



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

Ietekmes novērtējuma kopsavilkums

Pavaddokuments dokumentam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

**ar ko izveido Eiropas energoinfrastruktūras vadlīnijas un atceļ Lēmumu Nr.
1364/2006/EK**

{COM(2011) 658 galīgā redakcija}
{SEC(2011) 1233 galīgā redakcija}

1) Problēmas formulējums

Komisijas paziņojumā "Enerģētikas infrastruktūras prioritātes 2020. gadam un pēc tam"¹ apliecināts, ka nepieciešams pārskatīt TEN-E politiku un finansēšanas sistēmu, iezīmēti prioritārie koridori un jomas, kas jāīsteno līdz 2020. gadam, un ierosināta jauna metode, kā apzināt kopējas ieinteresētības projektus, lai īstenotu šīs prioritātes. Sagatavotajā ietekmes novērtējumā uzsvērts, ka **mainījies gan nepieciešamo ieguldījumu apjoms, gan izpildes laiks**, un tas nozīmē, ka līdz 2020. gadam nepieciešami EUR 140 miljrd. ieguldījumi Eiropas nozīmes elektrotīklos, aptuveni EUR 70 miljrd. ieguldījumi gāzes tīklos, kā arī EUR 2,5 miljrd. ieguldījumi CO2 transportēšanas infrastruktūrā. Apzināti arī šķēršļi saistībā ar atļauju piešķiršanu.

Problēmas analīzi precizēja ar šo papildu ietekmes novērtējumu, kas pievienots likumdošanas priekšlikumam par energoinfrastruktūru.

Problēmas ar atļauju piešķiršanu un sabiedrības pretestību

Tas ir viens no galvenajiem šķēršļiem, kas kavē energoinfrastruktūras projektu laicīgu īstenošanu, jo īpaši attiecībā uz gaisvadiem. **Administratīvās procedūras ir sarežģītas un neefektīvas**, jo īpaši no procedūru organizācijas un iesaistīto pušu kompetences viedokļa, tās ir sadrumstalotas; trūkst skaidri noteiktu ilguma ierobežojumu un ES vides tiesību aktu īstenošanas iepriekšējas plānošanas un koordinācijas². **Projekta skarto iedzīvotāju pretestība** ir saistīta ar neskaidrībām par projekta pievienoto vērtību un reālo vai piedēvēto ietekmi uz vidi un ainavu, bažām par veselību un drošību, pārāk vēlu un nepietiekamu sabiedrības un ieinteresēto apriņķu iesaistīšanos.

Problēmas saistībā ar regulējumu

Pašreizējā sistēma nav orientēta uz apzināto Eiropas infrastruktūras prioritāšu īstenošanu. Tarifu noteikšana un regulatīvie stimuli ir orientēti uz šaurām valsts interesēm un īstermiņa izmaksu efektivitāti, neņemot vērā nepieciešamību piesaistīt ieguldījumus, lai ilgtermiņa sasniegtu "Eiropa 2020" mērķus. Nozīmīgus lēmumus par pārrobežu projektiem pieņem, vadoties no valstu prioritātēm. Šī problēma ir sevišķi smaga gadījumos, kad ieguldījumi un izmaksas ir nesamērīgi sadalīti starp dalībvalstīm, un rezultātā sarežģījas vai aizkavējas pārrobežu ieguldījumu apstiprināšanas process.

Ar finansējumu saistītas problēmas,

Ņemot vērā, ka ir mainījies nepieciešamo ieguldījumu apjoms un ka līdz 2020. gadam ir steidzīgi jāīsteno energoinfrastruktūras prioritātes, tīklu operatori piedzīvo ievērojamas finansēšanas grūtības. Finanšu krīze mazināja uzņēmumu iespējas piesaistīt aizņēmumu kapitālu ar labvēlīgiem nosacījumiem, savukārt valstu riska reitingi kāpj, bet kredītreitingi krīt. Pašreizējā regulējuma un īpašumtiesību struktūras dēļ PSO ir grūti piesaistīt jaunus institucionālus ieguldītājus. ES līmenī pašreizējā TEN-E programma, kas ir šauri orientēta uz dotāciju piešķiršanu priekšizpētei un kam trūkst adekvātu riska mazināšanas instrumentu, nav piemērota, lai atvieglotu piekļuvi parāda/kapitāla finansējumam un piesaistītu publiskos un privātos ieguldījumus energotīklos nākotnes vārdā.

