

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Rozvoj systému správy
navrženého v souvislosti s rámcem politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030**

(průzkumné stanovisko na žádost Komise)

(2015/C 291/02)

Zpravodaj: Richard ADAMS

Spoluzpravodajka: Ulla SIRKEINEN

Dne 16. ledna 2015 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor na téma

Rozvoj systému správy navrženého v souvislosti s rámcem politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030

(průzkumné stanovisko).

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 8. dubna 2015.

Na 507. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 22. a 23. dubna 2015 (jednání dne 23. dubna), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 152 hlasy pro, 6 hlasů bylo proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Rámec politiky EU v oblasti klimatu a energetiky vychází z rozsáhlých předchozích právních předpisů, z nichž některé jsou prováděny neúplným a neúčinným způsobem. Vytvoření energetické unie bude vyžadovat ještě další právní předpisy a zvláště jejich striktní provedení. Pevný rámec správy má zásadní význam. Právní předpisy jsou však jen začátek a klíčem k úspěchu je správa. Provádění politiky vyžaduje angažovanost, zapojení, závazky a dobrou vůli všech zúčastněných stran. Nejúčinnější druh správy je takový, v jehož rámci jsou způsoby dosažení dohody ohledně určování a plnění cílů chápány jako společná činnost, do níž jsou zapojeny všechny zainteresované strany. EHSV proto doporučuje následující:

- strukturovaný dialog všech zúčastněných subjektů musí být začleněn do procesu správy, pokud mají být omezeny společenské překážky regulativních a politických opatření a mají být podporovány změny v chování a postojích občanů;
- zákonodárné orgány EU by měly definovat a rozvinout jasný politický vzor pro nastolení komplexního dialogu mezi dotčenými zainteresovanými stranami a účast v něm a pro angažovanost v otázkách přechodu na jiné zdroje energie (např. otázkách klimatu, sociální spravedlnosti a sociálního zabezpečení), jenž by byl doplňujícím a podpůrným opatřením energetické unie a úsilí EU v boji proti změně klimatu;
- dialog se sociálními partnery, aby byl zaručen takový přechod na jiné zdroje energie, který bude propojovat environmentální rozměr s rozměrem sociálním;
- to by mělo mít v první řadě podobu nezávislého a důvěryhodného evropského energetického dialogu, který by všem zúčastněným stranám umožňoval vyvážené zastoupení a výměnu informací, vyjadřování názorů a ovlivňování vytváření politik v oblasti energetiky, a tedy aktivní podíl na přechodu na jiné zdroje energie;
- konkrétně naléhavě vyzýváme Evropskou radu a Evropský parlament, aby při posuzování balíčku týkajícího se energetické unie přijaly jako akční body opatření stanovená v 6. části tohoto stanoviska, jež jsou zaměřena na uplatňování evropského energetického dialogu na podporu procesu správy.
- tento dialog bude probíhat na zvláštním fóru, kde se jej budou moci účastnit všechny zainteresované strany.

2. Úvod

2.1 Rozvoj energetické unie v EU a význam rozhovorů týkajících se dohody o změně klimatu v Paříži koncem roku 2015 vyžaduje účinné mechanismy správy pro přechod na jiné zdroje energie. V návaznosti na sdělení Komise týkající se rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 Evropská rada schválila tento rámec a rovněž souhlasila s rozvojem spolehlivého a transparentního systému správy s cílem zajistit, aby EU splnila své cíle energetické politiky. V rámci do roku 2030 byla navržena nová struktura správy vycházející z národních plánů pro bezpečnou, udržitelnou a konkurenceschopnou energii a rovněž soubor klíčových ukazatelů pro posouzení pokroku dosaženého v průběhu doby. Tento rámec by měl umožnit dosažení cílů pro rok 2030, usnadnit soudržnost na úrovni EU a zároveň zajistit flexibilitu na vnitrostátní úrovni. Silný proces správy by rovněž poskytl inspirativní model a příklad v rámci celosvětových jednání o klimatu.

