



Estrasburgo, 14.12.2021
COM(2021) 801 final

2021/0421 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática

{SWD(2021) 452 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O Pacto Ecológico Europeu¹ («Pacto Ecológico») lançou uma nova estratégia para transformar a União Europeia numa sociedade sustentável, justa e próspera, com uma economia moderna, circular e competitiva e com zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa em 2050. O Pacto evidencia o compromisso da Comissão de combater as alterações climáticas e a degradação ambiental e de cumprir os objetivos adotados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas («Acordo de Paris») de manter o aumento da temperatura mundial bem abaixo dos 2 °C e de envidar esforços para o manter nos 1,5 °C. O custo da inação em matéria de política climática e ambiental seria imenso para as pessoas, em especial as que se encontram em situações vulneráveis, em termos de padrões de vida, saúde e bem-estar. Tendo em vista o caminho a seguir para alcançar as zero emissões líquidas, a necessidade de uma transição justa faz parte do Pacto Ecológico, que sublinhou que ninguém e nenhum lugar devem ser deixados para trás.

Em junho de 2021, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu adotaram a «Lei Europeia em matéria de clima»², que estabelece o objetivo vinculativo de neutralidade climática na União até 2050³ e um objetivo intermédio vinculativo de uma redução interna líquida das emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 55 % em relação aos níveis de 1990 até 2030. Para atingir estes objetivos, a Comissão propôs o pacote legislativo «Objetivo 55» em julho de 2021. O pacote inclui um conjunto coerente de medidas em propostas legislativas. Entre estas, o pacote apresenta uma proposta de criação de um novo Fundo Social para o Clima⁴ no valor de 72,2 mil milhões de EUR para o período 2025-2032, com vista a apoiar os agregados familiares vulneráveis, os utentes dos transportes e as microempresas afetadas pela introdução do comércio de licenças de emissão para os combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e nos edifícios.

A equidade e a solidariedade são princípios que definem o Pacto Ecológico Europeu. A nível internacional, os Estados-Membros aprovaram, em especial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e o Acordo de Paris, que refere «os imperativos de uma transição justa para a mão de obra e da criação de trabalho digno e de emprego de qualidade». Tal é confirmado e está em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, do Acordo de Paris, com a Agenda Estratégica 2019-2024 do Conselho Europeu e com o artigo 2.º, n.º 2, da Lei Europeia em matéria de Clima, bem como com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. As orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para uma transição justa para economias e sociedades sustentáveis do ponto de vista ambiental também preveem um quadro político estabelecido a nível internacional para uma transição justa. Além disso, os Estados-Membros e os parceiros sociais aprovaram a Declaração da Silésia sobre solidariedade e transição justa de 2018, adotada na COP-24, em Katowice, e a Declaração de

¹ Comunicação da Comissão intitulada «Pacto Ecológico Europeu», COM(2019) 640 final.

² Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima») (JO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

³ Na tentativa de alcançar o objetivo de longo prazo em matéria de temperatura estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Acordo de Paris.

⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para a Ação Climática, COM(2021) 568 final.

2021 sobre o apoio às condições para uma transição justa a nível internacional, adotada na COP-26, em Glasgow.

Para que a transição ecológica seja bem-sucedida, são necessárias medidas políticas para apoiar as pessoas e a sua participação ativa. A visão de uma transição justa para uma Europa social forte e com impacto neutro no clima reflete os 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamados na Cimeira de Gotemburgo, em novembro de 2017, e inclui o «conjunto de regras sociais» para mercados de trabalho e sistemas de proteção social justos e funcionais na Europa do século XXI. A aplicação do Pilar apoiará uma transição justa, que é fundamental para garantir a coesão social. O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁵ visa congregar esforços a todos os níveis para transformar os princípios em ações concretas. Estabelece três grandes metas da UE para 2030 nos domínios do emprego, das competências e da redução da pobreza, que foram acolhidos favoravelmente pelos dirigentes da UE na Declaração do Porto de maio e pelo Conselho Europeu de junho de 2021. Enfatiza a necessidade de reforçar a dimensão social europeia em todas as políticas da União, a fim de assegurar que a transição para a neutralidade climática é socialmente justa e equitativa.

Juntamente com as políticas adequadas, a transição poderá criar cerca de um milhão de postos de trabalho na UE até 2030⁶ e dois milhões de postos de trabalho até 2050⁷. Poderá criar, em especial, empregos com qualificações médias e salários médios⁸, com impactos variáveis consoante os países, as regiões e os setores, o que poderá contribuir para atenuar a polarização do mercado de trabalho decorrente de outras megatendências, nomeadamente a digitalização, para aumentar os rendimentos e para reduzir a pobreza em geral⁹. Tal como salientado nas avaliações de impacto do Plano Meta Climática 2030 e nas propostas legislativas do pacote «Objetivo 55», uma reafetação significativa da mão de obra dentro de cada setor e entre todos eles exigirá investimentos em grande escala na requalificação e na melhoria das competências. Por exemplo, embora se estime que poderão vir a ser criados 160 000 postos de trabalho adicionais no setor da construção na UE até 2030 por via da transição climática¹⁰, atualmente existem lacunas de competências em profissões relacionadas com a conceção ecológica, as tecnologias e os materiais neste setor. As políticas de acompanhamento adequadas podem reduzir — e até prevenir — a pobreza energética, que resulta de uma combinação de baixos rendimentos, uma elevada percentagem do rendimento disponível gasto em energia e uma má eficiência energética. Além disso, podem promover o acesso a opções de mobilidade e de transporte a preços acessíveis e com baixas emissões, combater a exclusão

⁵ Ver a Comunicação da Comissão intitulada «Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais», COM(2021) 102 final de 4 de março de 2021.

⁶ De acordo com a avaliação de impacto que acompanha o Plano Meta Climática 2030 [SWD(2020) 176 final].

⁷ Comissão Europeia (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* (não traduzido para português), 4 de julho de 2019. Com base na análise aprofundada que acompanha a Comunicação da Comissão COM(2018) 773.

⁸ Eurofound (2019), *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement* (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁹ Comissão Europeia (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019*, capítulo 5 intitulado «Towards a greener future: employment and social impacts of climate change policies» (não traduzido para português), 4 de julho de 2019.

¹⁰ Comunicação da Comissão Europeia: Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida, SWD(2020) 550 final de 14 de outubro de 2021. Tendo em conta as necessidades de investimento na renovação, de 275 mil milhões de EUR por ano, tal como referido na comunicação, e a capacidade de os investimentos em reconversão e eficiência energética criarem 9-20 postos de trabalho por cada milhão de dólares investido [SWD(2021) 623 final], este valor poderá ser significativamente mais elevado.

social e as desigualdades socioeconómicas, regionais e de saúde, melhorar a saúde e o bem-estar e promover a igualdade, em geral e também para as pessoas desfavorecidas.

