



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.10.2011  
SEC(2011) 1234 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Обобщение на оценката на въздействието**

*придружаващ*

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на  
Решение № 1364/2006/ЕО**

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

## 1) Определяне на проблема

В съобщението на Комисията относно приоритетите за енергийната инфраструктура за 2020 г. и по-нататък<sup>1</sup> се потвърждава нуждата от преработване на политиката за трансевропейски енергийни мрежи (TEN-E), установяват се приоритетните коридори и области, работата по които да бъде завършена до 2020 г. и се предлага нов метод за определяне на проекти от общ интерес (ПОИ) в изпълнение на тези приоритети. В съпътстващата оценка за въздействието се изтъква **промяната в мащаба относно обема на инвестициите и сроковете за изпълнение**, като до 2020 г. трябва да се инвестират около 140 млрд. EUR в електроенергийни мрежи от европейско значение и около 70 млрд. EUR в газови мрежи, както и 2,5 млрд. EUR за инфраструктура за пренос на CO<sub>2</sub>. В нея се посочват и пречките по отношение на издаването на разрешения.

Анализът на проблемите се доразвива в настоящата допълваща оценка на въздействието, съпътстваща законодателното предложение относно енергийните инфраструктури.

### ***Проблеми по процедурите за издаване на разрешения и с общественото противопоставяне***

Те спадат към основните причини, спъващи своевременното изпълнение на енергийни инфраструктурни проекти, по-специално за въздушни електропроводи. **Административните процедури са сложни и неефективни**, особено по отношение на организирането на процедурите и компетентността на участващите страни, остават разпокъсани и без ясни срокове, без предварително планиране и координация на прилагането на екологичното законодателство на ЕС<sup>2</sup>. **Противопоставянето на засегнатото население** е свързано с неяснотата относно добавената стойност от даден проект, реалното или въображаемото въздействие върху околната среда и ландшафта, загрижеността за здравето и безопасността, закъснялото и недостатъчно участие на обществеността и заинтересованите страни.

### ***Проблеми, свързани с регулаторната рамка***

Съществуващата рамка не е насочена към прилагането на установените европейски приоритети относно инфраструктурата. При определянето на тарифите и въвеждането на регулаторни стимули продължава съсредоточаването на национално равнище върху краткосрочната икономическа ефективност, без да се взема предвид съответното предизвикателство за дългосрочно инвестиране съгласно стратегията „Европа 2020“. Ключови решения по трансгранични проекти се вземат въз основа само на национални приоритети. Това представлява проблем, особено когато ползите и разходите са разпределени асиметрично между държавите-членки и одобряването на трансгранични инвестиции е свързано със сложна или забавена процедура.

### ***Проблеми, свързани с финансирането***

С оглед на промяната в мащаба относно обема на инвестициите и наложителността да се определят приоритети за енергийната инфраструктура до 2020 г., мрежовите оператори ще се изправят пред значителни финансови предизвикателства. Поради финансовата криза дружествата трудно привличат чужд капитал при благоприятни условия, докато държавният риск нараства, а кредитният рейтинг намалява. Действащата нормативна база и структурите на собственост затрудняват операторите на преносни мрежи (ОПС) ефективно да привличат нови институционни инвеститори.

<sup>1</sup> COM/2010/0677

<sup>2</sup> Директиви 2001/42/ЕО, 85/337/ЕО, 92/43/ЕО, 2009/147/ЕО и 2000/60/ЕО.

На равнището на ЕС, съществуващата програма за трансевропейски енергийни мрежи със своето ограничено съсредоточаване върху проучвания за осъществимост и липсата на адекватни инструменти за ограничаване на риска не е подходяща за улесняване на достъпа до дългово/капиталово финансиране и за привличане на публични и частни инвестиции в енергийни мрежи за бъдещето.

## **2) Анализ на субсидиарността и на добавената стойност за ЕС**

Компетентността на ЕС в областта на енергетиката е заложена в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), по-специално в отнасящия се до енергетиката член 194 от него. Енергийните мрежи попадат в обхвата на членове 170 и 171 от ДФЕС. По отношение на издаването на разрешения, в член 171, параграф 2 от ДФЕС се определя: *„Държавите-членки, като поддържат връзка с Комисията, координират помежду си политиките, водени от тях на национално равнище, които могат да има важно значение за постигането на целите, посочени в член 170“*. Освен това съгласно член 194, параграф 2 на ЕС се дава възможност да установи необходимите мерки, за да подпомогне взаимната свързаност на енергийните мрежи.

