

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind dezvoltarea sistemului de guvernare propus în contextul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030**

**(aviz exploratoriu la solicitarea Comisiei Europene)**

(2015/C 291/02)

**Raportor: Richard ADAMS**

**Coraportor: Ulla SIRKEINEN**

La 16 ianuarie 2015, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Dezvoltarea sistemului de guvernare propus în contextul cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030*

(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 aprilie 2015.

În cea de-a 507-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2015 (ședința din 23 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 5 abțineri.

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. Cadrul UE pentru climă și energie se bazează pe un corpus legislativ substanțial anterior, din care o parte a fost incomplet transpusă și implementată ineficient. Realizarea uniunii energetice va necesita elaborarea și mai multor acte legislative suplimentare și, în special, implementarea lor riguroasă. Un cadru robust de guvernare devine vital. Legislația este doar începutul – guvernarea reprezintă cheia realizării. Implementarea politicilor presupune asumare, implicare, angajament și bunăvoință din partea tuturor părților interesate. Tipul cel mai eficient de guvernare este acela în care acordul privind metodele de stabilire și de punere în practică a obiectivului este conceput ca fiind un efort comun, care implică toate părțile interesate. Prin urmare, CESE formulează următoarele recomandări:

- un dialog cu toate părțile interesate trebuie integrat în procesul de guvernare, dacă se dorește reducerea blocajelor din calea măsurilor de reglementare și politice și sprijinirea modificărilor de atitudine și de comportament în rândul cetățenilor;
- instituțiile legiuitoare ale UE ar trebui să conceapă și să dezvolte o direcție politică clară pentru a institui și a pune în practică un dialog exhaustiv între părțile interesate și un angajament cuprinzător în chestiunile privind tranziția energetică a UE (de pildă schimbările climatice, justiția socială și securitatea), ca mod de a completa și a sprijini uniunea energetică și efortul european de combatere a schimbărilor climatice;
- CESE încurajează inițierea unui dialog cu partenerii sociali, pentru a asigura o tranziție energetică care implică preocupări sociale și de mediu;
- acest lucru ar trebui să ia în primul rând forma unui dialog european privind energia independent și bazat pe încredere, care să permită unei proporții echilibrat reprezentate a părților interesate să facă schimb de informații, să-și exprime opiniile și să influențeze conceperea politicilor pe teme energetice și, în consecință, să se angajeze activ în tranziția energetică;
- în mod specific, îndemnăm Consiliul European și Parlamentul să adopte ca acțiuni, în contextul analizei privind uniunea energetică, măsurile prezentate în secțiunea a șasea a prezentului aviz privind implementarea unui dialog european privind energia pentru sprijinirea procesului de guvernare;
- acest dialog va fi organizat în cadrul unui forum specific, care să permită participarea tuturor părților interesate.

## 2. Introducere

2.1. Dezvoltarea unei uniuni energetice în UE și importanța dezbaterilor de la Paris privind Acordul în domeniul climei de la sfârșitul lui 2015 necesită mecanisme eficiente de guvernare pentru tranziția energetică. Consiliul European a aprobat conținutul Comunicării Comisiei privind cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și și-a exprimat acordul și în privința dezvoltării unui sistem de guvernare fiabil și transparent, care să contribuie la asigurarea realizării de către UE a obiectivelor pe care și le-a propus în domeniul politicii energetice. Cadrul pentru 2030 propune un nou cadru de guvernare bazat pe planuri naționale pentru energie sigură, durabilă și competitivă, precum și un set de indicatori-cheie pentru evaluarea progreselor realizate de-a lungul timpului. Un astfel de cadru ar trebui să permită realizarea obiectivelor pentru 2030 și să faciliteze coerența la nivelul UE, oferind totodată flexibilitate la nivel național. Un proces solid de guvernare ar oferi un model și un exemplu încurajator în contextul negocierilor globale în domeniul climei.

