

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om udvikling af forvaltningssystemet foreslået i henhold til rammen for klima- og energipolitikkerne frem til 2030

(sonderende udtalelse på anmodning af Kommissionen)

(2015/C 291/02)

Ordfører: Richards ADAMS

Medordfører: Ulla SIRKEINEN

Kommissionen besluttede den 16. januar 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om

»Udvikling af forvaltningssystemet foreslået i henhold til rammen for klima- og energipolitikkerne frem til 2030«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 8. april 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 23. april, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 6 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Rammen for EU's klima- og energipolitikker er baseret på omfattende tidligere lovgivning, hvoraf en del kun er ufuldstændigt omsat eller ineffektivt implementeret. For at gøre energiunionen til virkelighed skal der indføres yderligere lovgivning, og det er navnlig vigtigt, at denne yderligere lovgivning implementeres nøje. En robust forvaltningsramme er af vital betydning. Lovgivning er blot indledningen — forvaltning udgør nøglen til gennemførelsen. Gennemførelsen af en politik forudsætter forpligtelse, involvering, engagement og velvilje fra alle aktører. Den mest effektive form for forvaltning er den, hvor metoderne til at aftale, hvordan målsætningen skal defineres og gennemføres, ses som et fælles anliggende, der inddrager samtlige aktører. På denne baggrund fremsætter EØSU følgende anbefalinger:

- En struktureret dialog mellem alle aktørerne bør kædes sammen med forvaltningsprocessen, hvis man ønsker at reducere de samfundsmæssige blokeringer i forhold til lovgivningsmæssige og politiske tiltag og at understøtte ændringer i borgernes adfærd og holdninger.
- EU's lovgivende institutioner bør som en understøttende proces parallelt med energiunionen og EU's kamp mod klimaændringerne artikulere og udvikle et tydeligt politisk lederskab med henblik på at etablere og deltage i en omfattende dialog mellem de berørte aktører om spørgsmål i relation til energiomstillingen (bl.a. klima, social retfærdighed og sikkerhed).
- EØSU tilskynder til en dialog med arbejdsmarkedets parter for at sikre en energiomstilling, der kombinerer miljøhensyn og sociale hensyn.
- Dette bør navnlig tage form af en uafhængig og tillidsskabende europæisk energialog, som sikrer, at alle aktører repræsenteres på afbalanceret vis med henblik på at udveksle information, udtrykke synspunkter og øve indflydelse på politikudformningen vedrørende energispørgsmål og dermed aktivt engagere sig i energiomstillingen.
- EØSU opfordrer specifikt Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet til i forbindelse med deres overvejelser om energiunionspakken som handlingspunkter at vedtage de tiltag, der er beskrevet i denne udtalelses afsnit 6 om implementeringen af den europæiske energialog til støtte for forvaltningsprocessen.
- Denne dialog tilrettelægges inden for rammerne af et særligt forum med deltagelse af samtlige berørte parter.

2. Indledning

2.1. Udviklingen af en energiunion i EU og betydningen af klimaforhandlingerne i Paris i slutningen af 2015 kræver effektive forvaltningsmekanismer vedrørende energiomstillingen. Efter Kommissionens meddelelse om politikrammen for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030 godkendte Det Europæiske Råd meddelelsen og nåede ligeledes til enighed om udviklingen af et pålideligt og gennemsigtigt forvaltningssystem for at sikre, at EU kan opfylde sine energipolitiske målsætninger. I forbindelse med 2030-rammen blev der foreslået en ny forvaltningsramme baseret på nationale planer for sikker, bæredygtig og konkurrencedygtig energi samt en række nøgleindikatorer for at vurdere fremskridtene over tid. Denne ramme skulle bane vej for, at 2030-målene kan indfris, og samtidig styrke kohærensens på EU-plan og sikre fleksibilitet på nationalt plan. En stærk forvaltningsproces vil endvidere udgøre et opmuntrende forbillede og eksempel i forbindelse med de globale klimaforhandlinger.