2) Analīze par subsidiaritāti un ES pievienoto vērtību

ES kompetence enerģētikas jomā ir paredzēta Līgumā par Eiropas Savienības darbību, jo īpaši 194. pantā. Uz Eiropas energotīkliem attiecas LESD 170. un 171. pants. Attiecībā uz atļauju

¹ COM/2010/0677.

² Direktīvas 2001/42/EK, 85/337/EEK, 92/43/EEK, 2009/147/EK, 2000/60/EK.

piešķiršanu LESD 171. panta 2. punktā noteikts: *"Dalībvalstis saziņā ar Komisiju savā starpā koordinē valsts līmeņa politiku, kas var būtiski ietekmēt 170. pantā minēto mērķu sasniegšanu."* Bez tam LESD 194. panta 2. punkts paredz, ka ES var noteikt vajadzīgos pasākumus, lai veicinātu enerģētiku starpsavienojumus.

3) ES iniciatīvas mērķi

Šīs iniciatīvas vispārējais mērķis ir nodrošināt efektīvu un laicīgu energoinfrastruktūras attīstību visā ES un tās kaimiņvalstīs, lai sasniegtu ES enerģētikas politikas mērķus: tirgus integrāciju, apgādes drošību un ilgtspējību. Iniciatīvas konkrētais mērķis ir līdz 2020. gadam īstenot Eiropas energoinfrastruktūras koridorus, proti:

- optimizēt atļauju piešķiršanas procedūras, lai kopējas ieinteresētības projektu gadījumā tās ievērojami saīsinātu un lai vairotu sabiedrības līdzdalību un labvēlību pret šādu projektu īstenošanu;
- atvieglināt kopējas ieinteresētības projektiem piemērojamo regulatīvo režīmu elektroenerģijas un gāzes jomā, izmaksas sadalot atkarībā no gūtā labuma un nodrošinot, ka pieļaujamā peļņa atbilst riskiem;
- paredzēt noteikumus, ar kādiem kopējas ieinteresētības projekti var pretendēt uz ES finansiālo atbalstu, kas izpaužas vai nu kā tirgus instrumenti, vai kā ES tiešs finansiāls atbalsts.

Ar ierosināto regulu plānots aizstāt pašreizējās TEN-E vadlīnijas, un tā papildina priekšlikumu regulai, ar ko izveido Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu, kas aptver visus infrastruktūras sektorus (enerģētika, transports, telekomunikācijas) un nosaka kopīgus noteikumus, kā piešķirt Savienības finansiālo atbalstu gan dotāciju, gan jaunu finanšu instrumentu veidā.

4) Politiskas varianti

Tika apspriesti šādi politikas varianti attiecībā uz trim politikas jomām, pievēršoties apzinātajām problēmām.

