



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2020.
COM(2020) 824 final

ANNEX 7

PRILOG

**Prijedlogu
UREDJE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o smjernicama za transeuropsku energetsku infrastrukturu i stavljanju izvan snage
Uredbe (EU) br. 347/2013**

{SEC(2020) 431 final} - {SWD(2020) 346 final} - {SWD(2020) 347 final}

Tablica za ocjenjivanje supsidijarnosti

1. Može li Unija djelovati? Koja je pravna osnova i nadležnost predviđenog djelovanja Unije?
1.1. Na kojem se članku Ugovora temelji zakonodavni prijedlog ili inicijativa politike? <p>Unija u skladu s člankom 170. Ugovora o funkcioniranju Europske unije doprinosi uspostavi i razvoju transeuropskih mreža, među ostalim u području energetske infrastrukture. Unija promiče međupovezanost mreža pojedinih država članica. Uredba TEN-E temelji se na članku 172. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u kojem je utvrđena pravna osnova za donošenje smjernica koje obuhvaćaju ciljeve, prioritete i osnovne crte mjera predviđenih u području transeuropskih mreža kako je utvrđeno u članku 171.</p>
1.2. Je li nadležnost Unije predstavljena tim člankom Ugovora isključiva, podijeljena ili podupiruća? <p>Kad je riječ o transeuropskim mrežama, nadležnost Unije je podijeljena. U članku 172. navodi se da je za smjernice i projekte u zajedničkom interesu koji se odnose na državno područje neke države članice potrebno odobrenje dotične države članice.</p>
<i>Supsidijarnost se ne primjenjuje na područja politika u kojima Unija ima isključivu nadležnost kako je definirana člankom 3. UFEU-a¹. Posebna pravna osnova određuje je li prijedlog obuhvaćen mehanizmom kontrole supsidijarnosti. U članku 4. UFEU-a² utvrđena su područja u kojima Unija dijeli nadležnost s državama članicama, a u članku 6. UFEU-a³ područja u kojima Unija ima nadležnost samo podupirati djelovanja država članica.</i>
2. Načelo supsidijarnosti: zašto bi EU trebao djelovati?
2.1 Ispunjava li prijedlog postupovne zahtjeve iz Protokola br. 2⁴: <ul style="list-style-type: none">- Je li obavljeno opsežno savjetovanje prije podnošenja prijedloga akta?- Postoji li detaljna izjava s kvalitativnim i, ako je moguće, kvantitativnim pokazateljima na temelju kojih se može procijeniti može li se djelovanje na najbolji način ostvariti na razini Unije?- Komisija je u skladu sa Smjernicama za bolju regulativu provedla sveobuhvatno savjetovanje na temelju strategije savjetovanja koja je uključivala niz metoda i alata za savjetovanje. Strategija je osmišljena u skladu s logikom intervencije, uz stavljanje naglaska na relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, usklađenost i dodanu europsku vrijednost Uredbe TEN-E. Strategija savjetovanja poslužila je tome da se u obzir uzmu svi relevantni dokazi, uključujući podatke o troškovima, učinku na društvo te o mogućim koristima inicijative.- U okviru javnog savjetovanja na internetu provedenog u od 18. svibnja do 13. srpnja 2020. svi zainteresirani za ocjenu i preispitivanje Uredbe TEN-E mogli su dostaviti svoje mišljenje. Javno savjetovanje na internetu provedeno je s pomoću sustava EU Survey. Upitnik je bio dostupan na 23 službena jezika EU-a. Bio je prvenstveno namijenjen građanima i organizacijama (npr. nevladinim organizacijama, tijelima lokalne samouprave, lokalnim zajednicama, poduzećima i industrijskim udruženjima) koji nemaju stručno znanje o Uredbi TEN-E. To je bilo vidljivo u broju zaprimljenih odgovora te u strukturi i tekstu upitnika. Kad je riječ o pitanjima postavljenima u okviru javnog savjetovanja kojima se nastojala utvrditi

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E003&from=EN>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E004&from=EN>

