

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Utvecklingen av det styrningssystem som föreslagits i anslutning till EU:s ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030

(förberedande yttrande på begäran av Europeiska kommissionen)

(2015/C 291/02)

Föredragande: Richard ADAMS

Medföredragande: Ulla SIRKEINEN

Den 16 januari 2015 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Utvecklingen av det styrningssystem som föreslagits i anslutning till EU:s ram för klimat och energi fram till 2030

(förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2015.

Vid sin 507:e plenarsession den 22 och 23 april 2015 (sammanträdet den 23 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 152 röster för, 6 röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EU:s ram för klimat- och energipolitiken baseras på omfattande tidigare lagstiftning, där vissa delar är ofullständigt införlivade i nationell lagstiftning och genomförs på ett ineffektivt sätt. För att förverkliga energiunionen krävs ytterligare lagstiftning och, i synnerhet, en strikt tillämpning av den. En stabil ram för styrningen är avgörande. Lagstiftning är dock bara början – det är styrningen som är avgörande för att nå resultat. Genomförandet av politiken kräver åtaganden, medverkan, engagemang och en positiv inställning från alla berörda aktörer. Den effektivaste typen av styrning är när samtliga aktörer ser det som en gemensam uppgift att enas om metoder för att fastställa och genomföra målen. EESK lägger därför fram följande rekommendationer:

- En strukturerad dialog mellan samtliga aktörer bör integreras i styrningsprocessen för att minska blockeringarna i samhället när det gäller lagstiftningsmässiga och politiska åtgärder samt för att främja en förändring av allmänhetens beteenden och attityder.
- De lagstiftande EU-institutionerna bör utforma och vidareutveckla ett tydligt politiskt ledarskap för att upprätta och delta i en omfattande dialog mellan de berörda aktörerna och skapa engagemang i frågor som rör energiomställningen (t.ex. klimat, social rättvisa och säkerhet), som komplement och stöd vid sidan av energiunionen och som ett led i EU:s kamp mot klimatförändringarna.
- Kommittén uppmanar en dialog med arbetsmarknadens parter för att säkerställa att man vid energiomställningen tar hänsyn till miljöaspekter och sociala frågor.
- Detta bör först och främst ske i form av en oberoende och betrodd europeisk energidialog, där ett balanserat urval av berörda aktörer ges möjlighet att utbyta information, framföra synpunkter och påverka beslutsfattandet i energifrågor och därmed engagera sig aktivt i energiomställningen.
- I samband med behandlingen av paketet för energiunionen uppmanar vi särskilt Europeiska rådet och Europaparlamentet att som åtgärds punkter anta de åtgärder som anges i avsnitt 6 i detta yttrande om genomförandet av en europeisk energidialog för att stödja styrningsprocessen.
- Denna dialog kommer att anordnas inom ett specifikt forum som gör det möjligt för alla berörda aktörer att delta.

2. Inledning

2.1 Utvecklingen av en energiunion i EU och de viktiga förhandlingarna om ett klimatavtal i Paris i slutet av 2015 kräver effektiva styrmekanismer för energiomställningen. Efter att kommissionen offentliggjort sitt meddelande om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 godkändes ramen av Europeiska rådet, som också enades om att utveckla ett pålitligt och öppet styrningssystem för att se till att EU når sina energipolitiska mål. I ramen för 2030 föreslås ett nytt styrningssystem som baseras på nationella planer för säker, hållbar och konkurrenskraftig energi samt en rad nyckelindikatorer för att kunna bedöma framstegen över tid. Ett sådant system skulle göra det möjligt att uppnå målen för 2030 och främja samstämmighet på EU-nivå, samtidigt som det erbjuder flexibilitet på nationell nivå. En kraftfull styrningsprocess skulle också utgöra en positiv modell och förebild i samband med de globala klimatförhandlingarna.

