalistele ja tarbijatele. Oodatud on väheneda haldusmõju, kuna riikide reguleerivatelt asutustelt nõutaks koostöö tegemist teiste liikmesriikide reguleerivate asutuste ning ülekandesüsteemi haldurite ja põhivõrguettevõtjatega.

Kõnealuse variandi mõjust erineks **kulude eelneva jaotamise ja tagantjärele kohandamise võimaluse** korral üksnes lõplik jaotuslik- ja majandusmõju. See muudaks küll kulude jaotamise täpsemaks, kuid tooks samas kaasa kahjude kandmise riski ülekandesüsteemi halduritele ja põhivõrguettevõtjatele ning välisinvestoritele. Variantiga võivad kaasneda täiendavad halduskulud, kuna on võimalik, et ülekandesüsteemi haldurid ja põhivõrguettevõtjad ning riikide reguleerivad asutused peavad tulud ümber hindama ja kulude jaotamise uuesti läbi arutama.

Järelikult peetakse parimaks võimaluseks varianti B.1.b.

VARIANT B.2: investeerimisstiimulid
--

Suuremate riskidega ühishuviprojektide jaoks stiimulite pakkumisel oleks positiivne majandusmõju seoses taristute rajamisega, kuna võetaks arvesse teatavate investeeringutega kaasnevaid probleeme. Sellistel meetmetel oleks väheneda finantsmõju võrgutariifidele, arvestades, et stiimuli saamise tingimustele vastavaid projekte on eeldatavasti vähe, haldusmõju on väike ja ülekandekulud moodustavad üldiselt vähese osa energia lõpphindadest.

Karistuste ja jõustamismeetmete kasutamine seoses ühishuviprojektidega, sundides seeläbi ülekandesüsteemi haldureid ja põhivõrguettevõtjaid kokkulepitud prioriteetprojekte teostama,

võib suurendada kogu ELis sotsiaalset heaolu. Sellised meetmed nõuaksid riikide reguleerivatele asutustele uute volituste andmist. Sellised meetmed võivad tekitada suurt vastuseisu ülekandesüsteemi haldurite ja põhivõrguettevõtjate hulgas, kuna neil võib olla negatiivne majandusmõju seoses väiksemate tuludega projektide teostamata jätmisest tulenevate karistuste tõttu või seoses projektide elluviimisega kaasnevate katmata lisariskidega. Seepärast on sellisel kohustuslikul süsteemil vaid vähene lisandväärtus võrreldes stiimulipõhise süsteemiga.

Järelikult peetakse parimaks võimaluseks varianti B.2.a.

VARIANT B.3: kulude eelnev jaotamine ja ühishuviprojektide riskidega seotud stiimulid
--

See oleks parim variant, kuna see hõlmab mõlema eelisvariandi positiivset mõju ja suurimat arvu ühishuviprojekte.

4.2. Rahastamine

VARIANT C.1: riskijagamisvahendid
--

Riskijagamisvahendite kasutuselevõtt parandaks juurdepääsu kapitalile, uutele rahastamisallikatele ja riskikapitalile (nt võlakirjad või tagatised) sobivamatel tingimustel, mis muudaks projekti äriliselt tasuvamaks ja soodustaks seega positiivse investeerimisotsuse langetamist. Selline toetus, millel on suur mitmekordistav mõju (kuni 25-kordne) nõuaks riigieelarvest väiksemaid kulutusi kui otsetoetused. See variant nõuab koostööd finantsasutustega, mis vähendab komisjoni halduskoormust.

VARIANT C.2: riskikapitalivahendid

Omakapitali pakkumine mõjutaks väga positiivselt finantssuutlikkust ja ärataks huvi uutes investorites. Toetades projekte nende varases etapis, saab kiirendada kaugelearenenud projektide elluviimist, eriti kui need on keerukamad, innovatiivsed ja nendega on seotud palju sidusrühmi. Oodata võib suurt ELi eelarve mõju kordajaga 1–10. Kui investeringud tehakse finantsasutuse ülesandeks, tekitab see sellistes finantsasutustes olulised ressursivajadused.