³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E006:EN:HTML>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/PRO/02&from=EN>

relevantnost Uredbe TEN-E, javnost je najvažnijima smatrala pitanja u smislu njezinih ciljeva, kategorija infrastrukture te značajki projekata od zajedničkog interesa. Ispitanici sa stručnim znanjem o Uredbi TEN-E (npr. stručnjaci u nacionalnim nadležnim/regulatornim tijelima, operatori prijenosnog sustava, operatori distribucijskog sustava, promotori projekata u poduzećima, proizvođači energije, NVO-i sa specifičnim znanjima u tom području) pozvani su da ispune ciljanu anketu. Javnom savjetovanju na internetu moglo se pristupiti na internetskoj stranici Komisije „Have your say”, koja je sadržavala i poveznice na referentne dokumente i relevantne internetske stranice, primjerice o politici za TEN-E i europskom zelenom planu.

- Održana su četiri internetska seminara za dionike kako bi ih se dodatno informiralo i kako bi se od njih doabile strukturirane povratne informacije.
- Obrazloženje i procjena učinka uključuju odjeljak o načelu supsidijarnosti. Više informacija navedeno je u pitanju 2.2. u nastavku.

2.2 Je li u obrazloženju (i procjeni učinka) uz prijedlog Komisije odgovarajuće obrazložena usklađenost s načelom supsidijarnosti?

Da, i u obrazloženju i u procjeni učinka.

Infrastruktura za prijenos energije (uključujući međusobno povezanu odobalnu mrežu i infrastrukturu pametnih mreža) ima dodanu europsku vrijednost zahvaljujući svojim prekograničnim učincima te je neophodna za postizanje klimatski neutralnog energetskog sustava. Uredba TEN-E osigurala je vrijednost i pridonijela ostvarivanju rezultata u pogledu integracije energetskog tržišta Unije, konkurentnosti i sigurnosti opskrbe. Da bi se razvila prekogranična energetska infrastruktura, potreban je okvir regionalne suradnje među državama članicama. Propisima i mjerama na razini pojedinačnih država članica ti se infrastrukturni projekti ne mogu odgovarajuće u cijelosti provesti.

Za unutarnje energetsko tržište potrebna je prekogranična infrastruktura, za čiji je razvoj pak potrebna suradnja dviju država članica ili više njih, a sve one imaju vlastiti regulatorni okvir.

Uredba TEN-E pružila je dodanu vrijednost u odnosu na ono što se moglo ostvariti samo na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Zahvaljujući provedbi više od 40 ključnih projekata u području energetske infrastrukture od stupanja Uredbe TEN-E na snagu, većina je država članica ostvarila cilj od 10 % međupovezanosti za 2020. te razvila dobro povezane plinske mreže otporne na šokove. Energetsko tržište Unije bolje je integrirano i konkurentnije nego 2013. te je povećana energetska sigurnost Unije. Pristup ciljanom financiranju u okviru CEF-a omogućio je provedbu 95 projekata od zajedničkog interesa koji su inače imali poteškoća u pristupu financiranju u skladu s tržišnim pravilima.

Taj se napredak ne bi mogao postići samo djelovanjem na razini država članica. Razni dionici potvrdili su dodanu vrijednost Uredbe TEN-E i istaknuli važnost regionalne suradnje u provedbi prekograničnih projekata, transparentnosti, regulatorne sigurnosti i pristupa financiranju.

2.3 Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku, da države članice mogu same u dostatnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja (nužnost djelovanja EU-a)?

Propisi i djelovanja pojedinačnih država članica nisu dostatni za provedbu prioritetnih projekata u području energetske infrastrukture potrebnih za postizanje ciljeva predložene inicijative. Bez djelovanja na razini EU-a ne mogu se postići ciljevi utvrđeni u Ugovoru u smislu promicanja međupovezanosti i interoperabilnosti mreža pojedinih država članica.

(a) Imaju li problemi koji se rješavaju znatne/istaknute transnacionalne/prekogranične aspekte? Jesu li oni kvantificirani?

