

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Desenvolvimento do sistema de governação proposto no contexto do quadro para o clima e a energia em 2030»

(parecer exploratório a pedido da Comissão Europeia)

(2015/C 291/02)

Relator: Richard ADAMS

Correlatora: Ulla SIRKEINEN

Em 16 de janeiro de 2015, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Desenvolvimento do sistema de governação proposto no contexto do quadro para o clima e a energia em 2030

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de abril de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 23 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 152 votos a favor, seis votos contra e cinco abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O quadro da UE para o clima e energia assenta num conjunto substancial de legislação anteriormente adotada, que foi em parte incompletamente transposta e ineficazmente aplicada. Concretizar a União da Energia exigirá ainda mais legislação e, em particular, a sua aplicação rigorosa. É essencial haver um quadro sólido de governação. A legislação é apenas o início — a governação é a chave para alcançar resultados. A execução da política exige o empenhamento, a participação, o compromisso e a boa vontade de todas as partes interessadas. A forma de governação mais eficaz é aquela em que os métodos acordados para definir e realizar um objetivo resultam de um processo conjunto que envolve todas as partes interessadas. Consequentemente, o CESE formula as seguintes recomendações:

- Associar ao processo de governação um diálogo estruturado que envolva todas as partes interessadas, a fim de inverter a perceção negativa que a sociedade tem das medidas políticas e regulamentares e induzir mudanças nos comportamentos e atitudes dos cidadãos.
- As instituições legisladoras da UE devem articular e desenvolver uma clara orientação política para estabelecer e participar num diálogo abrangente com a participação das partes afetadas, manifestando o seu empenho nas questões ligadas à transição energética (por exemplo, o clima, a justiça social e a segurança) como um processo paralelo de apoio à União da Energia e à luta contra as alterações climáticas.
- Promover o diálogo com os parceiros sociais, para garantir uma transição energética que associe a dimensão ambiental às preocupações sociais.
- Em primeiro lugar, tal deve assumir a forma de um Diálogo Europeu sobre a Energia, que seja independente, assente numa base de confiança e com uma participação equilibrada de todas as partes interessadas, a fim de trocar informações, expressar pontos de vista, influenciar as decisões políticas sobre questões energéticas e, assim, participar ativamente na transição energética.
- Em concreto, o CESE insta o Conselho Europeu e o Parlamento, aquando da apreciação do pacote relativo à União da Energia, a adotarem como prioridades de ação as medidas referidas no ponto 6 do presente parecer sobre o lançamento de um Diálogo Europeu sobre a Energia para apoiar o processo de governação.
- Este diálogo será organizado especificamente no âmbito de um fórum concreto, aberto à participação de todas as partes interessadas.

2. Introdução

2.1 O desenvolvimento de uma União Europeia da Energia e a importância das negociações sobre um acordo para o clima, que terão lugar em Paris no final de 2015, requerem mecanismos de governação eficazes relacionados com a transição energética. Na sequência da publicação pela Comissão da Comunicação «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030», o Conselho Europeu aprovou a abordagem aí definida e acordou na elaboração de um sistema de governação fiável e transparente, que permita à UE cumprir os seus objetivos em matéria de política energética. O quadro para 2030 propõe um novo sistema de governação baseado em planos nacionais para uma energia segura, sustentável e competitiva, bem como uma série de indicadores-chave para avaliar os progressos ao longo do tempo. Um tal quadro deverá permitir a realização dos objetivos para 2030 e promover a coerência ao nível da UE, ao mesmo tempo que oferece flexibilidade a nível nacional. Um processo de governação sólido poderá igualmente servir de modelo incentivador e de exemplo no contexto das negociações internacionais sobre o clima.

2.2 Nunca é de mais salientar a necessidade de uma governação eficaz. A incapacidade de respeitar os prazos do terceiro pacote energético, concebido para completar um sólido mercado único da energia na UE, deve-se, em grande medida, a deficiências na governação. Os interesses nacionais prevaleceram quando não estavam em linha com as exigências que visavam reforçar a posição da UE no seu conjunto. Para colmatar estas falhas impõe-se um novo processo de governação.

