

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o razvoju sistema upravljanja, predlaganega v povezavi z okvirom podnebne in energetske politike do leta 2030

(raziskovalno mnenje na zaprosilo Evropske komisije)

(2015/C 291/02)

Poročevalec: Richard ADAMS

Soporočevalka: Ulla SIRKEINEN

Evropska komisija je 16. januarja 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Razvoj sistema upravljanja, predlaganega v povezavi z okvirom podnebne in energetske politike do leta 2030

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 507. plenarnem zasedanju 22. in 23. aprila 2015 (seja z dne 23. aprila) s 152 glasovi za, 6 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Okvir podnebne in energetske politike EU temelji na obsežni predhodni zakonodaji, ki je bila v nekaterih delih nepopolno prenesena v nacionalno zakonodajo in se je neučinkovito izvajala. Za vzpostavitev energetske unije pa bo potrebna dodatna zakonodaja, predvsem pa njeno dosledno izvajanje. Čvrsto zasnovan okvir upravljanja je pri tem ključnega pomena. Zakonodaja je zgolj začetek; za uresničevanje ciljev je bistveno upravljanje. Za izvajanje politike so potrebni predanost, sodelovanje, zavzetost in dobronamernost vseh deležnikov. Upravljanje je najbolj uspešno, kadar se dogovarjanje o načinih določanja in uresničevanja ciljev razume kot skupen projekt vseh deležnikov. EESO zato priporoča naslednje:

- če želimo zmanjšati blokiranje regulatornih in političnih ukrepov v družbi ter podpreti spremembe vedenja in odnosa državljanov, je treba v proces upravljanja vključiti strukturiran dialog, ki obsega vse deležnike;
- zakonodajne institucije EU bi morale oblikovati jasno politično usmeritev za vzpostavitev celovitega dialoga med zainteresiranimi stranmi in sodelovanje v njem ter za obravnavo vprašanj energetskega prehoda (kot so podnebje, socialna pravičnost in varnost), ta proces pa bi dopolnjeval in podpiral energetske unije ter evropski boj proti podnebnim spremembam;
- za zagotovitev energetskega prehoda, ki bi upošteval okoljsko razsežnost in socialna vprašanja, EESO spodbuja dialog s socialnimi partnerji;
- navedeno bi moralo potekati predvsem v obliki neodvisnega in zaupanja vrednega evropskega energetskega dialoga, ki bi omogočal uravnoteženo zastopanje vseh deležnikov ter izmenjavo informacij, izražanje stališč in vplivanje na oblikovanje politik na področju energije, posledično pa tudi aktivno vključenost v energetske prehode;
- Evropski svet in Parlament zlasti pozivamo, naj pri obravnavi svežnja o energetske unije kot točke za ukrepanje sprejmeta ukrepe o izvajanju evropskega energetskega dialoga iz šestega poglavja tega mnenja, s čimer bosta podprla proces upravljanja;
- ta dialog bo organiziran v okviru posebnega foruma za sodelovanje vseh deležnikov.

2. Uvod

2.1 Za razvoj energetske unije v EU in glede na pomen pogajanj o podnebnem dogovoru, ki bodo konec leta 2015 v Parizu, so potrebni dobro delujoči mehanizmi upravljanja energetskega prehoda. Evropski svet je odobril sporočilo Komisije o okviru podnebne in energetske politike do leta 2030 in tudi dosegel dogovor o razvoju zanesljivega in preglednega sistema upravljanja, s katerim bi bilo mogoče lažje zagotoviti, da EU uresniči cilje svoje energetske politike. V okviru za obdobje do leta 2030 sta predlagana nov okvir upravljanja, ki temelji na nacionalnih načrtih za zanesljivo, trajnostno in konkurenčno energijo, in nabor ključnih kazalnikov za ocenjevanje napredka v daljšem obdobju. Takšen okvir bi moral omogočati uresničitev ciljev, določenih za obdobje do leta 2030, ter olajšati usklajevanje na ravni EU, obenem pa nuditi prožnost na nacionalni ravni. Dober proces upravljanja bi bil tudi spodbuda in zgled za svetovna podnebna pogajanja.