VARIANT C.3: projekti ehitamise toetus

Toetustel oleks oluline positiivne majandus- ja sotsiaalmõju, sest need aitaks ellu viia ühishuviprojekte, mida üksnes turujõudude või regulatsiooni toel ei arendataks. Samas väheneks mõju võrgutariifidele. Toetusi antaks selliste ühishuviprojektide jaoks, mis on eriti olulised 2020. aasta energia- ja kliimapolitiikaeesmärkide saavutamiseks ning liidu siseturu väljakujundamiseks ja varustuskindluse tagamiseks. Haldusmõju oleks otseses seoses projektide arvuga ja ELi eelarves nende toetamiseks olemasolevate vahenditega.

VARIANT C.4: toetuste, riskijagamis- ja riskikapitalivahendite kombinatsioon

See on variantide C.1, C.2 ja C.3 ja seega ka nende positiivse mõju kombinatsioon. Ühtlasi loodaks turupõhiste vahendite (C.1 ja C.2) ja otsetoetuste (C.3) pakkumisega sünergia ja suurendataks tõhusust, kuna iga projekti eririskidele vastavalt oleks võimalik pakkuda paindlikke ja kõige kulutõhusamaid lahendusi.

Järelikult peetakse parimaks võimaluseks varianti C.4. See peegeldab ELi tulevast eelarvet käsitlevaid ettepanekuid, mille komisjon esitas 29. juunil 2011, ja on täielikus kooskõlas kavandatud Euroopa Ühendamise Rahastuga.

6) Variantide võrdlus ja mõjuhinnangu lõppjärelused

Analüüsi tulemusel on mõjuhinnangus esitatud **eelisvariandid**: 1) Euroopa ühishuvikorra, täieliku universaalteenistuse ja 4-aastase tähtaja kehtestamine ühishuviprojektide jaoks; 2) kulude eelnev riikidevaheline jaotamine ja ühishuviprojektide riskipõhised stiimulid ning 3) toetuste, riskijagamise- ja riskikapitalivahendite kombinatsioon. **Ühestki neist variantidest üksi ei piisa vajalike investeeringute tagamiseks**, mistõttu tuleb koordineerida eelisvariantide poliitikameetmeid.

Kokkuvõttes korvab üleeuroopaliste võrkude väljaarendamise eeldatav tulu suuresti keskkonnale, kodanikele ja tariifidele avalduva negatiivse mõju. See võimaldab ELil saavutada ELi tasandil kokkulepitud energia- ja kliimaeesmärgid, eelkõige taastuvatest energiaallikatest toodetud energia 20 % osakaalu ja kasvuhoonegaaside heite 20 %lise vähendamise 2020. aastaks. Tänu piisavale taristule saab hõlpsamini täielikult integreerida elektrienergia ja gaasi siseturu, mis loob uusi võimalusi süsteemi optimeerimiseks ja tõhustamiseks, konkurentsitingimuste ja lõpptarbijatele valikuvõimaluste loomiseks, ja see omakorda aitab üldiselt alandada energiahindu. Meetmete abil suurendatakse samuti energiatarnete kindlust tänu energiaallikate, trasside ja tarnijate mitmekesistamisele, süsteemi stabiilsemaks muutmisele ning võrkude kindluse ja kliimale vastupidavuse parandamisele.

Kokkuvõttes aitab see saavutada positiivset üldmõju SKP-le ja tööhõivele, mis toodi esile ka 2010. aasta mõjuhinnangus (+0,42 % majanduskasvust ja 410 000 lisatöökohta aastatel 2011–2020 võrreldes baasstsenaariumiga).

Järgmises tabelis on kokku võetud kõigi variantide ja nende allvariantide mõju.

Variandid	Majandus- sotsiaalmõju	ja	Keskkonnamõju	Muu mõju
A.1	+	=		Juriidiline teostatavus: -
A.2	++	+		Juriidiline teostatavus: -
A.3	+++	++		Juriidiline teostatavus: -
B.1	++	+		Haldusmõju: -
B.2	++	+		Mõju tariifidele: -
B.3	+++	++		Haldusmõju ja mõju tariifidele: -
C.1	+++	+		
C.2	++	+		Haldusmõju: -
C.3	+++	++		Haldusmõju: -
C.4	+++	++		Haldusmõju: - Mõju tariifidele: +
A.3 ja B.3 ja C.4	+++	+++		Õiguslik mõju, haldusmõju: - Mõju tariifidele: +

Mõju kokkuvõte (= võrdne baasstsenaariumiga; + kuni +++ paranemine võrreldes baasstsenaariumiga; - kuni - - halvenemine võrreldes baasstsenaariumiga).