2.3 No início são definidos objetivos nacionais e é proposto um processo iterativo, tanto para a elaboração dos planos nacionais como para a coordenação, no sentido de criar, a nível europeu, um quadro coerente que cumpra as metas acordadas ao nível da UE. Estão previstas três etapas:

- 1) A Comissão formulará orientações sobre a governação e os planos nacionais.
- 2) Os Estados-Membros apresentarão os seus planos nacionais com base num processo iterativo com a Comissão e em consulta com os países vizinhos.
- 3) Posteriormente, a Comissão avaliará em que medida os planos nacionais são adequados à realização das metas, negociando continuamente ajustamentos até finalizado o processo. Para o caso de a abordagem voluntária falhar, prevê-se a possibilidade de legislar uma estrutura de governação.

2.4 A Comissão Europeia tem uma vasta experiência na formulação e execução de estruturas de governação, que está a ser aplicada nestas questões políticas. O presente parecer apoia a abordagem acima definida, mas assinala que terá de ser prosseguida com rigor e convicção, estabelecendo-se prazos curtos para o processo iterativo e procedendo a uma análise incisiva e audaciosa com vista à elaboração dos relatórios anuais. Como referido no seu parecer sobre o tema «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030»⁽¹⁾, o CESE insta os Estados-Membros a responderem positivamente à ideia de um processo de governação eficaz e a determinarem com a Comissão e a sociedade civil o seu modo de aplicação.

2.5 O CESE considera que este quadro deve ser posto em prática e consolidado, promovendo o vasto apoio das partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais — empregadores e sindicatos —, através de um Diálogo Europeu sobre a Energia estruturado.

3. A natureza do processo de governação

3.1 O processo de governação deve ser coerente com o quadro jurídico em que opera. O quadro jurídico não só define os objetivos e os métodos para atingir as metas como também deve conferir estabilidade e continuidade às políticas de longo prazo, em especial no que se refere a investimentos, formação e emprego. Deve igualmente definir os indicadores pertinentes. É importante que o processo de governação, que deverá ser abrangente e incluir toda a legislação relacionada com a energia, seja capaz de resolver questões complexas e em relação às quais existem pontos de vista divergentes e conflitos de interesse. A governação deve apoiar e complementar o processo decisório e, ao mesmo tempo, proporcionar flexibilidade para fazer face a eventuais mudanças rápidas. Na sua essência, a governação deve também ter em conta as perceções da sociedade, a tecnologia, a geopolítica e o mercado.

⁽¹⁾ JO C 424 de 26.11.2014, p. 39.

3.2 O sistema de governação deve igualmente permitir uma expressão constante, equilibrada e representativa de pontos de vista, preferências, perceções e valores, enquanto contributo permanente para a tomada de decisões e o aperfeiçoamento das políticas. A governação deve facilitar a adaptabilidade, não através de mudanças frequentes de rumo, mas, sim, antecipando as áreas em que poderá haver diferenças e criando uma dinâmica coerente e inclusiva.

3.3 Todos estes requisitos são exigentes e é necessário responder ao crescente ceticismo quanto à capacidade da UE de realizar uma transição energética justa e eficaz. Por conseguinte, o próprio processo de governação requer um enquadramento claro, que seja aceite pelos participantes. No entanto, o CESE é de opinião que um processo de governação convencional não logrará atingir os objetivos atrás referidos sem a participação e o apoio da sociedade civil em toda a Europa. Este aspeto é reconhecido na visão da União da Energia: «Mais importante ainda, o nosso projeto visa uma União da Energia em que os cidadãos estão no centro das preocupações, onde estes se apropriam da transição energética»⁽²⁾. Por conseguinte, o desenvolvimento de um mecanismo fiável e transparente que permita atingir os objetivos em matéria de clima e concretizar a União da Energia deve decorrer em paralelo com um processo de diálogo a vários níveis, centrado na informação e na participação de todas as partes interessadas. Trata-se de um aspeto fundamental e a transição energética deve, para ser justa, ter em conta as mudanças no mundo do trabalho e evitar repercussões sociais negativas.

3.4 Para o CESE, governação não significa um acréscimo de burocracia, mas sim a adoção de uma sólida abordagem baseada em princípios e centrada em políticas, tendo em vista o cumprimento das metas acordadas pela UE. A governação deve ser transversal a todos os níveis e beneficiar da integração de conhecimentos especializados e correntes. A UE baseia-se nos valores da paz, democracia, dignidade humana, pluralismo, tolerância e solidariedade. Estes valores, que precisam de ser traduzidos em princípios éticos claros, servem de fundamento para abordar questões importantes da transição energética e podem constituir uma base universal para alcançar um acordo. O desafio consiste em transformar estes valores num processo viável e eficaz que leve em linha de conta as expectativas da sociedade.