Para concretizar plenamente o potencial de emprego e social da transição ecológica, é essencial utilizar todos os instrumentos disponíveis e pôr em prática as políticas de acompanhamento adequadas a nível da UE, dos Estados-Membros e dos níveis regional e local. Em contrapartida, na ausência de políticas sociais e de emprego bem concebidas, existem riscos socioeconómicos. Por conseguinte, é fundamental que as autoridades responsáveis apliquem as políticas adequadas e que o façam sem pôr em causa os incentivos às mudanças no investimento e no consumo exigidas pela transição. Importa salientar que esses mecanismos devem ser acompanhados de medidas destinadas a assegurar uma governação inclusiva e a participação ativa das pessoas mais afetadas pela transição ecológica.

Embora os Estados-Membros tenham posto em prática e estejam a preparar uma multiplicidade de ações para promover uma transição justa para a neutralidade climática, há margem para continuar a melhorar a conceção de políticas de apoio a uma transição ecológica justa e assegurar a coerência dos esforços entre os vários instrumentos disponíveis a nível nacional e da UE (ver a secção seguinte). Por conseguinte, a Comissão anunciou, como parte do pacote «Objetivo 55», uma proposta de recomendação do Conselho até ao final de 2021, que forneça mais orientações aos Estados-Membros sobre a melhor forma de abordar os aspetos sociais e laborais da transição ecológica. Paralelamente à concretização do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão está também a acompanhar de perto a evolução a curto prazo dos mercados da energia impulsionada principalmente pela evolução dos mercados mundiais e, em 13 de outubro de 2021, apresentou uma Comunicação intitulada «Enfrentar o aumento dos preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação», que define medidas imediatas para proteger os consumidores e as empresas¹¹. Esta futura proposta foi também referida nessa comunicação como quadro político para apoiar uma transição ecológica justa a médio prazo e reforçar a resiliência a qualquer evolução futura dos preços.

- **Coerência com as disposições existentes no domínio de intervenção do emprego, das competências e dos aspetos sociais e distributivos da transição ecológica**

Em conformidade com as orientações políticas da Comissão para 2019-2024¹², o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais salienta que, como parte de um novo «conjunto de regras sociais», os direitos sociais e a dimensão social europeia devem ser reforçados em todas as políticas da União, tal como consagrado nos Tratados, em particular no artigo 3.º do TUE e no artigo 9.º do TFUE, com vista a avançar para uma década mais ecológica e digital, na qual os europeus possam prosperar. Por sua vez, o Pacto Ecológico Europeu prevê a integração da sustentabilidade em todas as políticas da UE, em especial procurando obter financiamento e investimento ecológicos e garantindo uma transição justa.

A Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE)¹³ salientou que a UE e os Estados-Membros devem agir em conjunto para promover uma recuperação dinâmica, geradora de emprego e inclusiva e facilitar a transição ecológica e digital no mercado de trabalho europeu. As orientações de

¹¹ COM(2021) 660 final.

¹² «Uma União mais ambiciosa: «O meu programa para a Europa» — Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024, 16.7.2019, presidente Ursula von der Leyen.

¹³ Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão, de 4 de março de 2021, sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) (JO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

2020 para as políticas de emprego dos Estados-Membros¹⁴ estipularam que a ação política deve combinar medidas destinadas a estimular a procura de mão de obra, aumentar a oferta de mão de obra, melhorar o acesso ao emprego, as aptidões e as competências e melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e a eficácia do diálogo social, tendo simultaneamente em conta o seu impacto ambiental, social e no emprego. A proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego 2022 realçou que investir na melhoria das competências e na requalificação é uma das principais prioridades para promover uma recuperação inclusiva e apoiar as transições digital e ecológica¹⁵. Os Estados-Membros são convidados a introduzir, entre outros, apoio à reafetação de mão de obra, por exemplo através de incentivos à contratação bem concebidos e de formação, nomeadamente para a economia verde e digital, protegendo simultaneamente os trabalhadores durante a transição. Tal está em consonância com anteriores recomendações conexas do Conselho, tais como o reforço da Garantia para a Juventude¹⁶ e o ensino e formação profissionais (EFP) para a competitividade sustentável, a justiça social e a resiliência¹⁷.

No âmbito do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática¹⁸, os Estados-Membros elaboram planos nacionais integrados em matéria de energia e clima (PNEC), que abrangem períodos de dez anos, tendo em conta a perspetiva de longo prazo, e as cinco dimensões da União da Energia, ou seja, a segurança energética; o mercado interno da energia; a eficiência energética; a descarbonização; a investigação, inovação e competitividade. Esses PNEC devem ser atualizados cinco anos após a primeira apresentação dos PNEC e, posteriormente, de dez em dez anos. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, caso um Estado-Membro considere que tem um número significativo de agregados familiares em situação de pobreza energética, deve incluir no seu plano um objetivo nacional indicativo de redução da pobreza energética, juntamente com um calendário para o cumprimento dos objetivos, bem como políticas e medidas destinadas a combater a pobreza energética, incluindo medidas de política social e outros programas nacionais pertinentes¹⁹. Embora vários Estados-Membros tenham desenvolvido iniciativas concretas destinadas a combater a pobreza energética e/ou a apoiar os consumidores vulneráveis, que podem também abordar os potenciais efeitos distributivos das políticas climáticas²⁰, a avaliação dos PNEC finais efetuada pela Comissão em 2020 concluiu²¹ que «[u]ma grande maioria dos Estados-Membros ainda necessita de definir estratégias e objetivos mais claros, através de uma abordagem transversal, para identificar e medir as consequências sociais, laborais e em termos de competências, bem como os outros impactos distributivos da transição energética, e dar a devida atenção à forma de enfrentar estes desafios».

¹⁴ Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020 (JO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

¹⁵ COM(2021) 743 final, proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego 2022.

¹⁶ Recomendação do Conselho, de 30 de outubro de 2020, relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

¹⁷ Recomendação do Conselho, de 24 de novembro de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

¹⁸ JO L 328 de 21.12.2018, p. 1.

¹⁹ O artigo 8.º, n.º 4, da proposta de reformulação da Diretiva Eficiência Energética também solicita aos Estados-Membros que incluam informações sobre as medidas de eficiência energética e as economias de energia na utilização final conseguidas junto das pessoas afetadas pela pobreza energética, dos clientes vulneráveis e, se for caso disso, das pessoas que vivem em habitação social.

²⁰ Eurofound (2021), *Distributional impacts of climate policies in Europe* (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

²¹ COM(2020) 564 final.