2.2. Behovet for en effektiv forvaltning kan ikke understreges nok. At tidsfristerne for den tredje energipakke, hvis sigte er at fuldende et stærkt indre energimarked i EU, ikke har kunnet overholdes, skyldes i vid udtrækning forvaltningsmæssige svagheder. Nationale interesser har domineret, når de har afvejet fra behov, der vil styrke EU som helhed. En ny forvaltningsproces skal løse dette problem.

2.3. Indledningsvis skal der fastlægges nationale mål, og der foreslås en iterativ proces både for den interne udvikling af sådanne planer og for koordinering i en kohærent EU-ramme, som lever op til aftalte EU-mål. Der lægges op til tre trin:

- 1) Kommissionen udarbejder retningslinjer for forvaltningen og de nationale planer.
- 2) Medlemsstaterne forelægger deres nationale planer baseret på en iterativ proces med Kommissionen og rådføring med nabolande.
- 3) Derefter evaluerer Kommissionen, om de nationale planer er tilstrækkelige til at opfylde de fastsatte mål, med forhandlede tilpasninger i en fortløbende proces, indtil målene er nået. Muligheden for at fastlægge forvaltningsstrukturen gennem lovgivning, hvis frivillighedens vej ikke virker, holdes i baghånden.

2.4. Kommissionen har omfattende erfaringer med at skabe rammer for og implementere forvaltningsstrukturer, erfaringer, som den anvender på dette politikområde. Nærværende udtalelse støtter den ovenfor beskrevne tilgang, men indsatsen skal gennemføres uden slinger i valsen og med overbevisning, med korte tidsfrister for den iterative proces og skarpe og modige analyser som input til årsrapporterne. Som EØSU bemærkede i sin udtalelse om politikrammen for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030 ⁽¹⁾, opfordrer udvalget medlemsstaterne til at reagere positivt på en effektiv og stærk forvaltningsprocedure og i samråd med Kommissionen og civilsamfundet afgøre, hvordan den kan gennemføres fuldt ud.

2.5. EØSU mener, at denne ramme bør fremmes og styrkes ved, at der genereres og drages fordel af en bred støtte fra aktørerne, herunder arbejdsmarkedets parter — arbejdsgivere og fagforeninger — gennem en struktureret europæisk energidialog.

3. Forvaltningsprocessens art

3.1. Forvaltningsprocessen skal være forenelig med den retlige ramme, inden for hvilken den opererer. Den retlige ramme udstikker målsætninger og metoder til at nå målene og skal føre til langsigtet politisk forudsigelighed og kontinuitet, navnlig for investeringer, uddannelse og beskæftigelse. Den bør endvidere være forsynet med passende indikatorer. Forvaltningsprocessen, som skal være udtømmende og omfatte al energirelateret lovgivning, skal være gearret til at tackle situationer, som er komplekse, og hvor der er divergerende synspunkter og modstridende interesser. Forvaltningen skal støtte og komplementere beslutningsprocesserne og samtidig have den fornødne fleksibilitet til at håndtere potentielt hurtige forandringer. Det er centralt, at forvaltningen er lydør over for samfundsmæssige opfattelser, teknologi, geopolitik og markedet.

⁽¹⁾ EUT C 424 af 26.11.2014, s. 39.

3.2. Forvaltningssystemet skal tillige gøre det muligt, at synspunkter, præferencer, opfattelser og værdier kan komme til udtryk på fortløbende, afbalanceret og repræsentativ vis, og til stadighed levere input til beslutninger og finjustere politikken. Forvaltningen skal stimulere tilpasningsevnen, ikke gennem hyppige kursændringer, men ved at foregribe situationer med divergens og skabe en sammenhængende og inkluderende dynamik.