2.2 Behovet av en effektiv styrning kan inte betonas tillräckligt. Att man inte lyckats hålla tidsramarna i det tredje energipaketet, som syftar till att fullborda en stark inre energimarknad i EU, beror till stor del på en svag styrning. Nationella intressen har fått överväga när de inte legat i linje med de krav som ska stärka EU som helhet. Detta måste man komma till rätta med i den nya styrningsprocessen.

2.3 Inledningsvis bör nationella mål fastställas, och en iterativ process föreslås både för den interna utvecklingen av sådana planer och för samordningen inom en enhetlig EU-ram som uppfyller de överenskomna EU-målen. Tre steg planeras:

- 1) Kommissionen ska utarbeta riktlinjer för styrningen och de nationella planerna.
- 2) Medlemsstaterna ska lägga fram sina nationella planer utifrån en iterativ process med kommissionen och i samråd med grannländerna.
- 3) Efter detta kommer kommissionen att göra en bedömning av hur ändamålsenliga de nationella planerna är när det gäller att nå målen samt förhandla fram justeringar i en kontinuerlig process tills detta har uppnåtts. Möjligheten att skapa en styrningsstruktur genom lagstiftning bör finnas som alternativ om den frivilliga modellen inte skulle fungera.

2.4 Europeiska kommissionen har omfattande erfarenhet av att utforma och tillämpa styrningsstrukturer, och denna erfarenhet utnyttjar man nu på detta politikområde. Vi stöder i detta yttrande den strategi som beskrivs ovan, men den måste genomföras på ett strikt och övertygande sätt, med korta tidsfrister för den iterativa processen och skarpa och djärva analyser vid utarbetandet av årsrapporterna. Liksom framfördes i yttrandet om en klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030⁽¹⁾ uppmanar EESK medlemsstaterna att välkomna en effektiv och kraftfull styrningsprocess och tillsammans med kommissionen och det civila samhället besluta hur den kan genomföras fullt ut.

2.5 EESK anser att denna ram bör främjas och stärkas genom att man skapar och utnyttjar ett brett stöd från berörda parter, däribland arbetsmarknadens parter (arbetsgivare och fackföreningar), genom en strukturerad europeisk energidialog.

3. Beskrivning av styrningsprocessen

3.1 Styrningsprocessen måste vara förenlig med den rättsliga ramen på området. I den rättsliga ramen fastställs målen och metoderna för att uppnå målen, och den måste skapa en långsiktig politisk stabilitet och kontinuitet, särskilt när det gäller investeringar, utbildning och arbetstillfällen. Ramen bör också innehålla relevanta indikatorer för detta. Genom styrningsprocessen, som bör vara heltäckande och omfatta all energirelaterad lagstiftning, måste man kunna lösa frågor som både är komplexa och där det finns olika synpunkter och motstridiga intressen. Styrningen bör stödja och komplettera beslutsprocessen samtidigt som den erbjuder flexibilitet att hantera eventuella snabba förändringar. Styrningen bör också vara utformad på ett sätt som tar hänsyn till åsikter i samhället, teknik, det geopolitiska läget och marknaden.

⁽¹⁾ EUT C 424, 26.11.2014, s. 39.

3.2 Styrningssystemet måste dessutom ge utrymme för aktörerna att på ett kontinuerligt, balanserat och representativt sätt föra fram synpunkter, preferenser, uppfattningar och värderingar och erbjuda ett sätt för dem att kontinuerligt påverka beslut och finjustera politiken. Styrningen måste underlätta anpassning, inte genom ständiga kursbyten utan genom att förutse på vilka områden motsättningar kan uppstå och skapa en enhetlig och inkluderande dynamik.