Nos termos do Regulamento Disposições Comuns²², que abrange, entre outros, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu + (FSE+), o Fundo de Coesão e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ), os Estados-Membros devem ter em conta, nos seus programas, o conteúdo dos seus PNEC integrados e as recomendações da Comissão relativas a esses planos, nomeadamente durante a revisão intercalar. Os planos territoriais de transição justa no âmbito do FTJ devem centrar-se em dar resposta ao impacto socioeconómico da transição em determinados territórios que dependem de combustíveis fósseis ou de atividades industriais com utilização intensiva de gases com efeito de estufa e incluir uma secção geral sobre o processo de transição nacional baseado nos PNEC. A Plataforma para uma Transição Justa foi criada para apoiar todas as partes interessadas na utilização dos recursos do Mecanismo para uma Transição Justa. Para além do Fundo para uma Transição Justa (pilar 1), contém um regime específico no âmbito do InvestEU (pilar 2) e um mecanismo de empréstimo ao setor público (pilar 3).

Com três dos seis pilares a definirem o âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência centrado nos elementos sociais, os planos de recuperação e resiliência (PRR) no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) definem um número significativo de reformas e investimentos que abordam os aspetos da transição justa, tanto em termos de reformas como de investimentos. Os planos nacionais e os programas operacionais devem ser executados no atual período de financiamento. Embora as reformas e os investimentos se destinem a ter um impacto duradouro, esta duração limitada não permite uma abordagem totalmente abrangente em matéria de transição justa a nível nacional para além de 2027, designadamente tendo em vista os objetivos climáticos da UE.

Existem outras fontes de financiamento disponíveis para apoiar ações complementares neste domínio, nomeadamente o ERASMUS+, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos (FEG), a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), o Fundo de Modernização e as receitas dos leilões no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE), o programa LIFE+ e o programa Horizonte Europa. Em especial, o Regulamento FSE+²³ estipula que o FSE+ deve procurar contribuir, em consonância com os seus objetivos específicos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, para os objetivos relacionados com uma Europa mais verde e hipocarbónica através da melhoria dos sistemas de educação e formação necessários para a adaptação das competências e qualificações, a melhoria das competências, nomeadamente da mão de obra, a criação de novos postos de trabalho em setores relacionados com o ambiente, o clima, a energia, a economia circular e a bioeconomia.

Várias outras estratégias e planos de ação contribuem para uma transição ecológica justa. A Agenda de Competências para a Europa de 2020²⁴ visa capacitar as pessoas para aprenderem e certificarem-se de que as suas competências estão aptas para a dupla transição. Na Agenda de Competências, a Comissão anuncia um conjunto de ações destinadas a apoiar a aquisição

²² Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

²³ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²⁴ Comunicação da Comissão intitulada «Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência», COM(2020) 274 final de 1 de julho de 2020.

de competências para a transição ecológica, nomeadamente sobre contas individuais de aprendizagem²⁵, uma abordagem europeia das microcredenciais²⁶ e a aprendizagem para a sustentabilidade ambiental²⁷. O Pacto para as Competências²⁸ visa mobilizar as partes interessadas, públicas e privadas, no sentido de tomarem medidas concretas que visem a melhoria das competências e a requalificação profissional de pessoas no mercado de trabalho e, se for caso disso, a congregação de esforços em parcerias. No final de novembro de 2021, tinham sido criadas cinco destas parcerias²⁹, que se comprometeram a melhorar as competências e a requalificar 1,5 milhões de pessoas nos próximos anos. No final de novembro de 2021, o Pacto para as Competências reuniu mais de 500 membros, nomeadamente organizações empresariais setoriais, grandes e pequenas empresas, universidades, prestadores de serviços de EFP, parceiros sociais, câmaras de comércio, autoridades regionais e locais e serviços de emprego públicos e privados. A nova estratégia industrial atualizada da UE apoia a criação de emprego na economia verde, estipulando, por exemplo, o importante papel dos investimentos em competências, parcerias ágeis entre os setores público e privado, cooperação para estimular o diálogo social, bem como a criação de empregos verdes, nomeadamente através de várias alianças à escala europeia, designadamente em matéria de baterias, hidrogénio limpo, plásticos circulares e matérias-primas. A Nova Agenda do Consumidor³⁰ visa apoiar a transição ecológica com vista a capacitar, apoiar e permitir a cada consumidor, independentemente da sua situação financeira, desempenhar um papel ativo na transição ecológica sem impor um estilo de vida específico e sem discriminação social³¹.

Além disso, o objetivo da visão a longo prazo para as zonas rurais da UE³² é torná-las mais fortes, mais interligadas, resilientes e prósperas, nomeadamente através da transição ecológica. Por último, o quadro estratégico da UE para a integração e participação dos ciganos para 2020-2030 estabelece sete objetivos a nível da UE para o período até 2030, nomeadamente o aumento da igualdade de acesso efetivo a habitação e serviços essenciais dessegregados³³.

- **Coerência com as outras políticas da União**

A justiça social está integrada na conceção das propostas legislativas do pacote «Objetivo 55». Em especial, a proposta de revisão da Diretiva Tributação da Energia³⁴ oferece possibilidades de isentar temporariamente os agregados familiares vulneráveis de impostos

²⁵ Proposta de Recomendação do Conselho relativa às contas de aprendizagem individuais, COM(2021) 773 final, de 8 de dezembro de 2021.

²⁶ *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability* (não traduzida para português), COM(2021) 770 final, de 8 de dezembro de 2021.

²⁷ *Proposal for a Council Recommendation on learning for environmental sustainability* (não traduzida para português), COM(2021) 557 final, de 8 de dezembro de 2021.

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

²⁹ Abrangem os seguintes ecossistemas industriais: automóvel; microelectrónica; indústria aeroespacial e defesa; construção naval; energia renovável marítima.

³⁰ Comunicação da Comissão intitulada «Nova Agenda do Consumidor Reforçar a resiliência dos consumidores para uma recuperação sustentável», COM(2020) 696 final.

³¹ Tal como anunciado na Nova Agenda do Consumidor, a Comissão apresentará uma proposta legislativa para capacitar os consumidores para a transição ecológica.

³² Comunicação da Comissão intitulada «Uma visão a longo prazo para as zonas rurais da UE – Para zonas rurais mais fortes, interligadas, resilientes e prósperas, até 2040», COM(2021) 345 final.

³³ Comunicação da Comissão intitulada «Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos», COM(2020) 620 final.

³⁴ Proposta de Diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação), COM(2021) 563 final.

sobre a energia mais elevados. As propostas de reformulação da Diretiva Eficiência Energética³⁵ e da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios³⁶, bem como a proposta de revisão da Diretiva Energias Renováveis³⁷, estimulam poupanças de energia que podem ser instrumentos sólidos para atenuar a pobreza energética. Além disso, a aplicação do «princípio da prioridade à eficiência energética» assegurará que os grupos economicamente desfavorecidos beneficiam do facto de soluções de eficiência energética serem consideradas como a primeira opção nas decisões políticas, de planeamento e de investimento e noutros domínios de intervenção. A proposta de reformulação da Diretiva Eficiência Energética inclui, além disso, a obrigação específica de os Estados-Membros apoiarem os agregados familiares vulneráveis e em situação de pobreza energética com vista a conseguirem economias de energia. O Regulamento Infraestrutura para Combustíveis Alternativos³⁸ que foi proposto assegurará que as infraestruturas de carregamento e abastecimento destinadas aos veículos de emissões zero chegam a todas as partes da Europa e são acessíveis a todos.