2.2 Je nutné neustále zdůrazňovat potřebu účinné správy. Neúspěšné plnění lhůt třetího energetického balíčku navrženého s cílem dokončit silný a jednotný trh s energií v EU lze z velké části připsat nedostatkům v oblasti správy. Národní zájmy převážily tehdy, když nebyly v souladu s požadavky, které by posílily EU jako celek. Nový proces správy toto musí překonat.

2.3 Nejprve by měly být definovány národní cíle a navrhuje se opakovaný postup jak pro vnitřní rozvoj těchto plánů, tak pro koordinaci v soudržném rámci EU, který splňuje dohodnuté cíle EU. Plánují se tři fáze:

- 1) Komise vypracuje pokyny ohledně správy a národních plánů;
- 2) členské státy předloží své národní plány založené na opakujícím se postupu s Komisí a za konzultace se sousedními zeměmi;
- 3) Komise následně posoudí, zda jsou národní plány vhodné pro dosažení cílů s použitím dohodnutých úprav v rámci probíhajícího procesu až do jeho splnění. V záloze bude možnost legislativní struktury správy, pokud by se dobrovolný přístup neosvědčil.

2.4 Evropská komise má rozsáhlé zkušenosti s koncipováním a realizací struktur správy, což je zkušenost, již využívá pro tento soubor politických otázek. Toto stanovisko podporuje výše uvedený přístup, který však bude muset být striktně a s přesvědčením dodržován, přičemž opakující se proces bude mít krátké časové lhůty a výroční zprávy budou muset být důkladně analyzovány. Jak je uvedeno ve stanovisku Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030 ⁽¹⁾, EHSV zdůrazňuje svou výzvu adresovanou členským státům, aby pozitivně reagovaly na účinný a pádný postup správy a spolu s Komisí a s občanskou společností určily, jak může být plně realizován.

2.5 EHSV se domnívá, že tento rámec by měl být umožněn a posílen vytvářením a využíváním široké podpory ze strany zainteresovaných subjektů včetně sociálních partnerů – zaměstnavatelů a odborových organizací – prostřednictvím strukturovaného evropského energetického dialogu.

3. Povaha procesu správy

3.1 Proces správy musí být sladěný s právním rámcem, v němž je prováděn. Právní rámec stanoví účely a metody dosažení těchto cílů a musí vést k dlouhodobé politice jistoty a kontinuity, zejména v oblasti investic, odborné přípravy a pracovních míst. Měl by rovněž poskytnout příslušné ukazatele. Proces správy, který by měl být komplexní a měl by zahrnovat veškeré právní předpisy týkající se oblasti energetiky, musí být schopen řešit otázky, které jsou složité a u nichž existují odlišná hlediska a protichůdné zájmy. Správa by měla podporovat a doplňovat proces rozhodování a zároveň být schopna pružně řešit případné rychlé změny. Správa by měla být v zásadě rovněž schopna reagovat na názory společnosti, technologii, geopolitiku a trh.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 424, 26.11.2014, s. 39.

3.2 Systém správy musí rovněž umožňovat neustálé, vyvážené a reprezentativní vyjadřování názorů, preferencí, pohledů a hodnot a poskytovat způsob, jak průběžně přispívat informacemi k rozhodnutím a doladovat politiky. Správa musí usnadnit přizpůsobivost, samozřejmě nikoli prostřednictvím častých změn, ale předvídáním oblastí, v nichž se vyskytují rozdíly, a vytvářením soudržné a inkluzivní dynamiky.