3.5 O CESE considera que os valores sociais subjacentes relacionados com a produção e utilização de energia requerem maior ênfase neste processo de governação. O facto de os cidadãos sentirem que os seus valores e pontos de vista são reconhecidos e debatidos num fórum que integra uma perspetiva plenamente europeia trará benefícios consideráveis, permitirá uma maior coerência política e promoverá a confiança, além de atenuar os efeitos de mudanças políticas imprevistas. O diálogo identificaria os fatores subjacentes às decisões tomadas por um país em transição energética. Estes são frequentemente derivados de juízos de valor da sociedade, relativamente ao ambiente, por exemplo, para além de considerações de natureza técnica e económica. Nestas circunstâncias, sobretudo porque a nível nacional, regional e local haverá opiniões díspares relativamente à energia, o apelo a uma perspetiva coerente, comum ou europeia, poderá contrariar a tendência de dar prioridade aos interesses pessoais, locais, imediatos ou nacionais.

3.6 Especificamente, um diálogo a vários níveis pressupõe comunicar estes princípios a todas as partes interessadas e instituir um quadro no qual possam ser debatidas questões e alcançadas soluções, sempre que possível, a nível local, regional, nacional e dos países vizinhos. Mesmo que não se trate de um processo decisório, os decisores políticos têm de ouvir e estar abertos a contribuições, um aspeto que os participantes devem ter em conta.

4. O diálogo a vários níveis como elemento essencial da governação

4.1 As políticas energéticas nacionais e da UE têm um impacto direto e significativo na vida dos cidadãos. Todavia, o conteúdo e a lógica destas políticas muitas vezes não são claros para o público em geral e podem ser mal entendidos pela sociedade civil. Não raras vezes, esta situação é responsável pelo fraco apoio do público ou leva a interpretações erradas dos principais aspetos do futuro desenvolvimento da UE, com consequências nefastas. Além disso, o facto de não se informar e envolver a sociedade civil na política energética nacional e da UE conduz a uma falta de confiança generalizada e a políticas nem sempre bem-sucedidas.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Para que a transição possa ser um processo inclusivo é necessário que os cidadãos, as organizações da sociedade civil, os órgãos de poder nacional e local e todos os tipos de organizações no domínio da energia participem, através do diálogo, no apoio ao mecanismo de governação proposto. Tal conjugará as perspetivas regionais, nacionais e europeias a fim de acrescentar valor operacional à elaboração e execução das políticas: as ações a realizar a nível nacional e regional devem ter em conta o contexto mais alargado (europeu).

4.3 Este processo de diálogo dedicará especial atenção à energia como componente importante de uma transição justa e sustentável e da execução de uma política respeitadora do clima, devendo reconhecer as necessidades das pessoas desfavorecidas e as variadas preocupações sociais e ambientais relacionadas com a energia. O Diálogo Europeu sobre a Energia (DEE), incluindo as questões em matéria de clima, elaborará uma abordagem voluntária e um entendimento comum — definidos como um contrato social em matéria de energia — que podem ser utilizados pelos decisores políticos como um quadro importante e socialmente pertinente. O diálogo permanente assumirá um papel ativo na execução das medidas práticas pelas partes interessadas e pelos cidadãos. A curto prazo, por razões de eficiência e devido à necessidade de cumprir os requisitos do processo de governação, o DEE deverá concentrar-se nas iniciativas políticas relacionadas com questões suscetíveis de serem aceites e apropriadas.

4.4 Além disso, este processo permitirá uma maior coerência da política e a consolidação dos conhecimentos em áreas específicas — por exemplo, as necessidades especiais das ilhas e as relações no domínio da energia com países terceiros.

5. Relação estreita com o processo de governação

5.1 Em geral, o quadro para o clima e a energia é definido como sendo orientado por objetivos. É, pois, necessário que os Estados-Membros reorientem o seu cabaz energético e as estratégias de eficiência energética em complementaridade com os países vizinhos, numa convergência de esforços para atingir os objetivos definidos a nível da UE, sem que isso implique a erosão da soberania nacional. A estrutura de governação (ver ponto 2.3) baseia-se num quadro de orientação geral, proposto pela Comissão, a que se seguirão debates a nível regional, bem como a apresentação, a avaliação e o reexame dos programas nacionais, num ajustamento contínuo até se chegar a uma conclusão satisfatória.