Além disso, embora cada Estado-Membro tenha de contribuir para o objetivo de uma maior redução das emissões, são tidos em conta diferentes pontos de partida e diferentes capacidades. Os instrumentos como o Regulamento Partilha de Esforços³⁹ visam uma distribuição equitativa dos esforços entre os Estados-Membros, com vista a assegurar a solidariedade entre os Estados-Membros e as regiões. O Fundo de Modernização⁴⁰ apoia dez Estados-Membros da UE com rendimentos mais baixos na sua transição para a neutralidade climática, ajudando a modernizar os seus sistemas energéticos e a melhorar a eficiência energética. O Fundo para uma Transição Justa⁴¹ foi concebido para dar resposta aos impactos sociais e económicos da transição ecológica, centrando-se nas regiões, nas indústrias e nos trabalhadores que enfrentam os maiores desafios durante a transição.

O Fundo Social para o Clima que foi proposto contribuirá para atenuar o impacto nos agregados familiares vulneráveis, nos utilizadores dos transportes e nas microempresas, que são significativamente afetados pelo aumento dos preços dos combustíveis fósseis em resultado da introdução do comércio de licenças de emissão para os combustíveis utilizados nos edifícios e nos transportes rodoviários. Este fundo promoverá a equidade e a solidariedade

³⁵ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros (reformulação), COM(2021) 558 final.

³⁶ *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]*, (não traduzida para português) COM(2021) 802 final.

³⁷ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante à promoção de energia de fontes renováveis e que revoga a Diretiva (UE) 2015/652 do Conselho, COM(2021) 557 final.

³⁸ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e que revoga a Diretiva 2014/94/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, COM(2021) 559 final.

³⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2018/842 relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris, COM(2021) 555 final.

⁴⁰ Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, e a Decisão (UE) 2015/1814 (Texto relevante para efeitos do EEE.) (JO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

⁴¹ Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo para uma Transição Justa (JO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

entre e intra Estados-Membros, ao mesmo tempo que atenuará o risco de pobreza energética e os desafios no domínio dos transportes, complementando os mecanismos existentes. O Fundo apoiará os agregados familiares quando investem na eficiência energética e no aquecimento e arrefecimento limpos dos edifícios, incluindo a integração das energias renováveis, e também financiará o acesso à mobilidade com nível nulo ou baixo de emissões. Se necessário, em função do impacto dos investimentos na redução das emissões e das faturas de energia dos grupos vulneráveis, o Fundo permitirá que os Estados-Membros financiem medidas temporárias de apoio direto ao rendimento destinadas a agregados familiares vulneráveis e a agregados familiares que sejam utilizadores vulneráveis dos transportes, com vista a reduzir o impacto imediato do aumento do preço dos combustíveis fósseis resultante da inclusão dos edifícios e dos transportes rodoviários no âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87/CE.

Além disso, tal como referido na avaliação de impacto que acompanha o Plano Meta Climática 2030 e em algumas das iniciativas do pacote «Objetivo 55», os Estados-Membros podem continuar a utilizar as receitas geradas pelos leilões das licenças do CELE e provenientes das taxas e dos impostos sobre os preços da energia, bem como dos impostos ambientais, para apoiar os grupos desfavorecidos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta basear-se-á no artigo 292.º do TFUE, em conjugação com o artigo 149.º do TFUE e o artigo 166.º do TFUE.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

Os Estados-Membros conceberão e selecionarão as medidas e os investimentos para assegurar uma transição justa para a neutralidade climática, incluindo medidas específicas que possam propor no âmbito do financiamento, dos instrumentos políticos e dos mecanismos de governação existentes.

• Proporcionalidade

É necessária uma ação a nível da União para alcançar uma transição ecológica rápida e sólida que cumpra os objetivos vinculativos adotados na Lei Europeia em matéria de Clima, sem deixar ninguém para trás, em consonância com o Pacto Ecológico Europeu, a Agenda Estratégica 2019-2024 do Conselho Europeu, o Relatório do Parlamento Europeu sobre «Uma Europa social forte para transições justas»⁴², o relatório do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um Pacto Ecológico sem um acordo social»⁴³ e o parecer do Comité das Regiões sobre «Uma Europa social forte para transições justas»⁴⁴. Para tal, é igualmente necessário que os desafios sociais e laborais decorrentes da transição ecológica sejam abordados de forma coerente e eficiente em todos os Estados-Membros.

⁴² Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre uma Europa social forte para transições justas [2020/2084(INI)].

⁴³ Parecer do Comité Económico e Social Europeu «Não haverá Pacto Ecológico sem um pacto social» (parecer de iniciativa), CESE 2020/01591 (JO C 341 de 24.8.2021, p. 23).

⁴⁴ Parecer do Comité das Regiões Europeu — Uma Europa social forte para transições justas, COR 2020/02167 (JO C 440 de 18.12.2020, p. 42).

De acordo com a avaliação da Comissão à escala da UE dos planos nacionais integrados em matéria de energia e clima finais publicados em setembro de 2020⁴⁵, são necessários esforços adicionais para assegurar uma transição energética limpa e justa nas regiões mais afetadas. As orientações destinadas aos Estados-Membros afiguram-se necessárias e proporcionadas, tendo em conta a dimensão e os efeitos da ação proposta.

A fim de evitar encargos administrativos desnecessários para os Estados-Membros, a execução das orientações estratégicas previstas na presente recomendação será acompanhada através do processo do Semestre Europeu e de outros processos existentes, designadamente a Governança da União da Energia e da Ação Climática, conforme adequado.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma proposta de recomendação do Conselho, que respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Baseia-se no atual acervo da legislação da União Europeia, estando em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção da União Europeia nos domínios do emprego e da política social. Estabelece medidas a considerar pelos Estados-Membros e proporciona uma base sólida para a cooperação a nível da União Europeia neste domínio, respeitando plenamente a competência dos Estados-Membros nos domínios políticos pertinentes.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consulta das partes interessadas**

Os serviços da Comissão já realizaram várias atividades de consulta gerais e específicas sobre a transição ecológica, incluindo sobre os seus aspetos sociais e laborais, designadamente através de:

- Consultas específicas, bem como consultas públicas em linha no âmbito dos pacotes legislativos «Objetivo 55» de julho de 2021 e dezembro de 2021 (por exemplo, Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia, Diretiva Tributação da Energia, Diretiva Eficiência Energética, Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios, etc.);
- Reuniões bilaterais/multilaterais das partes interessadas, incluindo mais de 50 reuniões sobre a revisão do CELE, em especial no contexto do pacote adotado em 14 de julho de 2021;
- Uma consulta pública em linha sobre o Plano Meta Climática 2030 (março a junho de 2020; mais de 1 000 respostas), na sequência de uma consulta de quatro semanas sobre a avaliação de impacto inicial.