2.2. Nu se poate sublinia îndeajuns nevoia unei guvernare eficiente. Imposibilitatea de a se respecta termenele stabilite pentru al treilea pachet energetic, menit să definitiveze o piață energetică unică forte în UE, poate fi pusă în mare parte pe seama slăbiciunilor în materie de guvernare. Atunci când interesele naționale nu au fost coerente cu cerințele care să consolideze UE în ansamblu, cele dintâi au primat. Acest mod de funcționare trebuie depășit prin intermediul unui nou proces de guvernare.

2.3. Ar trebui stabilite inițial obiective la nivel național și se propune un proces iterativ, atât pentru elaborarea internă a acestor planuri, cât și pentru coordonarea lor spre a forma un cadru coerent UE, care să realizeze obiectivele convenite la acest nivel. Sunt prevăzute trei etape:

1. Comisia va elabora orientări privind guvernarea și planurile naționale.
2. Statele membre își vor prezenta planurile naționale pe baza unui proces iterativ cu Comisia și în consultare cu țările vecine.
3. Acest pas va fi urmat de evaluarea de către Comisie a capacității planurilor naționale de a realiza obiectivele, ceea ce presupune negocierea unor ajustări pe calea unui proces continuu, până la atingerea acestui scop. Se rezervă posibilitatea unei structuri de guvernare stabilite pe cale legislativă, pentru cazul în care abordarea voluntară nu dă rezultate.

2.4. Comisia Europeană are o experiență îndelungată în crearea cadrelor de implementare și în implementarea unor structuri de guvernare, pe care o aplică acestui set de probleme politice. Prezentul aviz sprijină abordarea prezentată mai sus, însă aceasta va trebui urmărită cu rigoare și convingere, cu termene scurte pentru procesul iterativ și cu rapoarte anuale alcătuite pe baza unei analize incisive și netemătoare. Așa cum a menționat în avizul său „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030”<sup>(1)</sup>, CESE subliniază că face apel la statele membre să răspundă pozitiv la o procedură eficientă și solidă de guvernare și să stabilească împreună cu Comisia și societatea civilă cum poate fi aceasta implementată.

2.5. CESE consideră că acest cadru ar trebui activat și consolidat prin generarea și asigurarea sprijinului din partea tuturor părților interesate, inclusiv a partenerilor sociali – angajatori și sindicate – printr-un dialog structurat european privind energia.

## 3. Natura procesului de guvernare

3.1. Procesul de guvernare trebuie să fie coerent cu cadrul juridic în care operează. Cadrul juridic stabilește obiectivele și metodele de a le atinge și trebuie să ducă la siguranța și continuitatea pe termen lung a politicilor, în special în ceea ce privește investițiile, formarea și locurile de muncă. El ar trebui să furnizeze totodată și indicatorii aferenți relevanți. Procesul de guvernare, care ar trebui să fie cuprinzător și să includă toată legislația legată de energie, trebuie să poată rezolva probleme care, în același timp, sunt complexe și fac obiectul unor diferențe de opinie și al unor interese contrare. Guvernarea ar trebui să sprijine și să completeze procesul decizional, oferind totodată suficientă flexibilitate pentru a face față unor schimbări care pot avea loc rapid. În esență, guvernarea ar trebui să poată reacționa la percepțiile societății, la tehnologie, la geopolitică și la piață.

<sup>(1)</sup> JO C 424, 26.11.2014, p. 39.

3.2. Sistemul de guvernare trebuie să permită și o exprimare continuă, echilibrată și reprezentativă a opiniilor, preferințelor, percepțiilor și valorilor și o cale pentru ca acestea să contribuie constant la luarea unor decizii informate și la ajustarea politicilor. Guvernanța trebuie să faciliteze adaptabilitatea, nu prin schimbări frecvente de curs, ci prin anticiparea domeniilor în care opiniile diferă și prin crearea unei dinamici coerente și incluzive.

