



Straatsburg, 14.12.2021  
COM(2021) 801 final

2021/0421 (NLE)

Vorstel voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit**

{SWD(2021) 452 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • Motivering en doel van het voorstel

Met de Europese Green Deal<sup>1</sup> (de “Green Deal”) is een nieuwe strategie gelanceerd om de Europese Unie om te vormen tot een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving, met een moderne, circulaire en concurrerende economie en een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul in 2050. Hiermee worden de inspanningen van de Commissie ondersteunt om de klimaatverandering en de aantasting van het milieu aan te pakken en de doelstellingen te verwezenlijken die in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (de “Overeenkomst van Parijs”) zijn vastgesteld om de wereldwijde temperatuurstijging ruim onder de 2 C te houden en de inspanningen voort te zetten om de stijging tot 1,5 C te beperken. De kosten van niet-handelen op het gebied van klimaat- en milieubeleid zouden voor mensen, met name in een kwetsbare situatie, immens zijn in termen van levensstandaard, gezondheid en welzijn. Met het oog op het traject naar een netto-uitstoot van nul is de noodzaak van een rechtvaardige transitie een integrerend onderdeel van de Green Deal, waarin wordt benadrukt dat geen enkele regio of persoon mag achterblijven.

In juni 2021 hebben de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement de “Europese klimaatwet”<sup>2</sup> aangenomen, waarin de bindende doelstelling van klimaatneutraliteit in de EU tegen 2050 is opgenomen<sup>3</sup>, alsmede een bindende tussentijdse doelstelling van een nationale nettovermindering van de broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % ten opzichte van de niveaus van 1990. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, heeft de Commissie in juli 2021 het wetgevingspakket “Fit for 55” voorgesteld. Dit pakket bestaat uit een samenhangend geheel van maatregelen in wetgevingsvoorstellen. Het bevat onder meer een voorstel voor de oprichting van een nieuw sociaal klimaatfonds<sup>4</sup> van 72,2 miljard EUR voor de periode 2025-2032 ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens, vervoersgebruikers en micro-ondernemingen die worden getroffen door de invoering van de emissiehandel voor brandstoffen die worden gebruikt in het wegvervoer en in gebouwen.

Eerlijkheid en solidariteit zijn bepalende beginselen van de Europese Green Deal. Op internationaal niveau hebben de lidstaten met name de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en de Overeenkomst van Parijs onderschreven, waarin wordt verwezen naar “*de noodzaak van een rechtvaardige transitie voor de beroepsbevolking en van het scheppen van fatsoenlijk werk en hoogwaardige banen*”. Dit wordt bevestigd door en is in overeenstemming met artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst van Parijs, de strategische agenda voor de periode 2019-2024 van de Europese Raad en artikel 2, lid 2, van de Europese klimaatwet, alsook met de Europese pijler van sociale rechten. De richtsnoeren van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) voor een rechtvaardige transitie naar ecologisch duurzame economieën en samenlevingen voor iedereen bieden ook een internationaal vastgesteld

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie, De Europese Green Deal (COM(2019) 640 final).

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”) (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

<sup>3</sup> Ter verwezenlijking van de in artikel 2, lid 1, punt a), van de Overeenkomst van Parijs vastgestelde temperatuurdoelstelling op de lange termijn.

<sup>4</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds (COM(2021) 568 final).

beleidskader voor een rechtvaardige transitie. Voorts hebben de lidstaten en de sociale partners hun goedkeuring gehecht aan de Verklaring van Silezië over solidariteit en een rechtvaardige transitie van 2018, die tijdens COP-24 in Katowice is vastgesteld, en aan de Verklaring over de ondersteuning van de voorwaarden voor een rechtvaardige transitie op internationaal niveau van 2021, die tijdens COP-26 in Glasgow is vastgesteld.

Beleidsmaatregelen ter ondersteuning van mensen en hun actieve deelname zijn nodig voor een succesvolle groene transitie. De visie op een rechtvaardige transitie naar een sterk, klimaatneutraal sociaal Europa weerspiegelt de 20 beginselen van de Europese pijler van sociale rechten, die tijdens de top van Göteborg in november 2017 werden afgekondigd en het “sociaal regelboek” vormen voor rechtvaardige en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in het Europa van de 21e eeuw. De uitvoering van de pijler zal een rechtvaardige transitie ondersteunen, wat essentieel is om sociale cohesie te waarborgen. Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten<sup>5</sup> heeft tot doel de krachten op alle niveaus te bundelen om de beginselen in concrete acties om te zetten. Het bevat drie EU-kerndoelen voor 2030 op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, die door de EU-leiders zijn verwelkomd in de Verklaring van Porto van mei en door de Europese Raad in juni 2021. In het actieplan wordt benadrukt dat de Europese sociale dimensie op alle beleidsterreinen van de EU moet worden versterkt om ervoor te zorgen dat de transitie naar klimaatneutraliteit sociaal rechtvaardig en billijk is.

Als het juiste beleid wordt gevoerd, kan de transitie in de EU tegen 2030 ongeveer 1 miljoen banen<sup>6</sup> en tegen 2050 2 miljoen banen<sup>7</sup> opleveren. Het zou met name gemiddeld betaalde banen met een middelhoog opleidingsniveau<sup>8</sup> kunnen creëren, met uiteenlopende gevolgen in verschillende landen, regio's en sectoren. Dit zou kunnen bijdragen tot het afzwakken van de polarisatie op de arbeidsmarkt die het gevolg is van andere megatrends, met name de digitalisering, tot het verhogen van de inkomens en tot het terugdringen van de armoede in het algemeen<sup>9</sup>. Zoals benadrukt in de effectbeoordelingen van het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 en de wetgevingsvoorstellen van het “Fit for 55”-pakket, zal een aanzienlijke herverdeling van arbeid binnen en tussen sectoren grootschalige investeringen in omscholing en bijscholing vergen. Zo wordt bijvoorbeeld geschat dat de klimaattransitie in de EU tegen 2030 160 000 extra banen in de bouw kan opleveren<sup>10</sup>, maar momenteel zijn er in deze sector vaardigheidstekorten zichtbaar in beroepen die verband houden met groen ontwerp,

---

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie, Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, 4 maart 2021 (COM(2021) 102 final).

<sup>6</sup> Volgens de effectbeoordeling bij het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 (SWD(2020)176 definitief).

<sup>7</sup> Europese Commissie, 2019: *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* (Duurzame groei voor iedereen: keuzen voor de toekomst van sociaal Europa, werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa), 4 juli 2019. Op basis van de grondige analyse bij de mededeling van de Commissie COM(2018) 773.

<sup>8</sup> Eurofound (2019), *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement* (Energiescenario: gevolge van de Overeenkomst van Parijs voor de werkgelegenheid), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2019.

<sup>9</sup> Europese Commissie (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019*, hoofdstuk 5 ‘Towards a greener future: employment and social impacts of climate change policies’ (Naar een groenere toekomst, werkgelegenheid en sociale gevolgen van klimaatveranderingsbeleid), 4 juli 2019.

<sup>10</sup> Mededeling van de Europese Commissie, Een renovatiegolf voor Europa — groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit, 14 oktober 2021 (SWD(2020) 550 final). Gezien de in de mededeling vermelde investeringsbehoeften voor renovatie van 275 miljard EUR per jaar, en het feit dat investeringen in retrofits en energie-efficiëntie negen tot twintig banen per geïnvesteerd miljoen dollar kunnen opleveren (SWD(2021) 623 final), zou dit cijfer aanzienlijk hoger kunnen liggen.

technologieën en materialen. Met het juiste flankerende beleid kan energiearmoede, die het gevolg is van een combinatie van een laag inkomen, een groot deel van het beschikbare inkomen dat aan energie wordt besteed en een gebrekkige energie-efficiëntie, worden teruggedrongen – en zelfs voorkomen. Voorts kan met dergelijk beleid de toegang tot betaalbare en emissiearme vervoers- en mobiliteitsopties worden bevorderd, kunnen sociale uitsluiting en sociaaleconomische, regionale en gezondheidsongelijkheden worden aangepakt, kunnen de gezondheid en het welzijn worden verbeterd en kan gelijkheid worden bevorderd, in het algemeen en ook voor kansarmen.

Om het werkgelegenheids- en sociale potentieel van de groene transitie ten volle te benutten, is het van essentieel belang alle beschikbare instrumenten te gebruiken en het juiste flankerende beleid in te voeren op EU-, lidstaat-, regionaal en lokaal niveau. Omgekeerd zijn er sociaaleconomische risico's bij gebrek aan een goed opgezet flankerend werkgelegenheids- en sociaal beleid. Het is dan ook van cruciaal belang dat de verantwoordelijke autoriteiten een passend beleid voeren, zonder daarbij de prikkels voor de door de transitie vereiste veranderingen in investeringen en consumptie te ondermijnen. Belangrijk is dat dergelijke mechanismen vergezeld gaan van maatregelen om inclusieve governance en de actieve betrokkenheid van degenen die het meest worden getroffen door de groene transitie, te waarborgen.

Hoewel de lidstaten een groot aantal maatregelen hebben genomen en voorbereiden om een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen, is er ruimte om het ontwerp van beleid ter ondersteuning van een rechtvaardige groene transitie verder te verbeteren en te zorgen voor samenhang van de inspanningen tussen de verschillende instrumenten die op EU- en nationaal niveau beschikbaar zijn (zie volgende deel). Daarom heeft de Commissie als onderdeel van het “Fit for 55”-pakket een voorstel aangekondigd voor een aanbeveling van de Raad tegen eind 2021 om de lidstaten verdere richtsnoeren te geven over hoe zij de sociale en werkgelegenheidsaspecten van de groene transitie het best kunnen aanpakken. Parallel met de uitvoering van de Europese Green Deal volgt de Commissie ook nauwlettend de kortetermijnontwikkelingen op de energiemarkten, die hoofdzakelijk worden aangestuurd door de ontwikkelingen op de wereldmarkt, en heeft zij op 13 oktober 2021 een mededeling gepresenteerd met de titel “De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen” met een overzicht van onmiddellijke maatregelen ter bescherming van consumenten en bedrijven<sup>11</sup>. Dit aangekondigde voorstel werd in die mededeling ook genoemd als beleidskader ter ondersteuning van een rechtvaardige groene transitie op de middellange termijn en om weerstand te bieden aan eventuele toekomstige prijsontwikkelingen.

- **Verenigbaarheid met bestaande beleidsbepalingen op het beleidsterrein van werkgelegenheid, vaardigheden, sociale en verdelingsaspecten van de groene transitie**

Overeenkomstig de politieke richtsnoeren van de Commissie voor de periode 2019-2024<sup>12</sup> wordt in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten benadrukt dat, in het kader van een nieuw “sociaal regelboek”, de sociale rechten en de Europese sociale dimensie op alle beleidsterreinen van de EU moeten worden versterkt, zoals vastgelegd in de verdragen, met name artikel 3, VEU, en artikel 9, VWEU, om toe te werken naar een groener en digitaal

---

<sup>11</sup> COM(2021) 660 final.

<sup>12</sup> Ursula von der Leyen, *Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa — politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024*, 16 juli 2019.

decennium waarin Europeanen zich kunnen ontplooiën. De Europese Green Deal voorziet op zijn beurt in de integratie van duurzaamheid in alle EU-beleid, met name door groene financiering en investeringen na te streven en te zorgen voor een rechtvaardige transitie.

In de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE)<sup>13</sup> wordt benadrukt dat de EU en de lidstaten samen moeten optreden om een dynamisch, banenrijk en inclusief herstel te bevorderen en de groene en de digitale transitie op de Europese arbeidsmarkt te vergemakkelijken. In de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten van 2020<sup>14</sup> staat dat beleidsmaatregelen een combinatie moeten vormen van maatregelen om de vraag naar werkgelegenheid te stimuleren, het aanbod van werkgelegenheid te vergroten, de toegang tot werk, vaardigheden en competenties te verbeteren, en de werking van de arbeidsmarkten en de doeltreffendheid van de sociale dialoog te verbeteren, waarbij rekening moet worden gehouden met de ecologische, sociale en werkgelegenheidseffecten daarvan. In het voorgestelde gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 wordt benadrukt dat investeren in bij- en omscholing een topprioriteit is om een inclusief herstel te bevorderen en de digitale en groene transitie te ondersteunen<sup>15</sup>. De lidstaten wordt verzocht onder meer steun te verlenen voor de herverdeling van werkgelegenheid, bijvoorbeeld via goed doordachte prikkels voor indienstneming en opleiding, met name in de richting van de groene en de digitale economie, en tegelijkertijd de werknemers tijdens de transitie te beschermen. Dit sluit aan bij eerdere daarmee samenhangende aanbevelingen van de Raad, zoals over het versterken van de jongerengarantie<sup>16</sup>, en over beroepsonderwijs en -opleiding met het oog op een duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht<sup>17</sup>.

In het kader van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie<sup>18</sup> stellen de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen op, die gelden voor een periode van tien jaar, rekening houdend met het langetermijnperspectief en de vijf dimensies van de energie-unie, d.w.z. de continuïteit van de energievoorziening; de interne energiemarkt; energie-efficiëntie; decarbonisatie; onderzoek, innovatie en concurrentievermogen. Deze nationale energie- en klimaatplannen worden vijf jaar na de eerste indiening ervan en vervolgens om de tien jaar geactualiseerd. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, punt d), van Verordening (EU) nr. 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie moet een lidstaat, indien hij tot de conclusie komt dat er op zijn grondgebied een aanzienlijk aantal huishoudens met energiearmoede kampt, in zijn plan een nationale indicatieve doelstelling opnemen om de energiearmoede terug te dringen, met inbegrip van een tijdschema waarin is aangegeven wanneer de doelstellingen moeten zijn verwezenlijkt, alsmede beleidslijnen en maatregelen ter bestrijding van energiearmoede, met inbegrip van sociale beleidsmaatregelen en andere relevante nationale programma's<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Aanbeveling (EU) 2021/402 van de Commissie van 4 maart 2021 over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE) (PB L 80 van 8.3.2021, blz. 1).

<sup>14</sup> Besluit (EU) 2020/1512 van de Raad van 13 oktober 2020 (PB L 344 van 19.10.2019, blz. 22).

<sup>15</sup> *Proposal for a Joint Employment Report 2022* (Voorstel voor een gezamenlijk werkgelegenheidsverslag 2022) (COM(2021) 743 final).

<sup>16</sup> Aanbeveling van de Raad van 30 oktober 2020 inzake Een brug naar banen — Versterking van de jongerengarantie en tot vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 372 van 4.11.2020, blz. 1).

<sup>17</sup> Aanbeveling van de Raad van 24 november 2020 inzake beroepsonderwijs en -opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht (PB C 417 van 2.12.2020, blz. 1).