3.3 Detta är höga krav, och det finns en växande skepsis när det gäller EU:s förmåga att genomdriva en rättvis och effektiv energiomställning, vilket måste bemötas. Därför kräver själva styrningsprocessen en tydlig ram som accepteras av deltagarna. EESK anser att man genom en konventionell styrningsprocess inte kommer att kunna uppnå de ovanstående målen utan stöd och medverkan från det civila samhället runt om i Europa. Detta erkänns i visionen för energiunionen: *Men viktigast av allt är vår vision av en energiunion med medborgarna som centrum på en marknad, där de aktivt tar ett eget ansvar för energiomställningen* ⁽²⁾. Utvecklingen av en tillförlitlig och öppen genomförandemekanism för energi- och klimatmålen och energiunionen bör därför ske parallellt med en process som baseras på flernivådialog som inriktas på att informera och involvera alla aktörer. Detta är avgörande, och i syfte att skapa en rättvis energiomställning bör man ta hänsyn till förändringarna i arbetslivet och undvika negativa sociala konsekvenser.

3.4 För EESK innebär styrning inte ökad byråkrati, utan att man utifrån ett antal principer tillämpar en kraftfull strategi som är inriktad på ett specifikt politikområde och syftar till att uppnå de fastställda EU-målen. Styrningen bör genomsyra alla nivåer och kompletteras med specialist- och vardagskunskap. EU:s grundläggande värden är fred, demokrati, människovärde, mångfald, tolerans och solidaritet. Dessa värden, som måste formuleras i tydliga etiska principer, är utgångspunkt vid bedömningen av kritiska frågor som rör energiomställningen och kan utgöra en gemensam grund att enas kring. Utmaningen består i att omsätta dessa principer i en genomförbar och effektiv process som tar hänsyn till samhällets förväntningar.

3.5 EESK anser att man i styrningsprocessen i större utsträckning bör betona de underliggande samhällsvärderingarna när det gäller energiproduktion och energianvändning. När medborgarna känner att deras värderingar och synpunkter erkänns och debatteras i ett forum med ett genuint europeiskt perspektiv ger detta betydande fördelar och leder till en mer konsekvent politik och ett ökat förtroende samtidigt som man dämpar negativa effekter av oförutsedda ändringar av politiken. Genom dialogen kan man kartlägga de faktorer som ligger till grund för ländernas beslut när det gäller energiomställning. Dessa är ofta kopplade till det specifika samhällets värderingar, t.ex. när det gäller miljöfrågor, snarare än tekniska eller ekonomiska hänsynstaganden. Särskilt med tanke på att nationella, regionala, lokala och personliga synpunkter i energifrågor kommer att variera i dessa sammanhang kan en uppmaning om att sträva efter ett konsekvent, gemensamt eller europeiskt, perspektiv bidra till att övervinna tendenser att gynna personliga, lokala, kortsiktiga eller nationella intressen.

3.6 Mer specifikt innebär en flernivådialog att dessa principer kommuniceras till alla aktörer och att man skapar ett forum där de kan diskuteras och där frågor, så långt som möjligt, kan lösas på lokal, regional och nationell nivå eller grannlandsnivå. Det är ingen beslutsprocess, även om beslutsfattarna måste lyssna och vara öppna för bidrag, och deltagarna bör vara införstådda med detta.

4. Flernivådialog som en grundläggande del av styrningen

4.1 EU:s och medlemsstaternas energipolitik har en direkt och viktig inverkan på medborgarnas dagliga liv. Det är ofta svårt för allmänheten att förstå innehållet i och de skäl som ligger bakom denna politik, och missförstånd kan uppstå i det civila samhället. Situationen leder till ett generellt svagt stöd från allmänheten och missuppfattningar om viktiga aspekter av EU:s framtida utveckling. Detta får negativa konsekvenser, och det finns många fall där en brist på information till eller medverkan från det civila samhället när det gäller såväl medlemsstaternas som EU:s energipolitik leder till en generell brist på förtroende och till att strategierna inte alltid ger önskat resultat.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 För att se till att processen omfattar alla parter måste allmänheten, det civila samhällets organisationer, nationella och lokala myndigheter och alla typer av energioorganisationer delta i dialogen för att bidra till den föreslagna styrningsmekanismen. På så sätt kan man kombinera regionala, nationella och europeiska perspektiv för att skapa ett operativt mervärde för det politiska beslutsfattandet och genomförandet. Detta innebär att åtgärderna måste vidtas på nationell/regional nivå men med hänsyn till det bredare (europeiska) perspektivet.

