

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

488e PLENAIRE ZITTING OP 20 EN 21 MAART 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over behoeften en methoden om de burgers bij het energiebeleid te betrekken (verkennd advies)

(2013/C 161/01)

Rapporteur: **Richard ADAMS**

De Europese Commissie heeft op 13 november 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over

Behoeften en methoden om de burgers bij het energiebeleid te betrekken

(verkennd advies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 februari 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 maart 2013 gehouden 488e zitting (vergadering van 20 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 183 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding en aanbevelingen

1.1 De Europese Commissie heeft het voorstel van het EESC om **na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor een dialoog met maatschappelijke organisaties over energievraagstukken**, met open armen ontvangen. Ons energiesysteem zal de komende decennia ongetwijfeld tal van veranderingen ondergaan en het is dan ook volstrekt noodzakelijk dat de burgers daarbij betrokken worden en begrijpen waarom die veranderingen nodig zijn en dat daarvoor draagvlak is onder de bevolking. Overleg met maatschappelijke organisaties is in dat opzicht van cruciaal belang. De leden van het EESC en hun organisaties, die de Europese samenleving weerspiegelen, zijn bij uitstek geschikt om contact te leggen met burgers en belanghebbenden in de lidstaten en een alomvattend programma op te stellen waarbij participatiedemocratie en concrete acties hand in hand gaan.

1.2 Na inleidend overleg met de lidstaten, regionale en gemeentelijke organen, sociale partners, ngo's, de energiesector en maatschappelijke organisaties beveelt het EESC nu aan om werk te maken van de voorstellen die in hoofdstuk 7 van dit advies worden geformuleerd.

1.3 Samenvattend:

- Het EESC zal het voortouw nemen bij het opzetten van een **Europees Energiedialoog (EED)**, die moet zorgen voor gecoördineerd en actiegericht overleg op meerdere niveaus, binnen en tussen de lidstaten.
- Het is de bedoeling om tot een ambitieus en professioneel programma te komen dat door betrokkenen in de energieketen wordt gesponsord en gefinancierd, aan bestaande initiatieven wordt gekoppeld en gaandeweg erkenning krijgt als een betrouwbaar "sociaal merk" waarmee tegemoet wordt gekomen aan de behoeften en zorgen van de burgers.
- De EED zal staan voor betrouwbare informatieverstrekking over energie en zal tevens een "onderhandelingsruimte" bieden waarin uitvoeringskwesties kunnen worden besproken in het licht van maatschappelijke effecten en draagvlak, strategieën inzake investeringen en middelen, en andere beleidsoverwegingen.

- Het programma zal vooral als een succes kunnen worden bestempeld als het door de lidstaten wordt goedgekeurd, als het een meetbare invloed heeft op de energiebelevingsvorming, als erkend wordt dat het de convergentie op EU-niveau ten goede komt en als het sterk wordt verweven met het energie- en klimaatactiekader voor de periode na 2020.
- Het EESC pleit er dan ook voor om de voorgestelde EED in politiek en bestuurlijk opzicht krachtig te ondersteunen en bij de aanpassing van de interne strategie van de Commissie de nadruk te leggen op dialoog en overleg.
- Het EESC beveelt aan om financiële middelen uit te trekken voor de werkzaamheden in het kader van de EED in de komende EU-financieringsperiode (2014-2020).

2. Context

2.1 Energie-efficiëntie, ongeacht de energiemix waarvoor wordt gekozen, is een voorwaarde waaraan beslist moet zijn voldaan om de streefcijfers inzake een koolstofarme economie in 2050 te kunnen halen. Een andere onontbeerlijke voorwaarde is dat de lidstaten vroegtijdig investeren in een gemoderniseerde en verbeterde eengemaakte markt met goede onderlinge verbindingen: dan alleen kunnen zij de opties voor hun energiemix open en flexibel houden. Die twee voorwaarden, samen met een groter gebruik van elektriciteit, zijn vrij onbetwiste onderdelen van het energiebeleid van de EU; over andere aspecten ervan daarentegen, zoals kosten, financiering, implementatiesnelheid en impact, is het laatste woord zeker nog niet gezegd. In de lidstaten laat ondertussen de discussie op over de energiemix en de noodzakelijke mate van energie-efficiëntie en investeringen. De kans is groot dat een Europese aanpak, in vergelijking met verspreide, unilaterale nationale systemen, tot minder kosten en meer continuïteit in de energievoorziening leidt. Desalniettemin ligt het zwaartepunt in de openbare discussie veelal nog steeds bij de voortdurende stijging van de consumentenprijzen en de toenemende impact van infrastructuur en productiemethoden. Heel soms kunnen lidstaten nationale debatten over aspecten van de energietransitie organiseren, maar in de regel gaat dit niet vanzelf en moeten er daartoe prikkels worden gegeven.