3.3. Acestea sunt cerințe dificile, fiind nevoie să se răspundă la scepticismul tot mai mare privind capacitatea UE de a realiza o tranziție energetică echitabilă și eficientă. De aceea, procesul de guvernare însuși necesită un cadru clar, acceptat de participanți. CESE este de părere că un proces convențional de guvernare nu va fi în stare să realizeze obiectivele menționate mai sus fără implicarea și sprijinul societății civile din întreaga Europă. Acest fapt este recunoscut în viziunea pentru uniunea energetică: „*în primul și în primul rând, viziunea noastră este aceea a unei uniuni energetice care pune cetățenii în prim-plan, în care cetățenii își asumă rolul de motor al tranziției energetice*”<sup>(2)</sup>. Prin urmare, dezvoltarea unui mecanism fiabil și transparent pentru realizarea obiectivelor în materie de energie și climă și a uniunii energetice ar trebui să aibă loc în paralel cu un proces bazat pe dialog la mai multe niveluri, centrat asupra informării și implicării tuturor părților interesate. Acest aspect este vital, iar o tranziție energetică corectă va trebui să țină seama de schimbările de pe piața muncii și să evite repercusiunile sociale negative.

3.4. Pentru CESE, guvernarea nu înseamnă un spor de birocrație, ci adoptarea unei abordări bazate pe principii, concentrate asupra politicilor, care să vizeze realizarea obiectivelor convenite de UE. Guvernanța ar trebui să pătrundă în toate nivelurile și să beneficieze de integrarea cunoștințelor specialiștilor și de cunoașterea cotidiană. UE este fondată pe valorile păcii, democrației, demnității umane, pluralismului, toleranței și solidarității. Aceste valori, care trebuie traduse în principii etice clare, oferă baza de evaluare a chestiunilor esențiale din cadrul tranziției energetice și pot constitui un temelie universal pentru obținerea unui acord. Provocarea constă în transformarea acestor principii într-un proces aplicabil și eficient, care să țină seama de așteptările societății.

3.5. CESE consideră că în acest proces de guvernare este necesar să fie mai bine accentuate valorile societale de bază legate de producția și utilizarea de energie. Dacă cetățenii simt că valorile și opiniile lor sunt recunoscute și dezbătute în cadrul unui forum care încorporează o perspectivă pe deplin europeană, acest lucru aduce beneficii semnificative, permite o mai mare coerență a politicilor și generează mai multă încredere, limitând totodată efectele unor modificări neprevăzute ale politicilor. Dialogul ar urma să identifice factorii care stau la baza deciziilor luate de fiecare țară privind tranziția energetică. Acestea decurg adesea din judecățile de valoare ale acelei societăți, de exemplu în ce privește mediul, mult peste considerațiile tehnice și economice. În aceste condiții, mai ales având în vedere că opiniile privind energia de la nivel național, regional, local și personal vor fi diferite, apelul la o perspectivă coerentă, comună sau europeană poate transcende tendința de a urmări interesul personal, local, pe termen scurt sau național.

3.6. În mod specific, un dialog pe mai multe niveluri presupune comunicarea acestor principii către toate părțile interesate și stabilirea unui cadru în care acestea pot fi discutate și în care problemele pot fi rezolvate, pe cât posibil, la nivel local, regional, național sau la nivelul țărilor vecine. Acesta nu este un proces de decizie, chiar dacă factorii decizionali trebuie să asculte și să fie deschiși la contribuții, iar participanții ar trebui să înțeleagă acest lucru.

#### 4. Dialogul pe mai multe niveluri ca element esențial al guvernării

4.1. Politicile energetice ale UE și cele naționale au un impact direct și semnificativ, asupra vieților cetățenilor. Cu toate acestea conținutul și motivațiile acestor politici nu sunt întotdeauna clare pentru public și pot fi înțelese greșit de societatea civilă. Acest lucru duce la un sprijin public redus sau la idei preconcepuate privind aspecte esențiale ale dezvoltării viitoare a UE. De aici decurg consecințe negative, existând multe exemple de situații în care neinformarea și neimplicarea societății civile în politicile naționale și europene în domeniul energiei duc la o lipsă generală de încredere și la imposibilitatea obținerii rezultatelor dorite prin aplicarea acelor politici.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final.