4.3 Dialogen kommer att fokusera på energi som en kritisk beståndsdel för att uppnå en rättvis och hållbar övergång och för att utarbeta en klimatvänlig politik. De missgynnades behov och det breda spektrum av sociala och miljörelaterade farhågor som är kopplade till energifrågan måste erkännas. Den europeiska energidialogen, inbegripet klimatfrågorna, ska mynna ut i en frivillig strategi och en överenskommelse – som definieras som ett socialt kontrakt om energi – som kan användas av beslutsfattare som en gedigen socialt relevant ram. Den fortsatta dialogen kommer aktivt att ägnas åt de berörda aktörernas och allmänhetens genomförande av de praktiska åtgärderna. Av effektivitetsskäl och på grund av att kraven i styrningsprocessen måste följas bör energidialogen på kort sikt fokusera på politiska initiativ där det finns stora problem med acceptansen och medansvaret.

4.4 En sådan process skulle också göra det möjligt att få en mer konsekvent politik och konsolidera kunskaperna inom specifika områden, t.ex. öarnas särskilda behov och energiförbindelser med länder utanför EU.

5. Närmare kopplingar till styresprocessen

5.1 Generellt sett kan klimat- och energiramen definieras som en målinriktad politik. Den förutsätter att medlemsstaterna omstrukturerar sin energimix och sina strategier för energieffektivitet på ett sätt som bevarar den nationella suveräniteten samtidigt som man kompletterar grannländernas politik och strävar mot överenskomna mål på EU-nivå. Grunden för styrningsstrukturen (se punkt 2.3) är en allmän vägledande ram som kommissionen föreslår. Därefter ska diskussioner hållas på regional nivå och nationella program läggas fram, utvärderas och ses över samt kontinuerligt anpassas tills man har nått en tillfredsställande överenskommelse.

5.2 EESK ställer sig fullständigt bakom detta tillvägångssätt, som vi anser är lämpligt med tanke på det akuta behovet av att skapa en tryggare, konkurrenskraftigare och miljövänligare energiförsörjning för alla i Europa. Styrningsstrukturen bör också bidra till att minimera rapporteringskraven och minska byråkratin. Tillräcklig hänsyn bör tas till de mycket relevanta och allt mer omfattande regionala gränsöverskridande aspekterna av energiverksamheterna. För att en sådan strategi ska bli effektiv krävs emellertid en samlad politisk vilja, och denna måste bygga på en gemensam attityd hos allmänheten runt om i de 28 medlemsstaterna.

5.3 EESK anser att energidialogen spelar en bildande roll i hela processen och att dess inflytande bör fortsätta när det gäller genomförandet och de berörda aktörernas stöd när en överenskommelse väl har nåtts. Energidialogen bör därför omgående, genom ett starkt politiskt ledarskap, etableras som en integrerad grundläggande process, särskilt med tanke på att de nationella planerna förväntas ha godkänts och börjat genomföras före 2020. Kommittén har tidigare rekommenderat att energidialogen ska tas upp i meddelandet om energiunionen och ser positivt på att så har skett: – *Inbegripa en dialog med berörda parter till förmån för välinformerade beslut och stödja ett aktivt engagemang i förvaltningen av energiomställningen* ⁽³⁾. EESK noterar att man fortfarande inte har fastställt någon specifik åtgärdsplan när det gäller styrning, vilket skulle ge den bekräftelse som krävs för att bygga upp stödstrukturer för energidialogen, och uppmanar rådet och parlamentet att åtgärda detta genom att anta de åtgärder för dialog som föreslås i avsnitt 6 i detta yttrande.