2.2 De ideeën van de Europese burgers over de toekomst van de energievoorziening zijn aan het veranderen. Om die reden en omdat beleidsmaatregelen op dit gebied meestal aan de EU zullen ontspruiten, **moeten EU-instellingen meewerken aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie** tussen - al dan niet erkende - belanghebbende maatschappelijke organisaties en beleidsmakers op dit gebied, en wel door te bevorderen dat burgers bij een gestructureerde dialoog worden betrokken. Door die betrokkenheid aan het proces toe te voegen, wordt een belangrijke stap vooruit gezet. Immers, zo wordt het onderscheid duidelijk tussen wat technisch en economisch mogelijk is en wat voor belanghebbenden haalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar is. Door burgers hierbij te betrekken, wordt bovendien een praktisch voorbeeld gegeven van participatiedemocratie bij de behandeling van een vraagstuk dat iedereen aangaat.

2.3 In onderhavig verkennend advies wordt aangegeven **hoe een dergelijke alomvattende en inclusieve dialoog kan worden opgezet en uitgebouwd**, in het raakvlak tussen Europees, nationaal en lokaal niveau. Een dergelijke dialoog moet ook de

weg wijzen naar wat de burgers in de praktijk zelf kunnen doen, en moet innovaties en reacties van leveranciers en overheden in de hand werken.

3. Beleidskader

3.1 Het energiebeleidskader van de EU is bedoeld om **de zekerheid, het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de energievoorziening te consolideren en op peil te houden**. Het voor 2050 vastgelegde streefcijfer voor de terugdringing van de broeikasgassenuitstoot (minstens 80 % in vergelijking met 1990) blijft als kwantitatief doel - hoewel juridisch nog niet bindend - overeind. Onduidelijk is echter wat er na 2020 moet gebeuren met andere aspecten van duurzaamheid, zoals de vraag welk aandeel hernieuwbare energie in de energiemix moet hebben. Ook kan waarschijnlijk niet worden becijferd in welke mate energieafhankelijkheid en verschillen in energieprijzen met de grootste internationale concurrenten acceptabel zijn. Op de een of andere manier moeten al die ongewissheden worden ingepast in het door de EU gevoerde energiebeleid: gezien de volatiliteit van de internationale energieprijzen en de impact van onverwachte gebeurtenissen in het recente verleden moet het energiebeleid flexibel zijn en moet ermee kunnen worden ingespeeld op complexe externe omstandigheden.

3.2 **Dikwijls voelen de lidstaten zich nauwelijks betrokken bij het beleid dat de EU voor de energietransitie uitwerkt**. Ook worden afwegingen en voorkeuren niet uitgelegd aan de burgers. Voor het Energiestappenplan 2050 is van verschillende scenario's uitgegaan. Die aanpak is op zich een verstandige keuze (omdat daarmee kan worden ingespeeld op een veranderlijke situatie), maar struikelblok zijn het gebrek aan betrokkenheid van de lidstaten en de twijfels van de burgers (die meestal maar weinig afweten van of belangstelling hebben voor energievraagstukken, behalve als het gaat om energieprijzen en - in sommige landen - om de toeleveringszekerheid), vooral omdat de bedoeling is om de weg te bereiden voor beleidsvorming. Beleidsdocumenten van de EU zijn over het algemeen bestemd voor de lidstaten en de voornaamste institutionele en industriële belanghebbenden; soms is er geen voeling met wat leeft onder de burgers en zijn de behoeften van de burgers er nauwelijks in terug te vinden. Burgerbetrokkenheid bij energiebeleid (thema van dit advies) vergt hoe dan ook dat complexe energieconcepten voor de burgers inzichtelijk worden gemaakt. Het gaat er daarbij vooral om dat de kennis, opvattingen en waarden van de burgers door alle partijen worden benut bij hun bezinning op een onzekere wereld en bij alle bijstellingen en aanpassingen die daardoor nodig worden. De drie pijlers van het energiebeleid (voorzieningszekerheid, concurrentievermogen en duurzaamheid) vragen dan ook om een vierde pijler: participatie.

3.3 Dat wordt geen sinecure. De pogingen om de solidariteit en samenwerking in EU-verband te verzoenen met het recht van de lidstaten om zelf hun energiestrategie uit te stippelen, zijn tot dusverre uitgemond in **troebel beleid en onduidelijke signalen**, niet in het minst voor de burgers, en hebben dus ook geleid tot veel onbegrip.