Politikas joma A: Atļauju piešķiršana, ieinteresēto aprindu iesaistīšana un kompensācijas		
Variants A.0	Parastais scenārijs	
Variants A.1	Kopējas ieinteresētības projektu režīma izveide	
Variants A.2	Atļauju piešķiršanas procedūras organizēšana un laika ierobežojums	
	Elements A.2.1: Atļauju piešķiršanas procedūras organizācija	
	Apakšvariants A.2.1.a	Vadošā iestāde bez lēmumu pieņemšanas pilnvarām valsts līmenī ("vienas pieturas aģentūras" vienkāršota versija)
	A.2.1.b	Vadošā iestāde ar lēmumu pieņemšanas pilnvarām valsts līmenī ("vienas pieturas aģentūra")
	A.2.1.c	Pārrobežu vadošā iestāde kā Eiropas pēdējā instance un Eiropas atļauju piešķiršanas procedūra
	Elements A.2.2: Atļauju piešķiršanas procedūras laika ierobežojums	
	A.2.2.a	Prasība, ka dalībvalstīm jānosaka laika ierobežojumi attiecībā uz katru atsevišķu kopējas ieinteresētības projektu
	A.2.2.b	Juridiski saistoši laika ierobežojumi, ko nosaka ieinteresētās personas reģionālās sadarbības ietvaros
	A.2.2.c	Juridiski saistoši laika ierobežojumi, ko nosaka ar ES tiesību aktu

Risinājums A3	Kopējas ieinteresētības projektu režīma izveide un atļauju piešķiršanas procedūras organizēšana un laika ierobežojums	
Politikas joma B: Regulējums		
Variant B.0	Parastais scenārijs	
Variants B.1	Izmaksu sadalījums	
	B.1.a	ES pārvades tarifs
	B.1.b	Ex-ante izmaksu sadalījums
	B.1.c	Ex-ante izmaksu sadalījums ar ex-post korekcijām
Variants B.2	Ieguldījumu stimuli	
	B.2.a	Ar riskiem saistīti stimuli attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem
	B.2.b	Sodi un piespiedu darbības attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem
Variants B.3	Ex-ante izmaksu sadalījums un ar riskiem saistīti stimuli attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem	
Politikas joma C: Finansējums		
Variant C.0	Parastais scenārijs	
Variants C.1	Riska dalīšanas instrumenti	
Variants C.2	Riska kapitāla instrumenti	
Variants C.3	Dotāciju atbalsts projektu būvei	
Variants C.4	Dotāciju, riska dalīšanas un riska kapitāla instrumentu kombinācija	

Pēc provizoriskās analīzes apakšvarianti A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b un B.1.a tika atmesti, jo attiecīgos pasākumus uzskatīja par neefektīviem vai nesamērīgiem ar to radīto ietekmi.

5) Ietekmes novērtējums

Ja turpināsies *status quo* scenārijs, tad jaunu infrastruktūras projektu (īpaši elektroenerģijas nozarē) īstenošana arī turpmāk kavēsies finansējuma, regulējuma un atļauju piešķiršanas problēmu dēļ. Tīrgus dalībnieki un dalībvalstis nevarētu pietiekamā mērā pievērsties Eiropas prioritātēm. Komisija lēš, ka ar pašreizējo regulējumu ievērojamu daļu no nepieciešamajiem **ieguldījumiem (EUR 200 miljrd. līdz 2020. gadam) nebūs iespējams realizēt**, un tas apdraud ES spēju līdz 2020. gadam sasniegt enerģētikas un klimata politikas mērķus. Starpsavienojumu trūkums samazina sistēmas optimizācijas iespējas, palielina pārrāvumu risku un liek papildus investēt rezervēs un ražošanas balansēšanā. Ja nekas nemainīsies, TEN-E un citi ES fondi nevarēs būtiski pozitīvi ietekmēt ieguldījumu grūtības.

5.1. Atļauju piešķiršana

Variant A.1: Eiropas kopējas ieinteresētības projektu režīma izveide

Paredzams, ka šim variantam būtu pagaidu pozitīva ietekme — laikus tiktu realizēti vairāk projekti nekā *status quo* scenārijā. Iedzīvotājus skartu ierobežotās iespējas apstrīdēt projekta nepieciešamību atļauju piešķiršanas procedūras gaitā. Nav paredzams, ka ievērojami palielinātos ietekme uz vidi salīdzinājumā ar pašreizējo režīmu, ņemot vērā pieņemumu, ka projekti tiktu pabeigti agrāk. Ja projektu realizācija noritētu sekmīgi, tam būtu ļoti pozitīva ietekme uz klimata mērķu sasniegšanu. Ieguldītāji varēs rēķināties ar lielāku noteiktību, kas savukārt pozitīvi ietekmēs projekta dzīvotspēju. Runājot par administratīvajām izmaksām, lēš,

ka noteikta skaita projektu izskatīšanai nepieciešamie resursi samazināsies par aptuveni 3 % projektu virzītājiem un par 12 % iestādēm.