3.3 Jedná se o náročné požadavky a je třeba reagovat na rostoucí skepsi ohledně schopnosti EU uskutečnit spravedlivý a účinný přechod na jiné zdroje energie. Sám proces správy proto vyžaduje jasný rámec, který účastníci akceptují. EHSV je toho názoru, že tradiční proces správy nebude moci splnit výše uvedené cíle bez zapojení a podpory občanské společnosti v celé Evropě. Tato skutečnost je uznána ve vizi energetické unie: „*Především je však naším cílem energetická unie, jejímž jádrem jsou občané, kteří přijmou odpovědnost za přechod na jiné zdroje energie.*“⁽²⁾ Z toho důvodu by měl vývoj spolehlivého a transparentního mechanismu pro dosažení cílů v oblasti energetiky a klimatu a energetické unie probíhat současně s víceúrovňovým procesem založeným na dialogu a soustředěným na informování a zapojování všech zúčastněných stran. Tento aspekt má zásadní význam a má-li být přechod na jiné zdroje energie spravedlivý, musí při něm být zohledněny změny na trhu práce a vyloučeny negativní sociální dopady.

3.4 Podle EHSV správa neznamena nárůst byrokracie, ale přijetí důsledného postupu založeného na zásadách a zaměřeného na politiky, jehož cílem je dosažení dohodnutých cílů EU. Správa by měla být součástí všech úrovní a měla by využívat odborné a běžné znalosti. EU je založena na hodnotách míru, demokracie, lidské důstojnosti, plurality, tolerance a solidarity. Tyto hodnoty, které musí vyústit v jasné etické zásady, jsou základem pro posouzení zásadních otázek v oblasti přechodu na jiné zdroje energie a mohou poskytnout všeobecný základ pro dohodu. Výzva spočívá v tom, jak tyto zásady převést do prosaditelného a účinného procesu, který by zohledňoval očekávání společnosti.

3.5 EHSV je přesvědčen, že hlavní společenské hodnoty týkající se výroby a spotřeby energie vyžadují, aby se na ně tento proces správy více zaměřil. Pokud mají občané pocit, že jsou jejich hodnoty a názory uznávány a projednávají se ve fóru, které akceptuje plně evropskou perspektivu, bude to významným přínosem, umožní to větší soudržnost politik a zvýšení důvěry, přičemž se zmírní dopad nepředvídaných politických změn. Dialog by měl určit ty prvky, na nichž se zakládají rozhodnutí přijatá zeměmi, v nichž probíhá přechod na jiné zdroje energie. Tato rozhodnutí často vyplývají ze subjektivních hodnocení dané společnosti, týkajících se například životního prostředí, která opomíjejí technické a ekonomické aspekty. Za těchto okolností, zejména pokud se budou lišit vnitrostátní, regionální, místní a osobní názory ohledně energetiky, může výzva k jednotné, společné či evropské perspektivě přesahovat tendenci osobních, místních, krátkodobých či národních zájmů.

3.6 Konkrétně spočívá víceúrovňový dialog ve sdělování těchto zásad všem zúčastněným stranám a ve stanovení rámce, v němž se budou moci projednávat a v jehož rámci se budou řešit otázky, pokud možno na místní, regionální a celostátní úrovni a na úrovni sousedních zemí. Nejedná se o rozhodovací proces, ačkoliv činitelé přijímající rozhodnutí musí naslouchat a být otevření připomínkám a účastníci by to měli chápat.

4. Víceúrovňový dialog jako zásadní prvek správy

4.1 Politiky EU a jednotlivých členských států v oblasti energetiky mají přímý a významný dopad na život občanů. Obsah a důvody těchto politik však často nejsou jasné široké veřejnosti a občanská společnost je může špatně chápat. To je příčinou obecně slabé veřejné podpory nebo mylných představ týkajících se základních aspektů budoucího rozvoje EU. Přináší to negativní důsledky a existuje mnoho případů, kdy občanská společnost není informována ani zapojována jak v rámci vnitrostátní, tak i evropské energetické politiky, což způsobuje všeobecnou nedůvěru a to, že politiky ne vždy dosáhnou kýžených výsledků.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Aby se jednalo o inkluzivní proces, musí občané, organizace občanské společnosti, vnitrostátní a místní orgány a všechny druhy organizací působících v oblasti energetiky přispívat prostřednictvím dialogu k navrhovanému mechanismu správy. Tak se bude kombinovat regionální, státní a evropská perspektiva s cílem poskytnout operativní přidanou hodnotu vytváření politik a jejich provádění: je nutné provést kroky na vnitrostátní a regionální úrovni, ale zároveň zohlednit širší (evropskou) perspektivu.