U pravnoj osnovi za transeuropske mreže (vidjeti prethodnu točku 1.1.) utvrđuje se da je riječ o pitanju prekogranične prirode. To je vidljivo i u cilju inicijative, odnosno olakšavanju razvoja odgovarajućih energetskih infrastruktura u cijelom EU-u i njegovu susjedstvu kako bi se omogućilo postizanje energetskih i klimatskih ciljeva EU-a, a posebno ciljeva za 2030./2050., te tržišna integracija, konkurentnost i sigurnost opskrbe. Konkretnije, predloženim se djelovanjem omogućuje utvrđivanje prekograničnih projekata i ulaganja u cijelom EU-u i u susjednim zemljama koji su potrebni za energetsku tranziciju i postizanje klimatskih ciljeva. Osim toga, nastoji se poboljšati planiranje prekogranične infrastrukture za integraciju energetskih sustava i odobalnih mreža.

(b) Bi li djelovanje na nacionalnoj razini ili izostanak djelovanja na razini EU-a bilo u suprotnosti s ključnim ciljevima Ugovora⁵ ili znatno naštetilo interesima drugih država članica?

Ciljevi utvrđeni u članku 170., točnije uspostava i razvoj transeuropskih mreža u području prometa, telekomunikacija i energetske infrastrukture, ne bi se mogli postići bez djelovanja na razini EU-a. Nastoje se promicati međupovezanost i interoperabilnost nacionalnih mreža, kao i pristup tim mrežama. U tom kontekstu mora se uzeti u obzir potreba povezivanja otočnih regija, regija bez izlaza na more i rubnih regija sa središnjim regijama Unije.

(c) U kojoj mjeri države članice imaju sposobnosti ili mogućnosti donijeti odgovarajuće mjere?

Djelovanjem na nacionalnoj razini mogu se uvesti odgovarajuće mjere kako bi se nadopunilo djelovanje na razini EU-a i omogućilo postizanje ciljeva u ovom području politike. Mjere se, među ostalim, mogu odnositi na nacionalne mreže povezane s prekograničnim mrežama te na nacionalnu provedbu mjera, uključujući izdavanje dozvola za prekogranične projekte. No bez koordiniranog pristupa transeuropskim energetskim mrežama na razini EU-a ne bi bilo moguće utvrditi ni uspostaviti međupovezanosti potrebne za dekarbonizaciju energetskog sustava, bolju integraciju tržišta, konkurentnost i sigurnost opskrbe.

(d) Kako se problem i njegovi uzroci (npr. negativni vanjski učinci, učinci prelijevanja) razlikuju na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini EU-a?

Dva se ključna problema rješavaju predloženim djelovanjem, a odnose se na nacionalnu, regionalnu i lokalnu razinu. Kao prvo, vrsta i opseg razvoja prekogranične infrastrukture nisu u potpunosti usklađeni s ciljevima energetske politike EU-a, posebno kad je riječ o europskom zelenom planu i cilju postizanja klimatske neutralnosti. Kao drugo, kašnjenja u provedbi ključnih infrastrukturnih projekata utječu na sve razine EU-a u pogledu niže razine integracije tržišta, konkurentnosti i sigurnosti opskrbe.

(e) Je li problem raširen u cijelom EU-u ili ograničen na nekoliko država članica?

Problemi navedeni u prethodnim pododjeljcima javljaju se u svim državama članicama i rašireni su u cijelom EU-u. Sve države članice moraju dodatno dekarbonizirati svoje energetske sustave i pridonijeti postizanju klimatske neutralnosti do 2050. te će imati koristi od viših razina integracije tržišta, konkurentnosti i sigurnosti opskrbe.

(f) Jesu li države članice pretjerano opterećene pri ostvarivanju ciljeva planirane mjere?

Mjerama koje bi se provele samo na razini države članice ne bi se mogli postići ciljevi predložene

⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_hr

inicijative. Koordiniranim pristupom na razini EU-a u području planiranja prekogranične infrastrukture i utvrđivanja prioritetnih infrastrukturnih projekata na temelju regionalne suradnje pridonijet će se povećanju učinkovitosti.