4.2. Pentru a asigura caracterul incluziv al procesului, cetățenii, organizațiile societății civile, autoritățile naționale și locale și toate tipurile de organizații din domeniul energetic trebuie să participe, prin dialog, la sprijinirea mecanismului de guvernare propus. Această abordare va combina perspectivele regionale, naționale și europene în vederea îmbogățirii procesului de elaborare a politicilor și a implementării cu valoare adăugată operațională: acțiunile trebuie desfășurate la nivel național/regional, dar trebuie să țină seama de imaginea de ansamblu (europeană).

4.3. Acest proces de dialog se va concentra pe energie ca o componentă esențială a procesului de realizare a unei tranziții echitabile și sustenabile și a unei politici favorabile combaterii schimbărilor climatice. Trebuie recunoscute nevoile zonelor defavorizate și gama largă de probleme sociale și de mediu legate de problematica energiei. Dialogul european privind energia DEE, inclusiv aspectele de mediu, va formula o abordare pe bază voluntară și o înțelegere – definite drept contract social în domeniul energetic – care să poată fi folosite de factorii de decizie drept cadru solid, relevant din punct de vedere social. Dialogul continuu va fi avea un rol activ în implementarea măsurilor practice de către cetățeni și părțile interesate. Pe termen scurt, din rațiuni de eficacitate și din necesitatea de îndeplinire a cerințelor procesului de guvernare, DEE ar trebui să se concentreze asupra inițiativelor politice cu probleme substanțiale de acceptare și de asumare.

4.4. Un astfel de proces va permite și o mai mare coerență a politicii și consolidarea cunoștințelor în anumite domenii – de exemplu privind nevoile speciale ale insulelor și relațiile energetice cu țările din afara UE.

## 5. Relația strânsă cu procesul de guvernare

5.1. În general, cadrul privind clima și energia este definit drept orientat către obiective. El presupune ca statele membre să-și reorienteze mixul energetic și strategii vizând eficiența energetică de așa manieră încât să se mențină suveranitatea națională, obținând totodată o complementaritate cu vecinii și o convergență către obiectivele convenite la nivelul UE. Structura de guvernare avută în vedere (a se vedea 2.3) constă din propunerea de către Comisie a unui cadru general de orientări, urmată de discuții la nivel regional, prezentarea, evaluarea și revizuirea programelor naționale și ajustarea continuă a acestora până la obținerea unui rezultat mulțumitor.

5.2. CESE susține cu convingere această abordare, considerând că ea este coerentă cu nevoia urgentă de a se asigura o aprovizionare mai sigură, mai competitivă și mai ecologică cu energie a tuturor cetățenilor Europei. Structura de guvernare ar trebui totodată să ajute la reducerea la minimum a cerințelor de raportare și să reducă birocrația aferentă. Ea ar trebui să țină seama în măsură suficientă de caracteristicile extrem de relevante și în tot mai mare măsură regionale și transfrontaliere ale activităților din domeniul energetic. Cu toate acestea, eficiența unei asemenea abordări va necesita o voință politică coezivă, iar aceasta trebuie formată prin convergența atitudinilor cetățenilor în toate cele 28 de state membre.

5.3. CESE consideră că DEE joacă un rol de formare în acest proces și că va trebui să continue, după ajungerea la un acord, în vederea punerii în aplicare și a sprijinului din partea părților interesate. Nu ar trebui să se piardă, prin urmare, niciun moment pentru înființarea, printr-o conducere politică solidă, a DEE ca proces fondator conex, mai ales având în vedere că se preconizează ca planurile naționale să fie aprobate de comun acord și să devină operaționale înainte de 2020. Comitetul a recomandat anterior includerea dialogului privind energia în Comunicarea privind uniunea energetică și este încurajat de includerea acestuia: „*demararea unui dialog privind energia cu părțile interesate, pentru obținerea de informații în vederea elaborării politicilor și pentru sprijinirea implicării active în gestionarea tranziției energetice*”<sup>(3)</sup>. El observă că nu a fost încă identificată o acțiune specifică în legătură cu guvernarea care să ofere sprijinul necesar pentru construirea structurilor de susținere a DEE și solicită remedierea acestui aspect prin adoptarea de către Consiliu și Parlament a măsurilor propuse în secțiunea 6 a prezentului aviz cu privire la dialog.