4.3 Tento proces dialogu se bude soustředit na energetiku jako rozhodující faktor pro uskutečnění spravedlivého a udržitelného přechodu na jiné zdroje energie a realizaci politiky šetrné ke klimatu. Musí se v něm uznat potřeby znevýhodněných osob a široká škála sociálních a environmentálních otázek spojených s energetikou. Evropský energetický dialog, jenž se bude zabývat i problematikou klimatu, stanoví dobrovolný přístup a pojetí, definované jako společenská smlouva o energetice, kterou budou moci použít činitelé přijímající rozhodnutí jako smysluplný a důležitý rámec pro společnost. V dialogu se bude nadále pokračovat při provádění praktických opatření zúčastněnými stranami a občany. V krátkodobém horizontu by se měl evropský energetický dialog z důvodů účinnosti a nezbytného plnění požadavků procesu správy soustředit na politické iniciativy, které jsou široce přijímané, a na otázky převzetí odpovědnosti.

4.4 Tento proces rovněž umožní větší soudržnost politiky a upevnění znalostí v konkrétních oblastech – například co se týče zvláštních potřeb ostrovů a vztahů se třetími zeměmi v oblasti energetiky.

5. Úzká vazba na proces správy

5.1 Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky je obecně definován jako cílený. To znamená, že členské státy mění svou skladbu zdrojů energie a strategie energetické účinnosti tak, aby si zachovaly státní suverenitu, doplňovaly se se sousedními zeměmi a přibližovaly se k cílům dohodnutým na úrovni EU. Návrh struktury správy (viz odstavec 2.3) obsahuje všeobecný rámec pokynů, který navrhla Komise a na něj navazují diskuse na regionální úrovni a předkládání, posuzování a přezkum národních programů i průběžné úpravy, dokud není dosaženo uspokojivého závěru.

5.2 EHSV tento přístup důrazně podporuje a věří, že je v souladu s naléhavou potřebou zajistit bezpečnější, konkurenceschopnější a ekologičtější dodávky energie v celé Evropě. Struktura správy by měla rovněž pomoci minimalizovat požadavky na hlášení a snížit související administrativní zátěž. Měla by brát v úvahu velmi relevantní a silící regionální a přeshraniční prvky činnosti v oblasti energetiky. Účinnost takového přístupu však bude vyžadovat soudržnou politickou vůli, která musí vycházet ze sbližování postojů občanů ve všech 28 členských státech.

5.3 EHSV je toho názoru, že evropský energetický dialog plní v tomto procesu formativní a trvalou úlohu, co se týče provádění a podpory zúčastněných subjektů, jakmile je dosaženo dohody. Z toho důvodu je třeba tento dialog bezodkladně nastolit prostřednictvím silného politického vedení jako integrovaný zakládající proces, zvláště vzhledem k tomu, že národní plány jsou dohodnuté a provádějí se před rokem 2020. Výbor již dříve doporučil zařazení energetického dialogu do sdělení o energetické unii a pozitivně hodnotí, že k tomu došlo: „*vést dialog o energetice se zúčastněnými stranami v zájmu poskytování informací pro tvorbu politiky a podpory aktivní účasti na řízení přechodu na jiné zdroje energie*“⁽³⁾. Konstatuje, že dosud není stanoveno konkrétní opatření v oblasti správy, které by poskytlo nezbytnou podporu k vytvoření podpůrné struktury evropského energetického dialogu, a naléhavě žádá, aby Rada a Parlament toto napravily tím, že přijmou opatření týkající se dialogu navržená v 6. části tohoto stanoviska.