- (g) Kako se stavovi/preferirani načini djelovanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela razlikuju diljem EU-a?

Nacionalna, regionalna i lokalna tijela su tijekom savjetovanja s dionicima podržala djelovanje na razini EU-a.

2.4 Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku, da se ciljevi predloženog djelovanja zbog svojih razmjera ili učinaka mogu bolje ostvariti na razini Unije (dodata vrijednost EU-a)?

Djelovanjem na razini EU-a ostvaruje se jasna dodana vrijednost u usporedbi s nacionalnim politikama, što je vidljivo iz postojeće Uredbe TEN-E i koristi koje su dosad ostvarene. Učinkovitim povezivanjem mreža država članica i uklanjanjem uskih grla poboljšali su se integracija tržista među državama članicama i konkurentnost, što je vidljivo iz napretka u postizanju ciljeva međupovezanosti i konvergencije cijena energije u cijelom EU-u.

- (a) Donosi li djelovanje na razini EU-a nedvojbene koristi?

Uredbom TEN-E uspostavljen je novi pristup planiranju prekogranične energetske infrastrukture. Njime se dionici povezuju u regionalne skupine kako bi se utvrdili projekti od zajedničkog interesa koji pridonose razvoju prioritetnih koridora i tematskih područja energetske infrastrukture te kako bi se pridonijelo provedbi tih projekata.

Uz djelotvoran i troškovno učinkovit pristup planiranju infrastrukture, Uredbom su unaprijeđeni i postupci izdavanja dozvola tako da se od država članica zahtijeva da uspostave pojednostavljeni postupak izdavanja dozvola za projekte od zajedničkog interesa, pri čemu se odluke o izdavanju dozvole moraju donijeti u roku od tri i pol godine. Ti projekti moraju imati status najvećeg nacionalnog prioriteta i biti uključeni u nacionalne planove za razvoj mreže. Osim toga, u Uredbi je predviđena i regulatorna pomoć, pravila i smjernice za prekograničnu raspodjelu troškova i poticaje povezane s rizikom te osiguran pristup mogućnostima financiranja iz Instrumenta za povezivanje Europe.

Od njezina donošenja 2013. Uredba TEN-E omogućila je provedbu više od 40 ključnih projekata energetske infrastrukture, a do 2022. očekuje se provedba dalnjih 75 projekata. Financijska potpora iz Instrumenta za povezivanje Europe u iznosu od 4,7 milijardi EUR omogućila je provedbu 95 projekata od zajedničkog interesa. Od 2014. iz Instrumenta za povezivanje Europe financirano je 149 djelovanja, od toga 114 studija (519 milijuna EUR) i 35 radova (4,2 milijarde EUR). Od ukupnog proračuna koji je iznosio 4,7 milijardi EUR, 1,5 milijardi EUR dodijeljeno je za plinske projekte, a 2,8 milijardi EUR za projekte u području električne energije. Dosad je oko petine svih projekata od zajedničkog interesa primilo financijsku pomoć iz Instrumenta za povezivanje Europe za studije i/ili radove.

Dionici su uglavnom suglasni u pogledu europske dodane vrijednosti Uredbe, koja se postiže regionalnom suradnjom, pristupom financiranju, boljom informiranosti i transparentnosti te unaprijeđenim postupcima planiranja i izdavanja dozvola.

- (b) Postoje li ekonomije razmjera? Mogu li se ciljevi učinkovitije ostvariti na razini EU-a (veće koristi po jediničnom trošku)? Hoće li se poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržista?

Ocijenjeno je da je važeća Uredba TEN-E učinkovito pridonijela povezivanju mreža država članica i uklanjanju uskih grla. Poboljšali su se integracija tržišta među državama članica i konkurentnost, što je vidljivo iz napretka u postizanju ciljeva međupovezanosti i konvergencije cijena energije u cijelom EU-u. Provedbom projekata od zajedničkog interesa u području električne energije pomoći će se većini država članica da ostvare cilj od 10 % međupovezanosti za 2020. Stoga je energetsko tržište EU-a integriranije i konkurentnije nego što je bilo 2013. Projektima se omogućila i integracija prekogranične razmjene električne energije iz obnovljivih izvora i energije, čime se smanjila potreba za ograničavanjem opskrbe.