3.4 Een mogelijke methode om die kloof te overbruggen en duidelijkheid te scheppen, bestaat erin dat **lidstaten hun burgers een stem in het kapittel geven en hun energiebeleid**

vervolgens in een ruimer EU-perspectief plaatsen (het zou in ontwikkeling zijnde nationale initiatieven zoals het *Débat national sur la transition énergétique* in Frankrijk, de *Energiewende* in Duitsland en het Energy Mix Forum in Spanje ten goede komen als ze meer werden toegespitst op de Europese dimensie). Nationale leiders hebben niet alleen een democratisch mandaat nodig, maar ook goed geïnformeerde kiezers die bereid zijn hun politici te volgen op dit moeilijke pad. Zolang er geen open en inclusieve openbare debatten over een pan-Europese, op samenwerking gebaseerde energievoorziening van de toekomst worden gevoerd, zal ervan uit blijven worden gegaan dat alleen nationale manieren van denken op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Deze methode waarbij eerst beleid wordt uitgewerkt voor het eigen land, heeft al tot gevolg gehad dat het energiebeleid van de EU door sommigen wordt omschreven als "onsamenhangend" en "ongeloofwaardig". Die onduidelijkheid zet een wissel op het vermogen om een consequent energiebeleid voor een koolstofarme economie te gaan voeren dat de gevolgen van de klimaatverandering ondervangt – en veel tijd is er niet meer.

3.5 Overall in Europa blijken burgers ontevreden te zijn over de werking van de energiemarkt (zie Consumer Markets Scoreboard, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/8th_edition_scoreboard_en.pdf). Als daaraan niets wordt gedaan, zal hun ongenoegen de grond onder de voeten weghalen van alle verdere EU-pogingen om de energietransitie gezamenlijk aan te pakken. **Het komt erop aan de burgers efficiënter bij de strategische sturing van essentiële beleidskeuzen te betrekken (en ze dus niet slechts te beschouwen als verbruikers van energie), omdat er bij de voorbereiding van de energietransitie meer komt kijken dan alleen maar de belangrijke markt vraagstukken.** In veel lidstaten groeit ook een soort ongenoegen over het beleidsproces, d.w.z. "de politiek", die het op het cruciale EU-niveau laat afweten of onbestaand is. Wat de EU-dimensie had moeten zijn, wordt vaak afgewenteld op de lidstaten, waar ongecoördineerde debatten over nationaal energiebeleid worden gevoerd. Het tij kan alleen worden gekeerd als de burgers, de voornaamste belanghebbenden en de politieke besluitvormers gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor onze collectieve energietoekomst op zich nemen.

3.6 Hoewel er veel lokale, regionale en nationale initiatieven worden ontplooid waarbij burgers bij diverse aspecten van de energieplanning worden betrokken, wijst de praktijk toch uit dat de inspraak die burgers nu al hebben, evenals hun vakkennis en capaciteit, beslist moeten worden gekanaliseerd en gefocust. Een duidelijk kader voor een dialoog tussen burgers, belanghebbenden en maatschappelijke organisaties over energiebronnen, energietransport en energiegebruik ontbreekt vooralsnog. Zo'n dialoog, die het mogelijk moet maken om de burgers over EU-beleid te informeren en de EU-dimensie terug te koppelen naar het nationale debat, is echter hoognodig. Er moet een discussie op gang worden gebracht waaraan met kennis van zaken kan worden deelgenomen, door middel van **een vérstrekkend, ambitieus en gecoördineerd programma voor de betrokkenheid en inzet van de burgers.** Door zo'n programma kan het debat op een hoger niveau worden getild, kan meer inzicht worden verkregen en kunnen beleidsmakers (die zelf ook moeten gaan luisteren en reageren) worden geholpen om met meer vertrouwen de weg naar de toekomst in te slaan. In onderhavig advies worden de vereiste voorwaarden en benodigde acties van zo'n programma uiteengezet. Daarvoor is uitgegaan van in opdracht van het EESC verricht voorbereidend onderzoek waarvan de resultaten in december 2012 zijn gepubliceerd onder de titel

"Scenario's voor de toekomstige energiemix: inspraak voor burgers in en buiten de EU" (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-futures-civil-society-publications>).