5.4 Proces správy se nachází na rozhraní mezi politikou a prováděním. V případě energetiky má umožnit nalézt řešení založená na celé řadě ústupků a kompromisů, které budou v reálném životě nutné. Podle názoru Výboru plní evropský energetický dialog, jež navrhuje, zásadní úlohu při usnadňování tohoto procesu. Přechod na jiné zdroje energie představuje pokrok, změnu a nevyhnutelně vyvolá určitý odpor. Evropský energetický dialog může omezit neshody mezi zúčastněnými stranami na všech úrovních a mezi členskými státy.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5 Evropský energetický dialog bude procesem, který bude podporovat provádění cílů energetické unie tím, že umožní všem zúčastněným stranám vyměňovat si informace, vyjadřovat názory a ovlivňovat vytváření politik v oblasti energetiky. Evropský energetický dialog bude posilovat chápání nezbytných kompromisů, ztotožnění s vizemi, příspěvky k řešení a jejich přijetí a v konečném důsledku změny chování na podporu politických opatření, na nichž bude stavět energetická unie. Široký evropský energetický dialog umožní, aby byly lépe vyjadřovány národní preference v oblasti energetiky, byly lépe zohledňovány na úrovni EU a byly přínosné pro politické činitele.

Evropský energetický dialog umožní:

- lépe chápat tvorbu a provádění politik energetické unie a přispívat ke zviditelnění, přijetí a úspěchu této klíčové priority Komise;
- informovaný názor veřejnosti, který zaručí větší politickou jistotu, a důkaz otevřeného a cíleného procesu orientovaného na výsledky. Tento informovaný názor bude výsledkem praktické kombinace celoevropského interaktivního evropského energetického dialogu a každodenních poznatků;
- lepší chápání spotřebitelů energie, jakou úlohu mají plnit a jaká opatření mají k dispozici pro zvýšení úspor energie, což vede k většímu zapojení spotřebitelů, jež je základem pro obnovený a pozitivní vztah s dodavateli energie;
- „neutrální prostor pro diskusi“, jenž zvyšuje důvěryhodnost a legitimitu prostřednictvím vytváření rámce umožňujícího diskusi, spíše než předložením předem stanovených závěrů.

6. Možný postup provádění

6.1 Stejně jako v případě formálního procesu správy bude muset být evropský energetický dialog i přesto, že je svou povahou celoevropský, vytvořen v každém členském státě, bude muset uznávat stávající vnitrostátní iniciativy v oblasti energetického dialogu a zároveň zahrnovat cíle rámce v oblasti klimatu a energetiky. Tam, kde již vnitrostátní energetický dialog existuje, by bylo oboustranně přínosné jeho propojení s evropským energetickým dialogem a poskytno by strukturovaný, ale pružnější mechanismus, který podpoří Komisi při přezkumu prvků národního plánu, umožní zaměřit se na informování spotřebitelů, pomůže dodavatelům energie zapojit se a budovat důvěru, a bude zprostředkovávat četné obavy různých skupin ohledně zabezpečení dodávek energie, dostupnosti a udržitelnosti. Obecně budou nezbytné tyto kroky:

- budou nutné značné finanční prostředky a zdroje pro evropský energetický dialog. Bude zřízen mechanismus za účelem vytvoření nezávislého a nestranného fondu prostředků, které budou čerpány především od zainteresovaných subjektů v rámci výroby energie a dodavatelského řetězce a budou doplněny o vhodnou podporu EU a vlád členských států. Celkově bude evropský energetický dialog představovat vysoce nákladově efektivní způsob zapojení všech možných spotřebitelů energie do energetické modulace a uznávání a stimulace přispění „prozumentů“;
- Komise by měla poskytnout jasné pokyny ohledně struktury národních plánů, možnosti aktualizací/oprav, oznamovací povinnosti a vykonatelnosti vnitrostátních plánů, přičemž evropský energetický dialog vypracuje po konzultaci s Komisí a všemi klíčovými zúčastněnými stranami pokyny pro zavedení národního dialogu v oblasti energetiky;
- bude vytvořena zcela nezávislá struktura koordinující evropský energetický dialog, která bude podporovat činnost a provádění ve všech členských státech. Tato struktura by měla mimo jiné přispět k nezbytnému přezkumu ze strany Komise zaměřenému na obsah a ambice národních plánů i jejich provádění. To zdůrazní možný přínos zainteresovaných stran ke tvorbě politik;

- zavést ve všech členských státech vnitrostátní proces zapojení a podpory zúčastněných stran v délce 12 měsíců, jenž umožní vypracovat program pro účast a dialog, v jehož rámci bude jedním z hlavních témat diskuse o prioritách národního plánu. Tento proces by měl rovněž zajistit předvídatelnost a stabilitu národních plánů;
- uskutečnit se diskuse o národních plánech a diskuse na regionální úrovni se skupinami sousedních států zaměřenými na evropský energetický dialog. Národní plány členských států by měly poskytnout informace o konzultacích se sousedními členskými státy, mimo jiné v rámci evropského energetického dialogu, a o oblastech regionální spolupráce, které z nich vyplývají;
- poté proběhnou diskuse na úrovni EU mezi všemi skupinami zapojenými do energetického dialogu. Tyto diskuse, které se uskutečňují prostřednictvím nezávislé koordinační struktury, by měly mít poradní funkci vůči institucím EU a měly by posílit nákladovou efektivnost politik EU a členských států;
- na podporu rozvoje politiky prostřednictvím účasti a zapojení budou plně využívány on-line nástroje, například ty, které vypracovalo GR CONNECT.

6.2 EHSV schválil podrobnější nástin evropského energetického dialogu ve svém stanovisku k tématu Potřeby a způsoby zapojení veřejnosti v oblasti energetické politiky⁽⁴⁾. Evropský energetický dialog je zamýšlen jako stálý „dialog“, který je úplněji popsán jako nezávislý proces zapojující všechny zainteresované subjekty a využívající osvědčené postupy zapojení, který plní důvěryhodnou a trvalou úlohu při přechodu na jiné zdroje energie. EHSV se v této iniciativě plně angažuje, ujme se vedení a bude spolu s dalšími poskytovat aktivní podporu.

7. Závěrečné poznámky

7.1 EHSV vítá prohlášení Komise⁽⁵⁾, v němž se uvádí, že bude třeba vytvořit takovou strukturu správy, která zohlední názory Evropského parlamentu, členských států a zúčastněných stran. Jasný souhlas a podpora občanské společnosti ulehčí cestu k dosažení náročných cílů. Tím, že se proces správy podporovaný evropským energetickým dialogem bude dotýkat životů občanů a jejich zájmů, se energetická unie přiblíží očekáváním občanů. To zajistí porozumění energetickým výzvám a kompromisům a zlepší přijatelnost a důvěru – v neposlední řadě prokázáním schopnosti naslouchat zúčastněným stranám a zapojit je.

7.2 Navíc dojde k výraznému snížení dlouhodobých politických nákladů, jelikož proběhne proces, v jehož rámci se budou všechny zúčastněné strany podílet na navrhování přechodu na jiné zdroje energie, který si přeje většina lidí, jenž bude zaměřený do budoucna a bude se vyznačovat pragmatičností. Jedná se o otázku, která se týká všech a může je vést k pozitivnímu přehodnocení vnímání EU a jejích procesů a uznat přidanou hodnotu EU a otevřené správy.

V Bruselu dne 23. dubna 2015.

Předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 161, 6.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Sdělení Komise „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“ (COM(2014) 15 final).