Variants A.2: Noteikumi par atļauju piešķiršanas procedūras organizēšanu un ilgumu (apakšvariants A.2.1b par "vienas pieturas aģentūrām" un A.2.2.c "termiņš 4 gadi")

Paredzams, ka šim variantam būs spēcīga un pozitīva ietekme, un būs iespējams vairumu projektu realizēt laikā. Laikā tiktu realizēti vairāk projekti nekā A.1 variantā, bet ne visi kopējas ieinteresētības projekti tiktu uzskatīti par prioritāriem. Šis variants ievērojami uzlabotu iedzīvotāju iespējas piedalīties lēmumu pieņemšanas procesā, jo vadošajai iestādei un/vai projekta virzītājiem būtu jāorganizē apspriešana jau projekta sākumposmā. Atbilstības izmaksas būtu augstākās nekā variantā A.1. Šis politikas variants dotu arī labākus rezultātus administratīvo izmaksu samazināšanas ziņā, proti, administratīvās izmaksas samazinātos par 26 %.

Variants A.3: Kopējas ieinteresētības projektu režīma izveide un noteikumi par atļauju piešķiršanas procedūras organizēšanu un ilgumu

Nospriests, ka šim politikas variantam, kas ir A.1. un A.2 varianta kombinācija, būtu vislabvēlīgākā kopējā ietekme, jo tas ļautu līdz 2020. gadam laikā pabeigt gandrīz visus nepieciešamos kopējas ieinteresētības projektus, ar nosacījumu, ka ir ieviests attiecīgi regulējuma un finansēšanas pasākumi. Domājams, ka, izvēloties šo variantu, ietekme uz vidi, sociālā ietekme (nodarbinātība) un ekonomiskā ietekme (IKP) būtu pozitīvāka, jo tiktu pabeigti visi projekti, turklāt tiktu ievērojami ietaupītas administratīvās izmaksas (par 31 %).

No šīs analīzes izriet, ka ieteicamais politikas variants ir A.3.

4.2. Regulatīvie pasākumi

Variants B.1: Izmaksu sadalījums

Ex-ante izmaksu sadalījums dotu iespēju realizēt ieguldījumus, kuru izmaksas status quo scenārijā nebūtu iespējams, un tas ietekmētu gan tirgus dalībniekus, gan galapatērētājus no sadales un sociālā viedokļa. Paredzama neliela administratīva ietekme, jo tiktu izvirzīta prasība, ka valstu regulatīvajām iestādēm ir jāsadarbojas ar citām iestādēm un PSO no dažādām dalībvalstīm.

Ex ante izmaksu sadalījums ar ex-post korekcijām: vienīgā atšķirība būtu galīgā ietekme no ekonomiskā un sadales viedokļa. Lai gan tas dotu iespēju precīzāk sadalīt izmaksas, tas būtu negatīvs risks attiecībā uz PSO un ārējo ieguldītāju ieņēmumiem. Īstenošana var radīt papildu administratīvās izmaksas, jo PSO un valstu regulatīvajām iestādēm būtu jāpārvērtē ieguvumi un jāpārreķina izmaksu sadalījums.

Rezultātā var secināt, ka ieteicamais apakšvariants ir B.1.b.

Variants B.2: Ieguldījumu stimuli

Stimuli riskantākiem kopējas ieinteresētības projektiem būtu ar labvēlīgu ekonomisko ietekmi uz infrastruktūras realizēšanu, jo tādējādi tiktu ņemtas vērā grūtības, kas skar noteiktus ieguldījumus. Šādam tīkla tarifu palielinājumam būtu ļoti ierobežota finansiālā ietekme, ņemot vērā uz niecīgo to ieguldījumu skaitu, kas uz to varētu pretendēt, nelielo administratīvo ietekmi un pārvades izmaksu niecīgo procentuālo daļu no enerģijas gala cenas.