5.2 O CESE apoia vivamente esta abordagem, que considera coerente com a necessidade urgente de assegurar um aprovisionamento energético mais seguro, mais competitivo e mais verde para todos os cidadãos europeus. A estrutura de governação deverá igualmente contribuir para reduzir os requisitos de apresentação de relatórios e evitar burocracia, sem deixar de ter devidamente em conta as características regionais e transfronteiras, muito pertinentes e cada vez mais numerosas, das atividades no domínio da energia. No entanto, uma abordagem deste tipo, para ser eficaz, pressupõe uma vontade política coesa, construída a partir da convergência das atitudes dos cidadãos dos 28 Estados-Membros.

5.3 O CESE considera que o DEE desempenha um papel estruturante em todo este processo em termos de execução e de apoio às partes interessadas logo que alcançado um acordo. Por conseguinte, não se deve perder tempo no estabelecimento, através de uma forte liderança política, do DEE como um processo fundamental associado, tanto mais que, previsivelmente, os planos nacionais serão acordados e postos em prática antes de 2020. O Comité já tinha recomendado a inclusão do diálogo sobre a energia na Comunicação sobre a União da Energia e apraz-lhe que isso tenha sido levado em linha de conta o «lançamento do debate sobre a energia com as partes interessadas, de modo a contribuir para a definição das políticas e apoiar a participação ativa na gestão da transição energética»⁽³⁾. Assinala que, até à data, não foi identificada nenhuma medida específica em matéria de governação que forneça o apoio necessário para construir as estruturas de apoio do DEE, e apela ao Conselho e ao Parlamento para que adotem as medidas em matéria de diálogo propostas no ponto 6 do presente parecer.

5.4 O processo de governação situa-se na interface entre as políticas e a sua aplicação. No caso da energia, cabe-lhe apresentar soluções no contexto do vasto leque de concessões e compromissos que se revelarão necessários na vida real. O Comité considera que a sua proposta de Diálogo Europeu sobre a Energia constitui um lubrificante fundamental neste processo. A transição energética envolve movimento, mudança e, inevitavelmente, gera algum atrito. O DEE pode reduzir o atrito entre as partes interessadas a todos os níveis e entre os Estados-Membros.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, p. 18.

5.5 O DEE será um processo de apoio à realização dos objetivos da União da Energia, permitindo a todas as partes interessadas trocar informações, expressar os seus pontos de vista e influenciar as decisões políticas sobre questões energéticas. Além disso, contribuirá para aprofundar a compreensão dos compromissos que se impõem, melhorar a visão da apropriação, o contributo e a aceitação das soluções e, em última análise, promover uma mudança de comportamento para apoiar as medidas políticas subjacentes à União da Energia. Este amplo diálogo permitirá que as preferências energéticas nacionais sejam adequadamente comunicadas e tidas em conta, a nível da UE, e será benéfico para os decisores políticos.

O DEE contribuirá para:

- uma melhor compreensão da elaboração e execução das políticas da União em matéria de energia, contribuindo para a visibilidade, a aceitação e o êxito desta prioridade fundamental da Comissão;
- um público mais informado, proporcionando maior segurança política e demonstrando que se trata de um processo aberto, centrado e orientado para os resultados. Esta visão mais esclarecida resultará da conjugação de um diálogo interativo em toda a Europa sobre a energia com os conhecimentos correntes;
- uma melhor compreensão por parte dos consumidores de energia do seu papel e das medidas à sua disposição para obter mais poupanças de energia, promovendo o empenho dos consumidores, que constitui a base para uma relação positiva e renovada com os fornecedores de energia;
- um «espaço neutro de diálogo» que promove a confiança e a legitimidade, proporcionando um quadro facilitador do debate em vez de levar a uma conclusão predeterminada.