Sigurnost opskrbe, kao jedan od glavnih pokretača aktualne Uredbe TEN-E, znatno se poboljšala zahvaljujući projektima od zajedničkog interesa. Nakon što se trenutačni plinski projekti od zajedničkog interesa puste u rad početkom 2020-ih, Europa bi trebala imati dobro povezane plinske mreže otporne na šokove, a sve države članice imat će pristup najmanje trima izvorima plina ili svjetskom tržištu ukapljenog prirodnog plina. Ta diverzifikacija izvora plina jedan je od ključnih elemenata za povećanje energetske sigurnosti Unije.

- (c) Koje su koristi zamjene različitih nacionalnih politika i pravila homogenijim pristupom politike?

Na temelju važeće Uredbe TEN-E predložene su mjere kojima se želi ostvariti koordiniraniji pristup planiranju prekogranične infrastrukture, ubrzana provedba projekata i usklađeniji regulatorni tretman projekata od zajedničkog interesa. Time će se omogućiti učinkovitiji pristup projektima razvoja prekogranične infrastrukture i njihova pravodobnija provedba.

- (d) Jesu li koristi djelovanja na razini EU-a značajnije od gubitka nadležnosti država članica te lokalnih i regionalnih tijela (osim troškova i koristi djelovanja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini)?

Ubrzanje provedbe projekata energetske infrastrukture koji omogućuju postizanje ciljeva klimatske neutralnosti iz europskog zelenog plana i integraciju tržišta, konkurentnost i sigurnost opskrbe uz najmanji trošak za potrošače i poduzeća važan je prioritet za sve države članice. Stoga će djelovanje na razini EU-a omogućiti da se svim državama članicama pruži potpora u postizanju ključnih ciljeva energetske i klimatske politike.

- (e) Hoće li se poboljšati jasnoća zakonodavstva za one koji ga moraju provoditi?

Predloženo preispitivanje postojećeg okvira za TEN-E osigurat će promotorima projekata i nacionalnim tijelima veću pravnu jasnoću. Na primjer, pojasnit će se odredbe o regulatornom tretmanu projekata od zajedničkog interesa.

3. Proporcionalnost: kako bi EU trebao djelovati

3.1 Je li u obrazloženju (i procjeni učinka, ako postoji) uz prijedlog Komisije odgovarajuće obrazložena proporcionalnost prijedloga i izrijekom omogućeno ocjenjivanje usklađenosti prijedloga s načelom proporcionalnosti?

Proporcionalnost prijedloga obrazložena je i u procjeni učinka i u obrazloženju.

Inicijativa je u skladu s načelom proporcionalnosti. Obuhvaćena je područjem primjene djelovanja u području transeuropskih energetskih mreža, kako je utvrđeno u članku 170. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Intervencija politike proporcionalna je dimenziji i prirodi utvrđenih problema te postizanju utvrđenih ciljeva.

Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje općeg cilja, konkretno omogućivanja pravodobnog razvoja prikladne energetske strukture u cijeloj Uniji i njezinu susjedstvu kako bi se omogućilo postizanje energetskih i klimatskih ciljeva Unije u skladu s europskim zelenim planom, posebno kad je riječ o ciljevima za 2030./2050., uključujući cilj postizanja klimatske neutralnosti, ali i integraciju tržišta, konkurentnost te sigurnost opskrbe.

Komisija je na temelju rezultata ocjene procijenila nekoliko opcija politike iz četiriju područja utjecaja trenutačnog okvira za TEN-E, kao što su područje primjene, upravljanje/planiranje infrastrukture, izdavanje dozvola i sudjelovanje javnosti te regulatorni tretman.