5.4. Un proces de guvernare se situează la interfața dintre politică și implementare. În cazul energiei, acesta trebuie să faciliteze soluții cu privire la gama largă de compromisuri și echilibrări ale efectelor care vor fi necesare în viața reală. Comitetul consideră că Dialogul european privind energia pe care îl propune constituie un lubrifiant esențial în acest proces. Tranziția energetică presupune mișcare, schimbări și, inevitabil, o anumită doză de fricțiune. DEE poate reduce fricțiunile dintre părțile interesate de la toate nivelurile și dintre statele membre.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 80 final, p. 18.

5.5. Dialogul european privind energia (DEE) va constitui un proces care să sprijine implementarea obiectivelor uniunii energetice permițându-le tuturor părților implicate să facă schimb de informații, să-și exprime opiniile și să influențeze elaborarea politicilor pe teme de energie. DEE va stimula înțelegerea compromisurilor necesare, asumarea viziunii, contribuția la soluții și acceptarea acestora, precum și, în cele din urmă, modificările comportamentale pentru sprijinirea măsurilor politice care stau la baza Uniunii energetice. Un DEE amplu va permite o mai bună transmitere a preferințelor energetice naționale și luarea lor în considerare la nivelul UE și va aduce beneficii factorilor de decizie.

DEE va genera:

- o mai bună înțelegere a formulării politicilor și a punerii în aplicare a uniunii energetice, contribuind la vizibilitatea, acceptarea și succesul acestei priorități-cheie a Comisiei;
- o opinie publică informată, ceea ce va oferi mai multă siguranță politică și dovada unui proces deschis, concentrat și orientat asupra rezultatelor. Această opinie informată va fi rezultatul combinației practice dintre conversația interactivă de la nivel paneuropean și cunoștințele din cotidian pe tema DEE;
- o mai bună înțelegere de către utilizatori a rolului lor și a măsurilor care le stau la dispoziție pentru a face economii mai substanțiale de energie, ceea ce duce la o angajare mai puternică a consumatorilor, baza unei relații înnoite și pozitive cu furnizorii de energie;
- un „spațiu de discuție neutru”, care să stimuleze încrederea și legitimitatea, prin încadrarea și facilitarea discuției, nu prin sugerarea unei concluzii predeterminate.

## 6. Calea de implementare posibilă

6.1. La fel ca și procesul formal de guvernare, deși prin natura sa este paneuropean, DEE va trebui instituit la nivelul fiecărui stat membru, recunoscând inițiativele naționale de dialog în domeniul energiei, dar încorporând ca ținte obiectivele cadrului în domeniul climei și energiei. Acolo unde au deja loc dialoguri naționale în domeniul energiei, integrarea cu DEE ar reprezenta un beneficiu reciproc și ar oferi totodată un mecanism structurat, dar mai flexibil care să sprijine efortul Comisiei de revizuire a elementelor planului național și ar asigura un punct focal de informare a consumatorilor, care ar ajuta furnizorii de energie să intre în dialog și să consolideze încrederea și să canalizeze multiplele preocupări ale diverselor grupuri cu privire la securitatea energetică, la accesibilitate și la durabilitate. În rezumat, ar fi necesari următorii pași:

- va fi nevoie de o finanțare și de resurse substanțiale pentru DEE. Va fi instituit un mecanism pentru obținerea unei surse comune, independente și nepărtinitoare de finanțare, pusă la dispoziție în principal de mai multe din părțile interesate din întregul lanț de producție și aprovizionare, suplimentată cu un sprijin guvernamental adecvat din partea UE și a statelor membre. În ansamblu, DEE va reprezenta o manieră extrem de eficientă din punctul de vedere al costurilor de a implica consumatorii de toate tipurile în modularea energetică și de a recunoaște și stimula contribuția prosumatorilor;
- în timp ce Comisia ar trebui să furnizeze o orientare clară cu privire la structura planurilor naționale, la posibilitatea actualizărilor/revizuirilor, la obligațiile de raportare și posibilitățile de aplicare a planurilor naționale, DEE, în consultare cu Comisia și cu toate principalele părți interesate, va elabora orientări privind instituirea de dialoguri naționale privind energia;
- înființarea unei structuri pe deplin independente de coordonare a DEE, pentru a încuraja acțiunea și implementarea în fiecare stat membru; Această structură ar trebui să contribuie, printre altele, la necesara revizuire de către Comisie a conținutului și nivelului de ambiție al planurilor naționale, precum și a implementării lor. Acest lucru va evidenția contribuția pe care o pot aduce părțile interesate la construirea politicilor.

- un proces de angajare și sprijinire a părților interesate la nivel de stat membru, cu durata de 12 luni, care să ducă la crearea unui program de implicare și dialog, tema principală constituind-o dezbaterile privind prioritățile planului național. Un astfel de proces ar trebui să vegheze la asigurarea predictibilității și a stabilității planurilor naționale;
- vor avea loc dezbateri privind planul național și discuții la nivel regional cu grupuri de DEE din țările vecine. Planurile naționale ale statelor membre ar trebui să furnizeze o sinteză a consultărilor din statele membre vecine, printre altele în cadrul DEE, și a zonelor de cooperare regională rezultate;
- vor urma discuții la nivelul UE cu toate grupurile de dialog în domeniul energiei. Aceste discuții, canalizate prin intermediul structurii independente de coordonare, ar trebui să aibă statut consultativ pe lângă instituțiile UE și să îmbunătățească eficiența din punctul de vedere al costurilor a politicilor UE și ale statelor membre;
- se vor folosi deplin instrumentele online, de exemplu cele elaborate de DG Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie, pentru a sprijini evoluția politicilor prin participare și angajament.

6.2. O prezentare mai detaliată a DEE a fost adoptată de CESE în Avizul pe tema „Necesitatea și metodele de implicare activă a cetățenilor în domeniul politicii energetice”<sup>(4)</sup>. DEE este conceput ca un „dialog” permanent, descris mai detaliat ca proces independent, implicând toate părțile interesate și folosind cele mai bune practici în materie de implicare activă, pentru asumarea unui rol fiabil și constant în implementarea tranziției energetice. CESE își asumă pe deplin această inițiativă și va conduce activitățile în acest sens, furnizând sprijin activ, alături de alți factori.

## 7. Observații finale

7.1. CESE salută afirmația Comisiei<sup>(5)</sup> conform căreia vor trebui elaborate structuri de guvernare ținându-se seama de opiniile Parlamentului European, ale statelor membre și ale părților implicate. Sprijinul vizibil și acordul societății civile înlesnesc drumul către realizarea unor obiective care vor constitui o mare provocare. Prin intrarea în relație cu viața și preocupările oamenilor, un proces de guvernare sprijinit de DEE va contribui la adaptarea uniunii energetice la așteptările cetățenilor. El va asigura înțelegerea provocărilor energetice și a echilibrului între ce se câștigă și ce se pierde și va îmbunătăți gradul de acceptare și de încredere – nu în ultimul rând dovedindu-și capacitatea de a asculta și de a implica părțile interesate.

7.2. În plus, se va reduce semnificativ costul politic pe termen lung, deoarece va exista un proces de concepere a tranziției energetice în care să fie implicate toate părțile interesate, astfel încât aceasta să fie dorită de o majoritatea oamenilor, să privească spre viitor și să aibă un caracter pragmatic. Aceasta este o chestiune care afectează fiecare individ și îl poate face să-și reevalueze în sens pozitiv percepția despre UE și procesele sale și să recunoască valoarea adăugată și guvernarea deschisă a acesteia.

Bruxelles, 23 aprilie 2015.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Henri MALOSSE

<sup>(4)</sup> JO C 161, 6.6.2013, p. 1.

<sup>(5)</sup> Comunicarea „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030” [COM(2014) 15 final].