<sup>18</sup> PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1.

<sup>19</sup> Artikel 8, lid 4, van het herschikkingsvoorstel betreffende energie-efficiëntie, vraagt de lidstaten ook informatie op te nemen over energie-efficiëntie maatregelen en energiebesparingen bij het eindgebruik die

Hoewel verschillende lidstaten concrete initiatieven hebben ontwikkeld om energiearmoede aan te pakken en/of kwetsbare afnemers te ondersteunen die ook de mogelijke verdelingseffecten van het klimaatbeleid kunnen aanpakken<sup>20</sup>, concludeerde de Commissie in haar beoordeling van de definitieve nationale energie- en klimaatplannen in 2020<sup>21</sup> dat “[e]en grote meerderheid van de lidstaten [...] nog steeds duidelijkere strategieën en doelstellingen [moet] ontwikkelen met behulp van een horizontale benadering voor de vaststelling en meting van de sociale gevolgen en de gevolgen voor de werkgelegenheid en vaardigheden, evenals andere verdelingseffecten van de energietransitie. Zij moeten tevens passende aandacht besteden aan de aanpak van deze uitdagingen”.

Krachtens de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen<sup>22</sup>, die onder meer het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie bestrijkt, wordt van de lidstaten verwacht dat zij voor hun programma's, ook tijdens de tussentijdse evaluatie, rekening houden met de inhoud van hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen en met de aanbevelingen van de Commissie betreffende deze plannen. De territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie in het kader van het Fonds voor een rechtvaardige transitie moeten gericht zijn op het aanpakken van de sociaaleconomische gevolgen van de transitie in geselecteerde gebieden die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen of broeikasgasintensieve industriële activiteiten, en een algemene sectie bevatten over het nationale transitieproces op basis van de nationale energie- en klimaatplannen. Het platform voor een rechtvaardige transitie is opgericht om alle relevante belanghebbenden te ondersteunen bij het gebruik van de middelen van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie. Naast het Fonds voor een rechtvaardige transitie (pijler 1) bevat het een specifieke regeling in het kader van InvestEU (pijler 2) en een leningfaciliteit voor de openbare sector (pijler 3).

Aangezien drie van de zes pijlers die de reikwijdte van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bepalen op sociale elementen zijn gericht, wordt in de herstel- en veerkrachtplannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit een aanzienlijk aantal hervormingen en investeringen geschetst die betrekking hebben op de aspecten van de rechtvaardige transitie, zowel wat hervormingen als wat investeringen betreft. De nationale plannen en operationele programma's moeten binnen de huidige financieringsperiode worden uitgevoerd. Hoewel de hervormingen en investeringen bedoeld zijn om een blijvend effect te sorteren, voorzien zij vanwege deze beperkte duur niet in een volledig alomvattende aanpak van rechtvaardige transitie op nationaal niveau na 2027, met name met het oog op de klimaatdoelstellingen van de EU.

Andere beschikbare financieringsbronnen ondersteunen verdere aanvullende maatregelen op dit gebied, waaronder Erasmus+, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering voor ontslagen werknemers (EFG), de herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU), het moderniseringsfonds en de veilingopbrengsten in het kader van het Europees

---

zijn gerealiseerd bij mensen die kampen met energiearmoede, kwetsbare afnemers en, indien van toepassing, mensen die in een sociale woning wonen.

<sup>20</sup> Eurofound, *Distributional impacts of climate policies in Europe* (Verdelingseffecten van klimaatbeleid in Europa), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021.

<sup>21</sup> COM(2020) 564 final.

<sup>22</sup> Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

emissiehandelssysteem (ETS), het programma LIFE+ en het programma Horizon Europa. De ESF+-verordening<sup>23</sup> bepaalt met name dat het ESF+ ernaar streeft om, in overeenstemming met zijn specifieke doelstellingen krachtens artikel 4, lid 1, bij te dragen tot doelstellingen in verband met een groener, koolstofarm Europa door middel van de verbetering van onderwijs- en opleidingsstelsels die nodig zijn voor de aanpassing van vaardigheden en kwalificaties, de bijscholing, ook van de beroepsbevolking, en het scheppen van nieuwe banen in sectoren die verband houden met milieu, klimaat, energie, de circulaire economie en de bio-economie.

Verscheidene andere strategieën en actieplannen dragen bij tot een rechtvaardige groene transitie. De Europese vaardighedenagenda 2020<sup>24</sup> heeft tot doel mensen in staat te stellen te leren en ervoor te zorgen dat hun vaardigheden geschikt zijn voor de dubbele transitie. In de vaardighedenagenda kondigt de Commissie een reeks maatregelen aan ter ondersteuning van de verwerving van vaardigheden voor de groene transitie, onder meer met betrekking tot individuele leerrekeningen<sup>25</sup>, een Europese aanpak voor microcredentials<sup>26</sup> en onderwijs voor milieuduurzaamheid<sup>27</sup>. Het pact voor vaardigheden<sup>28</sup> heeft ten doel particuliere en publieke belanghebbenden te mobiliseren om concrete maatregelen te nemen voor de bij- en omscholing van mensen op de arbeidsmarkt, en, waar nodig, de inspanningen te bundelen in partnerschappen. Eind november 2021 waren vijf van dergelijke partnerschappen opgericht<sup>29</sup>, die zich ertoe verbonden de komende jaren 1,5 miljoen mensen bij en om te scholen. Eind november 2021 had het pact voor vaardigheden meer dan 500 leden, waaronder sectorale bedrijfsorganisaties, grote en kleine ondernemingen, universiteiten, aanbieders van beroepsonderwijs en -opleidingen, sociale partners, kamers van koophandel, regionale en lokale autoriteiten en openbare en particuliere arbeidsbureaus. De bijgewerkte nieuwe industriestrategie van de EU steunt het scheppen van banen in de groene economie en bepaalt bijvoorbeeld de belangrijke rol van investeringen in vaardigheden, flexibele publiek-private partnerschappen, samenwerking bij het stimuleren van de sociale dialoog, alsook het scheppen van groene banen, zoals via de verschillende Europese allianties, met name op het gebied van batterijen, schone waterstof, circulaire kunststoffen en grondstoffen. De nieuwe consumentenagenda<sup>30</sup> wil de groene transitie ondersteunen om elke consument, ongeacht zijn financiële situatie, in staat te stellen een actieve rol te spelen in de groene transitie, zonder een specifieke levensstijl op te leggen en zonder sociale discriminatie<sup>31</sup>.

---

<sup>23</sup> Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

<sup>24</sup> Mededeling van de Commissie, Europese vaardighedenagenda voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht, 1 juli 2020 (COM(2020) 274 final).

<sup>25</sup> Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen, 8 december 2021 (COM(2021) 773 final).

<sup>26</sup> *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability* (Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een Europese aanpak van microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid, 8 december 2021 (COM(2021) 770 final).

<sup>27</sup> *Proposal for a Council Recommendation on learning for environmental sustainability* (Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over onderwijs voor milieuduurzaamheid (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4dc0318-9c2c-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>).

<sup>28</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=nl>

<sup>29</sup> Deze hebben betrekking op de volgende industriële ecosystemen: automobielsector; micro-elektronica; luchtvaart en defensie; scheepsbouw; hernieuwbare offshore-energie.

<sup>30</sup> *Communication from the Commission, New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery* (Mededeling van de Commissie, De nieuwe consumentenagenda – de consument weerbaarder maken voor duurzaam herstel) (COM(2020) 696 final).

<sup>31</sup> Zoals aangekondigd in de nieuwe consumentenagenda zal de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen om de consument weerbaarder te maken in de groene transitie.

Bovendien heeft de langetermijnvisie voor de plattlandsgebieden van de EU<sup>32</sup> tot doel plattlandsgebieden sterker, meer verbonden, veerkrachtiger en welvarender te maken, onder meer door de groene transitie. Tot slot worden in het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma voor de periode 2020-2030 zeven doelstellingen op EU-niveau voor de periode tot 2030 vastgesteld, waaronder de verbetering van de effectieve gelijke toegang tot adequate gedesegegreerde huisvesting en essentiële voorzieningen<sup>33</sup>.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Europese Unie**

Sociale rechtvaardigheid is ingebouwd in de opzet van de wetgevingsvoorstellen in het “Fit for 55”-pakket. Met name de voorgestelde herziening van de energiebelastingrichtlijn<sup>34</sup> biedt mogelijkheden om kwetsbare huishoudens tijdelijk vrij te stellen van hogere energiebelastingen. De voorgestelde herschikking van de richtlijn energie-efficiëntie<sup>35</sup> en van de richtlijn energieprestatie van gebouwen<sup>36</sup>, en de voorgestelde herziening van de richtlijn hernieuwbare energie<sup>37</sup> stimuleren energiebesparingen die sterke instrumenten kunnen zijn om energiearmoede te verlichten. Voorts zal de toepassing van het beginsel “energie-efficiëntie eerst” ervoor zorgen dat economisch achtergestelde groepen er baat bij hebben dat oplossingen op het gebied van energie-efficiëntie als eerste optie in aanmerking worden genomen bij beleids-, plannings- en investeringsbeslissingen en op andere beleidsterreinen. Het herschikkingsvoorstel voor de richtlijn energie-efficiëntie bevat voorts een specifieke verplichting voor de lidstaten om energiearme en kwetsbare huishoudens te helpen energiebesparingen te realiseren. De voorgestelde verordening betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen<sup>38</sup> zal ervoor zorgen dat oplaad- en tankinfrastructuur voor emissievrije voertuigen alle delen van Europa zal bereiken en voor iedereen toegankelijk zal zijn.

Hoewel elke lidstaat zal moeten bijdragen tot de verhoogde emissiereductiedoelstelling, wordt bovendien rekening gehouden met verschillende uitgangspunten en verschillende capaciteiten. Instrumenten zoals de verordening inzake de verdeling van de inspanningen<sup>39</sup> zijn gericht op

---

<sup>32</sup> Mededeling van de Commissie, Een langetermijnvisie voor de plattlandsgebieden van de EU — naar sterkere, verbonden, veerkrachtige en welvarende plattlandsgebieden in 2040 (COM(2021) 345 final).

<sup>33</sup> Mededeling van de Commissie, Een Unie van gelijkheid: strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma (COM(2020) 620 final).

<sup>34</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking) (COM(2021) 563 final)

<sup>35</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie (herschikking) (COM(2021) 558 final).

<sup>36</sup> *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending the Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (as amended by Directive (EU) 2018/844/EU of 30 May 2018)* (Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/844/EU van 30 mei 2018) (COM(2021) 802 final).

<sup>37</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (COM(2021) 557 final).

<sup>38</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad (COM(2021) 559 final).

<sup>39</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met



een eerlijke verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten, om de solidariteit tussen de lidstaten en de regio's te waarborgen. Het Moderniseringsfonds<sup>40</sup> steunt tien EU-lidstaten met lagere inkomens bij hun transitie naar klimaatneutraliteit door hen te helpen hun energiesystemen te moderniseren en hun energie-efficiëntie te verbeteren. Het Fonds voor een rechtvaardige transitie<sup>41</sup> is bedoeld om de sociale en economische gevolgen van de groene transitie aan te pakken en richt zich daarbij op de regio's, industrieën en werknemers die tijdens de transitie met de grootste uitdagingen te maken krijgen.

Het voorgestelde sociaal klimaatfonds zal helpen de gevolgen te verzachten voor kwetsbare huishoudens, vervoersgebruikers en micro-ondernemingen die zwaar worden getroffen door de prijsstijgingen van fossiele brandstoffen als gevolg van de invoering van de emissiehandel voor brandstoffen die worden gebruikt in gebouwen en het wegvervoer. Het zal billijkheid en solidariteit tussen en binnen de lidstaten bevorderen en tegelijk het risico van energiearmoede en vervoersuitdagingen beperken, als aanvulling op bestaande mechanismen. Het fonds zal huishoudens ondersteunen bij investeringen in energie-efficiëntie en schone verwarming en koeling van gebouwen, met inbegrip van de integratie van hernieuwbare energie, en ook de toegang tot emissievrije en emissiearme mobiliteit financieren. In afwachting van het effect van de investeringen op de vermindering van de emissies en de energierekeningen van kwetsbare groepen zal het fonds de lidstaten zo nodig in staat stellen maatregelen te financieren waarbij tijdelijke directe inkomenssteun wordt verleend aan kwetsbare huishoudens en huishoudens die kwetsbare vervoersgebruikers zijn, teneinde de directe gevolgen van de prijsstijging van fossiele brandstoffen als gevolg van de opname van gebouwen en wegvervoer in het toepassingsgebied van Richtlijn 2003/87/EG te verlichten.

Bovendien kunnen de lidstaten, zoals uiteengezet in de effectbeoordeling bij het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 en in sommige initiatieven van het "Fit for 55"-pakket, de inkomsten uit de veilingen van de EU-ETS-rechten, uit heffingen en belastingen op energieprijzen en uit milieubelastingen verder gebruiken om achtergestelde groepen te steunen.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Het voorstel zal worden gebaseerd op artikel 292, VWEU, in samenhang met artikel 149, VWEU, en artikel 166, VWEU.

### **• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De lidstaten zullen de maatregelen en investeringen ontwerpen en selecteren die moeten zorgen voor een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, met inbegrip van specifieke maatregelen die zij kunnen voorstellen in het kader van de bestaande financiering, beleidsinstrumenten en governancemechanismen.

---

2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen (COM(2021) 555 final).

<sup>40</sup> Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (Voor de EER relevante tekst) (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 3).

<sup>41</sup> Verordening (EU) 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 1).

- **Evenredigheid**

Er is optreden op EU-niveau nodig om een snelle en robuuste groene transitie te bewerkstelligen die de bindende streefcijfers uit de Europese klimaatwet haalt en niemand aan zijn lot overlaat, overeenkomstig de Europese Green Deal, de strategische agenda 2019-2024 van de Europese Raad, het verslag van het Europees Parlement inzake een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities<sup>42</sup>, het verslag van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Geen Green Deal zonder een sociale deal”<sup>43</sup>, en het advies van het Comité van de Regio’s over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities<sup>44</sup>. Daartoe zullen ook de sociale en werkgelegenheidsproblemen die voortvloeien uit de groene transitie in alle lidstaten op coherente en efficiënte wijze moeten worden aangepakt.

Volgens de EU-brede beoordeling van de nationale energie- en klimaatplannen van de Commissie die in september 2020 werd gepubliceerd<sup>45</sup>, zijn extra inspanningen vereist om een schone en rechtvaardige energietransitie in de meest getroffen regio’s te waarborgen. Richtsnoeren voor de lidstaten lijken noodzakelijk en evenredig gezien de omvang en de gevolgen van de voorgestelde maatregel.