3.3. Der er tale om store krav, og den omsiggribende skepsis med hensyn til EU's evne til at gennemføre en rimelig og effektiv energiomstilling skal tages op. Selve forvaltningsprocessen fordrer derfor en tydelig ramme, som accepteres af deltagerne. Det er EØSU's opfattelse, at en traditionel forvaltningsproces ikke vil kunne opnå ovennævnte resultater uden civilsamfundets inddragelse og støtte overalt i EU. Dette erkendes i visionen for energiunionen: »Vigtigst af alt er vores vision en energiunion, hvor borgerne er i centrum, og hvor de tager ejerskab af energiomstillingen«⁽²⁾. Udviklingen af en pålidelig og gennemsigtig mekanisme, der sikrer resultater i forhold til energi- og klimamålsætningerne og energiunionen, bør derfor ske parallelt med en proces, der er baseret på dialog på flere niveauer, og som er centreret om oplysning og inddragelse af alle aktører. Dette er vitalt, og for at være fair skal energiomstillingen tage hensyn til ændringerne i arbejdsmetoderne og undgå negative sociale konsekvenser.

3.4. Ifølge EØSU indebærer forvaltning ikke en forøgelse af bureaukratiet, men derimod anvendelse af en kraftfuld principbaseret og politikorienteret tilgang, som sigter mod at nå de aftalte EU-målsætninger. Forvaltning bør gå på tværs af alle niveauer og tage afsæt i integration af specialistviden og viden fra hverdagen. EU er grundlagt på værdierne fred, demokrati, menneskelig værdighed, pluralisme, tolerance og solidaritet. Disse værdier, som skal omsættes til tydelige etiske principper, danner grundlaget for at evaluere centrale aspekter af energiomstillingen og kan udgøre et generelt udgangspunkt for enighed. Udfordringen består i at gøre disse principper til en gennemførlig og effektiv proces, som tager hensyn til samfundets forventninger.

3.5. Det er EØSU's opfattelse, at de underliggende samfundsmæssige værdier, som er forbundet med produktion og brug af energi, bør have en mere fremtrædende plads i denne forvaltningsproces. Når borgerne føler, at deres værdier og synspunkter anerkendes og debatteres i et forum, som anlægger et fuldt europæisk perspektiv, vil det indebære betydelige fordele, fremme en større politisk kohærens og udvikle større tillid, samtidig med at det kan udgøre en stødpude mod uforudsete politiske ændringer. Dialogen vil udkrystallisere de faktorer, der ligger til grund for et lands beslutning om energiomstilling. Disse er ofte afledt af det pågældende samfunds værdibetragtninger, for eksempel om miljøet, i højere grad end tekniske og økonomiske betragtninger. I betragtning af disse omstændigheder, og navnlig eftersom nationale, regionale, lokale og individuelle synspunkter om energi kan ændre sig, vil en opfordring til at anlægge et sammenhængende, fælles eller europæisk, perspektiv kunne række ud over en tendens til individuelle, lokale, kortsigtede eller nationale interesser.

3.6. En dialog på flere niveauer indebærer specifikt, at disse principper kommunikeres til alle aktører, og at der etableres en ramme, inden for hvilken de kan diskuteres, og problemer kan løses, hvor det er muligt, på lokalt, regionalt, nationalt og nabostatsplan. Der er ikke tale om en beslutningstagningsproces, selv om beslutningstagerne skal lytte og være åbne for bidrag, og deltagerne bør forstå dette.