Sodi un piespiedu darbības attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem — piespiežot PSO realizēt saskaņotos prioritāros projektus, iespējams, augtu sociālā labklājība ES līmenī.

Lai īstenotu šādus pasākumus, būtu jāpiešķir jaunas pilnvaras valstu regulatīvajām iestādēm. Šādi pasākumi raisītu spēcīgu PSO pretestību, jo ekonomiskā ietekme varētu būt negatīva, vai nu tāpēc, ka sodi par projektu nerealizēšanu samazinātu ieņēmumus, vai tāpēc, ka projekta realizācijas gadījumā būtu jāuzņemas papildu nesēti riski. Tāpēc šādai shēmai ir ierobežota pievienotā vērtība salīdzinājumā ar shēmu, kuras pamatā ir stimuli.

Rezultātā var secināt, ka ieteicamais apakšvariants ir B.2.a.

Variants B.3: Ex-ante izmaksu sadalījums un ar riskiem saistīti stimuli attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem

Šis ir ieteicamais variants, jo tas apvieno abu ieteicamo apakšvariantu pozitīvo ietekmi un ļauj aptvert vislielāko skaitu kopējas ieinteresētības projektu.

4.2. Finansējums

Variants C.1: Riska dalīšanas instrumenti

Ieviešot riska dalīšanas instrumentus, uzlabotos piekļuve kapitālam, jauniem finansējuma avotiem un riska kapitālam (piemēram, obligācijām vai garantijām) ar pielāgotākiem nosacījumiem, kas vairotu projektu komerciālo izdevīgumu un tātad arī liktu pieņemt pozitīvus lēmumus par ieguldījumiem. Šāds atbalsts publiskā sektora budžetam izmaksātu mazāk nekā tiešas subsīdijas, un tam būtu ievērojams daudzkāpšošas efekts (līdz 25). Īstenojot šo variantu, ir nepieciešama sadarbība ar finanšu iestādēm, kas savukārt samazina Komisijas administratīvo slogu.

Variants C.2: Riska kapitāla instrumenti

Kapitāla nodrošināšanai būtu ļoti labvēlīga ietekme uz finansiālajām iespējām un jaunu ieguldītāju piesaistīšanu. Nodrošinot atbalstu projektu sākumposmā, projekti būtu gatavi realizācijai ātrāk, īpaši gadījumos, kad tie ir sarežģīti, inovatīvi un tajos iesaistītas daudzas ieinteresētās personas. Paredzams, ka šāds ES budžeta izmantojums ļaus piesaistīt ievērojamus līdzekļus, un daudzkāpšošas efekts būs no 1 līdz 10. Ja ieguldījumus uztic finanšu iestādei, šīm finanšu iestādēm būs vajadzīgi ievērojami lielāki resursi.

Variants C.3: Dotāciju atbalsts projektu būvei

Dotācijām būtu ievērojama pozitīva ietekme no ekonomiskā un sociālā viedokļa — būtu iespējams realizēt kopējas ieinteresētības projektus, kuru īstenošana būtu neiespējami panākt tikai ar tirgus konjunktūru un regulējumu, tajā pašā laikā mazinot ietekmi uz tīkla tarifiem. Dotācijas piešķirtu tiem kopējas ieinteresētības projektiem, kas ir sevišķi izšķirīgi, lai sasniegtu 2020. gadam izvirzītos enerģētikas un klimata politikas mērķus, izveidotu iekšējo tirgu un panāktu Savienības apgādes drošību. Administratīvā ietekme tieši korelē ar projektu skaitu un to atbalstam pieejamo ES budžetu.