Om onnodige administratieve lasten voor de lidstaten te vermijden, zal de uitvoering van de in deze aanbeveling vervatte beleidsrichtsnoeren worden gemonitord via het Europees Semesterproces en andere bestaande processen, met name de governance van de energie-unie en klimaatactie, naargelang van het geval.

- **Keuze van het instrument**

Het voorgestelde instrument is een voorstel voor een aanbeveling van de Raad waarin het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel worden gerespecteerd. Het bouwt voort op de bestaande wetgeving van de Europese Unie en is in overeenstemming met de aard van de instrumenten die beschikbaar zijn voor EU-maatregelen op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid. Het bevat maatregelen die de lidstaten in overweging moeten nemen en biedt een stevige basis voor samenwerking op het niveau van de Europese Unie op dit gebied, met volledige inachtneming van de bevoegdheid van de lidstaten op de betrokken beleidsterreinen.

### **3. RESULTATEN VAN EVALUATIES ACHTERAF, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Evaluaties achteraf/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Niet van toepassing.

---

<sup>42</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2020 over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities (2020/2084 (INI)).

<sup>43</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, Geen Green Deal zonder een sociale deal (initiatiefadvies), EESC 2020/01591 (PB C 341 van 24.8.2021, blz. 23).

<sup>44</sup> Advies van het Europees Comité van de Regio’s, Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities, COR 2020/02167 (PB C 440 van 18.12.2020, blz. 42).

<sup>45</sup> COM(2020) 564 final.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De diensten van de Commissie hebben reeds een aantal algemene en gerichte raadplegingsactiviteiten over de groene transitie ondernomen, met inbegrip van de sociale en werkgelegenheidsaspecten daarvan, met name via:

- gerichte raadplegingen en online openbare raadplegingen in het kader van de wetgevingspakketten “Fit for 55” van juli 2021 en december 2021 (bv. het Europees emissiehandelssysteem, de richtlijn energiebelasting, de richtlijn energie-efficiëntie, de richtlijn energieprestatie van gebouwen, en andere);
- bilaterale/multilaterale bijeenkomsten van belanghebbenden, waaronder meer dan 50 bijeenkomsten over de herziening van het ETS, met name in het kader van het op 14 juli 2021 vastgestelde pakket;
- een online openbare raadpleging over het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 (maart-juni 2020; meer dan 1 000 antwoorden), na een raadpleging van vier weken over de eerste effectbeoordeling.

Ter voorbereiding van dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad heeft de Commissie in oktober en november 2021 **gerichte raadplegingen gehouden en uitwisselingen georganiseerd** met het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO), het Comité voor sociale bescherming (SPC), het Comité voor de economische politiek (EPC), de Europese sociale partners en de maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van het gehandicaptenbeleid en het sociaal en werkgelegenheidsbeleid.

De raadplegingen leverden brede steun op voor een initiatief dat de sociale en werkgelegenheidsaspecten van de transitie aanpakt en ervoor zorgt dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. Meer in het bijzonder waren de partijen het in het algemeen eens over de noodzaak van verscheidene elementen: alomvattende beleidspakketten om een rechtvaardige transitie te bewerkstelligen, met inbegrip van maatregelen voor bij- en omscholing; goed gebruik van bestaand beleid en bestaande financieringsinstrumenten, waarbij overlapping en administratieve lasten worden vermeden; een beter inzicht in de werkgelegenheids- en sociale gevolgen van het beleid inzake klimaatverandering, met inbegrip van de gevolgen voor de kwaliteit van banen, en de daarmee samenhangende monitoring en verslaglegging op basis van “real life data” en relevante indicatoren; integratie van gelijkheid, maar ook verzoeken om meer middelen en capaciteitsopbouw, met name voor kmo’s; integratie in bestaande governancemechanismen; en de betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld bij het ontwerpen en uitvoeren van strategieën inzake klimaatverandering en financiering voor rechtvaardige transities.

De Commissie heeft van 29 oktober 2021 tot en met 19 november 2021 ook een **open verzoek om input** gedaan en 66 bijdragen ontvangen van diverse belanghebbenden: overheidsinstanties, Europese en nationale sociale partners, maatschappelijke organisaties op het gebied van sociale zaken, maar ook klimaat- en milieuorganisaties en academische en onderzoeksinstellingen.

In het algemeen toonden de respondenten zich een groot voorstander van een langetermijnstrategie voor een groene transitie en verwelkomden zij de nadruk op werkgelegenheid en sociale aspecten. Meer in het bijzonder werd in verscheidene bijdragen gewezen op het potentiële effect op ongelijkheden, banen en vaardigheden, met een algemene oproep tot het verstrekken van adequate financiering, alsmede technische bijstand met betrekking tot de beschikbare financieringsinstrumenten aan de lidstaten, waarbij de aandacht

met name moet uitgaan naar kwetsbare regio's, sectoren en groepen. In de bijdragen werd ook gewezen op de toegenomen behoefte aan investeringen in initiatieven voor om- en bijscholing, capaciteitsopbouw en infrastructuur. Er was brede steun voor de versterking van de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, waarbij sommige respondenten pleitten voor het recht van werknemers op informatie, raadpleging en medebeslissing. Bovendien werd in de overgrote meerderheid van de bijdragen de behoefte aan een granulaire inventarisatie en analyse benadrukt. In tal van bijdragen werden andere kwesties vermeld, met name maatregelen voor rechtstreekse inkomenssteun aan kwetsbare werknemers en huishoudens, toegang tot essentiële diensten, waaronder vervoer, en het waarborgen van gezondheid en veiligheid op het werk die zijn aangepast aan "groene banen".

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Europese Commissie verzamelt deskundigheid op het gebied van sociaal, werkgelegenheids- en aanverwant beleid via onder meer de analyse van de sociale situatie<sup>46</sup>, om de kennis op het gebied van sociaal beleid, sociale bescherming en werkgelegenheid te bevorderen en tegelijkertijd beleidsrelevant en empirisch onderbouwd onderzoek over de huidige sociaaleconomische situatie in de EU te leveren. Vier belangrijke onderzoeksgebieden vallen onder de analyse van de sociale situatie: armoede, inkomensongelijkheid, sociale ongelijkheden, gezondheid en welzijn; werkgelegenheid, werkloosheid en arbeidsmarktresultaten; de verzorgingsstaat, het sociaal beleid en het arbeidsmarktbeleid; en arbeidsmarkt- en verdelingseffecten van megatrends.

In het verlengde van eerdere evenementen over dit onderwerp werd in het kader van de analyse van de sociale situatie in november 2021 het jaarlijkse onderzoeksseminar gehouden onder de titel "Sociale en werkgelegenheidsaspecten van de transitie naar klimaatneutraliteit". Het evenement was toegespitst op de potentiële gevolgen van de groene transitie in termen van werkgelegenheid, kwaliteit van banen, vaardigheden en andere verdelingseffecten zoals energiearmoede en toegang tot essentiële diensten.

Volgens de belangrijkste bevindingen die met de deskundigen zijn besproken, is het verwachte effect op geaggregeerd niveau over het algemeen positief, met een voorspelde toename van de werkgelegenheid in de sectoren van energiebesparing, bouw en hernieuwbare energie, ook voor laag- en gemiddeld geschoolde werknemers. Daarentegen zullen de werkgelegenheid en de lonen naar verwachting dalen in energie-intensieve en moeilijk af te bouwen "bruine industrieën", wat de noodzaak onderstreept van investeringen in de massale bij- en omscholingsuitdaging.

Tot de door de deskundigen vastgestelde beleidsinstrumenten ter bevordering van een rechtvaardige transitie behoren belastingen, overdrachten, subsidies en regelgeving, die elk hun eigen billijkheids- en efficiëntieniveau hebben. De deskundigen waren het er in het algemeen over eens dat bepaalde regressieve of onevenredige gevolgen, met name voor huishoudens met een laag inkomen en een lager middeninkomen, moeten worden gecompenseerd door middel van overdrachten en subsidies, ook om de sociale acceptatie van beleidsmaatregelen te garanderen.

Tijdens het seminar werden ook gebieden aangewezen die baat zouden hebben bij verder onderzoek, onder meer naar: a) de geospatiale dimensie van de werkgelegenheids-, sociale en

---

<sup>46</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1049&langId=nl>

verdelingseffecten van klimaatactie, onder meer door middel van verdere simulaties die alle EU-landen bestrijken en ramingen van de effecten per gebied en verstedelijkingsgraad; b) integratie van macro- en micromodellen, met inbegrip van een meer granulaire modellering van transitie op de arbeidsmarkt, met name tussen sectoren, en de daarmee samenhangende behoeften aan sociale investeringen ter ondersteuning van herscholing, omscholing en bijscholing; c) integratie van modellen voor inkomensverdeling en huishoudbudgetten in de onderliggende macromodellen; en d) de ontwikkeling van indicatoren voor de “groenheid” van taken, banen en vaardigheden.

- **Effectbeoordeling**

Het voorgestelde instrument — een aanbeveling van de Raad — biedt een richtsnoer voor de uitvoering van sociaal, werkgelegenheids- en aanverwant beleid om de uitdagingen van de groene transitie aan te gaan. Aangezien het de lidstaten echter flexibele richtsnoeren biedt met betrekking tot de keuze en de opzet van de maatregelen, is een effectbeoordeling niet vereist.

Een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een overzicht en een bespreking van de beschikbare input die de aanbevolen beleidsmaatregelen onderbouwen, voortbouwend op de analyses in de relevante effectbeoordelingsverslagen bij de mededeling over het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 en de initiatieven van het “Fit for 55”-pakket. Het bevat nieuwe input uit aanvullende analyses van de Europese Commissie, met inbegrip van actualiseringen van energiearmoede-indicatoren per inkomensgroep voor die lidstaten waarvoor reeds gegevens voor 2020 beschikbaar zijn in de EU-SILC-gegevensbank. Ten slotte profiteert het van de feedback die is ontvangen tijdens gerichte raadplegingen in het najaar van 2021, toen de Europese Commissie onder meer de lidstaten, de sociale partners, het maatschappelijk middenveld, waaronder jongeren, en deskundigen op het gebied van arbeidsmarktanalyse, sociaal beleid en een rechtvaardige transitie, heeft benaderd.

De meest relevante input betreft onder andere de volgende beleidsaspecten:

aantonen hoe het werkgelegenheidspotentieel van de transitie afhangt van zowel de actieve ondersteuning van de transitie op de arbeidsmarkt en het scheppen van banen, als van het vermogen van de werknemers om een pakket vaardigheden te verwerven dat is aangepast aan een arbeidsmarkt en een industrieel landschap die worden gekenmerkt door groene banen en klimaatvriendelijke productieprocessen;

modelinput leveren voor het vermogen om belastinginkomsten te verschuiven van arbeid naar het genereren van klimaatgerelateerde inkomsten, om negatieve milieu-externaliteiten te internaliseren door het beginsel “de vervuiler betaalt” te bevorderen en om de arbeidsmarktresultaten te verbeteren en tegelijk de blootstelling aan milieurisico’s te verminderen, niet in het minst voor de meest kwetsbaren, alsook het vermogen om nadelige verdelingseffecten te verzachten door middel van gerichte maatregelen om inkomsten uit energiebelastingen en koolstofbeprijzing terug te sluisen naar de meest getroffen huishoudens, met name de kwetsbare huishoudens;

benadrukken hoe gerichte investeringen in energie-efficiëntie, decarbonisatie van verwarming, koeling en vervoer, toegang tot essentiële diensten, met inbegrip van alternatieve duurzame mobiliteitsoplossingen, en bewustmaking, waar nodig aangevuld met tijdelijke en gerichte rechtstreekse inkomenssteun voor kwetsbare consumenten en huishoudens, kunnen zorgen voor een rechtvaardige en inclusieve energietransitie, met bijzondere aandacht voor de zwaarst getroffen mensen en huishoudens, in het bijzonder kwetsbare mensen en huishoudens.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Er zijn geen negatieve effecten op de grondrechten vastgesteld. Integendeel, het initiatief bevordert de rechten die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met inbegrip van de titels over gelijkheid en solidariteit, zoals het recht op rechtvaardige arbeidsomstandigheden (artikel 31), het recht op onderwijs (artikel 14) en het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 34), dat verwijst naar socialezekerheidsuitkeringen en sociale diensten die in bepaalde gevallen bescherming bieden, alsmede het recht op sociale bijstand en bijstand ten behoeve van huisvesting.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Voor dit voorstel voor een aanbeveling zijn geen extra middelen uit de EU-begroting nodig.

Financieringsmogelijkheden in het kader van de EU-begroting met betrekking tot de rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit zijn reeds beschikbaar overeenkomstig het beleid inzake doelstellingen en de interventielogica van de verschillende fondsen en programma's<sup>47</sup>.

De aanbeveling bevat richtsnoeren met betrekking tot de nationale begrotingen en hun mogelijke rol bij de uitvoering van de aanbeveling.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Voorgesteld wordt dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten en in het kader van het Europees Semester toezicht houdt op de uitvoering van deze aanbeveling van de Raad.

Bovendien wordt voorgesteld dat de lidstaten rekening houden met deze aanbeveling van de Raad bij de actualisering van hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen in 2023 (voor de ontwerpen van nationale energie- en klimaatplannen) en 2024 (voor de definitieve nationale energie- en klimaatplannen) overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie (de “governanceverordening”) en in hun nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat overeenkomstig artikel 17 van die verordening. De aanbeveling moet met name dienen als basis voor de integratie van aspecten van een rechtvaardige transitie in de maatregelen en acties waarin is voorzien in het kader van elk van de vijf dimensies van de energie-unie, als geschetst in artikel 1, lid 2, van de governanceverordening. De aanbeveling dient ook informatie te verschaffen voor specifieke nationale acties en maatregelen gericht op het aanpakken van werkgelegenheid, vaardigheden, energiearmoede en andere sociale en verdelingsaspecten van de interne energiemarkt, waar de lidstaten ervoor kiezen dergelijke maatregelen te nemen, en hen aldus te ondersteunen, met name de lidstaten met een aanzienlijk aantal huishoudens in energiearmoede, om in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen overeenkomstig artikel 3, lid 3 quinquies, adequate beleidslijnen en

---

<sup>47</sup> Een overzicht van de relevante financieringsinstrumenten en hun onderlinge verbanden, alsmede hun rol bij het opvolgen van de aanbevelingen in het kader van dit voorstel, worden nader beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2021) 452).

maatregelen uit te stippelen waarmee deze kwestie wordt aangepakt, met inbegrip van sociale beleidsmaatregelen en andere relevante nationale programma's en beleidsmaatregelen.

Via het multilaterale toezichtsmechanisme en de bestaande governancemechanismen zal de Commissie de mogelijke gevolgen van de transitie analyseren, de zwaarst getroffen en identificeren en in voorkomend geval landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten doen in het kader van het Europees Semester, op basis van de richtsnoeren voor het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de lidstaten.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In de artikelen 1 en 2 worden het onderwerp, de doelstellingen en de structuur van deze aanbeveling aangegeven.