## **3) Цели на инициативата на ЕС**

Общата цел на настоящата инициатива е да се гарантира достатъчно и своевременно развитие на енергийните инфраструктури в целия ЕС и в съседство с него, за да се постигнат целите на политиката на ЕС в областта на енергетиката за пазарна интеграция, сигурност на доставките и устойчивост. Инициативата е насочена по-специално към осъществяването до 2020 г. на приоритетните трансевропейски енергийни инфраструктурни коридори, като:

- се рационализират процедурите за издаване на разрешения с оглед значително да се съкрати тяхното времетраене за проекти от общ интерес и да се увеличи съпричастността на обществеността към такива проекти и одобрението от нея на тяхното изпълнение;
- се улесни регулаторното третиране на проекти от общ интерес в областта на електроенергията и газа, като разходите се разпределят в зависимост от предоставяните ползи и се гарантира, че позволената рентабилност е в съответствие с поетите рискове;
- се предоставят правила за допустимост на финансовата помощ от страна на Европейския съюз под формата на основана на пазара пряка финансова подкрепа от ЕС за проекти от общ интерес.

Тази инициатива трябва да замени сега действащите насоки за TEN-E и да допълни предложението за регламент за установяване на „Механизъм за свързване на Европа“ (MSE), обхващащ всички инфраструктурни сектори (енергетика, транспорт, далекосъобщения) и определящ общи правила за отпускане на помощ от Европейския съюз под формата както на безвъзмездни средства, така и на нови финансови инструменти.

## **4) Варианти на политиката**

За трите области на политиката, за които се отнасят установените проблеми, се разглеждат следните варианти:

|                                                                                                   |                                                                                                                           |                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Област А на политиката: издаване на разрешения, участие на заинтересованите страни и обезщетяване |                                                                                                                           |                                                                                                                       |
| Вариант А.0                                                                                       | Запазване на обичайната практика                                                                                          |                                                                                                                       |
| Вариант А.1                                                                                       | Установяване на режим от общ европейски интерес                                                                           |                                                                                                                       |
| Вариант А.2                                                                                       | Организация и ограничаване по време на процеса на издаване на разрешения                                                  |                                                                                                                       |
|                                                                                                   | Елемент А.2.1: Организация на процеса на издаване на разрешения                                                           |                                                                                                                       |
|                                                                                                   | Подвариант А.2.1.а                                                                                                        | Водещ орган без правомощия за вземане на решения на национално равнище („олекотено единично звено за контакт“)        |
|                                                                                                   | А.2.1.б                                                                                                                   | Водещ орган с правомощия за вземане на решения („пълно единично звено за контакт“)                                    |
|                                                                                                   | А.2.1.в                                                                                                                   | Трансграничен водещ орган с европейски орган като последна инстанция и европейска процедура за издаване на разрешения |
|                                                                                                   | Елемент А.2.2: Ограничаване по време на процеса на издаване на разрешения                                                 |                                                                                                                       |
|                                                                                                   | А.2.2.а                                                                                                                   | Изискване към държавите-членки да определят срокове за всеки отделен ПОИ                                              |
|                                                                                                   | А.2.2.б                                                                                                                   | Правно обвързващи срокове, установени от заинтересовани страни в рамките на регионалното сътрудничество               |
|                                                                                                   | А.2.2.в                                                                                                                   | Правно обвързващи срокове, установени с правен акт на ЕС                                                              |
| Вариант А.3                                                                                       | Установяване на режим от общ европейски интерес, организация и ограничаване по време на процеса на издаване на разрешения |                                                                                                                       |
| Област Б на политиката: регулиране                                                                |                                                                                                                           |                                                                                                                       |
| Вариант Б.0                                                                                       | Запазване на обичайната практика                                                                                          |                                                                                                                       |
| Вариант Б.1                                                                                       | Разпределение на разходите                                                                                                |                                                                                                                       |
|                                                                                                   | Б.1.а                                                                                                                     | Тарифа на ЕС за пренос                                                                                                |
|                                                                                                   | Б.1.б                                                                                                                     | Предварително разпределение на разходите                                                                              |
|                                                                                                   | Б.1.в                                                                                                                     | Предварително разпределение на разходите с коригиране впоследствие                                                    |
| Вариант Б.2                                                                                       | Стимули за инвестиции                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                   | Б.2.а                                                                                                                     | Свързани с риска стимули за ПОИ                                                                                       |
|                                                                                                   | Б.2.б                                                                                                                     | Санкции и мерки за изпълнение на ПОИ                                                                                  |
| Вариант Б.3                                                                                       | Предварително разпределение на разходите и свързани с риска стимули за ПОИ                                                |                                                                                                                       |
| Област В на политиката: финансиране                                                               |                                                                                                                           |                                                                                                                       |
| Вариант В.0                                                                                       | Запазване на обичайната практика                                                                                          |                                                                                                                       |
| Вариант В.1                                                                                       | Инструменти за споделяне на риска                                                                                         |                                                                                                                       |
| Вариант В.2                                                                                       | Инструменти за рисковото финансиране                                                                                      |                                                                                                                       |
| Вариант В.3                                                                                       | Подпомагане с безвъзмездни средства на строителството по проекти                                                          |                                                                                                                       |
| Вариант В.4                                                                                       | Комбинация от отпускане на безвъзмездни средства и инструменти за споделяне на риска и рисковото финансиране              |                                                                                                                       |