4. Bestaande inspraakregelingen consolideren en uitbouwen

4.1 Sinds 1997 zijn er tal van fora opgezet voor discussies over technische en regelgevingsaspecten van de energievoorziening en over consumenten- en beleidsvraagstukken: drie fora over regelgeving (het elektriciteitsforum in Florence, het gasforum in Madrid, het Londense energieforum voor de burgers), het forum over fossiele brandstoffen in Berlijn, het forum in Boekarest over duurzame energie en het Europees forum over kernenergie. Bedoeling van al deze fora is om de werking van de eengemaakte energiemarkt te verbeteren. Toch heeft geen enkele daarvan de draagwijdte van een energiedialoog zoals het EESC met dit verkennende advies voor ogen heeft. Het Burgerforum Energie – de naam zegt het al – is gericht op de totstandbrenging van concurrerende, energie-efficiënte en eerlijke retailmarkten voor consumenten, en biedt aldus een platform waar consumenten mondig worden gemaakt en hun belangen ter harte worden genomen bij regelgeving. Al deze fora spelen een rol in de energiedialoog. En het zou een uitstekende zaak zijn als ze via een specifiek coördinerend platform of orgaan meer werden geïntegreerd. Zo'n orgaan zou ook de energiebelangen van de Commissie kunnen behartigen in de structuur van de ambitieuze Europese Energiedialoog die hieronder wordt toegelicht.

4.2 Tevens bestaan er mogelijkheden om naburige derde landen bij het energiebeleid te betrekken, met name de landen die reeds partij zijn bij de Energiegemeenschap. Dit zou aansluiten bij de benadering die is voorgesteld in de Commissie-mededeling *Het energiebeleid van de EU: verbintenissen met partners buiten onze grenzen* (COM(2011) 539).

4.3 Het EESC, dat als adviesorgaan voor de EU-instellingen als hoofdtaak heeft om het maatschappelijk middenveld bij het Europese project te betrekken, **is bij uitstek geschikt om de inbreng van maatschappelijke organisaties in de beleidsvorming te helpen vormgeven en daarvoor plannen uit te werken.** Het heeft over alle belangrijke wetgevingsteksten en beleidsstrategieën van de EU op energiegebied adviezen uitgebracht. Ook heeft het een uitgebreid programma opgezet van conferenties over energievraagstukken voor maatschappelijke organisaties, waarvoor overall in de EU rechtstreekse bezoeken aan belanghebbenden op alle mogelijke niveaus zijn afgelegd. De achterliggende idee, nl. dat er volgens het EESC behoefte is aan **een Europese Energiegemeenschap die absoluut geschraagd moet worden door een maatschappelijke dialoog**, wordt verwoord in de gezamenlijke verklaring van het EESC en Notre Europe – Jacques Delorsinstituut van januari 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/eec>).

4.4 Om een productieve dialoog op gang te brengen, is eerst en vooral vertrouwen nodig. Vertrouwen in en tussen belanghebbenden ontstaat niet vanzelf – integendeel. Een van de doelstellingen van de dialoog is dan ook om **tussen de deelnemers een vertrouwensrelatie op te bouwen.** Daarom moet het EESC zich open opstellen, zelf vertrouwen wekken en een evenwichtige positie innemen.

4.5 **Hoe de burgers in de lidstaten tegen energie aankijken, hangt af van de waarden in de samenleving.** Individuele burgers hechten belang aan zaken als veiligheid, energiearmoede

en de toegang tot betaalbare energie voor kwetsbare groepen, terwijl lidstaten zich zorgen maken over energieafhankelijkheid en de blootstelling aan invloeden van buitenaf. Daarom moet de dialoog naast een economische ook een sterke ethische dimensie hebben, zoals gesteld wordt in het advies dat de Europese Groep betreffende de ethische aspecten van de energiemix in Europa in januari 2013 heeft uitgebracht. Deze opvatting moet worden beschouwd als een van de wezenlijke uitgangspunten voor de dialoog. Dit brengt met zich mee dat er voor alle energiebronnen en de besluitvorming over de energiemix ethische randvoorwaarden moeten worden uitgewerkt. Daaraan moet door het maatschappelijk middenveld beslist worden meegewerkt, uitgaande van democratische participatie en transparantie. Ook zijn er inspanningen nodig om die concepten op de lidstaten toe te passen, waarbij het EESC o.m. tot taak zal krijgen om uit te vinden waar de nationale gevoeligheden liggen en om aan te geven hoe convergentie en samenwerking kunnen worden bevorderd.

4.6 Een van de onlosmakelijke onderdelen van een maatschappelijk aanvaardbare en ethisch verantwoorde mondiale benadering van de energieproblematiek waartoe het beleid van de EU zou moeten bijdragen, is bijvoorbeeld de opvatting dat delen van de wereld "die geen stem hebben" en die weerloos zijn in de competitieve stormloop op energiebronnen, niet aan het kortste eind mogen trekken.