Artikel 3 bevat definities die in het kader van de aanbeveling moeten worden toegepast.

In de artikelen 4 tot en met 7 wordt de lidstaten aanbevolen alomvattende en samenhangende beleidspakketten voor een rechtvaardige groene transitie vast te stellen en uit te voeren, teneinde actieve steun te verlenen aan kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid; de toegang te waarborgen tot onderwijs, opleiding en een leven lang leren die hoogwaardig en inclusief zijn; te zorgen voor rechtvaardige belasting- en uitkeringsstelsels en sociale bescherming; te zorgen voor toegang tot betaalbare essentiële diensten en huisvesting als onderdeel van de transitie naar klimaatneutraliteit.

In de artikelen 8 en 9 wordt de lidstaten aanbevolen andere horizontale elementen vast te stellen en uit te voeren ter ondersteuning van een rechtvaardige en inclusieve groene transitie, met name met het oog op een inclusieve totaalaanpak van de economie, en te zorgen voor een solide empirische basis die nodig is om een gezond sociaal en arbeidsmarktbeleid in te voeren dat een rechtvaardige en inclusieve transitie bevordert.

In artikel 10 wordt de lidstaten aanbevolen optimaal gebruik te maken van openbare en particuliere financiering met het oog op een doeltreffende financiële ondersteuning, met name door voldoende nationale middelen vast te leggen en in te zetten; een adequate mix van maatregelen te ontwerpen in de nationale plannen in het kader van het voorgestelde sociaal klimaatfonds; en te zorgen voor een samenhangend en optimaal gebruik van de financiering in verband met de rechtvaardige transitie op alle niveaus, ook op EU-niveau.

In artikel 11 is het voornemen van de Commissie opgenomen om opvolgingsmaatregelen te nemen naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad, met name om het openbaar debat over de rechtvaardige transitie te bevorderen, de gegevens- en methodologische basis, het toezicht en de prognostische analyse te verbeteren, en de vorderingen bij de uitvoering van deze aanbeveling te evalueren in het kader van het multilaterale toezicht, met name in het kader van het Europees Semester en in het kader van de energie-unie en klimaatactie.

Voorstel voor een

## AANBEVELING VAN DE RAAD

### inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 166, lid 4, en artikel 292, in samenhang met artikel 149,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De uitstoot van broeikasgassen moet dringend worden verminderd, met name om de stijging van de zeespiegel en de kans op extreme weersomstandigheden, die nu al elke regio in de wereld treffen, te doen afnemen<sup>48</sup> en om de economische en sociale kosten in verband met de gevolgen van de opwarming van de aarde te beperken<sup>49</sup>. De Unie en haar lidstaten zijn partij bij de Overeenkomst van Parijs die in december 2015 is vastgesteld in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) (“de Overeenkomst van Parijs”)<sup>50</sup>, die de partijen ertoe verbindt de stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd te beperken tot ruim onder de 2 °C boven het pre-industriële niveau en zich te blijven inspannen om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau.
- (2) Klimaatverandering en aantasting van het milieu vormen ernstige bedreigingen die dringend om maatregelen vragen, zoals onlangs opnieuw is bevestigd in het zesde evaluatieverslag van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) over de natuurkundige basis. Menselijk leed en economische verliezen ten gevolge van steeds frequentere klimaatgerelateerde extreme gebeurtenissen, zoals overstromingen, hittegolven, droogte en bosbranden, komen steeds vaker voor. In de EU bedragen deze verliezen gemiddeld al 12 miljard EUR per jaar<sup>51</sup>. Deze verliezen kunnen oplopen tot nog eens 175 miljard EUR (1,38 % van het bbp van de EU) per jaar als de opwarming van de aarde 3 °C boven het pre-industriële niveau uitstijgt, tegenover 65 miljard EUR voor 2 °C, en 36 miljard EUR per jaar voor 1,5 °C. Dit zou bepaalde groepen onevenredig hard treffen, met name mensen die zich al in een kwetsbare situatie bevinden en regio’s die al met problemen te kampen hebben.

---

<sup>48</sup> IPCC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Klimaatverandering 2021: de natuurkundige basis — Bijdrage van werkgroep I aan het zesde evaluatierapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering), 2021.

<sup>49</sup> JRC, PESETA IV, <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv/economic-impacts>

<sup>50</sup> Overeenkomst van Parijs (PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4).

<sup>51</sup> Europese Commissie, *PESETA IV study, “Climate change impacts and adaptation in Europe”* (PESETA Iv-onderzoek, “Effecten van klimaatverandering en aanpassing in Europa”), Joint Research Centre, Sevilla, 2021, <http://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv>



- (3) In de Europese Green Deal<sup>52</sup> wordt de strategie uiteengezet die de EU moet volgen om het eerste klimaatneutrale continent te worden en de EU om te vormen tot een duurzame, rechtvaardiger en welvarender samenleving die de planetaire grenzen respecteert. De noodzaak van een rechtvaardige transitie is een integrerend onderdeel van de Green Deal, waarin wordt onderstreept dat geen mens aan zijn lot mag worden overgelaten en geen plaats mag worden vergeten. De Europese klimaatwet<sup>53</sup> bevat een bindende doelstelling voor de gehele EU, namelijk klimaatneutraliteit tegen 2050, en een bindende tussentijdse doelstelling, namelijk een nationale nettovermindering van de broeikasgasemissies met ten minste 55 % tegen 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990. Het achtste milieuactieprogramma tot 2030<sup>54</sup> heeft ten doel het natuurlijke kapitaal van de EU te beschermen, in stand te houden en te verbeteren en de gezondheid en het welzijn van de burgers te beschermen tegen milieugerelateerde risico's en effecten.
- (4) De transitie naar een klimaatneutrale economie en samenleving vergt alomvattende beleidsmaatregelen en aanzienlijke investeringen op tal van gebieden, zoals klimaatactie, energie, milieu, industrie, onderzoek en innovatie<sup>55</sup>. Om de bindende doelstelling van de EU voor 2030 te halen, heeft de Commissie op 14 juli 2021 het "Fit for 55"-pakket<sup>56</sup> voorgesteld. Dit pakket omvat voorstellen voor het actualiseren van relevante wetgeving, waaronder het EU-emissiehandelssysteem (ETS)<sup>57</sup>, de richtlijnen inzake energiebelasting, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, de verordening inzake CO<sub>2</sub>-emissienormen voor auto's en bestelwagens, de verordening inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, de richtlijn inzake infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, en de verordening inzake de verdeling van de inspanningen ten aanzien van sectoren buiten het huidige ETS, namelijk de vervoers- en de bouwsector. Het bevat ook nieuwe wetgevingsvoorstellen, met name ter ondersteuning van het gebruik van schonere brandstoffen in de luchtvaart en het zeevervoer, alsmede voor de invoering van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie en de oprichting van een sociaal klimaatfonds, wat rechtstreeks verband houdt met de voorgestelde invoering van een emissiehandelssysteem voor brandstoffen die in gebouwen en in het wegvervoer worden gebruikt. Het "Fit for 55"-pakket zal, in combinatie met maatregelen op EU-niveau om de nodige openbare en particuliere investeringen te ondersteunen en te stimuleren, de groei van nieuwe markten helpen ondersteunen en versnellen, bijvoorbeeld voor schone brandstoffen en emissiearme voertuigen,

---

<sup>52</sup> Mededeling van de Commissie, De Europese Green Deal (COM(2019) 640 final).

<sup>53</sup> Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet") (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

<sup>54</sup> Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030 (COM(2020) 652 final).

<sup>55</sup> Wat bijvoorbeeld de infrastructuur betreft, zal Europa dit decennium jaarlijks naar schatting 350 miljard EUR extra investeringen nodig hebben, wil het alleen al voor energiesystemen zijn doelstelling van uitstootvermindering voor 2030 halen, naast de 130 miljard EUR die het nodig zal hebben voor andere milieudoelstellingen.

<sup>56</sup> Mededeling van de Commissie, "Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (COM(2021) 550 final).

<sup>57</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

waardoor de kosten van de duurzame transitie voor zowel bedrijven als burgers zullen dalen.

- (5) De lidstaten hebben zich er in de strategische agenda voor de periode 2019-2024 van de Europese Raad toe verbonden te zorgen voor een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, die inclusief is en niemand aan zijn lot overlaat. Op internationaal niveau hebben de lidstaten de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling onderschreven en de Overeenkomst van Parijs geratificeerd, waarin wordt verwezen naar de vereisten van een rechtvaardige transitie van de beroepsbevolking en de bevordering van fatsoenlijk werk en banen van goede kwaliteit. De IAO-richtsnoeren bieden een internationaal vastgesteld beleidskader voor een rechtvaardige transitie naar ecologisch duurzame economieën en samenlevingen voor iedereen<sup>58</sup>. Voorts hebben 54 ondertekenaars (landen en sociale partners) de tijdens COP-24 in Katowice aangenomen Verklaring van Silezië van 2018 over solidariteit en rechtvaardige transitie onderschreven, waaronder de Europese Commissie namens de Europese Unie<sup>59</sup> en 21 afzonderlijke EU-lidstaten. De Europese Unie en tien afzonderlijke lidstaten hebben de tijdens COP-26 in Glasgow vastgestelde Verklaring over de ondersteuning van de voorwaarden voor een rechtvaardige transitie op internationaal niveau van 2021 ondertekend, waarin zij zich ertoe verbinden informatie over een rechtvaardige transitie op te nemen in de tweejaarlijkse transparantieverslagen in het kader van de verslaglegging over ons beleid en onze maatregelen om onze nationaal vastgestelde bijdragen te verwezenlijken.
- (6) Billijkheid en solidariteit zijn bepalende beginselen van het EU-beleid voor een groene transitie en een vereiste voor een breed en duurzaam draagvlak van het publiek. De Europese Green Deal benadrukt dat de transitie rechtvaardig en inclusief moet zijn, dat mensen op de eerste plaats moeten komen en dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het ondersteunen van de regio's, industrieën, werknemers, huishoudens en consumenten die met de grootste uitdagingen te maken zullen krijgen. Bovendien wordt in de mededeling over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities<sup>60</sup> onderstreept dat de uitvoering van de Europese Green Deal Europa de instrumenten zal geven om te streven naar meer als het gaat om opwaartse convergentie, sociale rechtvaardigheid en gedeelde welvaart.
- (7) Het actieplan voor een Europese pijler van sociale rechten<sup>61</sup> benadrukt dat eenheid, coördinatie en solidariteit nodig zijn om stappen vooruit te zetten naar een groener en digitaal decennium waarin Europeanen zich kunnen ontplooiën. In het actieplan worden drie EU-kerndoelen voor 2030 voorgesteld, namelijk dat in 2030 ten minste 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar een baan moet hebben<sup>62</sup>; dat ten minste

---

<sup>58</sup> In de richtsnoeren wordt het begrip "rechtvaardige transitie" gedefinieerd en worden de beleidsmakers en de sociale partners opgeroepen een rechtvaardige transitie op mondiaal niveau te bevorderen.

<sup>59</sup> Secretariaat-generaal van de Raad, 14545/1/18 REV1 van 26 november 2018.

<sup>60</sup> Mededeling van de Commissie, Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities (COM(2020) 14), waarmee de openbare raadpleging werd gestart over het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten.

<sup>61</sup> Mededeling van de Commissie, Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, (COM(2021) 102 final). De Europese pijler van sociale rechten, die is afgekondigd en ondertekend door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Commissie tijdens de top van Göteborg in november 2017, is het leidende kompas van de EU voor een sterk sociaal Europa.

<sup>62</sup> Om dit algemene doel te bereiken, moet Europa ernaar streven het verschil in werkgelegenheid tussen mannen en vrouwen ten minste te halveren ten opzichte van 2019; het percentage jongeren (15-29) die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) terugdringen tot 9 %, en het aanbod van formeel onderwijs en formele opvang voor jonge kinderen (ECEC) te vergroten.

60 % van alle volwassenen elk jaar een opleiding moet volgen<sup>63</sup>; dat het aantal mensen dat het risico loopt van sociale uitsluiting of in armoede te vervallen, vóór 2030 met ten minste 15 miljoen moet zijn afgenomen<sup>64</sup>. Deze kerndoelen voor 2030 zijn door de EU-leiders verwelkomd in de Verklaring van Porto van mei 2021<sup>65</sup> en door de Europese Raad van juni 2021.

- (8) Met het juiste flankerende beleid<sup>66</sup> zou de groene transitie in totaal ongeveer 1 miljoen extra kwaliteitsvolle banen<sup>67</sup> in de EU kunnen opleveren tegen 2030 en 2 miljoen tegen 2050<sup>68</sup>, in sectoren zoals de bouw, ICT of hernieuwbare energie, terwijl tegelijkertijd de aanhoudende afname van het aantal banen met een middelhoog opleidingsniveau als gevolg van automatisering en digitalisering kan worden afgezwakt. In een pessimistisch scenario zouden de effecten van de groene transitie naar klimaatneutraliteit in combinatie met een ontoereikende beleidsmix echter kunnen leiden tot een daling van het bbp van wel 0,39 % in de Unie en een banenverlies van wel 0,26 %<sup>69</sup>.
- (9) De effecten van de groene transitie op het bedrijfsleven en de werkgelegenheid zullen per sector, beroep, regio en land verschillen, wat veranderingen in de werkgelegenheid binnen sectoren en industriële ecosystemen met zich meebrengt, alsook grote arbeidsverschuiving in die sectoren en industriële ecosystemen<sup>70</sup>. Herstructurering en aanpassing in de betrokken ondernemingen, sectoren en ecosystemen vragen om de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen en grote arbeidsverschuivingen in sectoren en regio's. Zo wordt banenverlies verwacht bij sommige mijnbouwactiviteiten of bij de energieproductie op basis van fossiele brandstoffen, alsook in delen van de automobielsector. Omgekeerd worden nieuwe banen verwacht bij activiteiten voor circulair waardebehoud, duurzaam vervoer en energieproductie. Daarom moeten de lidstaten in samenwerking met de sociale partners en/of lokale en regionale overheden en belanghebbenden een gedetailleerde aanpak volgen, met bijzondere aandacht voor de betrokken regio's en ecosystemen.
- (10) Door hoogwaardige arbeidskansen voor iedereen te creëren en tegelijkertijd maatregelen te nemen om energie- en vervoersarmoede te verminderen en te voorkomen, kan de groene transitie bijdragen tot het verhogen van het inkomen en het verminderen van ongelijkheden en armoede in het algemeen<sup>71</sup>. Zo kan zij helpen

---

<sup>63</sup> Met name moet ten minste 80 % van de personen tussen de 16 en 74 jaar beschikken over digitale basisvaardigheden, moet voortijdig schoolverlaten verder worden teruggedrongen en moet deelname aan het hoger secundair onderwijs worden verhoogd.