След предварителен анализ подварианти А.2.1.а, А.2.1.в, А.2.2.а, А.2.2.б и Б.1.а бяха отхвърлени за по-нататъшно разглеждане, тъй като свързаните с тях мерки бяха сметнати за неефективни или несъразмерни в сравнение с въздействието си.

## 5) Оценка на въздействието

Ако се запази обичайната практика, ще продължи забавянето на новите инфраструктурни проекти особено в електроенергетиката поради проблеми с финансирането, регулирането и издаването на разрешения. Европейските приоритети

няма да бъдат зачетени в достатъчна степен от пазарните оператори и държавите-членки. Комисията преценява, че значителна част от необходимите **инвестиции в размер на приблизително 200 млрд. EUR до 2020 г. не ще бъдат осъществени** навреме при съществуващата рамка, което застрашава способността на ЕС да постигне своите цели по отношение на енергетиката и климата до 2020 г. Липсата на взаимосвързаност ще намали възможностите за оптимизиране на системите, ще увеличи риска от смущения и ще доведе до допълнителни инвестиции за скъпо струващи резервни и балансиращи мощности. Ако се запази обичайната практика за средствата по TEN-E и други средства на ЕС, те няма да окажат съществено въздействие за решаване на проблема с инвестициите.

### **5.1. Издаване на разрешения**

#### **ВАРИАНТ А.1: Установяване на режим от общ европейски интерес**

Очаква се този вариант да окаже междинно положително въздействие, като допринесе за изпълнението в срок на повече проекти отколкото при запазване на обичайната практика. Гражданите евентуално ще бъдат засегнати от ограничената възможност да поставят под въпрос необходимостта от даден проект по време на процедурата за издаване на разрешение. При новия режим не се очаква голямо увеличение на въздействието върху околната среда в сравнение със сегашния предвид на предположението, че проектите ще бъдат завършвани по-бързо. С успешното осъществяване на проектите се очаква голямо положително въздействие за постигане на целите във връзка с климата. Ще бъде повишена сигурността за инвеститорите, което ще допринесе за жизнеспособността на проектите. По отношение на административните разходи, намаляването на необходимите ресурси за разглеждане на определен брой проекти се оценява да бъде в размер на 3% за организаторите на проекти и на 12 % за органите.

#### **ВАРИАНТ А.2: Правила относно организацията и времетраенето на процеса на издаване на разрешения (подварианти А.2.1.б „пълно единично звено за контакт“ и А.2.2.в „срок от 4 години“)**

При този вариант се очаква силно положително въздействие, което да даде възможност за изпълнението в срок на голямото мнозинство от проектите. Броят на осъществените в срок проекти ще бъде по-голям отколкото при вариант А.1, но не всички ПОИ ще бъдат приоритетни. При този вариант значително ще се подобрят условията за гражданите да участват в процеса на вземане на решения, тъй като водещият орган и/или организаторите ще трябва да гарантират провеждането на консултации на ранен етап. Разходите за съответствие ще бъдат по-високи отколкото при вариант А.1. При този вариант на политиката се очаква също и положителното въздействие върху административните разходи да бъде по-значително с постигането на икономии от 26 %.