Variants C0.4: Dotāciju, riska dalīšanas un riska kapitāla instrumentu kombinācija

Šis variants ir variantu C.1, C.2 un C.3 kombinācija un kā tāds kumulē atsevišķo variantu pozitīvo ietekmi. Tirgus instrumenti (C.1 un C.2) un tiešs finansiālais atbalsts raisīs sinerģijas un ļaus palielināt efektivitāti, jo būs iespējams elastīgi rast visrentablāko risinājumu projekta specifiskajiem riskiem.

Rezultātā var secināt, ka ieteicamais apakšvariants ir C.4. Tas atspoguļo priekšlikumus par nākotnes ES budžetu, ar ko Komisija nāca klajā 2011. gada 29. jūnijā, un ir pilnīgā saskaņā ar ierosināto Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu.

6) Variantu salīdzinājums un ietekmes novērtējuma gala secinājumi

Analīzes rezultātā ietekmes novērtējumā minēts šāds ieteicamo variantu kopums: 1) Eiropas kopējas ieinteresētības projektu režīma izveide, vienas pieturas aģentūra un 4 gadu laika ierobežojums kopējas ieinteresētības projektiem; 2) ex-ante izmaksu pārrobežu sadalījums un ar riskiem saistīti stimuli attiecībā uz kopējas ieinteresētības projektiem; un 3) dotāciju, riska dalīšanas un riska kapitāla instrumentu kombinācija. **Neviens no šiem variantiem viens pats nevar nodrošināt nepieciešamos ieguldījumus**, tāpēc attiecībā uz ieteicamajiem variantiem politika ir jākoordinē.

Kopumā, negatīvo ietekmi uz vidi, atsevišķiem iedzīvotājiem un tarifiem lielā mērā atsvērs ieguvumi no Eiropas tīklu pabeigšanas. Tas ļaus ES sasniegt ES līmenī saskaņotos enerģētikas un klimata pārmaiņu mērķus, jo īpaši līdz 2020. gadam palielināt atjaunojamās enerģijas īpatsvaru energoavotu struktūrā līdz 20 % un par 20 % samazināt SEG emisijas. Pienācīga infrastruktūra arī atvieglēs iekšējā enerģijas tirgus pilnīgu integrāciju elektroenerģijas un gāzes nozarē, un tas pavērs jaunas iespējas sistēmas optimizācijai un efektivitātei, konkurencei un galapatērētāju izvēles iespējām, un tas viss kopumā mazinās enerģijas cenas. Pasākumu kopums arī palīdzēs palielināt energoapgādes drošību, jo tiks diversificēti avoti, maršruti un partneri un palielināsies sistēmas stabilitāte, kā arī uzlabosies tīklu drošība un noturība pret klimata pārmaiņām.

Visa minētā rezultātā būs pozitīva kopējā ietekme uz IKP un nodarbinātību, kā konstatēts jau 2010. gada ietekmes novērtējumā ((+0,42% izaugsme un 410 000 papildu darbavietas, salīdzinot ar bāzes scenāriju, laikā no 2011. līdz 20120. gadam).

Tabulā apkopota visu variantu un apakšvariantu ietekme.

Varianti	Ekonomiskā un sociālā ietekme	Ietekme uz vidi	Cita ietekme
A.1	+	=	Juridiskā īstenojamība: -
A.2	++	+	Juridiskā īstenojamība: -
A.3	+++	++	Juridiskā īstenojamība: -
B.1	++	+	Administratīva -
B.2	++	+	Ietekme uz tarifiem -
B.3	+++	++	Administratīvā un ietekme uz tarifiem: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Administratīvā: -
C.3	+++	++	Administratīvā: -
C.4	+++	++	Administratīvā: - Tarifi: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Juridiskā, administratīvā: - Tarifi: +

Ietekmju kopsavilkums (= nemainās salīdzinājumā ar bāzes scenāriju; + līdz +++ uzlabojums salīdzinājumā ar bāzes scenāriju; - līdz - - - pasliktinājums salīdzinājumā ar bāzes scenāriju)