2.2 Učinkovito upravljanje je izjemnega pomena. Nedoseganje rokov iz tretjega energetskega svežnja, s katerim naj bi bil dokončno vzpostavljen močan in enoten energetski trg EU, je namreč mogoče v veliki meri pripisati pomanjkljivemu upravljanju. Kadar se nacionalni interesi ne skladajo z zahtevami, ki krepijo EU kot celoto, običajno prevladajo, z novim procesom upravljanja pa je treba to odpraviti.

2.3 Najprej bi bilo treba določiti nacionalne cilje, za kar se predlaga iterativni postopek, in sicer tako za interno pripravo načrtov kakor tudi za koordinirano oblikovanje usklajenega okvira EU, skladnega z dogovorjenimi cilji EU. Predvideni so trije koraki:

1. Komisija bo pripravila smernice za upravljanje in nacionalne načrte.
2. Države članice bodo Komisiji nacionalne načrte predložile po iterativnem postopku in po posvetu s sosednjimi državami.
3. Komisija bo nato ocenila, ali so nacionalni načrti ustrezni za doseganje ciljev, pri čemer se predpostavlja, da bo z nenehnimi pogajanja prihajalo do sprememb, dokler cilj ne bo dosežen. Za vsak primer bi bila predvidena možnost zakonsko prepisane strukture upravljanja, če prostovoljni pristop ne bi uspel.

2.4 Evropska komisija ima veliko izkušenj z oblikovanjem in vzpostavljanjem struktur upravljanja, ki jih je uporabila tudi pri tej politiki. To mnenje podpira predstavljeni pristop, vendar ga bo treba izvajati dosledno in zavzeto, s kratkimi roki za iterativni postopek in pripravo letnih poročil na podlagi pronicljive in drzne analize. Kakor je navedeno v mnenju o okviru podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030⁽¹⁾, EESO poudarja poziv državam članicam, naj podprejo učinkovit in trden postopek upravljanja ter skupaj s Komisijo in civilno družbo določijo način njegovega izvajanja v celoti.

2.5 EESO meni, da bi bilo treba ta okvir uveljaviti in okrepiti z oblikovanjem in izkoriščanjem široke podpore deležnikov – vključno s socialnimi partnerji, delodajalci in sindikati – prek strukturiranega evropskega energetskega dialoga.

3. Značilnosti procesa upravljanja

3.1 Proces upravljanja mora biti skladen s pravnim okvirom, v katerem poteka. Ta namreč določa cilje in načine za doseganje ciljev, zlasti na področju naložb, usposabljanja in delovnih mest pa mora zagotavljati tudi dolgoročno gotovost in kontinuiteto politik. Prav tako mora določati ustrezne kazalnike, ki so s tem povezani. Proces upravljanja, ki bi moral biti celovit in obsegati vso energetske zakonodajo, mora omogočati reševanje kompleksnih vprašanj tudi takrat, kadar obstajajo razlike v stališčih in navzkrižni interesi. Upravljanje bi moralo podpirati in dopolnjevati proces odločanja, obenem pa zagotavljati prožnost v primeru hitrih sprememb. Upravljanje bi skratka moralo biti občutljivo tudi na zaznave v družbi, tehnologijo, geopolitiko in trg.

⁽¹⁾ UL C 424, 26.11.2014, str. 39.

3.2 Sistem upravljanja mora omogočati stalno, uravnoteženo in reprezentativno izražanje stališč, preferenc, zaznav in vrednot pa tudi, da bo to redno upoštevano pri odločanju in uravnavanju politik. Upravljanje mora omogočati lažjo prilagodljivost, vendar ne s pogostimi spremembami usmeritev, ampak s predvidevanjem področij, kjer se pojavljajo razlike, in ustvarjanjem skladne in vključujoče dinamike.