<sup>64</sup> Van de 15 miljoen mensen die uit armoede of sociale uitsluiting moeten worden gehaald, moeten er ten minste 5 miljoen kinderen zijn.

<sup>65</sup> Europese Raad, Verklaring van Porto van 8.5.2021.

<sup>66</sup> Mededeling van de Commissie, "Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit (COM(2021) 550 final).

<sup>67</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling bij de mededeling Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal (SWD(2020) 176 final). Prognoses op basis van E-QUEST aan de hand van een scenario van lagere belasting van laaggeschoolde arbeidskrachten.

<sup>68</sup> Europese Commissie (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* (Duurzame groei voor iedereen: keuzen voor de toekomst van sociaal Europa, werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa), 4 juli 2019. Op basis van de grondige analyse bij de mededeling van de Commissie COM(2018) 773.

<sup>69</sup> SWD(2020) 176 final.

<sup>70</sup> SWD(2020) 176 final.

<sup>71</sup> Europese Commissie (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* (Duurzame groei voor iedereen: keuzen voor de toekomst van

bestaande sociaaleconomische ongelijkheden en sociale uitsluiting aan te pakken, gezondheid en welzijn te verbeteren en gelijkheid te bevorderen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar bepaalde bevolkingsgroepen, met name die in reeds kwetsbare situaties. Dit omvat met name huishoudens met een laag of laag middeninkomen, die een groot deel van hun inkomen besteden aan essentiële diensten zoals energie, vervoer en huisvesting, alsook micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. Uit modelleringsresultaten blijkt dat de vraag of milieubelastingen progressief of regressief zijn, grotendeels zal afhangen van het ontwerp van de instrumenten, zoals bijvoorbeeld de mate waarin inkomstenbelastingverlagingen of andere opties voor het recyclen van inkomsten gericht zijn op lagere inkomens<sup>72</sup>.

- (11) Activiteiten voor circulair waardebehoud (waaronder bedrijfsmodellen voor reparatie, hergebruik, herproductie en servitization) kunnen betaalbare en duurzame toegang tot goederen en diensten bevorderen. Zij creëren ook banen en kansen op verschillende vaardigheidsniveaus, onder meer voor vrouwen, mensen met een handicap en groepen in een kwetsbare situatie, waarbij ondernemingen in de sociale economie actief zijn op deze gebieden. Door nieuwe aankopen te vermijden, verminderen zij de koolstofemissies aanzienlijk, terwijl de gecreëerde banen zich dicht bij de producten bevinden die behouden, opgeknapt of gedeeld moeten worden.
- (12) Volgens de meest recente EU-SILC-gegevens voor 2019/2020<sup>73</sup> werd ongeveer 8 % van de EU-bevolking door energiearmoede getroffen, dat zijn meer dan 35 miljoen mensen die hun woning niet voldoende konden verwarmen, met aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten en tussen inkomensgroepen<sup>74</sup>. Volgens schattingen van de waarnemingspost voor energiearmoede verkeren in totaal meer dan 50 miljoen huishoudens in de Europese Unie in energiearmoede. Energiearmoede, die het gevolg is van een combinatie van een laag inkomen, een hoog aandeel van het beschikbare inkomen dat aan energie wordt besteed en gebrekkige energie-efficiëntie, is al enige tijd een grote uitdaging voor de Unie. Deze vorm van armoede treft niet alleen huishoudens met een laag inkomen, maar ook huishoudens met een lager middeninkomen in tal van lidstaten<sup>75</sup>. Huishoudens met bovengemiddelde energiebehoeften, waaronder gezinnen met kinderen, personen met een handicap en ouderen, zijn ook kwetsbaarder voor energiearmoede<sup>76</sup> en de gevolgen daarvan. Vrouwen, en met name alleenstaande moeders en oudere vrouwen<sup>77</sup>, worden ook

---

sociaal Europa, werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa 2019), hoofdstuk 5, 4 juli 2019, en Europese Commissie (2020), *Leaving no one behind and striving for more fairness and solidarity in the European social market economy* (Niemand aan zijn lot overlaten en streven naar meer eerlijkheid en solidariteit in de Europese sociale markteconomie, werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa 2020), hoofdstuk 4.2.2, 15 september 2020. De totale armoede in deze context wordt gemeten aan de hand van de overeengekomen indicator voor het armoederisicopercentage, in overeenstemming met de indicatoren van het sociaal scorebord en het bijbehorende kerndoel voor 2030 in het kader van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten.

<sup>72</sup> IEEP (2021), studie over groene belastingen en andere economische instrumenten: internalisering van de milieukosten om de vervuiler te laten betalen.

<sup>73</sup> EU-SILC-gegevens voor 2019 zijn beschikbaar voor alle lidstaten; gegevens voor 2020 zijn nog niet beschikbaar voor alle lidstaten.

<sup>74</sup> Bovendien heeft tot 6,2 % van de Europeanen, d.w.z. meer dan 27 miljoen mensen, betalingsachterstanden op hun energierekeningen.

<sup>75</sup> SWD(2019) 579 final.

<sup>76</sup> Zie het verslag van de workshop over energiearmoede, die op 9 november 2016 werd georganiseerd voor de Commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE) van het Europees Parlement.

<sup>77</sup> Zie genderperspectief inzake toegang tot energie in de EU (europa.eu), gender en energie | Europees Instituut voor gendergelijkheid (europa.eu), GFE-Gender-Issues-Note-Session-6.2.pdf (oecd.org).

bijzonder getroffen door energiearmoede. Naast energiearmoede wordt het begrip vervoersarmoede steeds meer erkend wanneer bepaalde bevolkingsgroepen niet in staat zijn een sociaal en materieel noodzakelijk niveau van vervoersdiensten te bereiken. Zonder de juiste flankerende maatregelen om energie- en vervoersarmoede te verminderen en te voorkomen, dreigen deze te worden verergerd, met name als gevolg van de internalisering van de emissiekosten bij prijsvorming of de kosten van aanpassing aan alternatieven met hogere efficiëntie en lagere emissies.

- (13) De beginselen van sociale rechtvaardigheid en solidariteit zijn stevig verankerd in het ontwerp van relevante klimaat-, energie- en milieukaders op het niveau van de Unie<sup>78</sup>, onder meer via het beginsel “de vervuiler betaalt” en de verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten, en in een zekere herverdeling van ETS-rechten met het oog op solidariteit, groei en interconnecties binnen de Unie en het gebruik ervan voor het moderniseringsfonds, dat bijdraagt tot de aanzienlijke investeringsbehoeften van de minder welvarende lidstaten om hun energiesystemen te moderniseren. Bovendien biedt het kader van de EU-wetgeving inzake energiebeleid de lidstaten instrumenten om energiearme en kwetsbare huishoudelijke afnemers te beschermen en tegelijkertijd marktverstoringen te voorkomen<sup>79</sup>. Hoewel deze instrumenten de groene transitie helpen vergemakkelijken, zijn zij bedoeld om de nodige bescherming meer in het algemeen te waarborgen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de recente mededeling “De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen”<sup>80</sup>. Daarnaast zou de oprichting van een Sociaal Klimaatfonds van 72,2 miljard EUR voor de periode 2025-2032 ten goede komen aan kwetsbare huishoudens, vervoersgebruikers en micro-ondernemingen die worden getroffen door de invoering van emissiehandel voor brandstoffen die worden gebruikt in het wegvervoer en gebouwen<sup>81</sup>. Het fonds bevordert de aanpak van de sociale effecten ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens, kwetsbare micro-ondernemingen en kwetsbare vervoersgebruikers — waar nodig aangevuld met tijdelijke directe inkomenssteun voor kwetsbare huishoudens, waaronder kwetsbare vervoersgebruikers — door maatregelen en investeringen om hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen door middel van energie-efficiëntere gebouwen, het koolstofvrij maken van verwarming en koeling van gebouwen, onder meer door de integratie van hernieuwbare energie, en hun betere toegang te verlenen tot emissievrije en emissiearme mobiliteit en emissievrij en emissiearm vervoer.
- (14) De lidstaten beschikken over een reeks instrumenten om hun acties voor een rechtvaardige transitie uiteen te zetten en te coördineren. In de nationale energie- en klimaatplannen moet het aantal huishoudens in energiearmoede worden beoordeeld en

---

<sup>78</sup> Sociale rechtvaardigheid is ook opgenomen in het ontwerp van voorstellen van de Commissie die deel uitmaken van het “Fit for 55”-pakket, waaronder voorstellen over de energiebelastingrichtlijn, de energie-efficiëntierichtlijn, de richtlijn hernieuwbare energie, de richtlijn infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, de verordening inzake de verdeling van de inspanningen en het voorstel tot oprichting van een sociaal klimaatfonds.

<sup>79</sup> Artikel 5 van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (Voor de EER relevante tekst) (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 125); artikel 3 van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (Voor de EER relevante tekst) (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94).

<sup>80</sup> COM(2021) 660 final van 13 oktober 2021.

<sup>81</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds (COM(2021) 568 final).

moeten de maatregelen worden uiteengezet die nodig zijn om de sociale en territoriale gevolgen van de energietransitie aan te pakken<sup>82</sup>. In de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie moet worden aangegeven welke gebieden tot 2027 in aanmerking komen voor steun uit het Fonds voor een rechtvaardige transitie<sup>83</sup>. De door NextGenerationEU gefinancierde nationale herstel- en veerkrachtplannen bevatten hervormingen en investeringen ter bevordering van de groene transitie, inclusieve groei, sociale en territoriale cohesie, veerkracht en vooruitzichten voor de volgende generatie, met een tijdshorizon tot 2026<sup>84</sup>.

- (15) Voortbouwend op de beginselen en het beleid van de Europese Green Deal en met name de Europese pijler van sociale rechten is er ruimte om het ontwerp van beleid op een alomvattende en transversale manier te verbeteren en de samenhang van de uitgaven op EU- en nationaal niveau te waarborgen. In haar beoordeling van de definitieve nationale energie- en klimaatplannen<sup>85</sup> erkende de Commissie weliswaar dat deze een aantal indicatoren en beleidsmaatregelen inzake energiearmoede bevatten, maar concludeerde zij dat zij niet altijd voorzien in een duidelijke prioritering van de financieringsbehoeften voor een rechtvaardige transitie, voor om- en bijscholing of voor het ondersteunen van aanpassingen op de arbeidsmarkt. De territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie moeten gericht zijn op geselecteerde gebieden en zullen daarom naar verwachting niet leiden tot het uitstippelen van een algemene strategie en een algemeen beleid voor een rechtvaardige transitie op nationaal niveau. Hoewel de door de plannen ondersteunde en medegefinancierde hervormingen en investeringen bedoeld zijn om een blijvend effect te sorteren, zijn zowel territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie als herstel- en veerkrachtplannen beperkt in de tijd. Sommige acties voor een rechtvaardige transitie worden ook uitgevoerd in het kader van andere programma's en initiatieven, met name de fondsen in het kader van het cohesiebeleid. De sociale klimaatplannen zullen een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van de zwaarst getroffen en kwetsbaarste groepen in het kader van de invoering van emissiehandel voor brandstoffen die worden gebruikt in het wegvervoer en voor gebouwen.
- (16) Een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit in de Unie tegen 2050 zal ervoor zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten, met name werknemers en huishoudens die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, en met name die welke zich reeds in een kwetsbare situatie bevinden. Daartoe moeten de lidstaten, zoals uiteengezet in deze aanbeveling, alomvattende beleidspakketten<sup>86</sup> invoeren,

---

<sup>82</sup> Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad (Voor de EER relevante tekst) (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1).

<sup>83</sup> Verordening (EU) 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 1).

<sup>84</sup> Mededeling van de Commissie, Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie; Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

<sup>85</sup> Mededeling van de Commissie, Een EU-brede beoordeling van de nationale energie- en klimaatplannen – De groene transitie een impuls geven en het economisch herstel bevorderen via geïntegreerde energie- en klimaatplanning (COM(2020) 564 final).

<sup>86</sup> Met name de jaarlijkse strategieën voor duurzame groei 2021 en 2022, de aanbevelingen voor de eurozone 2021 en de landspecifieke aanbevelingen.

horizontale elementen versterken die een rechtvaardige groene transitie bevorderen en optimaal gebruikmaken van overheids- en particuliere financiering. In de beleidspakketten moet rekening worden gehouden met de mensen en huishoudens die het zwaarst worden getroffen door de groene transitie, met name door banenverlies, maar ook door veranderende arbeidsomstandigheden en/of nieuwe taakvereisten voor de baan, alsook degenen die negatieve gevolgen ondervinden voor het beschikbare inkomen, de uitgaven en de toegang tot essentiële diensten. Als zwaarst getroffen groepen moet in de beleidspakketten met name — maar niet uitsluitend — rekening worden gehouden met mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie, met name mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, bijvoorbeeld vanwege hun vaardigheden, territoriale arbeidsmarktomstandigheden of andere kenmerken, zoals geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Bovendien kunnen mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie ook in armoede en/of energiearmoede leven of dreigen te vervallen, of te kampen hebben met belemmeringen voor mobiliteit of te hoge huisvestingskosten. De beleidspakketten moeten worden aangepast aan de lokale omstandigheden, rekening houdend met de behoeften van de meest kwetsbare en afgelegen delen van de EU, met inbegrip van de ultraperifere gebieden.

- (17) Actieve ondersteuning van hoogwaardige werkgelegenheid moet gericht zijn op het helpen van werknemers, werkzoekenden, mensen die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) en zelfstandigen die het zwaarst worden getroffen door de groene transitie. Met name ondervertegenwoordigde personen zoals vrouwen of mensen met een relatief laag vermogen om zich aan veranderingen op de arbeidsmarkt aan te passen, hebben steun nodig om hun inzetbaarheid te verbeteren en werk te vinden, in overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie voor doeltreffende actieve ondersteuning van de werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE)<sup>87</sup>. Voortbouwend op eerdere beleidsrichtsnoeren<sup>88</sup> moeten de beleidspakketten derhalve op maat gesneden maatregelen omvatten ter ondersteuning van aanwervings- en transitiestimulansen, steun voor ondernemerschap en maatregelen voor het scheppen van hoogwaardige banen, met name voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en in de meest getroffen gebieden. Zij moeten ook de effectieve uitvoering en handhaving van de bestaande regels inzake arbeidsomstandigheden bevorderen en steun verlenen aan maatschappelijk verantwoorde herstructureringen in overeenstemming met de bestaande regels en normen. De sociale partners spelen een cruciale rol bij het door middel van dialoog helpen aanpakken van de werkgelegenheids- en sociale gevolgen van de uitdagingen van de groene transitie.
- (18) Toegang tot hoogwaardig en inclusief onderwijs, opleiding en een leven lang leren voor iedereen is essentieel om ervoor te zorgen dat de beroepsbevolking over de vaardigheden beschikt die nodig zijn om de groene transitie tot een goed einde te brengen. Aspecten van een rechtvaardige transitie moeten derhalve worden geïntegreerd in de ontwikkeling en uitvoering van nationale strategieën voor vaardigheden, in overeenstemming met de Europese vaardighedenagenda en de nieuwe geactualiseerde industriestrategie van de EU<sup>89</sup>. Ook in het kader van het pact

---

<sup>87</sup> Aanbeveling (2021) 402 van de Commissie van 4 maart 2021 over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE) (PB L 80 van 8.3.2021, blz. 1).