6. Possível via de implementação

6.1 Com o processo de governação formal, o DEE, embora de natureza pan-europeia, terá de ser instituído em cada Estado-Membro, reconhecendo as iniciativas de diálogo sobre energia existentes a nível nacional, mas tendo como metas os objetivos do quadro para o clima e a energia. Quando já existirem diálogos nacionais sobre a energia, a integração com o Diálogo Europeu sobre a Energia será mutuamente benéfica e proporcionará um mecanismo estruturado, mas mais flexível, que ajudará a Comissão a reexaminar os elementos do plano nacional e contribuirá para informar os consumidores, fomentando o empenho e a confiança dos fornecedores de energia e dando voz às muitas preocupações dos diferentes grupos relativamente à segurança energética, viabilidade económica e sustentabilidade. Sintetizando, serão necessárias as seguintes medidas:

- O DEE exigirá financiamento e recursos substanciais. A maior parte do financiamento e dos recursos para o DEE será essencialmente disponibilizada pelas partes interessadas ao longo de toda a cadeia de produção e abastecimento de energia, completada pelo devido apoio da UE e dos governos nacionais. Em geral, o DEE será uma maneira altamente eficaz em termos de custos de levar todos os tipos de consumidores a empenhar-se na modulação energética e de reconhecer e estimular a contribuição dos prosumidores.
- Paralelamente à formulação por parte da Comissão de orientações claras relativamente à estrutura dos planos nacionais, à possibilidade de atualizações e revisões, às obrigações em matéria de comunicação e à exequibilidade dos planos nacionais, o DEE elaborará orientações para o estabelecimento de diálogos sobre a energia a nível nacional, em consulta com a Comissão e os principais interessados.
- Será criada uma entidade totalmente independente, incumbida de coordenar o DEE, a fim de promover a adoção de medidas em todos os Estados-Membros. Esta entidade contribuirá, entre outros aspetos, para a necessária revisão, a efetuar pela Comissão, do conteúdo e dos objetivos dos planos nacionais, bem como da sua execução. Tal sublinhará a contribuição que as partes interessadas podem dar para a elaboração das políticas.

- Um processo de apoio às partes interessadas durante um ano em cada Estado-Membro conduzirá ao estabelecimento de um programa de envolvimento e diálogo, em que os debates se centrarão nas prioridades do plano nacional. Esse processo deverá também visar assegurar a previsibilidade e a estabilidade dos planos nacionais.
- Terão lugar debates sobre os planos nacionais e discussões realizadas a nível regional com grupos de diálogo sobre a energia de países vizinhos. Os planos nacionais dos Estados-Membros devem ter em linha de conta as consultas com os Estados-Membros vizinhos, nomeadamente no âmbito do DEE, bem como as áreas de cooperação regional acordadas.
- Seguidamente, realizar-se-ão debates a nível da UE entre todos os grupos de diálogo sobre a energia. Esses debates, canalizados através de uma entidade de coordenação independente, servirão para aconselhar as instituições da UE e melhorar a eficácia, em termos de custos, das políticas da UE e nacionais.
- Fazer pleno uso dos instrumentos em linha, por exemplo, os desenvolvidos pela DG CNECT, para apoiar a evolução das políticas através da participação e do empenho.

6.2 Uma análise mais pormenorizada do DEE consta de um parecer do CESE sobre «A necessidade e os métodos para a participação e o empenho dos cidadãos no domínio da política energética»⁽⁴⁾. Pretende-se que o DEE seja um «diálogo» permanente, mais precisamente um processo independente que, através do envolvimento de todas as partes interessadas de acordo com as melhores práticas, possa desempenhar um papel continuado na execução da transição energética. O CESE apoia plenamente esta iniciativa e assumirá o papel de líder, ao lado de outros, prestando ativamente apoio.

7. Considerações finais

7.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão⁽⁵⁾, na qual se afirma que a estrutura de governação será elaborada tendo em conta os pareceres do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e das partes interessadas. O apoio e acordo explícitos da sociedade civil abrem caminho à realização de metas ambiciosas. Um processo de governação assente no DEE, que tenha em conta a vida e as preocupações dos cidadãos, contribuirá para que a União da Energia vá ao encontro das expectativas existentes. Garantirá uma compreensão dos desafios e dos compromissos energéticos e aumentará a aceitação e a confiança demonstrando, ao mesmo tempo, capacidade de ouvir e envolver as partes interessadas.

7.2 Além disso, a longo prazo, o custo político diminuirá significativamente na medida em que será instituído um processo que envolve todas as partes interessadas na conceção de uma transição energética orientada para o futuro e pragmática, que é o desejo da maioria dos cidadãos. Esta é uma questão que diz respeito a todos os cidadãos e pode levá-los a reavaliar a perceção que têm da UE e dos seus processos e a reconhecer o valor acrescentado da UE e da governação aberta.

Bruxelas, 23 de abril de 2015

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 1.

⁽⁵⁾ Comunicação «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030» [COM(2014) 15 final].