Procjena i usporedba opcija (vidjeti posebno odjeljke 7. i 8. priložene procjene učinka) pokazale su da nijedna opcija sama po sebi nije dovoljna za postizanje utvrđenih ciljeva. Utvrđivanje paketa opcija politike koji je najprikladniji za postizanje konkretnih ciljeva temelji se na procjeni koja uključuje načelo proporcionalnosti.

3.2 Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku i informacija iz procjene učinka, ako postoji, obrazloženja ili drugih izvora, da je predloženo djelovanje odgovarajući način za ostvarenje predviđenih ciljeva?

Predloženo djelovanje uključuje mјere koje su prikladne za postizanje predviđenih ciljeva inicijative. Mјere su proporcionalne i ne prelaze ono što je potrebno. Bez djelovanja EU-a države članice ne bi mogle na zadovoljavajući način postići ciljeve. Dodatni troškovi vrlo su ograničeni, a uključene su i mјere za smanjenje izravnih troškova.

- (a) Je li inicijativa ograničena na aspekte koje države članice ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri ostvariti same, nego ih bolje može ostvariti Unija?

Bez djelovanja na razini EU-a države članice ne bi mogle utvrditi prikladne projekte prekogranične infrastrukture potrebne za postizanje ciljeva klimatske i energetske politike na temelju integriranog planiranja prekogranične infrastrukture. Predložene su mјere ograničene na aspekte koje države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići same.

- (b) Je li oblik djelovanja Unije (odabir instrumenta) opravdan, je li što jednostavniji i u skladu sa zadovoljavajućim ostvarenjem ciljeva koji se žele ostvariti i osigurava li usklađenost s tim ciljevima (npr. izbor između uredbe, (okvirne) direktive, preporuke ili alternativnih regulatornih metoda, kao što je suodlučivanje itd.)?

U okviru inicijative predlaže se da se preispita postojeća Uredba TEN-E, odnosno da se zadrži odabrani instrument koji dokazano dobro funkciona kako bi se postigli ciljevi u skladu s regulatornom metodom (suodlučivanje) kako je navedeno u članku 172. UFEU-a.

- (c) Ostavlja li se djelovanjem Unije što više prostora za donošenje odluka na nacionalnoj razini uz istodobno ostvarenje utvrđenih ciljeva na zadovoljavajući način? Npr. je li moguće ograničiti djelovanje Unije na minimalni standard ili upotrijebiti manje strog instrument politike ili pristup?

U članku 171. UFEU-a navodi se da Unija uspostavlja niz smjernica koje obuhvaćaju ciljeve, prioritete i osnovne crte mјera predviđenih u području transeuropskih mreža te da se tim smjernicama određuju projekti od zajedničkog interesa. Predložene se mјere temelje na tim odredbama kako bi se uspostavio okvir na razini EU-a potreban za postizanje ciljeva utvrđenih u UFEU-u.

- (d) Uzrokuje li inicijativa finansijske ili administrativne troškove za Uniju, nacionalne vlade, regionalna ili lokalna tijela, gospodarske subjekte ili građane? Jesu li ti troškovi razmjerni cilju

koji se ostvaruje?

Predložene mjere uglavnom su poboljšanja trenutačnog okvira za TEN-E. Ocjena je pokazala da trenutačna Uredba dobro funkcioniра. Tijekom savjetovanja s dionicima većina zainteresiranih dionika složila se da je Uredba troškovno učinkovita i da su njezine koristi veće od troškova. Inicijativa stvara ograničen dodatni finansijski i administrativni trošak za promotore projekata, Komisiju i Agenciju Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER). Predložene mjere za pojednostavljenje donijet će izravne koristi jer će se periodični izravni troškovi povezani s administrativnim opterećenjem sniziti zbog smanjenja obveza praćenja i izvješćivanja.

- (e) Jesu li, uz poštovanje prava Unije, uzete u obzir posebne okolnosti koje se odnose na pojedine države članice?

Nisu utvrđene nikakve posebne okolnosti koje se odnose na pojedine države članice.