<sup>88</sup> Met name de EASE-aanbeveling en de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, vastgesteld in oktober 2020 en opnieuw bevestigd in oktober 2021.

<sup>89</sup> Mededeling van de Commissie, Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa (COM(2021) 350 final).

voor vaardigheden zullen partnerschappen op het gebied van vaardigheden als een belangrijke hefboom fungeren. Dankzij actuele informatie over de arbeidsmarkt en vaardigheden en prognoses, ook op regionaal, sectoraal en beroepsniveau, kunnen relevante beroepsspecifieke en transversale vaardigheidsbehoefte worden vastgesteld en voorspeld, ook als basis voor de aanpassing van curricula aan de vaardigheidsbehoefte voor de groene transitie. Beroepsonderwijs en -opleiding moeten jongeren en volwassenen, met name vrouwen, uitrusten met de vaardigheden die nodig zijn om de groene transitie te beheersen<sup>90</sup>. Leerlingplaatsen en betaalde stages, met inbegrip van sterke opleidingscomponenten, met name voor jongeren, dragen bij tot de overgang naar de arbeidsmarkt, met name tot activiteiten die bijdragen tot klimaat- en milieudoelstellingen, en sectoren met specifieke tekorten aan vaardigheden. Het vergroten van de deelname van volwassenen aan een leven lang leren moet worden bevorderd om tegemoet te komen aan de bij- en omscholingsbehoefte, onder meer door individuen in staat te stellen een op hun behoeften afgestemde opleiding te volgen en door middel van korte, kwalitatief hoogwaardige cursussen over vaardigheden voor de groene transitie, voortbouwend op de Europese benadering van microcredentials, wat het ook gemakkelijker zal maken om de resultaten van dergelijke cursussen te waarderen en te erkennen.

- (19) De samenstelling van de belasting- en uitkeringsstelsels en de socialebeschermingsstelsels moet worden herzien in het licht van de specifieke behoeften die voortvloeien uit de groene transitie, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het beginsel “de vervuiler betaalt” en met de noodzaak dat met flankerend beleid geen subsidies voor het verbruik van fossiele brandstoffen worden ingevoerd, consumenten niet afhankelijk worden gemaakt van een specifieke technologie en stimulansen voor renovatie van gebouwen, vervanging van warmte-energiesystemen en algemene energie-efficiëntie maatregelen niet verminderen. Een combinatie van verschillende beleidsmaatregelen kan de meest kwetsbare huishoudens en werknemers die het zwaarst worden getroffen door de groene transitie, ondersteunen. Afhankelijk van de nationale en individuele situatie kan dit bijvoorbeeld leiden tot een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar klimaat- en milieudoelstellingen, overeenkomstig het voorstel voor herziening van de energiebelastingrichtlijn<sup>91</sup>, een herziening van werkloosheidsregelingen en/of tijdelijke en gerichte directe inkomenssteun, indien nodig. Stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie kunnen worden beoordeeld en, waar van toepassing, aangepast in het licht van de groene transitie, in het bijzonder om inkomenszekerheid te bieden, met name tijdens de overgang tussen verschillende banen, en om behoorlijke sociale, gezondheids- en zorgdiensten te bieden via adequate sociale infrastructuur, met name in de meest getroffen gebieden (zoals plattelands- en afgelegen gebieden) om sociale uitsluiting te voorkomen en gezondheidsrisico's aan te pakken. Om op inclusieve wijze fysieke en financiële veerkracht op te bouwen tegen de onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering, moeten risicobewustzijn, risicovermindering en risico-overdracht worden bevorderd, met name door de beschikbaarheid van verzekeringsoplossingen te vergroten en door te investeren in beheer van en aanpassing aan het risico in verband met rampen om de fysieke gevolgen van klimaatverandering te beperken en zo verliezen alsook de klimaatbeschermingskloof te

---

<sup>90</sup> Aanbeveling van de Raad van 24 november 2020 inzake beroepsonderwijs en -opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht (PB C 417 van 2.12.2020, blz. 1).

<sup>91</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking) (COM(2021) 563 final).



verminderen, rekening houdend met micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, alsook in plattelands- en afgelegen gebieden. Risicobeheer in verband met rampen, met inbegrip van systemen voor civiele bescherming op nationaal en EU-niveau, moet worden versterkt om klimaatgerelateerde schokken beter te voorkomen, voor te bereiden en op te vangen.

- (20) Iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder energie, vervoer, sanitaire voorzieningen, financiële diensten en digitale communicatie, en steun voor gelijke toegang tot dergelijke diensten moet beschikbaar worden gesteld aan personen die daar behoefte aan hebben<sup>92</sup>. Ook moeten mensen die dit nodig hebben, toegang krijgen tot sociale huisvesting of bijstand op het gebied van huisvesting van goede kwaliteit<sup>93</sup>. Daarnaast kunnen huishoudens met een laag of gemiddeld inkomen, kwetsbare afnemers, met inbegrip van eindgebruikers, mensen die te maken hebben met energiearmoede of het risico daarop lopen, en mensen die in sociale woningen wonen, profiteren van de toepassing van het beginsel “energie-efficiëntie eerst”. Naast de bescherming en versterking van de positie van energieconsumenten zijn specifieke maatregelen nodig om de onderliggende oorzaken van energiearmoede te voorkomen en aan te pakken, met name door investeringen te bevorderen die gericht zijn op verbeteringen van de energie-efficiëntie, meer bepaald in de socialehuisvestingssector, in overeenstemming met het voorstel voor de herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn<sup>94</sup>, dat op 14 juli 2021 is vastgesteld, en het voorstel voor de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen<sup>95</sup> van 14 december 2021, dat ook de belangrijkste niet-economische belemmeringen voor renovatie aanpakt, zoals gescheiden prikkels, waaronder kaders voor eigenaars en huurders, en mede-eigendomsstructuren. In dit verband moet bijzondere aandacht worden besteed aan specifieke groepen die meer risico lopen te worden geconfronteerd met energiearmoede, zoals vrouwen, personen met een handicap, ouderen, kinderen en personen die tot een raciale of etnische minderheid behoren. Reeds bestaande en nieuwe mobiliteitsproblemen kunnen worden aangepakt door middel van ondersteunende maatregelen en de ontwikkeling van de nodige infrastructuur, zoals openbaar vervoer. De betaalbaarheid, toegankelijkheid en veiligheid van duurzame mobiliteit en verschillende vervoerswijzen, waaronder particulier en openbaar vervoer, zijn van essentieel belang om iedereen te laten profiteren en deel uit te laten maken van de groene transitie. Stedelijke mobiliteit speelt in dit verband een belangrijke rol, zoals ook blijkt uit het op 14 december 2021 vastgestelde EU-kader voor stedelijke mobiliteit<sup>96</sup>.
- (21) Een economiebrede benadering van de rechtvaardige transitie moet beleidsacties ondersteunen, gebaseerd op de coördinatie van de beleidsvorming en versterkte

---

<sup>92</sup> Europese pijler van sociale rechten, plechtig afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, 17 november 2017, beginsel 20.

<sup>93</sup> Europese pijler van sociale rechten, plechtig afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, 17 november 2017, beginsel 19(a).

<sup>94</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie (herschikking) (COM(2021) 558 final).

<sup>95</sup> *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending the Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (as amended by Directive (EU) 2018/844/EU of 30 May 2018)* (Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/844 van 30 mei 2018)) (COM(2021) 802 final).

<sup>96</sup> Mededeling van de Commissie over het nieuwe Europese kader voor stadsmobiliteit (COM(2021) 811).

operationele capaciteiten op alle niveaus en op alle relevante beleidsterreinen, waarbij ook een actieve rol wordt toegekend aan regionale en lokale autoriteiten, de betrokkenheid van de sociale partners op alle niveaus en in alle stadia, alsook een doeltreffende participatie van het maatschappelijk middenveld en belanghebbenden die effect heeft. Een dergelijke coördinatie en betrokkenheid zou ervoor kunnen zorgen dat de beginselen van billijkheid en solidariteit van de Europese Green Deal van bij het begin worden geïntegreerd in het ontwerp en de uitvoering van en het toezicht op het beleid, zodat de basis wordt gelegd voor brede en langetermijnsteun voor inclusief beleid ter bevordering van de groene transitie.

- (22) Een stevige onderbouwing is van cruciaal belang voor een degelijk sociaal en arbeidsmarktbeleid dat zorgt voor een rechtvaardige en inclusieve transitie. Daartoe vergemakkelijken de geleidelijke harmonisatie en consistentie van definities, concepten, classificaties en methoden — met name op basis van Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie over energiearmoede<sup>97</sup> — de uitvoering van beoordelingen en de vergelijkbaarheid ervan. Verdere acties op het gebied van onderzoek en innovatie kunnen bijdragen tot de kennisbasis die kan worden meegenomen in het beleid en het publieke debat. Uitwisselingen met het publiek in al zijn diversiteit en met belangrijke belanghebbenden, bijvoorbeeld over de resultaten van evaluaties, prognoses en monitoringactiviteiten, kunnen op hun beurt bijdragen tot beleidsvorming en eigen inbreng.
- (23) Er zijn passende gedetailleerde en kwalitatief hoogwaardige gegevens en indicatoren nodig, met name om de werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffecten van het klimaatbeleid te beoordelen. Dergelijke gegevens en indicatoren zijn momenteel niet volledig beschikbaar. Hoewel er bijvoorbeeld enige vooruitgang is geboekt bij het meten van energiearmoede, zouden er indicatoren voor de beoordeling van vervoersarmoede kunnen worden ontwikkeld. Monitoring en evaluatie kunnen worden versterkt door middel van een aantal acties, waarbij de nadruk ligt op indicatoren, scoreborden alsook kleinschalige proefprojecten en beleidsexperimenten. Acties kunnen voortbouwen op of putten uit bestaande scoreborden, zoals het sociaal scorebord en het dashboard van de Europese Green Deal, die relevante informatie bevatten over specifieke aspecten van een eerlijk transitiebeleid.
- (24) Tot slot is het optimaal en efficiënt gebruik van overheids- en particuliere financiering en de mobilisering van alle beschikbare middelen en de effectieve inzet ervan van bijzonder belang in het licht van de aanzienlijke investeringsbehoeften die voortvloeien uit de groene transitie. Op het niveau van de Unie worden relevante acties uit de EU-begroting en NextGenerationEU ondersteund. Zij zullen worden uitgevoerd in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (JTM), waaronder het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, de herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU), Erasmus+ en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), het LIFE-programma, het programma Horizon Europa, het moderniseringsfonds<sup>98</sup>, het Sociaal Klimaatfonds en de fondsen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Daarnaast ondersteunt de Commissie de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning door op maat gemaakte

---

<sup>97</sup> Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie van 14 oktober 2020 over energiearmoede (PB L 357 van 27.10.2020, blz. 35).

<sup>98</sup> Buiten de EU-begroting en NextGenerationEU.

technische expertise te verstrekken voor het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen, onder meer die welke een rechtvaardige transitie naar koolstofneutraliteit bevorderen.

- (25) Het Europees Semester is het kader voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de EU, ook met betrekking tot economisch en sociaal relevante aspecten van de groene en de digitale transitie. Het zal deze rol blijven spelen in de herstelfase en bij het bevorderen van de beide transities, opgebouwd rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid en in overeenstemming met de duurzameontwikkelingsdoelstellingen. In het kader van het Europees Semester zal de Commissie de sociaaleconomische resultaten en effecten nauwlettend volgen en waar nodig gerichte landspecifieke aanbevelingen voorstellen om ervoor te zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. Complementariteit met de maatregelen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gesteund, zal een prioriteit zijn. De monitoring van deze aanbeveling zal daarom plaatsvinden in het kader van het Europees Semester, op basis van adequate beoordelingen, beleidseffectbeoordelingen en de stand van uitvoering van de richtsnoeren in deze aanbeveling.
- (26) Bovendien moeten de lidstaten, als onderdeel van het ontwerp en de definitieve actualisering van hun nationale energie- en klimaatplannen in respectievelijk 2023 en 2024, overeenkomstig artikel 14 van de governanceverordening<sup>99</sup>, gebruikmaken van deze aanbeveling om te overwegen beoordelingen van de werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffecten en aspecten van een rechtvaardige transitie te integreren in de vijf dimensies van de energie-unie en de beleidsmaatregelen voor het aanpakken van deze effecten verder uit te breiden, met bijzondere aandacht voor energiearmoede.
- (27) Voorts kan het toezicht op de uitvoering van deze aanbeveling voortbouwen op bestaand bewijsmateriaal in het kader van de bestaande multilaterale toezichtsprocessen, met name in het kader van het Europees Semester. De Raad of de Commissie kan het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming verzoeken om, overeenkomstig respectievelijk artikel 150 en artikel 160 VWEU, binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden de uitvoering van deze aanbeveling te onderzoeken op basis van adequate rapportage door de Commissie en andere instrumenten voor multilateraal toezicht. Tegen deze achtergrond werkt de Commissie ook aan het verbeteren van de beschikbaarheid van gegevens, het actualiseren, ontwikkelen en gebruiken van kaders en methodologische richtsnoeren, onder meer voor het meten van energie- en vervoersarmoede en ongelijkheden op milieugebied, en aan het evalueren van de doeltreffendheid en het feitelijke effect van beleidsmaatregelen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

#### DOELSTELLING

- (1) In overeenstemming met de beginselen van de Europese Green Deal en de Europese pijler van sociale rechten heeft deze aanbeveling tot doel ervoor te zorgen dat de transitie van de Unie naar een klimaatneutrale en ecologisch duurzame economie tegen 2050 eerlijk is en dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

---

<sup>99</sup> Overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2018/1999 (governanceverordening).

- (2) De lidstaten wordt verzocht daartoe alomvattende en samenhangende beleidspakketten vast te stellen en in voorkomend geval in nauwe samenwerking met de sociale partners uit te voeren, waarin de sociale en werkgelegenheidsaspecten aan bod komen om een rechtvaardige transitie in alle beleidsmaatregelen te bevorderen, met name het klimaat-, energie- en milieubeleid, en optimaal gebruik te maken van overheids- en particuliere financiering.