3.3 To so visoke zahteve, poleg tega pa se je treba odzvati na vse večje dvome o tem, da je EU sposobna izvesti pravičen in uspešen energetske prehod. Za sam proces upravljanja je zato potreben jasen okvir, ki je sprejemljiv za vse udeležence. EESO meni, da z običajnim procesom upravljanja ne bo mogoče doseči navedenih ciljev, če ne bo vanj vključena in ga podpirala civilna družba iz vse Evrope. To je navedeno tudi v viziji energetske unije: „Predvsem pa stremimo k energetske uniji, ki v ospredje postavlja državljane, ki prevzemajo odgovornost za preoblikovanje energetskega sistema“⁽²⁾. Zato bi bilo treba zanesljiv in pregleden mehanizem za doseganje energetskih in podnebnih ciljev ter oblikovanje energetske unije razvijati vzporedno z večnivojskim procesom, temelječim na dialogu ter osredotočenim na obveščanje in vključevanje vseh deležnikov. To je bistvenega pomena in da bi bil energetske prehod pravičen, je treba upoštevati spremembe v svetu dela in se izogniti negativnim socialnim učinkom.

3.4 EESO upravljanja ne dojema kot povečanje upravnega bremena, ampak kot sprejetje odločnega, načelnega in politično naravnega pristopa, usmerjenega v doseganje dogovorjenih ciljev EU. Upravljanje bi moralo biti prisotno na vseh ravneh ter se plemeniti s strokovnim in splošnim znanjem. EU temelji na spoštovanju miru, demokracije, človekovega dostojanstva, pluralnosti, strpnosti in solidarnosti. Te vrednote, ki jih je treba prenesti v jasna etična načela, so izhodišče za ocenjevanje bistvenih vprašanj energetskega prehoda in so lahko univerzalna osnova za dogovor. Izziv pa je, kako ta načela prenesti v izvršljiv in učinkovit proces, ki upošteva tudi pričakovanja družbe.

3.5 EESO meni, da je treba temeljne družbene vrednote, povezane s pridobivanjem in rabo energije, v procesu upravljanja bolj poudariti. Ko bodo državljani spoznali, da so njihove vrednote in stališča upoštevani ter se o njih razpravlja v okolju, ki v celoti gradi na evropski perspektivi, bodo s tem nastale občutne koristi, možna bo večja skladnost politik in vzpostavljeno bo močnejše zaupanje, hkrati pa bodo omiljene posledice nepredvidenih sprememb politik. Z dialogom bi lahko določili dejavnike, na katerih države utemeljijo odločitve o energetske prehod. Te pogosto izhajajo iz vrednostnih sodb v družbi, na primer glede okolja, namesto iz tehničnih in gospodarskih vidikov. V teh okoliščinah, sploh kadar se nacionalna, regionalna, lokalna in osebna stališča o energiji razlikujejo, lahko poziv k usklajeni, skupni oziroma evropski perspektivi preseže nagnjenost k osebnim, lokalnim, kratkoročnim ali nacionalnim interesom.

3.6 Večnivojski dialog konkretno pomeni sporočanje teh načel vsem deležnikom in vzpostavitev okvira, v katerem je mogoče o njih razpravljati, težave pa po možnosti reševati na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter na ravni sosedskih držav. Čeprav morajo odločevalci prisluhniti prispevkom in biti odprti zanje, to ni proces odločanja in udeleženci se morajo tega zavedati.

4. Večnivojski dialog kot ključni element upravljanja

4.1 Energetske politike EU in držav članic neposredno in občutno vpliva na življenje državljanov. Vendar vsebina in utemeljitev teh politik javnosti pogosto nista znani in ju lahko civilna družba napačno razume. Zato je podpora javnosti na splošno šibka, prihaja pa tudi do zmotnih predstav o ključnih vidikih prihodnjega razvoja EU. Zato nastanejo škodljive posledice, obstaja pa tudi veliko primerov, ko civilna družba ni bila obveščena niti o nacionalni energetske politiki ali o energetske politiki EU niti ni bila vanjo vključena, kar ustvarja splošno nezaupanje, politike pa zato nimajo vedno želenih rezultatov.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Da bo ta proces vključujoč, morajo biti državljani, civilnodružbene organizacije, nacionalne in lokalne oblasti ter vse vrste energetskih organizacij prek dialoga udeleženi pri podpori predlaganemu mehanizmu upravljanja. V tem sklopu bodo združeni regionalni, nacionalni in evropski vidiki, s čimer naj bi ustvarili operativno dodano vrednost oblikovanja in izvajanja politik: ukrepe je treba izvajati na nacionalni/regionalni ravni, vendar morajo upoštevati širšo (evropsko) sliko.