Para a preparação da presente proposta de recomendação do Conselho, a Comissão realizou, em outubro e novembro de 2021, **consultas e intercâmbios específicos** com o Comité do Emprego (COEM), o Comité da Proteção Social (CPS), o Comité de Política Económica

⁴⁵ COM(2020) 564 final.

(CPE), os parceiros sociais europeus e as organizações da sociedade civil ativas no domínio das políticas sociais, relativas à deficiência e relativas ao emprego.

As consultas proporcionaram um amplo apoio a uma iniciativa que aborda os aspetos sociais e laborais da transição, assegurando que ninguém fica para trás. Mais especificamente, as partes acordaram, de um modo geral, na necessidade de vários elementos: pacotes políticos abrangentes para alcançar uma transição justa, incluindo medidas de atualização e requalificação; utilização correta das políticas e dos instrumentos de financiamento existentes, evitando duplicações e encargos administrativos; uma melhor compreensão dos impactos sociais e laborais das políticas em matéria de alterações climáticas, nomeadamente os efeitos na qualidade do emprego, a monitorização e a comunicação de informações conexas com base em «dados sobre a vida real» e indicadores pertinentes; integração da igualdade, mas também pedidos de mais fundos e reforço das capacidades, nomeadamente para as PME; integração nos mecanismos de governação existentes; e a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil na conceção e execução das estratégias no domínio das alterações climáticas e do financiamento para transições justas.

A Comissão lançou igualmente **um convite aberto à apresentação de informações** entre 29 de outubro de 2021 e 19 de novembro de 2021, tendo recebido 66 contributos de um vasto leque de partes interessadas: autoridades públicas, parceiros sociais europeus e nacionais, organizações da sociedade civil no domínio dos assuntos sociais, mas também organizações climáticas e ambientais e instituições académicas e de investigação.

De um modo geral, os inquiridos manifestaram um forte apoio a uma estratégia a longo prazo para a transição ecológica e congratularam-se com a ênfase dada ao emprego e aos aspetos sociais. Mais especificamente, o potencial impacto nas desigualdades, no emprego e nas competências foi uma questão suscitada em várias contribuições, com um apelo global à disponibilização de financiamento adequado, bem como assistência técnica no que diz respeito aos instrumentos de financiamento disponíveis para os Estados-Membros, centrando-se, designadamente, nas regiões, nos setores e nos grupos vulneráveis. Os contributos também realçaram uma necessidade crescente de investir em iniciativas de requalificação e melhoria de competências, no reforço de capacidades e em infraestruturas. Verificou-se um amplo apoio ao reforço do diálogo social e da negociação coletiva, tendo alguns inquiridos apelado ao direito dos trabalhadores à informação, à consulta e à codecisão. Além disso, a grande maioria dos contributos salientou a necessidade de um levantamento e de uma análise granulares. Foram mencionadas outras questões em diversos contributos, designadamente medidas de apoio direto ao rendimento dos trabalhadores e agregados familiares vulneráveis, o acesso a serviços essenciais, incluindo transportes, e garantir que a saúde e a segurança no trabalho são adaptadas aos «empregos verdes».

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

A Comissão Europeia reúne conhecimentos especializados em políticas sociais, de emprego e políticas conexas através, entre outros, do Monitor da Situação Social (SSM)⁴⁶, por forma a promover o conhecimento nos domínios da política social, da proteção social e do emprego, realizando simultaneamente uma investigação pertinente e baseada em dados concretos sobre a atual situação socioeconómica na UE. O SSM abrange quatro domínios principais de investigação: pobreza, desigualdade de rendimentos, desigualdades sociais, saúde e bem-

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

estar; emprego, desemprego e resultados do mercado de trabalho; o Estado-providência, as políticas sociais e as políticas do mercado de trabalho; e o impacto das megatendências no mercado de trabalho e na distribuição.

Na sequência de eventos anteriores sobre o tema, em novembro de 2021, o SSM realizou o seu seminário anual de investigação intitulado «Aspetos sociais e laborais da transição para a neutralidade climática». O evento centrou-se nos potenciais impactos da transição ecológica em termos de emprego, qualidade do emprego, competências e outros impactos distributivos, como a pobreza energética e o acesso a serviços essenciais.

De acordo com as principais conclusões debatidas com os peritos, a nível agregado, o impacto esperado é globalmente positivo, prevendo-se um aumento do emprego nos setores da poupança de energia, da construção e das energias renováveis, incluindo para os trabalhadores com baixas e médias qualificações. Em contrapartida, prevê-se uma redução do emprego e dos salários nas «indústrias castanhas» caracterizadas pela utilização intensiva de energia e pela dificuldade da sua redução, salientando a necessidade de investimento no enorme desafio da requalificação e da melhoria de competências.

Entre os instrumentos políticos identificados pelos peritos para promover uma transição justa contam-se os impostos, as transferências, os subsídios e a regulamentação, cada um deles implicando diferentes níveis de equidade e eficiência. Os peritos concordaram amplamente com a importância de compensar, através de transferências e subsídios, certos efeitos regressivos ou desproporcionados, em especial para os agregados familiares de rendimentos baixos e médios-baixos, também para atrair e salvaguardar a aceitação social das medidas políticas.

O seminário identificou igualmente áreas que beneficiariam de mais investigação, designadamente sobre: a) A dimensão geoespacial dos efeitos laborais, sociais e distributivos da ação climática, nomeadamente através de novas simulações que abrangem todos os países da UE e de uma estimativa dos impactos por zona e grau de urbanização; b) A integração de macro e micromodelos, nomeadamente uma modelização mais granular das transições no mercado de trabalho, designadamente entre setores, e as necessidades de investimento social conexas para apoiar a reconversão, a requalificação e a melhoria de competências; c) A integração dos modelos de distribuição do rendimento e do orçamento familiar nos macromodelos subjacentes; e d) O desenvolvimento de indicadores da «ecologia» das funções, dos empregos e das competências.

- **Avaliação de impacto**

O instrumento proposto — uma recomendação do Conselho — oferece orientações sobre a aplicação das políticas sociais, de emprego e conexas para enfrentar os desafios da transição ecológica. Contudo, uma vez que as orientações que fornece aos Estados-Membros são flexíveis no que diz respeito à escolha e conceção das medidas, não é necessária uma avaliação de impacto.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação apresenta uma panorâmica e um debate dos dados disponíveis subjacentes às intervenções políticas recomendadas, com base nas análises apresentadas nos relatórios de avaliação de impacto pertinentes que acompanham a Comunicação relativa ao Plano Meta Climática 2030 e nas iniciativas do pacote «Objetivo 55». Integra novos dados de outras análises realizadas pela Comissão Europeia, incluindo atualizações dos indicadores de pobreza energética por

grupo de rendimento para os Estados-Membros relativamente aos quais já se encontram disponíveis dados de 2020 na base de dados EU-SILC. Por último, beneficia das reações recebidas durante consultas específicas no outono de 2021, quando a Comissão Europeia contactou, entre outros, os Estados-Membros, os parceiros sociais, a sociedade civil, incluindo os jovens, e peritos no domínio da análise do mercado de trabalho, da política social e da transição justa.