4. Dialog på flere niveauer som et centralt forvaltningselement

4.1. EU's og medlemsstaternes energipolitikker har en umiddelbar og betydelig indvirkning på borgernes hverdag. Imidlertid er substansen i og rationalet bag disse politikker ofte ikke tydelige for offentligheden, ligesom de kan blive misforstået af civilsamfundet. Dette fører til en generelt set svag opbakning i offentligheden eller til misopfattelser i forhold til centrale aspekter af den fremtidige udvikling på EU-plan. Dette har skadelige konsekvenser, ligesom der er mange tilfælde, hvor civilsamfundet ikke er blevet orienteret om eller involveret i energipolitikken på EU- og nationalt plan, hvilket fører til en generel mangel på tillid og til politikker, som ikke altid når de ønskede mål.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2. For at sikre, at dette bliver en inkluderende proces, skal borgerne, civilsamfundets organisationer, de nationale og lokale myndigheder og alle former for energioorganisationer gennem dialog medvirke til at støtte den foreslåede forvaltningsmekanisme. Dette vil kombinere regionale, nationale og europæiske perspektiver med henblik på at bibringe politikudformningen og -gennemførelsen operationel merværdi: indsatsen skal gennemføres på nationalt/regionalt niveau, men skal tage hensyn til det bredere (europæiske) billede.

4.3. Denne dialogproces vil fokusere på energi som et afgørende element for at opnå en retfærdig og bæredygtig omstilling og gennemføre en klimavenlig politik. Den skal tage hensyn til de dårligt stilledes behov og den brede vifte af sociale og miljømæssige hensyn i forbindelse med energi. Den europæiske energidialog, EED, inklusive klimaspørgsmål, vil formulere en frivillig tilgang og en forståelse — defineret som en samfundskontrakt om energi — som kan benyttes af beslutningstagerne som en substantiel og samfundsrelevant ramme. Den fortløbende dialog vil være aktiv i forbindelse med aktørernes og borgernes gennemførelse af praktiske tiltag. I første omgang og af hensyn til effektiviteten og behovet for at leve op til kravene i forvaltningsprocessen skal EED koncentreres om politikinitiativer, som har stærke elementer af accept og medejerskab.

4.4. Gennem en sådan proces kan der tillige skabes bedre politisk sammenhæng, ligesom den viden, der er på specifikke områder (for eksempel ømrådets særlige behov og energirelationer i forhold til ikke-EU-lande), kan konsolideres.

5. Tæt sammenknytning med forvaltningsprocessen

5.1. Overordnet set er klima- og energirammen defineret som værende målrettet. Dette indebærer, at medlemsstaterne fastlægger deres kurs med hensyn til deres strategier for energimiks og -effektivitet på en sådan måde, at den nationale selvbestemmelse opretholdes, samtidig med at der sikres komplementaritet i forhold til nabolandene og konvergens hen imod aftalte målsætninger på EU-plan. skitserede forvaltningsstruktur (se 2.3) består af en ramme af generelle retningslinjer, som er foreslået af Kommissionen, efterfulgt på regionalt plan af diskussioner, indsendelse, evaluering og gennemgang af nationale programmer og løbende tilpasninger, indtil man har nået et tilfredsstillende resultat.

5.2. EØSU bakker stærkt op om denne tilgang, idet udvalget finder den passende i forhold til det akutte behov for at sørge for sikrere, mere konkurrencedygtig og grønnere energiforsyning for alle borgere i EU. Forvaltningsstrukturen vil endvidere bidrage til at minimere rapporteringsbehovet og reducere det dermed forbundne bureaukrati. Den bør tage behørigt hensyn til energiaktiviteternes meget relevante og tiltagende regionale og grænseoverskridende dimension. Imidlertid kan en sådan tilgang kun blive effektiv, hvis der er en sammenhængende politisk vilje, og denne skal opbygges ved at skabe fælles fodslag blandt borgerne i alle 28 medlemsstater.

5.3. EØSU mener, at EED spiller en dannende rolle gennem hele processen, og at den bør videreføres i forbindelse implementeringen og støtte til interessenterne, når først der er opnået enighed. Der er derfor ingen tid at spilde med hensyn til gennem et stærkt politisk lederskab at etablere EED som en tilknyttet grundlæggende proces, navnlig da forventningen er, at de nationale planer er vedtaget og implementeret inden 2020. EØSU har tidligere anbefalet, at energidialogen inkorporeres i meddelelsen om energiunionen, og er tilfreds med, at dette er sket: »Indgå i en energidialog med interessenter for at støtte den politiske beslutningstagning og det aktive engagement i forvaltningen af energioplægningen«⁽³⁾. Udvalget bemærker, at der fortsat ikke udpeges et specifikt forvaltningstiltag, som kan sikre det nødvendige grundlag for at etablere de relevante EED-støttestrukturer, og opfordrer til, at Rådet og Europa-Parlamentet råder bod på dette ved at vedtage de dialogtiltag, der foreslås i afsnit 6 af denne udtalelse.