4.3 Ta proces dialoga bo usmerjen v energijo kot ključno prvino za doseganje pravičnega in trajnostnega prehoda ter izvajanje podnebju prijazne politike. V njem je treba priznati potrebe oseb v slabšem položaju in širok nabor socialnih in okoljskih vprašanj, povezanih z energijo. V evropskem energetskem dialogu (EED), ki bo zajemal tudi podnebna vprašanja, bosta oblikovana prostovoljni pristop in soglasje, opredeljeno kot energetski socialni sporazum, ki ju lahko odločevalci uporabijo kot vsebinski okvir z družbenim pomenom. V stalnem dialogu bo poudarek na tem, kako deležniki in državljani izvajajo konkretne ukrepe. Kratkoročno bi se moral EED zaradi učinkovitosti in potrebe po izpolnjevanju zahtev procesa upravljanja osredotočiti na politične pobude, ki so težko sprejemljive in s katerimi se je težko poistovetiti.

4.4 S takšnim postopkom bo mogoče tudi bolj uskladiti politike in utrditi znanje s posebnih področij, kot so edinstvene potrebe otokov in odnosi z državami zunaj EU na področju energije.

5. Tesna povezanost s procesom upravljanja

5.1 Okvir podnebne in energetske politike je na splošno opredeljen kot ciljno naravnani. Predvideva namreč, da bodo države članice spremenile svoje mešanice energijskih virov in strategije za energetske učinkovitost, tako da bo ohranjena nacionalna suverenost, hkrati pa bosta zagotovljena usklajenost s sosednjimi državami in približevanje dogovorjenim ciljem na ravni EU. Osnovno strukturo upravljanja (glej točko 2.3) sestavlja splošen okvir smernic, ki ga predlaga Komisija, čemur sledijo regionalne razprave, predložitve, ocena in pregled nacionalnih programov ter nadaljnje prilagoditve, dokler se ne doseže zadovoljiv rezultat.

5.2 EESO odločno podpira ta pristop in meni, da ustreza nuji po zanesljivejši, konkurenčnejši in okolju prijaznejši energetske oskrbi vseh v Evropi. Struktura upravljanja bi morala tudi pripomoči k temu, da se čim bolj zmanjšajo zahteve glede poročanja in s tem povezano upravno breme. Ustrezno bi morala upoštevati izjemno pomembne ter vse bolj izrazite regionalne in čezmejne značilnosti energetskih dejavnosti. Vendar bo za uspeh takšnega pristopa potrebna usklajena politična volja, ki jo je treba oblikovati z zblizevanjem stališč državljanov iz vseh 28 držav članic.

5.3 Po mnenju EESO ima EED pomembno vlogo pri oblikovanju celotnega procesa, ko bo dosežen dogovor, pa tudi pri nadaljevanju v smislu izvajanja in podpore deležnikov. Zato je treba EED na podlagi močne politične usmeritve nemudoma vzpostaviti kot povezan temeljni proces, zlasti ker bodo nacionalni načrti predvidoma dogovorjeni in se bodo začeli izvajati pred letom 2020. Odbor je v preteklosti že priporočil vključitev energetskega dialoga v sporočilo o energetski uniji in z zadovoljstvom ugotavlja, da je bilo vključeno naslednje besedilo: „– vzpostaviti dialog o energiji z deležniki kot podlago za oblikovanje politik in podpirati dejavno vlogo pri preoblikovanju energetskega sistema“⁽³⁾. Ugotavlja pa, da še vedno ni konkretnega ukrepa v zvezi z upravljanjem, ki bi podpiral vzpostavitev podpornih struktur EED, in poziva, naj za to poskrbita Svet in Parlament in sprejmeta ukrepe v zvezi z dialogom, predlagane v šestem poglavju tega mnenja.