5.4 En styrningsprocess befinner sig i gränslandet mellan politik och genomförande. På energiområdet ska den främja lösningar när det gäller det stora antalet olika ömsesidiga eftergifter och kompromisser som i praktiken kommer att bli nödvändiga. Kommittén ser den föreslagna europeiska energidialogen som ett viktigt smörjmedel i denna process. Energiomställningen kommer att innebära förskjutningar, förändringar och, ofrånkomligen, ett visst mått av friktion. Energidialogen kan minska friktionen mellan berörda aktörer på alla nivåer och mellan medlemsstaterna.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5 Den europeiska energidialogen kommer att stödja genomförandet av energiunionens mål genom att ge alla berörda aktörer möjlighet att utbyta information, föra fram synpunkter och påverka politiken när det gäller energifrågor. Dialogen kommer att öka förståelsen för nödvändiga kompromisser, främja ett gemensamt ansvar för visionen, bidra till att hitta acceptabla lösningar och slutligen främja en förändring av beteendena till stöd för de politiska åtgärder som ligger till grund för energiunionen. Genom en bred energidialog kommer man på ett bättre sätt att kunna förmedla och ta hänsyn till nationella energipreferenser på EU-nivå, och den kommer att vara till nytta för beslutsfattarna.

Energidialogen kommer att ge:

- En bättre förståelse för utformningen av politiken och genomförandet av energiunionen, vilket kommer att bidra till att denna viktiga prioritering för kommissionen synliggörs, accepteras och leder till goda resultat.
- En välgrundad uppfattning hos allmänheten, vilket skapar en större politisk säkerhet, samt vittnar om en öppen, fokuserad och resultatinkriktad process. Denna välgrundade uppfattning kommer att skapas genom en praktisk kombination av interaktiva diskussioner inom ramen för den EU-omfattande energidialogen och vardagskunskaper.
- En bättre förståelse bland energianvändarna av deras roll och de åtgärder som de kan vidta för att öka sina energibesparingar. Detta leder till ett större engagemang från konsumenterna, som är grundläggande för att skapa förnyade och positiva förbindelser med energileverantörerna.
- Ett "neutralt diskussionsforum", som skapar förtroende och legitimitet genom att man skapar förutsättningar för och främjar diskussion snarare än föreslår en förutbestämd slutsats.

6. Möjliga genomförandevägar

6.1 Liksom när det gäller den formella styrningsprocessen kommer energidialogen, trots att den är EU-övergripande, att behöva etableras i varje enskild medlemsstat på ett sätt som respekterar befintliga nationella energidialoger samtidigt som man införlivar målen i klimat- och energiramen. I de fall då det redan finns en nationell energidialog kan integrationen i den europeiska energidialogen vara till ömsesidig nytta och skapa en strukturerad men mer flexibel mekanism som ska bidra till kommissionens översyn av de enskilda beståndsdelarna i de nationella planerna och utgöra en fokuspunkt för information till konsumenter, vilket kommer att hjälpa energileverantörer att interagera och bygga upp förtroende samt skapa en kanal där olika grupper kan ta upp sina många olika farhågor när det gäller energitrygghet, energipriser och hållbarhet. Sammanfattningsvis kommer följande steg att bli nödvändiga:

- Energidialogen kommer att kräva omfattande finansiering och resurser. En mekanism kommer att införas för att skapa en oberoende och opartisk samlad finansiering, som främst kommer från aktörer inom energiproduktions- och energiförsörjningskedjan och kompletteras av lämpligt stöd från EU och medlemsstaternas regeringar. Generellt sett kommer energidialogen att vara ett mycket kostnadseffektivt sätt att involvera konsumenter i alla typer av energimodulering och att erkänna och främja bidrag från prosumenter.
- Samtidigt som kommissionen ska tillhandahålla tydliga riktlinjer om strukturen för de nationella planerna, möjligheterna till uppdateringar/översyner, rapporteringskrav och de nationella planernas genomförbarhet ska energidialogen, i samråd med kommissionen och samtliga viktiga aktörer, mynna ut i riktlinjer för upprättande av nationella energidialoger.
- En helt oberoende och samordnande struktur för energidialogen kommer att skapas för att främja insatser och genomförande i de enskilda medlemsstaterna. Denna struktur bör bland annat bidra till kommissionens nödvändiga översyn av innehållet och ambitionsnivån i de nationella planerna liksom av genomförandet av dem. På så sätt understryker man att aktörerna kan bidra till utarbetandet av politiken.

- En nationell process på 12 månader för att främja och stödja berörda aktörers engagemang i samtliga medlemsstater kommer att leda till att ett program för medverkan och dialog inrättas, där diskussionen om prioriteringarna i den nationella planen är en huvudfråga. Inom ramen för denna process bör man också undersöka hur man kan garantera att de nationella planerna är förutsebara och stabila.
- Diskussioner om de nationella planerna och regionala diskussioner med nationella energidialoggrupper i grannländerna kommer att äga rum. Medlemsstaternas nationella planer bör innehålla en redogörelse för samråden med angränsade medlemsstater, bland annat inom ramen för den europeiska energidialogen, och vilka områden som ska bli föremål för regionalt samarbete till följd av dessa samråd.
- Därefter kommer diskussioner mellan alla energidialoggrupper att föras på EU-nivå. Dessa diskussioner, som ska ske inom den oberoende samordningsstrukturen, bör ha en rådgivande ställning inom EU-institutionerna och leda till mer kostnadseffektiva strategier från EU och medlemsstaterna.
- Onlineverktyg, exempelvis de som tagits fram av GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik, ska utnyttjas fullt ut för att stödja den politiska utvecklingen genom medverkan och engagemang.

6.2 En mer detaljerad beskrivning av den europeiska energidialogen finns i EESK:s yttrande om *Behovet av och metoderna för allmänhetens deltagande på energipolitikens område* ⁽⁴⁾. Den europeiska energidialogen är tänkt som en permanent "dialog", som bättre kan beskrivas som en oberoende process som omfattar samtliga berörda aktörer med utgångspunkt i bästa praxis för att skapa engagemang och som spelar en konstant och betrodd roll i samband med genomförandet av energiomställningen. EESK ställer sig helt bakom detta initiativ och kommer tillsammans med andra aktörer att inta en ledande roll för att ge aktivt stöd.

7. Avslutande kommentarer

7.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande ⁽⁵⁾, där man slår fast att styrningsstrukturen måste utarbetas med hänsyn till Europaparlamentets, medlemsstaternas och de berörda aktörernas synpunkter. Det civila samhällets uttalade stöd och godkännande kommer att bana väg för arbetet med att uppnå de högt ställda målen. En styrningsprocess som baseras på energidialogen kommer genom att ta hänsyn till människor dagliga liv och angelägenheter att bidra till att anpassa energiunionen till allmänhetens förväntningar. Processen kommer att skapa förståelse för energiutmaningar och kompromisser och öka acceptansen och förtroendet – inte minst genom att man visar att man kan lyssna på och involvera berörda aktörer.

7.2 De långsiktiga politiska kostnaderna kommer dessutom att minska avsevärt genom att man har inrättat en process där alla berörda aktörer deltar i utformningen av en energiomställning som majoriteten av medborgarna efterfrågar och som är framåtblickande och pragmatisk. Detta är en fråga som påverkar alla och som kan få medborgarna att på ett positivt sätt omvärdera sin syn på EU och dess förfaranden och erkänna EU:s mervärde och öppna styrningsstruktur.

Bryssel den 23 april 2015.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ EUT C 161, 6.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Meddelande, *En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030*, (COM(2014) 15 final).