4.7 Betrokkenheid van burgers en belanghebbenden komt nog het beste uit de verf als **informele, niet-erkende netwerken van maatschappelijke organisaties in staat worden gesteld om in interactie te gaan met formelere officiële netwerken**. Door een dergelijke betrokkenheid gestuurde innovatie kan een krachtig middel zijn om overeenstemming te bereiken over nationale, regionale, stedelijke en lokale strategische doelstellingen en/of om die doelstellingen te verwezenlijken met minder belastingcenten en minder bureaucratie dan wanneer de traditionele procedures worden gevolgd. Momenteel bestaan er weinig mechanismen waarmee de betrokkenheid bij wat de grootstedelijke, nationale en pan-Europese "energietoekomst" gaat worden, onder één noemer kan worden gebracht. Initiatieven waarbij gepleit wordt voor hogere energie-efficiëntie en meer hernieuwbare energiebronnen, zoals het Burgemeestersconvenant, geven echter aan wat er mogelijk is. Noch in, noch tussen lidstaten wordt betrokkenheid vooralsnog gekoppeld aan structuren voor beleids- en besluitvorming.

5. Burgerbetrokkenheid via een Europese energiedialoog

5.1 Bovengenoemd proces moet leiden tot wat als werktitel de **Europese Energiedialoog (EED)** heeft meegekregen. Om te benadrukken dat concrete maatregelen nodig zijn, kan ook een titel als "Europees energieactieplan" (of een variatie daarop) worden overwogen. De bedoeling is dat de EED niet overdoet wat al door bestaande organen wordt gedaan, maar **voortgaat op de weg die met lopende initiatieven is ingeslagen en deze initiatieven aanvult met de betrokkenheid van belanghebbenden en burgers**. Een belangrijk streven is om de beleidsvorming te verbeteren, en wel doordat er interactie plaatsvindt, doordat adequate informatie wordt gegeven, doordat burgers zich met beleid vereenzelvigen, doordat beleid meer legitimiteit krijgt en doordat politieke besluiten in de lidstaten en de EU steviger worden onderbouwd. De EED moet in beginsel over alle energievraagstukken kunnen gaan, zoals infrastructuur, energiebronnen en -rijksdommen, markten, consumentenvraagstukken, technologie, politieke en milieukwesties.

5.2 In de EED moeten **zowel de behoeften en zorgen van formele als van informele belanghebbenden** in aanmerking worden genomen, zowel die van actoren in de keten voor energielevering als die van investeerders, klanten, regel- en wetgevers. In het licht van de prioriteiten die door lidstaten, de EU of wereldwijd worden gesteld, moeten ook organisaties die zich met intergenerationele vraagstukken bezighouden, voor de EED worden gezien als belanghebbenden, vooral als het daarbij gaat om het gebruik of de uitputting van hulpmiddelen, bestrijding van vervuiling en klimaatverandering.

5.3 De EED zou niet moeten gaan over operationele of technische kwesties in verband met de uitvoering van beleid, maar zou een **"onderhandelingsruimte"** moeten bieden waarin uitvoeringskwesties kunnen worden besproken in het licht van maatschappelijke effecten en draagvlak, strategieën inzake investeringen en middelen, en andere beleidsoverwegingen. Er moet wel altijd aansluiting zijn met concrete maatregelen waarvoor burgers warm kunnen lopen, zoals slimme meters of energie-efficiëntie. Theorie, educatie en praktische maatregelen moeten hand in hand gaan.

6. Implementatie van de Europese Energiedialoog

6.1 Om te beginnen moet voor het volgende worden gezorgd:

- uitmaken welke maatregelen nodig zijn om maatschappelijke organisaties te informeren en mondig te maken als het gaat om energievraagstukken, en aan die maatregelen prioriteit verlenen;
- de belanghebbenden (incl. industriële en individuele energiegebruikers, energiebedrijven, werknemers en vakbonden en andere belangengroepen) indelen in categorieën, naar soort belang, mate van kennis en middelencapaciteit;
- de voornaamste vraagstukken zodanig formuleren dat een constructieve uitwisseling kan ontstaan op basis van de kennis en ervaringen van leken enerzijds en de knowhow van deskundigen anderzijds;
- een flexibel discussiemodel vaststellen dat inpasbaar is in alle lidstaten, zodat besluitvorming dicht bij de burgers wordt gebracht.

6.2 De energietransitie kan alleen tot een goed einde worden gebracht als er **regelingen** worden getroffen **voor meer raadpleging en participatie**. Een goed geïnformeerde, gestructureerde, inclusieve en verantwoorde dialoog in EU-verband is ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de uitwerking en uitvoering van beleid strategisch, consequent en inclusief zijn en daarmee als geloofwaardig en doeltreffend worden ervaren.