#### **ВАРИАНТ А.3. Установяване на режим от общ европейски интерес и на правила относно организацията и времетраенето на процеса на издаване на разрешения**

Смята се, че този вариант на политиката, който съчетава въздействията на варианти А.1 и А.2, ще бъде с най-положително въздействие от всички варианти, тъй като би довел до завършването в срок на почти всички нужни проекти до 2020 г., при условие че са налице подходящи мерки по регулирането и финансирането. При този вариант на политиката се очаква въздействието върху околната среда, социалното въздействие върху заетостта и икономическото въздействие върху БВП да бъдат по-силни, тъй като

биха се завършили всички проекти при икономии на административни разходи в размер на 31 %.

**В резултат от този анализ вариант А.3 на политиката се определя като предпочитан.**

#### **4.2. Регулаторни мерки**

##### **ВАРИАНТ Б.1: Разпределение на разходите**

*Предварителното разпределение* би позволило определени инвестиции, за които не би било възможно приемливо споделяне на разходите, ако се запази обичайната практика, с разпределително и социално въздействие върху участниците в пазара и крайните потребители. Ограничено административно въздействие се очаква от изискването националните регулаторни органи (НРО) да си сътрудничат с други такива и с ОПС от различни държави-членки.

Последиците от *предварителното разпределение на разходите с възможност за коригиране впоследствие* ще се различават само в крайното икономическо и разпределително въздействие. То би направило разпределението по-прецизно, но същевременно би породило риск от намаляване на приходите на ОПС и на външните инвеститори. Прилагането може да причини допълнителни административни разходи, тъй като е възможно да се наложи ОПС и НРО да преоценяват ползите и да договорят наново разпределението на разходите.

**Поради това предпочитаният вариант е Б.1.б.**

##### **ВАРИАНТ Б.2: Стимули за инвестиции**

*Стимулите за ПОИ с повишен риск* биха породили положително икономическо въздействие за изграждането на инфраструктура чрез отчитане на проблемите, свързани с определени инвестиции. Финансовото въздействие от такава добавка към мрежовите тарифи би останало много ограничено предвид на очаквания малък обем на въпросните инвестиции, ограниченото административно въздействие и като цяло малкия дял на разходите за пренос в крайната цена на енергията.

*Санкциите и мерките за изпълнение на ПОИ* могат евентуално да повишат социалното благосъстояние на равнището на ЕС чрез принуждаване на ОПС да осъществяват договорени приоритетни проекти. За такива мерки ще се изисква на НРО да бъдат предоставени нови правомощия. Тези мерки могат също така да предизвикат силна съпротива от страна на ОПС, тъй като икономическото въздействие може да е отрицателно или поради намалени приходи вследствие на санкциите в случай на неизпълнение, или понеже са поети допълнителни непокрити рискове в случай на осъществяване на съответния проект. Поради това добавената стойност от такава задължителна схема изглежда ограничена в сравнение със схема, основана на стимули.

**Поради това предпочитаният вариант е Б.2.а.**

##### **ВАРИАНТ Б.3: Предварително разпределение на разходите и свързани с риска стимули за ПОИ**

**Тази вариант е за предпочитане, тъй като той комбинира положителните въздействия и от двата предпочитани подварианта и позволява да се обхванат максимален брой ПОИ.**

## **4.2. Финансиране**

### **ВАРИАНТ В.1: Инструменти за споделяне на риска**

Въвеждането на инструменти за споделяне на риска би подобрило достъпа до капитал, нови финансови източници и рисков капитал (например облигации или гаранции) при по-подходящи условия, като по този начин ще се повиши и търговската жизнеспособност на проектите за положително решение за инвестиране. Такава подкрепа ще бъде свързана с по-малки разходи за публичния бюджет отколкото прякото отпускане на безвъзмездни средства и е с голям мултиплициращ ефект (до 25). Този вариант изисква сътрудничество с финансови институции, които намалява административната тежест за Комисията.

### **ВАРИАНТ В.2: Инструменти за рисков финансиране**

Осигуряването на капитал би породило много положително въздействие върху капацитета за финансиране и привлекателността за нови инвеститори. Чрез подпомагането на проекти на техния начален етап ще се ускори работата по тях на зрял етап, особено ако те са сложни, иновативни и с участието на множество заинтересовани страни. Може да се очаква голям мултиплициращ ефект с коефициент между 1 и 10. Ако инвестирането бъде възложено на финансова институция, това ще породи нужда от значителни ресурси в нея.