## DEFINITIES

- (3) In deze aanbeveling wordt verstaan onder:
- a) “groene transitie”: de overgang van de economie en de samenleving van de EU naar de verwezenlijking van de klimaat- en milieudoelstellingen, in de eerste plaats door middel van beleid en investeringen, in overeenstemming met de Europese klimaatwet, waarin de verplichting is vastgelegd om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, de Europese Green Deal en de Overeenkomst van Parijs;
  - b) “klimaat- en milieudoelstellingen”: de zes doelstellingen die zijn vastgesteld bij Verordening (EU) 2020/852<sup>100</sup>, namelijk: de mitigatie van klimaatverandering; de adaptatie aan klimaatverandering; duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen; de transitie naar een circulaire economie; preventie en bestrijding van verontreiniging; en bescherming en herstel van de biodiversiteit en de ecosystemen;
  - c) “mensen en huishoudens die het zwaarst worden getroffen door de groene transitie”: mensen en huishoudens wier daadwerkelijke toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid, met inbegrip van werk als zelfstandige, en/of tot onderwijs en opleiding en/of tot een behoorlijke levensstandaard en essentiële diensten aanzienlijk beperkt is of aanzienlijk dreigt te worden beperkt als direct of indirect gevolg van de groene transitie;
  - d) “mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie”: mensen en huishoudens die, los van de groene transitie, geconfronteerd worden of dreigen te worden met een situatie van aanzienlijk beperkte toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid, met inbegrip van werk als zelfstandige, en/of tot onderwijs en opleiding, en/of tot een behoorlijke levensstandaard en essentiële diensten, hetgeen betekent dat het vermogen om zich aan de gevolgen van de groene transitie aan te passen, gering is;
  - e) “micro-, kleine en middelgrote ondernemingen”: ondernemingen waar minder dan 250 personen werken, met inbegrip van zelfstandigen, en met een jaaromzet van niet meer dan 50 miljoen EUR en/of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste 43 miljoen EUR, berekend overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 6 van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie<sup>101</sup>;

---

<sup>100</sup> Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 13) (de “taxonomieverordening”) voorziet in een gemeenschappelijk classificatiesysteem voor duurzame economische activiteiten;

<sup>101</sup> Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (Voor de EER relevante tekst) (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

- f) “energiearmoede”: de situatie als omschreven in artikel 2, punt 49, van de herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn<sup>102</sup>, namelijk “het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende warmte, koeling, verlichting en energie voor toestellen, binnen een relevante nationale context en gezien bestaand sociaal en ander relevant beleid”<sup>103</sup>;
- g) “essentiële diensten”: diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer en mobiliteit, financiële diensten en digitale communicatie; overeenkomstig beginsel 20 van de Europese pijler van sociale rechten moet steun voor toegang tot dergelijke diensten beschikbaar worden gesteld aan personen die daar behoefte aan hebben, samen met het bieden van kostenbesparende mogelijkheden, onder meer door diensten op het gebied van hergebruik, reparatie, donatie en delen;
- h) “beleidspakket”: een alomvattend en samenhangend pakket beleidsmaatregelen waarin het werkgelegenheids-, vaardigheden- en sociaal beleid wordt geïntegreerd met beleid op het gebied van klimaat, energie, vervoer, milieu en ander beleid inzake de groene transitie, door middel van een goed gecoördineerde aanpak op basis van een of meer nationale strategieën en/of actieplannen, en waar nodig met gebruik van coördinatie- en governance-mechanismen op EU-niveau.

## BELEIDSPAKKETTEN VOOR EEN RECHTVAARDIGE GROENE TRANSITIE

- (4) Om hoogwaardige werkgelegenheid actief te ondersteunen voor een rechtvaardige transitie en voort te bouwen op de EASE-aanbeveling, worden de lidstaten aangemoedigd om, in nauwe samenwerking met de sociale partners, de volgende maatregelen in overweging te nemen ter ondersteuning van mensen die het zwaarst worden getroffen door de groene transitie, met name degenen in een kwetsbare situatie, en hen, waar passend, te helpen als werknemer of zelfstandige over te stappen op economische activiteiten die bijdragen tot de klimaat- en milieudoelstellingen:
  - a) de toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid op doeltreffende wijze ondersteunen, met name door middel van hulp op maat bij het zoeken naar werk en flexibele en modulaire cursussen die in voorkomend geval ook gericht zijn op groene en digitale vaardigheden; ook goed ontworpen, gerichte en tijdgebonden werkgelegenheidsprogramma’s overwegen die begunstigen, met name mensen in een kwetsbare situatie, door middel van opleiding voorbereiden op blijvende participatie op de arbeidsmarkt;
  - b) doeltreffend gebruikmaken van gerichte en goed ontworpen aanwervings- en transitiestimulansen, onder meer door te overwegen op passende wijze gebruik

<sup>102</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie (herschikking) (COM(2021) 558 final).

<sup>103</sup> Hoewel het aan de lidstaten wordt overgelaten om het begrip “kwetsbare afnemers” te definiëren, omvat dit begrip huishoudens die hun woning niet adequaat kunnen verwarmen of koelen en/of betalingsachterstanden op hun energierekeningen hebben overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie over energiearmoede, C/2020/9600 final (PB L 357 van 27.10.2020, blz. 35).

te maken van loon- en aanwervingssubsidies en stimulansen in verband met socialezekerheidsbijdragen, om overgangen op de arbeidsmarkt en arbeidsmobiliteit tussen regio's en landen te ondersteunen, met het oog op de kansen en uitdagingen van de groene transitie;

- c) ondernemerschap, met inbegrip van sociale ondernemingen<sup>104</sup>, bevorderen, met name in regio's die met transitieproblemen worden geconfronteerd en, in voorkomend geval, in sectoren die klimaat- en milieudoelstellingen zoals de circulaire economie bevorderen. De steun moet financiële maatregelen, met inbegrip van subsidies, leningen of kapitaal, en niet-financiële maatregelen, waaronder opleidings- en adviesdiensten, combineren die zijn toegesneden op elke fase van de levenscyclus van het bedrijf. De steun moet inclusief zijn en toegankelijk voor ondervertegenwoordigde en kansarme groepen;
  - d) het scheppen van banen stimuleren, met name in gebieden die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen en, in voorkomend geval, in sectoren die klimaat- en milieudoelstellingen bevorderen, zoals de circulaire economie, door de toegang tot financiering en markten te vergemakkelijken voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, met name ondernemingen die bijdragen tot klimaat- en milieudoelstellingen om concurrentievermogen, innovatie en werkgelegenheid in de hele eengemaakte markt te bevorderen, onder meer in sectoren en ecosystemen die van strategisch belang zijn in nationale en lokale contexten;
  - e) zorgen voor de effectieve uitvoering en handhaving van de bestaande regels inzake arbeidsomstandigheden, met name op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk, de organisatie van het werk en de betrokkenheid van werknemers, teneinde de kwaliteit van banen tijdens de transitie te waarborgen, ook in economische activiteiten die aan klimaat- en milieudoelstellingen bijdragen;
  - f) het gebruik van maatschappelijk verantwoorde normen voor overheidsopdrachten bevorderen<sup>105</sup>, onder meer via sociale gunningscriteria, die kansen creëren voor mensen die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, en die tegelijkertijd groene gunningscriteria bevorderen;
  - g) voorzien in de volledige en betekenisvolle betrokkenheid van werknemers en hun vertegenwoordigers bij het anticiperen op veranderingen en het beheren van herstructureringsprocessen, met inbegrip van die welke verband houden met de groene transitie, in overeenstemming met het EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering<sup>106</sup>.
- (5) Om gelijke toegang tot hoogwaardig en inclusief onderwijs, opleiding, een leven lang leren en gelijke kansen te waarborgen, worden de lidstaten aangemoedigd de

---

<sup>104</sup> Mededeling van de Commissie, Bouwen aan een economie die werkt voor de mensen: een actieplan voor de sociale economie (COM(2021) 778 final).

<sup>105</sup> In overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (Voor de EER relevante tekst) (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70) en de mededeling van de Commissie Sociaal kopen — Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen (tweede editie) (PB C 237 van 18.6.2021, blz. 1).

<sup>106</sup> Mededeling van de Commissie, EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering (COM(2013) 882 final).

volgende maatregelen te overwegen, die in nauwe samenwerking met de sociale partners moeten worden uitgevoerd, met name ter ondersteuning van mensen en huishoudens die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, met name die in een kwetsbare situatie:

- a) in het kader van de Europese vaardighedenagenda de werkgelegenheids- en sociale aspecten van de groene transitie integreren in de ontwikkeling en uitvoering van de nationale vaardighedenstrategieën, en in het kader van het pact voor vaardigheden partnerschappen met belanghebbenden opzetten en proactief sturen, met name door ervoor te zorgen dat vaardigheden centraal staan in de gezamenlijk gecreëerde transitietrajecten voor relevante industriële ecosystemen die bijdragen tot de klimaat- en milieudoelstellingen;
- b) actuele informatie over de arbeidsmarkt en vaardigheden ontwikkelen en prognoses opstellen, beroepsspecifieke en transversale behoeften aan vaardigheden in kaart brengen en voorspellen. Voortbouwen op bestaande instrumenten en initiatieven, waaronder de deskundigheid van en samenwerking met de sociale partners en relevante belanghebbenden. Onderwijs- en opleidingsprogramma's dienovereenkomstig aanpassen;
- c) voorzien in kwalitatief hoogwaardig en inclusief initieel onderwijs en initiële opleiding, met inbegrip van beroepsonderwijs en -opleiding, die lerenden toerusten met vaardigheden en competenties die relevant zijn voor de groene transitie. Leren voor duurzaamheid – waaronder wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM), interdisciplinaire benaderingen en digitale vaardigheden – zou integrerend deel moeten uitmaken van deze programma's. Specifieke maatregelen nemen om vrouwen en andere groepen die momenteel ondervertegenwoordigd zijn in de betrokken beroepsgebieden aan te trekken;
- d) steunregelingen voor leerlingplaatsen en betaalde stages met een sterke opleidingscomponent invoeren of versterken, met name in micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, waaronder ondernemingen die bijdragen tot klimaat- en milieudoelstellingen en in sectoren met specifieke tekorten aan vaardigheden, zoals de bouw en ICT. Dergelijke regelingen zouden moeten worden gemonitord en geëvalueerd en zouden de kwaliteit van banen moeten waarborgen, in overeenstemming met het Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen<sup>107</sup> en het kwaliteitskader voor stages<sup>108</sup>;
- e) de deelname van volwassenen aan opleiding gedurende het hele beroepsleven verhogen, in overeenstemming met de bij- en omscholingsbehoeften voor de groene transitie, door ervoor te zorgen dat steun beschikbaar is voor opleiding binnen banen, beroepsovergangen en transversale vaardigheden, met name om de omschakeling naar sectoren en economische activiteiten die naar verwachting zullen toenemen, te vergemakkelijken. Daartoe opleidingsrechten verstrekken in overeenstemming met de voorgestelde aanbeveling van de Raad inzake individuele leerrekeningen<sup>109</sup> en in de vorm van betaald opleidingsverlof en loopbaanbegeleiding. De ontwikkeling van korte,

---

<sup>107</sup> Aanbeveling van de Raad van 15 maart 2018 voor een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen (PB C 153 van 2.5.2018, blz. 1).

<sup>108</sup> Aanbeveling van de Raad van 10 maart 2014 inzake een kwaliteitskader voor stages (PB C 88 van 27.3.2014, blz. 1).

<sup>109</sup> Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over individuele leerrekeningen (COM(2021) 773 final).

kwalitatief hoogwaardige en algemeen erkende cursussen ondersteunen die voortbouwen op de Europese aanpak van microcredentials<sup>110</sup>.

- (6) Om te zorgen voor blijvende billijkheid van belasting- en uitkeringsstelsels en socialebeschermingsstelsels in de context van de groene transitie, en voortbouwend op de aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen<sup>111</sup>, worden de lidstaten aangemoedigd de volgende maatregelen te overwegen ter ondersteuning van mensen en huishoudens die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, met name die in een kwetsbare situatie, teneinde de arbeidsmarkttransitie te ondersteunen (met inbegrip van de transitie naar economische activiteiten die bijdragen tot klimaat- en milieudoelstellingen), energie- en vervoersarmoede te voorkomen en te verlichten en regressieve effecten van beleidsmaatregelen te verzachten:
- a) belastingstelsels beoordelen en waar nodig aanpassen in het licht van de uitdagingen die voortvloeien uit de transitie naar klimaatneutraliteit, met name door de belasting op arbeid te verlagen en de belastingwig voor lage- en middeninkomensgroepen te verkleinen en te verschuiven naar andere bronnen die bijdragen tot klimaat- en milieudoelstellingen, door regressieve effecten te voorkomen en te verzachten, het progressieve karakter van directe belastingen te behouden en de financiering van adequate socialebeschermings- en investeringsmaatregelen te waarborgen, met name die welke gericht zijn op de groene transitie;
  - b) socialebeschermingsstelsels en het beleid inzake sociale inclusie beoordelen en indien van toepassing aanpassen in het licht van de uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid, sociale zaken en gezondheid die de groene transitie met zich meebrengt, om ervoor te zorgen dat zij toereikend en duurzaam blijven. Daartoe nagaan hoe het bieden van adequate inkomenszekerheid, onder meer door innovatieve regelingen voor de overgang tussen verschillende banen werkloosheidsuitkeringen en minimuminkomensregelingen het best kan worden gewaarborgd en aangepast aan de behoeften die voortvloeien uit de groene transitie. Ook zorgen voor de verstrekking en duurzame financiering van hoogwaardige, betaalbare en toegankelijke sociale, gezondheids- en langdurige zorgdiensten, met name voor mensen en huishoudens die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, met name door te investeren in sociale infrastructuur voor kinderopvang, langdurige zorg en gezondheidszorg;
  - c) waar nodig, en ter aanvulling van de in punt 7, a), beschreven maatregelen, gerichte en tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun verstrekken, met name aan mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie, om ongunstige inkomens- en prijsontwikkelingen te matigen, mede in verband met verbeterde stimulansen voor het dringend verwezenlijken van de nodige klimaat- en milieudoelstellingen, waarbij prijssignalen ter ondersteuning van de groene transitie behouden blijven. Daartoe voor de beschikbaarheid van adequate financiering voor deze maatregelen zorgen, onder meer door de kwaliteit van

---

<sup>110</sup> *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability* (Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een Europese aanpak van microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid) (COM(2021) 770 final).