6.3 Burgerbetrokkenheid moet er uiteindelijk toe leiden dat de fundamentele worden gelegd voor een op kennis en participatie gebaseerde, efficiënte overgang naar een koolstofarm energiestelsel in 2050. Zo kunnen **EU-maatregelen op energiegebied meer legitimiteit krijgen, terwijl de burgers, zowel in de lidstaten als in EU-verband, de kans krijgen om hun mening te laten horen en hun voorkeuren uit te spreken**.

6.4 Aan alle vastgestelde categorieën van belanghebbenden zou - over en weer - moeten worden gevraagd:

- wat ze van deelname aan de dialoog verwachten, en
- wat hun bijdrage aan de dialoog zou moeten zijn.

6.5 Wil de dialoog op langere termijn succes boeken, dan **moet gepoogd worden inzicht te krijgen in en in te spelen op de zorgen, kennis en waarden van lidstaten en maatschappelijke organisaties overal in Europa**. Hiertoe is het zaak dat de belanghebbenden

- onderling strategieën uitwerken om hun doelen te halen, eventueel met overeengekomen aanpassingen en compromissen;
- afspreken hoe die strategieën moeten worden uitgevoerd;
- over voldoende capaciteiten beschikken om dit proces te ondersteunen.

6.6 De dialoog kan het beoogde effect sorteren als de volgende kernvragen worden beantwoord:

- Strategieën: welke strategieën zijn nodig om de betrokkenheid van belanghebbenden en maatschappelijke organisaties uit de energiesector te bevorderen?
- Processen: welke essentiële processen moeten er opgebouwd of herontworpen worden voor de uitvoering van die strategieën?
- Capaciteiten: welke capaciteiten zijn er in de dialoog nodig om die processen te kunnen toepassen en verder te kunnen uitwerken?
- Bijdrage van belanghebbenden en maatschappelijke organisaties uit de energiesector: welke bijdrage aan de dialoog moet worden verwacht van belanghebbenden en burgers als het erom gaat om die capaciteiten te ontwikkelen, in stand te houden en te vergroten?

7. Praktische maatregelen en aanbevelingen

7.1 Voorgesteld wordt om ervoor te zorgen dat belanghebbenden, burgers en maatschappelijke organisaties uit de energiesector uiterlijk in 2016 deelnemen aan de EED, via gecoördineerde *multilevel*-besprekingen binnen en tussen alle lidstaten. Deze betrokkenheid van belanghebbenden en burgers moet ambitieus, behoorlijk van middelen voorzien en effectief zijn om recht te doen aan de draagwijdte, omvang en urgentie van het energievraagstuk. Ook moet de in hoofdstuk 6 omschreven aanpak worden gevolgd. **Tussen de deelnemers dient een vertrouwensrelatie tot stand te worden gebracht**. De dialoog **moet bekend worden om het open karakter ervan** en omdat de deelnemers in staat blijken om de talrijke meningen die naar voren worden gebracht, geleidelijk op één lijn te brengen of anderszins te aanvaarden. De EED zou

- pan-EU moeten zijn, d.w.z. convergentie en integratie in EU-verband moeten voorstaan;

— nationaal moeten zijn, met dien verstande dat steeds weer andere culturele omstandigheden en verwachtingen qua energietoekomst in aanmerking worden genomen;

— in iedere lidstaat *multilevel* moeten zijn, in die zin dat nationale, regionale, grootstedelijke en lokale bestuursniveaus erbij worden betrokken en dat erkend wordt dat burgers en consumenten wezenlijke invloed moeten hebben op de beleidsvorming;

— actiegericht moeten zijn, waarbij alle deelnemers zichzelf en elkaar de vraag moeten stellen welke maatregelen genomen kunnen worden om voor een betere energietoekomst te zorgen.

7.2 De EED komt niet in de plaats van het debat dat in de instellingen van een representatieve democratie moet worden gevoerd, maar verrijkt dit debat **doordat de kennis, ervaringen en inzichten van leken gecombineerd worden met technische informatie en de inbreng van deskundigen**. Aldus fungeert de participatiedemocratie als noodzakelijke aanvulling op de representatieve democratie.

7.3 Er zou door het EESC, als reactie op en met gebruikmaking van nationale initiatieven, een driejarenprogramma kunnen worden uitgewerkt dat op den duur uitmondt in een zelfstandige EED. Dit programma zou het volgende moeten omvatten:

- onderzoeksactiviteiten – het onderzoek dat al wordt gedaan naar de betrokkenheid en inzet van burgers en de complexe energievraagstukken die verduidelijking behoeven voor de burgers, moet worden voortgezet en uitgebreid;
- het smeden van banden met alle belanghebbenden (lidstaten en roulerende EU-voorzitterschappen, maatschappelijke organisaties uit de lidstaten, bedrijven, vakbonden, stichtingen, universitaire instellingen, enz.), teneinde voldoende capaciteiten te mobiliseren om de ambities van het programma te kunnen waarmaken;
- een grootschalig lanceringsevenement waar proefprojecten en demonstratieprogramma's worden ingeluid in ten hoogste vijf lidstaten die nationale dialogen opzetten, waarbij elke dialoog begint met een nationaal evenement in 2014;
- het koppelen van de EED aan bestaande fora, indien mogelijk en wenselijk, ook aan de Energiegemeenschap (Zuidoost-Europa) en het Oostelijk Partnerschap;
- een presentatie en een debat over de EED als onderdeel van het Burgerforum Energie in november 2013 en tijdens andere fora en bijeenkomsten, indien wenselijk;
- toezicht op de ontwikkeling van de dialoog door de vaste EESC-studiegroep "Europese Energiegemeenschap" en oprichting van een representatieve stuurgroep.

7.4 Een probaat middel om de dialoog met de burgers te structureren, is door de besluitvorming te ondersteunen, vooral door vragen te stellen als "wat zou er gebeuren indien ..." en na te gaan welke compromissen dat kan opleveren, en door risico's en resultaten te bestuderen. Voorbeelden van specifieke instrumenten zijn: scenario's (opzet en vormgeving), participatie-analyse aan de hand van meerdere criteria, *virtual reality*-technieken (incl. 3D-visualisering en GIS-mapping – geografische informatiesystemen), levenscyclusanalyses en kwantitatieve milieu-beoordelingen. De opzet van scenario's is het meest toegankelijke en interactieve middel gebleken om **burgers te laten inzien hoe groot de uitdaging is en om de oplossingen waaraan zij zelf de voorkeur geven, te onderzoeken, te testen** en naar de praktijk toe te vertalen. In het door de Commissie voorgestelde Energiestappenplan 2050 worden scenario's gebruikt als middel om de burgers beter te informeren en bij de beleidsopties te betrekken.

7.5 De discussie over de energievoorziening moet niet door een kleine groep worden gevoerd, maar zou overal gesprekstof moeten worden: in cafés en clubs, keukens en klaslokalen, enz. Om dat voor elkaar te krijgen, is er behoefte aan geavanceerdere technieken om mensen erbij te betrekken. Wat in dit verband ook kan helpen, zijn grote tentoonstellingen en evenementen, medewerking van wetenschappers, en aandacht van nationale media. Dit vereist een professionele planning, zodat de dialoog gaandeweg erkenning en vertrouwen krijgt als een Europees "sociaal merk".

7.6 Een dialoog over de energietoekomstscenario's vergt duidelijke en transparante governanceprocessen waarvoor verantwoording moet worden afgelegd. De instantie die de dialoog organiseert en die onafhankelijk moet zijn van alle belanghebbenden, instellingen en belangengroepen, dient door alle deelnemers aan de dialoog te worden vertrouwd. Ook moet de dialoog worden ervaren als betrouwbaar en gezaghebbend en worden gegrondvest op een reeks overeengekomen sociale en ethische beginselen waarin gemeenschappelijke waarden zijn terug te vinden.

7.7 Het EESC zal daarin een vormgevende rol spelen en de voorwaarden scheppen om de EED realiteit te laten worden. In de huidige fase, waarin de dialoog met de belanghebbenden wordt gepland, en vervolgens als onderdeel van de groep die zich met de voornaamste initiële ontwikkelingstaken gaat bezighouden, zal het EESC de EED steunen, ook naarmate deze een eigen leven gaat leiden. Het zal als katalysator fungeren om de aanzienlijke hoeveelheid middelen die moeten worden ingezet te mobiliseren.

7.8 De voornaamste taken die door de EED moeten worden vervuld, zijn:

- een gemeenschappelijk kader voor energiedialogen tot stand brengen;
- een algemeen Europees "sociaal merk" voor de dialoog creëren en begeleidende licentie- en beheersregelingen uitwerken;
- een op kennis gebaseerde "bibliotheek" over praktische energievraagstukken opzetten;
- een forum organiseren om tussen lidstaten onderling en in EU-verband een open discussie op gang te brengen;
- financiële en basissteun verlenen aan nationale en regionale initiatieven;

- onderzoek (laten) doen naar hiaten in de kennis over energievraagstukken;
- richtsnoeren opstellen voor de behandeling van energievraagstukken nu en in de toekomst, waarin maatschappelijke, milieu-, ethische en economische aspecten in aanmerking worden genomen;
- samenwerken met nationale en regionale organisaties;
- de totstandbrenging bevorderen van een netwerk van organisaties in elke lidstaat.