5.4 Proces upravljanja je stičišče med politiko in izvajanjem. Na področju energije mora olajšati iskanje rešitev za veliko kompromisov, ki bodo v praksi potrebni. Po mnenju Odbora bo evropski energetski dialog, ki ga predlaga, ključen za gladko izvajanje tega procesa. Energetski prehod pomeni premike, spremembe in neizogibno tudi trenja. Z EED je mogoče zmanjšati trenja med deležniki na vseh ravneh in med državami članicami.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, str. 18.

5.5 Evropski energetska dialog bo proces, ki bo podpiral uresničevanje ciljev energetske unije, saj bo vsem deležnikom omogočal izmenjavo informacij, izražanje stališč in vplivanje na oblikovanje politik na področju energije. Spodbujal bo razumevanje, da so potrebni kompromisi, poistovetenje z vizijo, prispevek k iskanju rešitev in njihovo sprejemanje ter končno tudi spremembo vedenja v korist podpore političnim ukrepom, na katerih temelji energetska unija. Širok EED bo omogočal boljše seznanjanje z nacionalnimi energetske preferencami in njihovo upoštevanje na ravni EU ter bo koristil odločevalcem.

Rezultat evropskega energetskega dialoga bo:

- boljše poznavanje oblikovanja in izvajanja politik energetske unije, kar bo prispevalo k prepoznavnosti, sprejemljivosti in uspešnosti te ključne prioritete Komisije;
- ozaveščena javnost, kar bo omogočilo večjo politično gotovost in bo znak odprtega, osredotočenega in k rezultatom naravnane procesa. Ozaveščenost javnosti bo rezultat praktične kombinacije razprav v okviru vseevropskega in interaktivnega EED ter splošnega znanja;
- boljše poznavanje lastne vloge pri odjemalcih energije in ukrepov, s katerimi lahko dosežejo večje prihranke energije, kar bo privedlo do večjega zanimanja potrošnikov ter bo posledično pomenilo osnovo za prenovljen in pozitiven odnos med njimi in ponudniki energije;
- „nevtralen prostor za razpravo“, ki bo spodbujal zaupanje in legitimnost z oblikovanjem in omogočanjem razprave, ne pa s ponujanjem vnaprej določenih zaključkov.

6. Možni načini izvajanja

6.1 Kakor je značilno za formalni proces upravljanja, bo treba EED kljub njegovi vseevropskosti vzpostaviti v vsaki državni članici. Pri tem bo treba upoštevati obstoječe nacionalne pobude za energetska dialog, hkrati pa vanje vključiti cilje iz okvira podnebne in energetske politike. Ker nacionalni energetska dialog že poteka, bi povezava z EED prinesla obojestransko koristi ter omogočila strukturiran in bolj prilagodljiv mehanizem, s katerim bo Komisija lažje pregledovala elemente nacionalnih načrtov in ki bo izhodišče za informiranje potrošnikov, kar bi ponudnikom energije pomagalo pri vključevanju in vzpostavljanju zaupanja ter bi pomenilo način za sporočanje številnih pomislekov, ki jih imajo različne skupine o energetska varnosti, cenovni dostopnosti in trajnostnosti. Če povzamemo, bi bili potrebni naslednji koraki:

- Za EED bodo potrebna občutna finančna sredstva in viri. Vzpostavljen bo mehanizem za zbiranje neodvisnih in nepristranskih sredstev, predvsem od deležnikov iz celotne verige pridobivanja in distribucije energije, ta sredstva pa bi bila dopolnjena z ustrezno podporo EU in vlad držav članic. EED bo na splošno stroškovno zelo učinkovit način za pritegnitev vseh vrst potrošnikov k upravljanju energije ter za priznanje in spodbujanje prispevka proizvajalcev-odjemalcev.
- Komisija bi sicer morala zagotoviti jasno usmeritev glede strukture nacionalnih načrtov, možnosti dopolnitev/revizij, obveznosti glede poročanja in izvedljivosti nacionalnih načrtov, vendar bodo smernice za vzpostavitev nacionalnih energetske dialogov razvite v EED v posvetu s Komisijo in vsemi ključnimi deležniki.
- Vzpostavljen bo popolnoma neodvisen koordinacijski organ EED, ki bo spodbujal k ukrepanju in izvajanju v vseh državah članicah. Ta organ bi moral med drugim dati svoj prispevek k potrebnemu pregledu vsebine, ciljev in izvajanju nacionalnih načrtov, ki ga bo opravila Komisija. S tem bo poudarjen prispevek, ki ga lahko dajo deležniki k oblikovanju politik.

- V dvanajstmesečnem nacionalnem procesu vključevanja deležnikov in podpore v državah članicah bo oblikovan program sodelovanja in dialoga, pri čemer bo v ospredju razprava o prioritetah nacionalnih načrtov. V tem procesu bi morala biti obravnavana tudi skrb za predvidljivost in stalnost nacionalnih načrtov.
- Potekale bodo razprave o nacionalnih načrtih in regionalne razprave s sosednjimi nacionalnimi skupinami za EED. V nacionalnih načrtih držav članic bi moral biti podan pregled posvetovanj s sosednjimi državami članicami, tudi v okviru EED, in področij, na katerih je zaradi tega prišlo do regionalnega sodelovanja.
- Sledile bodo razprave na ravni EU med vsemi skupinami za energetske dialoge. Te razprave, ki bi potekale prek neodvisnega koordinacijskega organa, bi morale institucije EU obravnavati kot posvetovalne in bi morale izboljšati stroškovno učinkovitost politik EU in držav članic.
- V celoti bodo izkoriščena spletna orodja, denimo tista, razvita v GD CONNECT, ki bodo s sodelovanjem in vključevanjem podpirala razvoj politik.

6.2 EESO je podrobnejši pregled EED sprejel v mnenju o potrebah in načinih vključevanja javnosti na področju energetske politike ⁽⁴⁾. EED je zamišljen kot stalen „dialog“ oziroma bolj natančno kot neodvisen proces, ki vključuje vse deležnike in uporablja najboljše prakse vključevanja ter ima zaupanja vredno in stalno vlogo pri izvajanju energetskega prehoda. EESO je v celoti zavezan tej pobudi, zato bo prevzel vodilno vlogo ter v sodelovanju z drugimi zagotavljal aktivno podporo.

7. Zaključne opombe

7.1 EESO pozdravlja navedbo Komisije ⁽⁵⁾, da bo treba strukturo upravljanja razviti ob upoštevanju stališč Evropskega parlamenta, držav članic in deležnikov. S trdno podporo in strinjanjem civilne družbe bo mogoče lažje doseči zahtevne cilje. Proces upravljanja, podprt z EED, bo z navezovanjem na vsakodnevno življenje in pomisleke ljudi energetske unije pomagal približati pričakovanjem državljanov. Omogočil bo razumevanje energetskega izziva in kompromisov ter izboljšal sprejemljivost in zaupanje, tako da bo predvsem prikazal zmožnost prisluhniti deležnikom in jih vključevati.

7.2 Poleg tega se bodo občutno zmanjšali dolgoročni politični stroški, saj bo vzpostavljen proces, v katerem so vsi deležniki vključeni v oblikovanje v prihodnost usmerjenega in pragmatičnega energetskega prehoda, ki ustreza željam večine. To vprašanje zadeva vse posameznike, zato si bodo lahko oblikovali pozitivno predstavo o EU in njenih procesih ter se zavedli dodane vrednosti EU in odprtega upravljanja.

V Bruslju, 23. aprila 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ UL C 161, 6.6.2013, str. 1.

⁽⁵⁾ Sporočilo – Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030 (COM(2014) 15 final).