<sup>111</sup> Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (PB C 387 van 15.11.2019, blz. 1).



de overheidsuitgaven te verbeteren, optimaal gebruik te maken van het Sociaal Klimaatfonds en van de begrotingsmiddelen die worden gegenereerd door energie- en milieubelastingen en het emissiehandelssysteem van de EU;

- d) oplossingen voor risicobewustzijn, risicovermindering en risico-overdracht verbeteren met betrekking tot huishoudens en ondernemingen, met name micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, met name door te zorgen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van verzekeringsoplossingen, met name voor mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie.

(7) Om te zorgen voor toegang tot betaalbare essentiële diensten en huisvesting voor mensen en huishoudens die het zwaarst door de groene transitie worden getroffen, met name voor mensen in een kwetsbare situatie, worden de lidstaten aangemoedigd de volgende maatregelen te overwegen:

- a) openbare en particuliere financiële steun mobiliseren en stimulansen bieden voor particuliere investeringen in hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie, aangevuld met advies aan consumenten om hun energieverbruik beter te beheren en geïnformeerde beslissingen te nemen over energiebesparing, teneinde hun energierekening te verlagen, met name gericht op kwetsbare huishoudens en gemeenschappen. Daartoe voor de beschikbaarheid van adequate financiering voor deze maatregelen zorgen, onder meer door de kwaliteit van de overheidsuitgaven te verbeteren, optimaal gebruik te maken van het Sociaal Klimaatfonds en van de begrotingsmiddelen die worden gegenereerd door energie- en milieubelastingen en het emissiehandelssysteem van de EU;
- b) energiearmoede voorkomen en verminderen door maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie te bevorderen en uit te voeren, met inbegrip van openbare en particuliere investeringen in woningen om renovaties te stimuleren, onder meer in de socialewoningsector<sup>112</sup>. Daartoe goed ontworpen fiscale prikkels, subsidies en leningen verstrekken, samen met bijbehorend advies, ook aan micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij de nodige aandacht wordt besteed aan stimulansen, met name voor eigenaars en huurders, en aan de ontwikkeling van de huisvestingskosten, met name voor huishoudens in een kwetsbare situatie;
- c) de positie van energieconsumenten, met inbegrip van huishoudens in een kwetsbare situatie, versterken door verdere zelfvoorziening te ontwikkelen via individuele regelingen voor hernieuwbare energie en andere diensten via energiegemeenschappen van burgers<sup>113</sup>, in combinatie met educatieve maatregelen en campagnes, met bijzondere aandacht voor mensen in een kwetsbare situatie en consumenten in plattlandsgebieden;
- d) uitdagingen en belemmeringen op het gebied van mobiliteit en vervoer voor huishoudens in een kwetsbare situatie, met name in afgelegen en plattlandsregio's en -steden met een laag inkomen, voorkomen en aanpakken door middel van adequate beleids- en steunmaatregelen en de ontwikkeling van

---

<sup>112</sup> In overeenstemming met de komende herziene richtsnoeren inzake klimaat-, energie- en milieusteun, die naar verwachting vanaf 2022 van toepassing zullen zijn.

<sup>113</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 11, van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 125).

de noodzakelijke infrastructuur, om essentiële connectiviteit te verbeteren en toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid en sociale participatie mogelijk te maken. Met name zorgen voor de beschikbaarheid, met inbegrip van de frequentie, van emissiearm openbaar vervoer en, in voorkomend geval, het gebruik van duurzame vormen van particuliere mobiliteit bevorderen<sup>114</sup>, met de nadruk op het waarborgen van betaalbaarheid, toegankelijkheid en veiligheid;

- e) de toegang tot duurzame consumptie, met inbegrip van voeding, vergemakkelijken, met name voor mensen en huishoudens in een kwetsbare situatie en met name kinderen, en kostenbesparende kansen in verband met de circulaire economie bevorderen. Daartoe in doeltreffende stimulansen en instrumenten voorzien, zoals het ondersteunen van acties op het gebied van sociale innovatie en lokale initiatieven, regelingen voor hergebruik, reparatie, donatie en delen, onder meer via ondernemingen in de sociale economie, en het bevorderen van onderwijs en bewustmaking inzake milieuduurzaamheid voor lerenden van alle leeftijden en op alle onderwijsniveaus<sup>115</sup>.

#### HORIZONTALE ELEMENTEN VOOR BELEIDSMAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN EEN RECHTVAARDIGE GROENE TRANSITIE

- (8) Om de groene transitie op inclusieve en democratische wijze vooruit te helpen, de doelstellingen van rechtvaardige transitie vanaf het begin in beleidsvorming op alle niveaus te integreren en voor een doeltreffende benadering van een eerlijk transitiebeleid in de gehele economie te zorgen, wordt de lidstaten verzocht:
  - a) beleidsvorming op alle niveaus en op alle relevante beleidsterreinen te coördineren, met name in het kader van het Europees Semester, met inbegrip van onderzoek en innovatie, met het oog op de totstandbrenging van een geïntegreerd en stimulerend beleidskader waarbij de nodige aandacht wordt besteed aan de verdelingseffecten en aan positieve en negatieve overloopeffecten, ook in grensoverschrijdende regio's, en waarin adequate en systematische evaluatiestrategieën worden geïntegreerd, waaronder beoordelingen vooraf en achteraf;
  - b) regionale en lokale overheden een actieve rol te geven, gezien hun nabijheid tot burgers en lokale bedrijven, bij de uitvoering van en het toezicht op een eerlijk transitiebeleid;
  - c) de sociale partners op nationaal, regionaal en lokaal niveau te betrekken bij alle stadia van beleidsvorming waarin deze aanbeveling voorziet, onder meer door middel van sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, waar passend. Bovendien de volledige betrokkenheid van de sociale partners te bevorderen bij het ontwerp en de uitvoering van transitietrajecten voor industriële ecosystemen in het kader van de geactualiseerde nieuwe industriestrategie van de EU;

---

<sup>114</sup> In overeenstemming met de mededeling van de Commissie, Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit – Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst (COM(2020) 789 final).

<sup>115</sup> *Proposal for a Council Recommendation on learning for environmental sustainability* (Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over onderwijs voor milieuduurzaamheid) (COM(2021) 557 final).

- d) mensen, het maatschappelijk middenveld en belanghebbenden, met inbegrip van organisaties die mensen in een kwetsbare situatie vertegenwoordigen, zoals vrouwen, mensen met een handicap, jongeren en kinderen die oproepen tot dringende klimaatactie, en actoren van de sociale economie, onder meer via het Europees klimaatpact<sup>116</sup>, mondig te maken en kansen te geven, met het oog op hun deelname aan beleidsvorming en -uitvoering, ook door gebruik te maken van nieuwe participatiemodellen waarbij mensen in een kwetsbare situatie worden betrokken;
  - e) de operationele capaciteit van de betrokken overheidsdiensten te versterken om doeltreffende begeleiding en ondersteuning te bieden voor de uitvoering van een eerlijk transitiebeleid. Met name openbare diensten voor arbeidsvoorziening te versterken om arbeidsmarkttransities en informatie over vaardigheden te ondersteunen, alsook arbeidsinspecties om de arbeidsomstandigheden te waarborgen. Bovendien waar nodig sociale en gezondheidsdiensten te mobiliseren, met name om arbeidsmarkttransities te ondersteunen en energiearmoede aan te pakken.
- (9) Om de beschikbaarheid en kwaliteit te waarborgen van de gegevens en bewijzen die nodig zijn om een degelijk sociaal en arbeidsmarktbeleid voor een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit te voeren, wordt de lidstaten verzocht:
- a) de onderbouwing van beleid inzake een rechtvaardige transitie te versterken door onder meer de geleidelijke harmonisatie en verenigbaarheid van definities, concepten en methoden te bevorderen, onder meer op basis van Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie over energiearmoede en follow-upmaatregelen in de coördinatiegroep voor energiearmoede en kwetsbare consumenten, en door gebruik te maken van beschikbare methoden voor beleidseffectbeoordelingen. Bovendien evaluatie- en gegevensverzamelingsstrategieën op te nemen bij de voorbereiding en het ontwerp van relevante beleidsmaatregelen en wetgevingsinitiatieven;
  - b) het gebruik van robuuste en transparante werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffectbeoordelingen (vooraf) te ontwikkelen en te mainstreamen als onderdeel van nationale hervormingen en maatregelen op het gebied van klimaat, energie en milieu;
  - c) te zorgen voor doeltreffende en transparante monitoring en onafhankelijke evaluatie (achteraf) van de werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffecten van nationale hervormingen en maatregelen die bijdragen tot de klimaat- en milieudoelstellingen, waarbij de sociale partners en andere belanghebbenden worden betrokken bij de identificatie van evaluatievragen en, in voorkomend geval, bij het ontwerp en de uitvoering van evaluatie- en raadplegingsstrategieën;
  - d) onderzoeks- en innovatieacties op nationaal en EU-niveau te versterken, onder meer door financiering uit het programma Horizon Europa, om de modellering en beoordeling van de macro-economische, werkgelegenheids- en sociale dimensie van beleid inzake klimaatverandering te verbeteren. De betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering van relevante onderzoeks- en innovatieacties te bevorderen, met name Horizon Europa-

---

<sup>116</sup> Mededeling van de Commissie, Europees klimaatpact (COM(2020) 788 final).

missies inzake adaptatie aan de klimaatverandering, met inbegrip van maatschappelijke transformatie en slimme en klimaatneutrale steden, die kunnen helpen praktische oplossingen te ontwikkelen ter ondersteuning van de groene transitie op regionaal en lokaal niveau;

- e) de resultaten van evaluaties, prognoses en monitoringactiviteiten op gezette tijden aan het publiek te presenteren en uitwisselingen met de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden over de belangrijkste resultaten en mogelijke aanpassingen te organiseren.

## OPTIMAAL GEBRUIK VAN OVERHEIDS- EN PARTICULIERE FINANCIERING

(10) Om kosteneffectieve investeringen en financiële steun te verstrekken in overeenstemming met het kader voor staatssteun om de sociale en arbeidsmarktaspecten van een rechtvaardige groene transitie aan te pakken, waarbij gebruik wordt gemaakt van synergieën tussen beschikbare programma's en instrumenten, en met bijzondere aandacht voor de zwaarst getroffen regio's en industriële ecosystemen, wordt de lidstaten verzocht:

- a) de relevante hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen volledig uit te voeren, waarbij complementariteit met andere fondsen wordt gewaarborgd;
- b) over te gaan tot het mobiliseren van en zorgen voor een coherent en optimaal gebruik van bestaande instrumenten en financieringsmogelijkheden, met inbegrip van technische bijstand, op het niveau van de lidstaten en de EU, ter ondersteuning van relevante acties en investeringen. De financieringsinstrumenten van de EU omvatten met name de fondsen van het cohesiebeleid, het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, InvestEU, het instrument voor technische ondersteuning, Erasmus+, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), het LIFE-programma en het moderniseringsfonds;
- c) passende nationale middelen vast te leggen en in te zetten om bij te dragen tot de uitvoering van alomvattende pakketten maatregelen die tot een rechtvaardige groene transitie leiden. Deze maatregelen zouden naar behoren moeten worden gefinancierd, onder meer door de kwaliteit van de overheidsuitgaven te verbeteren, verdere particuliere financiering aan te trekken en/of extra overheidsinkomsten te gebruiken, mede met behulp van toenemende inkomsten uit de handel in emissierechten. Bij de ontwikkeling van groene begrotingspraktijken rekening te houden met werkgelegenheids-, sociale en verdelingsaspecten;
- d) een evenwichtige mix van maatregelen te ontwerpen in de nationale sociale klimaatplannen in het kader van het voorgestelde Sociaal Klimaatfonds, onder meer door groene investeringen — waar nodig in afwachting van het effect van investeringen op de vermindering van emissies en energierekeningen — aan te vullen met tijdelijke en gerichte inkomensondersteunende maatregelen ter compensatie van kwetsbare huishoudens en huishoudens die vervoersgebruikers zijn, waarbij in voorkomend geval ook rekening wordt gehouden met relevante landspecifieke uitdagingen en aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van het Europees Semester.

## TOEKOMSTIGE ACTIES VOOR EEN RECHTVAARDIGE GROENE TRANSITIE

- (11) Met het oog op een nuttige follow-up van deze aanbeveling van de Raad is de Raad van de Europese Unie ingenomen met het voornemen van de Commissie om:
- a) de uitwisseling met belangrijke betrokken belanghebbenden, mensen en gemeenschappen en de uitwisseling van beste praktijken verder te verbeteren, onder meer in de context van de transitietrajecten van industriële ecosystemen<sup>117</sup>, met name in een grensoverschrijdende context en met bijzondere aandacht voor de zwaarst getroffen regio's en sectoren;
  - b) de verbetering van de adequaatheid, verenigbaarheid en doeltreffendheid van het beleid van de lidstaten inzake een rechtvaardige transitie te ondersteunen, onder meer met betrekking tot de werkgelegenheids-, sociale en verdelingsaspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerp, de uitvoering, de monitoring en de beoordeling van de nationale plannen en langetermijnstrategieën, eventueel ook in het kader van de toekomstige herziening van de governanceverordening, indien van toepassing;
  - c) de databank te versterken, met name door toegang te krijgen tot administratieve gegevensbronnen en, in voorkomend geval, gegevens van de sociale partners, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en opiniepeilingen, en methodologische richtsnoeren bij te werken voor de beoordeling van de werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffecten van een rechtvaardige transitie en klimaat- en energiebeleid, in voorkomend geval ook in de context van het Europees Semester;
  - d) haar regelmatige monitoring en prognoseanalyse van ontwikkelingen en risico's op het gebied van energiearmoede in de EU, met inbegrip van sociale en verdelingsaspecten, te verbeteren, ook om de werkzaamheden van de coördinatiegroep voor energiearmoede en kwetsbare consumenten en andere relevante deskundigengroepen te ondersteunen;
  - e) verder onderzoek te ontwikkelen en meer bewijs te leveren met betrekking tot de vaststelling, monitoring en evaluatie van de vooruitgang bij de verlening van adequate toegang tot essentiële diensten, onder meer door in voorkomend geval het begrip "vervoersarmoede" te ontwikkelen, met name in de context van de groene transitie naar een duurzame welzijnsgerichte economie;
  - f) de vooruitgang te evalueren die bij de uitvoering van deze aanbeveling is geboekt in het kader van het multilaterale toezicht in het Europees Semester, voortbouwend op bestaande scoreborden en monitoringkaders, waar nodig aangevuld met aanvullende indicatoren; rekening te houden met de richtsnoeren in deze aanbeveling in het kader van de verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, met name als onderdeel van haar beoordelingen tijdens de komende actualisering van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen in 2023-2024.

---

<sup>117</sup> Zoals aangekondigd in de geactualiseerde industriestrategie, zoals de bouw, energie-intensieve industrieën of mobiliteit.

Gedaan te Straatsburg.

*Voor de Raad  
De voorzitter*