7.9 De EED kan ook worden gezien als een grootscheepse praktijkoefening in participatiedemocratie, als aanvulling op de representatieve democratie op een gebied dat voor iedereen van essentieel belang is. Als leidraad daarbij – uitgaande van een rechtskader van concessies of licenties – geldt het subsidiariteitsbeginsel: de EED zal worden opgebouwd op wat al bestaat, maar het bestaande ook uitbreiden. In de fase waarin de EED wordt ingevoerd, zullen er in onderlinge overeenstemming (d.w.z. met de inclusieve participatie van burgers en belanghebbenden) dialoogprocedures worden ontwikkeld die op nationaal, regionaal en lokaal niveau kunnen worden gekopieerd. Op deze manier wordt verzekerd dat tal van uiteenlopende organisaties die zich nu al bezighouden met energievraagstukken, hun middelen, kennis en vaardigheden kunnen inbrengen. Daarbij moet bv. worden gedacht aan gemeentelijke overheden, regelgevingsinstanties, energiebedrijven, ondernemingen in het algemeen, vakbonden, ngo's en consumentenorganisaties en EU-instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement, Comité van de Regio's). De bedoeling is om een "onderhandelingsruimte" te creëren waarin uitvoeringskwesaties kunnen worden besproken in het licht van maatschappelijke effecten en draagvlak, strategieën inzake investeringen en middelen, en andere beleidsoverwegingen. Een en ander impliceert dat consequent objectieve informatie wordt gegeven en dat die onderhandelingsruimte kan worden gebruikt om op grond van die informatie en de ervaringen van de burgers zelf, na te gaan hoeveel convergentie er mogelijk is ten aanzien van de in de energiedialoog behandelde vraagstukken.

7.10 Essentieel is dat er een reeks gemeenschappelijke beginselen wordt vastgelegd. Het komt erop aan om een aantal "universele" afspraken, voortvloeiende uit het inzicht dat we als mensheid bepaalde waarden met elkaar delen, te vertalen in iets dat als basis voor energiebeleid en energiemaatregelen kan dienen. Dergelijke afspraken zijn al verwoord in het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin erop wordt gewezen dat de lidstaten gehecht zijn aan de mensenrechten en de sociale grondrechten. Deze solidariteit tussen naties en volkeren, een grondbeginsel van de EU, zou ethisch gezien eveneens kunnen worden toegepast op wereldniveau, waar een energiebeleid van de EU ook van betekenis zou moeten zijn.

7.11 De vier ethische pijlers die in het Energy Ethics Report van de EGE (http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/publications/opinions/index_en.htm) worden voorgesteld (toegang tot energie, duurzaamheid, veiligheid en zekerheid) overlappen de drie pijlers van het EU-energiebeleid duidelijk, en moeten grondig worden bestudeerd. In dit EGE-rapport wordt ook gesteld dat sociale en politieke rechtvaardigheid staat of valt met participatie. Hiermee wordt nog eens bevestigd wat al in het Energiestappenplan 2050 (punt 3.4) werd opgemerkt, nl. dat betrokkenheid van het publiek cruciaal is.

7.12 Alvorens er een energiedialoog kan worden opgestart, moet er in beginsel overeenstemming worden bereikt over een kader voor publiekparticipatie. Dit is een van de gebieden waarop het EESC een bijdrage kan leveren. In dit verband zouden antwoorden moeten worden geformuleerd op de volgende vijf vragen:

- Hoe kunnen we garanderen dat de benodigde energie voor iedereen (zowel personen als bedrijven) betaalbaar is?
- Houden we bij de productie en het gebruik van energie rekening met de behoeften van en de gevolgen voor de generaties die na ons komen?
- Hebben we alle korte- en middellangetermijngevaars van onze energieproductie en -consumptie ingeschat en afgewogen?

— Zijn de stabiliteit en continuïteit van onze energievoorziening voldoende gegarandeerd, gelet op het cruciale karakter ervan?

— Wat kunnen **wij** doen aan deze vraagstukken?

7.13 De markten in de energiesector moeten verder kijken dan de korte termijn. Dit vergt meer en efficiëntere samenwerking. Bij ongewijzigd beleid (*business as usual*) zal het onmogelijk zijn om in voldoende mate en snel genoeg de veranderingen door te voeren die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te halen. Daarom moet er bij de omschakeling op een koolstofarme economie voor alle betrokkenen (burgers, energiebedrijven, overheden) een rol zijn weggelegd. De EED zal in dit verband een middel vormen om vertrouwen te kweken, de burgers op nationaal niveau een stem in het kapittel te geven en vervolgens nationale energiebeleidsmaatregelen uit te werken binnen een ruimer EU-perspectief.

Brussel, 20 maart 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