5.4. En forvaltningsproces befinder sig i grænsefladen mellem politik og implementering. På energiområdet skal processen befordre løsninger i forhold til de mange afvejninger og kompromiser, som i den virkelige verden vil være uundgåelige. EØSU opfatter den foreslåede europæiske energidialog som et helt afgørende smøremiddel i denne proces. Energiomstillingen vil være forbundet med bevægelse, forandring og uvægerligt en vis portion gnidninger. EED kan reducere gnidningerne mellem aktører på alle niveauer og mellem medlemsstaterne.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5. EED vil være en proces, der understøtter gennemførelsen af målsætningerne i forbindelse med energiunionen, idet alle aktører får mulighed for at udveksle oplysninger, tilkendegive synspunkter og influere på politikformuleringen om energispørgsmål. EED vil befordre forståelsen for de nødvendige afvejninger, medejerskab til visionen, bidrag til og accept af løsningerne og i sidste ende adfærdændringer til støtte for de politiktiltag, der ligger til grund for energiunionen. Med en bred EED vil de nationale energipræferencer bedre kunne blive formidlet og inkorporeret på EU-niveau, ligesom dialogen kan være til gavn for beslutningstagerne.

EED vil tilvejebringe:

- bedre forståelse for formuleringen og implementeringen af politikken vedrørende energiunionen og dermed bidrage til, at denne centrale prioritet for Kommissionen kan blive mere synlig, bedre accepteret og mere vellykket
- bedre oplysning af offentligheden og dermed større politisk sikkerhed og klarhed om en åben, målrettet og resultatorienteret proces. Denne bedre oplysning vil udspringe af en praktisk kombination mellem den interaktive EED-konversation i hele EU og viden fra hverdagen
- bedre forståelse blandt energiforbrugere om den rolle, de spiller, og de foranstaltninger, de har adgang til for at styrke deres energiøkonomi, hvilket fører til øget forbrugerengagement, som udgør grundlaget for et fornyet og positivt forhold til energileverandørerne
- et »neutralt samtalerum«, som kan skabe tillid og legitimitet ved at etablere rammer for og fremme diskussionen, snarere end at foreslå en forudfattet konklusion.

6. Mulige implementeringsveje

6.1. Som det er tilfældet for den formelle forvaltningsproces, vil EED trods sin paneuropæiske karakter skulle etableres i hver enkelt medlemsstat, idet der tages hensyn til eksisterende nationale energialoginitiativer, samtidig med at målsætningerne for klima- og energirammen indarbejdes som mål. Der, hvor nationale energialoger allerede eksisterer, kan integration i EED være til gensidig gavn og sørge for en struktureret og samtidig mere fleksibel mekanisme, som kan støtte Kommissionen, når den evaluerer elementerne i den nationale plan, og udgøre et fokuspunkt for oplysning til forbrugerne, idet energileverandørerne hjælpes til at engagere sig og opbygge tillid, samtidig med at der skabes en kanal for de forskellige gruppers mange bekymringer om energisikkerhed, -priser og -bæredygtighed. Sammenfattende vil følgende skridt være nødvendige:

- Der vil være behov for betydelig finansiering og betydelige ressourcer til EED. En mekanisme vil blive indført med henblik på at etablere en uafhængig og upartisk finansieringspulje, som primært stammer fra aktører i hele energiproduktions- og energiforsyningskæden, suppleret af passende støtte fra EU og medlemsstaterne. Overordnet set vil EED være en særdeles omkostningseffektiv vej til at inddrage alle typer forbrugere i energidiversificeringen og at anerkende og fremme producentforbrugernes bidrag.
- Samtidig med at Kommissionen skal sørge for en tydelig vejledning om de nationale planers struktur, muligheden for ajourføringer/ændringer, rapporteringsforpligtelser og gennemførligheden af nationale planer, vil der som led i EED i samråd med Kommissionen og alle centrale aktører blive udviklet retningslinjer for etablering af nationale energialoger.
- Der vil blive oprettet en fuldstændigt uafhængig koordinerende EED-struktur for at fremme handling og implementering i de enkelte medlemsstater. Denne struktur vil blandt andet bidrage til Kommissionens nødvendige gennemgang af de nationale planers indhold og målsætninger samt deres gennemførelse. Dette vil belyse de bidrag, som aktørerne kan yde til politikudformningen.

- En national tolv måneders proces for interessenterne engagement og støtte i hver medlemsstat vil munde ud i, at der etableres et inddragelses- og dialogprogram med debat om prioriteterne i den nationale plan som vigtigste emne. Som led i en sådan proces skal der også ses på, hvordan det kan sikres, at de nationale planer bliver forudsigelige og stabile.
- Der vil være en debat om de nationale planer og regionale diskussioner med nationale EED-grupper i nabolandene. I medlemsstaternes nationale planer skal der gøres rede for konsultationer med nabomedlemsstater, blandt andet inden for rammerne af EED, og for, hvilke områder for regionalt samarbejde der er kommet ud af disse konsultationer.
- Efterfølgende vil der på EU-plan være diskussioner mellem alle energidialoggrupperne. Disse diskussioner, som vil blive kanaliseret via den uafhængige koordinerende struktur, bør have rådgivende status i forhold til EU-institutionerne og styrke omkostningseffektiviteten af EU's og medlemsstaternes politikker.
- Der vil blive gjort fuld brug af onlineredskaber, for eksempel dem, der udvikles af GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi, til at fremme en politikudvikling gennem deltagelse og engagement.

6.2. En mere detaljeret beskrivelse af EED kan findes i EØSU's udtalelse om *Behovet for og metoderne til at inddrage offentligheden i energipolitik* ⁽⁴⁾. EED ses som en permanent »dialog«, mere udførligt beskrevet som en uafhængig proces omfattende alle aktører og baseret på bedste praksis for inddragelse og en konstant og tillidsbaseret rolle i gennemførelsen af energiomstillingen. EØSU er fuldt engageret i dette initiativ og vil gå forrest og — sammen med andre — yde aktiv støtte.

7. Afsluttende bemærkninger

7.1. EØSU bifalder Kommissionens indikation ⁽⁵⁾ af, at forvaltningsstrukturen skal udvikles under hensyntagen til Europa-Parlamentets, medlemsstaternes og de berørte parters synspunkter. Civilsamfundets udtalte støtte og godkendelse vil lette vejen til opfyldelse af de udfordrende målsætninger. En EED-støttet forvaltningsproces, som knytter an til borgernes dagligliv og bekymringer, vil bidrage til at bringe energiunionen i fase med borgernes forventninger. Processen vil sikre, at der er forståelse for energiudfordringerne og de nødvendige afvejninger, og styrke accept og tillid — ikke mindst ved, at man viser, at man kan lytte til og inddrage aktørerne.

7.2. Dertil kommer, at de langsigtede politiske omkostninger vil blive betragteligt mindre, eftersom man vil have en proces, hvorigennem alle aktører inddrages i udformningen af en energiomstilling, som er ønsket af flertallet, og som er fremsynet og pragmatisk. Dette er et spørgsmål, der vedrører alle, og som kan få borgerne til at få en ny og mere positiv opfattelse af EU og dets processer og erkende EU's merværdi og forvaltningsåbenhed.

Bruxelles, den 23. april 2015.

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁾ EUT C 161 af 6.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Meddelelse »Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030« (COM(2014) 15 final).