Alguns dos elementos de prova mais relevantes dizem respeito aos seguintes aspetos políticos:

Demonstrar de que forma o potencial de criação de emprego da transição depende tanto do apoio ativo às transições no mercado de trabalho e à criação de emprego como da capacidade de os trabalhadores obterem um conjunto de competências adaptado a um mercado de trabalho e a uma conjuntura industrial caracterizada por empregos ecológicos e processos de produção respeitadores do clima.

Fornecer provas de modelização da capacidade de transferir as receitas fiscais do trabalho para a geração de receitas relacionadas com o clima, internalizar externalidades ambientais negativas através da promoção do «princípio do poluidor-pagador» e melhorar os resultados do mercado de trabalho, reduzindo simultaneamente a exposição aos riscos ambientais, nomeadamente para os mais vulneráveis, bem como a capacidade de atenuar os efeitos distributivos adversos através de medidas específicas que transferem as receitas dos impostos sobre a energia e da fixação dos preços do carbono para os agregados familiares mais afetados, em especial os mais vulneráveis.

Sublinhar a forma como os investimentos específicos na eficiência energética, na descarbonização do aquecimento, do arrefecimento e dos transportes, no acesso a serviços essenciais, incluindo soluções alternativas de mobilidade sustentável, e na sensibilização, complementados, quando necessário, com apoio direto ao rendimento temporário e direcionado para os consumidores e agregados familiares vulneráveis, podem assegurar uma transição energética justa e inclusiva, com especial incidência nas pessoas e nos agregados familiares mais afetados, em especial os mais vulneráveis.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

Não foi identificado qualquer impacto negativo nos direitos fundamentais. Pelo contrário, a iniciativa promove os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incluindo os títulos de igualdade e solidariedade, como o direito a condições de trabalho justas (artigo 31.º), o direito à educação (artigo 14.º) e o direito à segurança social e à assistência social (artigo 34.º), que se refere às prestações de segurança social e aos serviços sociais que asseguram proteção em determinados casos, bem como o direito à assistência social e à habitação.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Esta proposta de recomendação não requer recursos suplementares do orçamento da UE.

Já estão disponíveis oportunidades de financiamento ao abrigo do orçamento da UE relacionadas com a transição justa para a neutralidade climática, em conformidade com a política de objetivos e a lógica de intervenção dos diferentes fundos e programas⁴⁷.

A recomendação inclui orientações relativas aos orçamentos nacionais e ao seu eventual papel na aplicação da recomendação.

5. OUTROS ELEMENTOS

• Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações

Propõe-se que a Comissão acompanhe a execução da presente recomendação do Conselho, em cooperação com os Estados-Membros e no contexto do Semestre Europeu.

Além disso, propõe-se que os Estados-Membros tomem em consideração esta recomendação do Conselho na atualização dos seus planos nacionais integrados em matéria de energia e clima (PNEC) em 2023 (para os projetos de PNEC) e 2024 (para os PNEC finais), nos termos do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática («Regulamento Governação») e nos seus relatórios nacionais de progresso em matéria de energia e clima, nos termos do artigo 17.º do mesmo regulamento. Em especial, a recomendação deve contribuir para a integração dos aspetos de transição justa nas medidas e ações previstas em cada uma das cinco dimensões da União da Energia descritas no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento Governação. A recomendação deve também contribuir para ações e medidas nacionais específicas destinadas a dar resposta à questão do emprego, das competências, da pobreza energética e de outros aspetos sociais e distributivos do mercado interno da energia, nos casos em que os Estados-Membros optem por tomar tais medidas, apoiando-as assim, em especial as que têm um número significativo de agregados familiares em situação de pobreza energética, a definirem políticas e medidas adequadas para resolver a questão nos seus PNEC integrados, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3-D, incluindo medidas de política social e outros programas e políticas nacionais pertinentes.

Através do mecanismo de supervisão multilateral e dos mecanismos de governação existentes, a Comissão analisará os possíveis impactos da transição, identificará as pessoas mais afetadas e dirigirá, se for caso disso, recomendações específicas por país aos Estados-Membros no contexto do Semestre Europeu, com base nas orientações para as políticas sociais e de emprego dos Estados-Membros.

• Documentos explicativos (para as diretivas)

Não aplicável.

• Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta

Os artigos 1.º a 2.º indicam o objeto, os objetivos e a estrutura da presente recomendação.

O artigo 3.º contém as definições a aplicar para efeitos da recomendação.

Os artigos 4.º a 7.º recomendam aos Estados-Membros que estabeleçam e apliquem pacotes políticos abrangentes e coerentes para uma transição ecológica justa, com vista a apoiar

⁴⁷ O documento de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2021) 452] apresenta uma panorâmica dos instrumentos de financiamento pertinentes e das suas interligações, bem como do seu papel na resposta às recomendações formuladas ao abrigo da presente proposta.

ativamente o emprego de qualidade; assegurar o acesso a ensino, formação e aprendizagem ao longo da vida de qualidade e inclusivos; prever sistemas fiscais e de proteção social equitativos; garantir o acesso a serviços essenciais e a habitação a preços acessíveis como parte da transição para a neutralidade climática.

Os artigos 8.º a 9.º recomendam aos Estados-Membros que estabeleçam e apliquem outros elementos transversais que promovam uma transição ecológica justa e inclusiva, em especial com vista a assegurar uma abordagem holística da economia que seja inclusiva, e que proporcionem uma base factual sólida, necessária para pôr em prática políticas sociais e do mercado de trabalho robustas que promovam uma transição justa e inclusiva.

O artigo 10.º recomenda aos Estados-Membros que utilizem da melhor forma possível o financiamento público e privado, com vista a prestar um apoio financeiro eficaz, nomeadamente através da afetação e mobilização de recursos nacionais adequados; conceber uma combinação adequada de medidas nos planos nacionais ao abrigo do Fundo Social para o Clima proposto; e assegurar uma utilização coerente e otimizada do financiamento ligado a uma transição justa a todos os níveis, incluindo a nível da UE.