### **ВАРИАНТ В.3: Подпомагане с безвъзмездни средства на строителството по проекти**

Безвъзмездните средства биха осигурили голямо положително икономическо и социално въздействие чрез подкрепата за ПОИ, които не са осъществими само от пазарни сили или по регулаторен път, като същевременно се ограничи въздействието върху мрежовите тарифи. Интервенцията с безвъзмездни средства следва да бъде насочена към тези ПОИ, които са от особено значение за постигането до 2020 г. на целите на политиката по отношение на енергията и климата, както и за вътрешния пазар и за сигурността на доставките за Европейския съюз. Административното въздействие ще бъде пряко свързано с броя на проектите и наличните средства от бюджета на ЕС за тяхното подпомагане.

### **ВАРИАНТ В.4: Комбинация от отпускане на безвъзмездни средства и инструменти за споделяне на риска и рисков финансиране**

Тъй като този вариант съчетава вариантите В.1, В.2 и В.3, при него биха се натрупали положителните въздействия на тези отделни варианти. Предоставянето на набор от пазарни инструменти (В.1 и В.2) и на пряка финансова помощ (В.3) ще доведе обаче също и до полезни взаимодействия и повишаване на ефективността, тъй като ще бъде възможно гъвкаво да се предостави икономически най-ефективното решение за рисковете по конкретния проект.

**Поради това предпочитаният вариант е В.4.** Той отразява предложенията на Европейската комисия от 29 юни 2011 г. относно бъдещия бюджет на ЕС и изцяло е съобразен с предложения механизъм за свързване на Европа.

## **6) Сравняване на вариантите и окончателни заключения от оценката на въздействието**

В резултат от анализа във връзка с оценката на въздействието се представя следният **набор от предпочитани варианти**: 1) установяване на режим от общ европейски интерес, пълно единично звено за контакт и срок от 4 години за проекти от общ интерес; 2) предварително трансгранично разпределение на разходите и свързани с риска стимули за ПОИ; и 3) комбинация от отпускане на безвъзмездни средства и инструменти за споделяне на риска и рисково финансиране. **Никой от тях не е в състояние сам да осигури необходимите инвестиции**, което налага координиране на политическите действия за предпочитаните варианти.

Като цяло, отрицателните въздействия върху околната среда, отделните граждани и тарифите ще бъдат далеч по-малки от ползите, очаквани от завършването на трансевропейските мрежи. Това ще даде възможност на ЕС да постигне договорените на съюзно равнище цели по отношение на енергията и климата, а именно дял от 20 % на енергията от възобновяеми източници и намаляване с 20 % на емисиите на парникови газове до 2020 г. Адекватната инфраструктура също така ще улесни пълната интеграция на вътрешния пазар на електроенергия и газ, като по този начин ще се създадат нови възможности за оптимизация и повишаване на ефективността на системите, конкуренция и избор за крайния потребител, което като цяло ще упражнява натиск за понижаване на цената на енергията. Наборът от мерки ще повиши и сигурността на нашите енергийни доставки, като осигурява диверсификация на източниците, трасетата и партньорите, увеличава стабилността на системите, а също така подобрява сигурността и климатичната устойчивост на нашите мрежи.

Всичко това ще допринесе за значителния положителен общ ефект върху БВП и заетостта, което вече беше установено в оценката от 2010 г. на въздействието (+0,42 % растеж и 410 000 допълнителни работни места в сравнение с базовия сценарий за периода 2011—2020 г.).

В таблицата по-долу се обобщават въздействията на всички варианти и подварианти.

| Варианти        | Икономически и социални въздействия | Екологично въздействие | Други въздействия                        |
|-----------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------------------------|
| A.1             | +                                   | =                      | Правна осъществимост: -                  |
| A.2             | ++                                  | +                      | Правна осъществимост: -                  |
| A.3             | +++                                 | ++                     | Правна осъществимост: -                  |
| B.1             | ++                                  | +                      | Административно: -                       |
| B.2             | ++                                  | +                      | Тарифно въздействие: -                   |
| B.3             | +++                                 | ++                     | Административно и тарифно въздействие -  |
| B.1             | +++                                 | +                      |                                          |
| B.2             | ++                                  | +                      | Административно: -                       |
| B.3             | +++                                 | ++                     | Административно: -                       |
| B.4             | +++                                 | ++                     | Административно: -<br>Тарифно: +         |
| A.3 + B.3 + B.4 | +++                                 | +++                    | Правно, административно: -<br>Тарифно: + |

**Обобщение на въздействията** (= същото като за базовия сценарий; + до +++ подобрене в сравнение с базовия сценарий; - до - - - влошаване в сравнение с базовия сценарий)