O artigo 11.º regista com agrado a intenção da Comissão de tomar medidas de acompanhamento da recomendação do Conselho, em especial com vista a promover o debate público sobre a transição justa, reforçar a base de dados e a metodologia, o acompanhamento e a análise prospetiva, bem como analisar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação no contexto da supervisão multilateral, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu e no contexto da União da Energia e da Ação Climática.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 166.º, n.º 4, e o artigo 292.º, em conjugação com o artigo 149.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) É urgente reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, em especial para diminuir a subida do nível do mar e a probabilidade de fenómenos meteorológicos extremos que já afetam todas as regiões do mundo⁴⁸ e reduzir os custos económicos e sociais associados aos efeitos do aquecimento global⁴⁹. A União e os seus Estados-Membros são Partes no Acordo de Paris adotado ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) em dezembro de 2015 («Acordo de Paris»)⁵⁰, que obriga as suas Partes a manterem o aumento da temperatura média mundial bem abaixo dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e a envidarem esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C em relação aos níveis pré-industriais.
- (2) As alterações climáticas e a degradação do ambiente constituem ameaças graves que exigem uma ação urgente, tal como reafirmado recentemente no Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) sobre a base de ciência física. O sofrimento humano e as perdas económicas decorrentes de fenómenos extremos mais frequentes relacionados com o clima, tais como inundações, vagas de calor, secas e incêndios florestais, estão a tornar-se cada vez mais comuns. Na UE, essas perdas já ultrapassaram, em média, os 12 mil milhões de EUR por ano⁵¹. Estas perdas poderão atingir um montante adicional de 175 mil milhões de EUR (1,38 % do PIB da UE) por ano se o aquecimento global atingir 3 °C acima dos níveis pré-industriais. Esses 3 °C contra os 65 mil milhões de EUR para 2 °C e os 36 mil milhões de EUR por ano para 1,5 °C, o que prejudicaria desproporcionadamente determinados grupos, designadamente as pessoas já em situação vulnerável e as regiões que já enfrentam desafios.

⁴⁸ PIAC, 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* (não traduzido para português).

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

⁵⁰ Acordo de Paris (JO L 282 de 19.10.2016, p. 4).

⁵¹ Comissão Europeia (2021), Estudo PESETA IV *Climate change impacts and adaptation in Europe* (não traduzido para português), Centro Comum de Investigação, Sevilha, <http://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv>.

- (3) O Pacto Ecológico Europeu⁵² define a estratégia para que a União se torne o primeiro continente com impacto neutro no clima e transforme a União numa sociedade sustentável, mais justa e mais próspera, que respeite os limites do planeta. A necessidade de uma transição justa faz parte do Pacto Ecológico, que sublinhou que ninguém e nenhum lugar devem ser deixados para trás. A Lei Europeia em matéria de Clima⁵³ estabelece um objetivo vinculativo a nível da União de neutralidade climática até 2050 e um objetivo intermédio vinculativo de redução interna líquida das emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 55 % até 2030, em comparação com os níveis de 1990. O 8.º Programa de Ação em matéria de Ambiente para 2030⁵⁴ pretende igualmente proteger, conservar e reforçar o capital natural da União e proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos relacionados com o ambiente.
- (4) A transição para uma economia e uma sociedade com impacto neutro no clima exige uma ação política abrangente e investimentos substanciais em muitos domínios, tais como a ação climática, a energia, o ambiente, a indústria, a investigação e a inovação⁵⁵. Para cumprir o objetivo vinculativo a nível da União para 2030, a Comissão apresentou o pacote «Objetivo 55»⁵⁶ em 14 de julho de 2021. Este pacote inclui propostas de atualização da legislação pertinente, nomeadamente o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE)⁵⁷, as diretivas relativas à tributação da energia, à eficiência energética e às energias renováveis, o regulamento relativo às normas de emissão de CO₂ para automóveis e veículos comerciais ligeiros, o regulamento relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes da utilização dos solos, da alteração do uso do solo e das florestas, a diretiva relativa à infraestrutura para combustíveis alternativos e o regulamento relativo à partilha de esforços no que diz respeito a setores não abrangidos pelo atual CELE, designadamente os setores dos transportes e da construção. Inclui igualmente novas propostas legislativas, designadamente para apoiar a utilização de combustíveis mais limpos nos setores da aviação e dos transportes marítimos, bem como para introduzir um Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço e criar um Fundo Social para o Clima, que está diretamente relacionado com a proposta de introdução de um Sistema de Comércio de Licenças de Emissão para os combustíveis utilizados nos edifícios e nos transportes rodoviários. O pacote «Objetivo 55», combinado com medidas tomadas a nível da UE para apoiar e incentivar os investimentos públicos e privados necessários, ajudará a apoiar e acelerar o crescimento de novos mercados, por exemplo, para os combustíveis não poluentes e os veículos com baixas emissões,

⁵² Comunicação da Comissão intitulada «Pacto Ecológico Europeu», COM(2019) 640 final.

⁵³ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima») (JO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

⁵⁴ Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2030 em matéria de ambiente, COM(2020) 652 final.

⁵⁵ Por exemplo, no que diz respeito às infraestruturas, a Europa necessitará de um investimento adicional de cerca de 350 mil milhões de EUR por ano ao longo desta década para cumprir as suas metas de redução das emissões até 2030 só no domínio dos sistemas energéticos, juntamente com os 130 mil milhões de EUR necessários para outros objetivos ambientais.

⁵⁶ Comunicação da Comissão intitulada «Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática», COM(2021) 550 final.

⁵⁷ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757, COM(2021) 551 final.

reduzindo assim os custos da transição sustentável tanto para as empresas como para os cidadãos.

- (5) Na Agenda Estratégica 2019-2024 do Conselho Europeu, os Estados-Membros comprometeram-se a assegurar uma transição justa para uma neutralidade climática que seja inclusiva e não deixe ninguém para trás. A nível internacional, os Estados-Membros aprovaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e o Acordo de Paris ratificado, que faz referência aos imperativos de uma transição justa para a mão de obra e da promoção de trabalho digno e de emprego de qualidade. As orientações da OIT proporcionam um quadro político estabelecido a nível internacional para uma transição justa para economias e sociedades sustentáveis do ponto de vista ambiental para todos⁵⁸. Além disso, 54 signatários (países e parceiros sociais) aprovaram a Declaração da Silésia sobre solidariedade e transição justa de 2018, adotada na COP-24, em Katowice, incluindo a Comissão Europeia em nome da União Europeia⁵⁹ e 21 Estados-Membros da UE a título individual. A União Europeia e dez Estados-Membros a título individual assinaram a Declaração de 2021 sobre o apoio às condições para uma transição justa a nível internacional, adotada na COP-26 em Glasgow, comprometendo-se a incluir informações sobre a transição justa nos relatórios bienais sobre transparência no contexto da comunicação de informações sobre as nossas políticas e medidas para alcançar os nossos contributos determinados a nível nacional.
- (6) A equidade e a solidariedade são os princípios orientadores das políticas da União para a transição ecológica e constituem um requisito para o seu apoio público amplo e sustentado. O Pacto Ecológico Europeu salienta que a transição deve ser justa e inclusiva, dando prioridade às pessoas e prestando especial atenção ao apoio às regiões, indústrias, trabalhadores, agregados familiares e consumidores que enfrentarão os maiores desafios. Além disso, a Comunicação intitulada «Uma Europa social forte para transições justas»⁶⁰ sublinha que a aplicação do Pacto Ecológico Europeu dará à Europa os instrumentos necessários para envidar mais esforços no que diz respeito à convergência ascendente, à justiça social e à prosperidade partilhada.
- (7) O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁶¹ salienta que a unidade, a coordenação e a solidariedade são necessárias para avançar no sentido de uma década mais ecológica e digital, na qual os europeus possam prosperar. Propôs três grandes metas da UE para 2030, a saber, que pelo menos 78 % da população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos esteja empregada até 2030⁶²; que pelo menos

⁵⁸ As orientações definem o conceito de transição justa e apelam aos decisores políticos e aos parceiros sociais para que promovam uma transição justa a nível mundial.

⁵⁹ Secretariado-Geral do Conselho, 14545/1/18 REV1 de 26 de novembro de 2018.

⁶⁰ Comunicação da Comissão intitulada «Uma Europa social forte para transições justas», COM(2020) 14, que lança a consulta pública sobre o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

⁶¹ Ver a Comunicação da Comissão intitulada «Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais», COM(2021) 102 final. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado e assinado pelo Conselho da União Europeia, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão na Cimeira de Gotemburgo, em novembro de 2017, é a bússola orientadora da União para uma Europa social forte.

⁶² A fim de alcançar este objetivo global, a Europa deve procurar reduzir pelo menos para metade as disparidades entre homens e mulheres no emprego em comparação com 2019; reduzir para 9 % a percentagem de jovens (15-29 anos) que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (NEET) e aumentar a oferta formal de educação e acolhimento na primeira infância (EAPI).

60 % de todos os adultos participem anualmente em ações de formação⁶³; que o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social seja reduzido em, pelo menos, 15 milhões até 2030⁶⁴. Estas grandes metas da UE para 2030 foram bem acolhidas pelos dirigentes da UE na Declaração do Porto de maio de 2021⁶⁵ e pelo Conselho Europeu de junho de 2021.

- (8) Com as políticas de acompanhamento adequadas⁶⁶, a transição ecológica poderia, em termos agregados, criar cerca de um milhão de postos de trabalho de qualidade adicionais⁶⁷ na UE até 2030 e dois milhões até 2050⁶⁸, em setores como a construção, as TIC ou as energias renováveis, atenuando simultaneamente o declínio prolongado dos empregos com qualificações médias em resultado da automatização e da digitalização. No entanto, num cenário pessimista, os impactos da transição ecológica para a neutralidade climática, aliados a uma combinação inadequada de políticas, podem implicar perdas de emprego e de PIB superiores a 0,39 % na União e perdas de postos de trabalho até 0,26 %⁶⁹.
- (9) Os impactos da transição ecológica nas empresas e no emprego variarão consoante o setor, a profissão, a região e o país, implicando mudanças de emprego nos setores e ecossistemas industriais, bem como grandes reafetações de mão de obra entre eles⁷⁰. A reestruturação e o ajustamento das empresas, setores e ecossistemas em causa exigem o desenvolvimento de novos modelos empresariais e grandes reafetações de mão de obra entre setores e regiões. Por exemplo, preveem-se perdas de postos de trabalho em algumas atividades mineiras ou na produção de energia a partir de combustíveis fósseis, bem como em partes do setor automóvel. Em contrapartida, são esperadas novas oportunidades de emprego em atividades circulares de retenção de valor e em transportes e produção de energia sustentáveis. Por conseguinte, os Estados-Membros devem seguir abordagens granulares, centradas nas regiões e nos ecossistemas individuais em causa, em ligação com os parceiros sociais e/ou os órgãos de poder local e regional e as partes interessadas.
- (10) Ao criar oportunidades de emprego de qualidade para todos, adotando simultaneamente medidas para atenuar e prevenir a pobreza energética e dos transportes, a transição ecológica pode contribuir para aumentar os rendimentos e reduzir as desigualdades e a pobreza em geral⁷¹. Pode, assim, contribuir para combater

⁶³ Em especial, pelo menos 80 % das pessoas com idades compreendidas entre os 16 e os 74 anos devem possuir competências digitais básicas e o abandono escolar precoce deve continuar a ser reduzido, devendo a participação no ensino secundário superior aumentar.

⁶⁴ Dos 15 milhões de pessoas que devem ser tiradas de situações de pobreza ou exclusão social, pelo menos 5 milhões devem ser crianças.

⁶⁵ Conselho Europeu, Declaração do Porto, 8.5.2021.

⁶⁶ Comunicação da Comissão intitulada «Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática», COM(2021) 550 final.

⁶⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de Impacto que acompanha a Comunicação «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 – Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas», SWD(2020) 176 final. As projeções são baseadas no E-QUEST utilizando um cenário de «baixa tributação da mão de obra pouco qualificada».

⁶⁸ Comissão Europeia (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019*, 4 de julho de 2019 (não traduzido para português). Com base na análise aprofundada que acompanha a Comunicação da Comissão COM(2018) 773.

⁶⁹ SWD(2020) 176 final.

⁷⁰ SWD(2020) 176 final.

⁷¹ Comissão Europeia (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* (não traduzido para português), capítulo 5, 4 de julho de 2019, e Comissão Europeia (2020), *Leaving no one behind and striving for more: fairness and solidarity in the*

as desigualdades socioeconómicas e a exclusão social preexistentes, melhorar a saúde e o bem-estar e promover a igualdade. Deve ser dada especial atenção a determinados grupos populacionais, designadamente os que já se encontram em situações vulneráveis. Tal inclui, designadamente, os agregados familiares de baixos e médios rendimentos, que gastam uma grande parte do seu rendimento em serviços essenciais como a energia, os transportes e a habitação, bem como as micro, pequenas e médias empresas. Os resultados da modelização mostram que a questão de saber se os impostos ambientais são progressivos ou regressivos dependerá, em grande medida, da conceção dos instrumentos, incluindo, por exemplo, em que medida as reduções do imposto sobre o rendimento ou outras opções de reciclagem de receitas são direcionadas para as pessoas com rendimentos mais baixos⁷².

- (11) As atividades de retenção de valor circulares (incluindo os modelos empresariais de reparação, reutilização, remanufatura e servitização) podem promover o acesso sustentável e a preços acessíveis a bens e serviços. Além disso, geram postos de trabalho e oportunidades a vários níveis de competências, nomeadamente para as mulheres, as pessoas com deficiência e os grupos em situações vulneráveis, com empresas da economia social ativas nestes domínios. Ao evitarem novas aquisições, reduzem significativamente as emissões de carbono, ao passo que os postos de trabalho criados estão próximos dos produtos que precisam de ser mantidos, renovados ou partilhados.
- (12) De acordo com os últimos dados disponíveis na EU-SILC para 2019/2020⁷³, a pobreza energética afetou cerca de 8 % da população da UE, ou seja, mais de 35 milhões de pessoas, que não conseguiram manter as suas casas adequadamente aquecidas, com diferenças significativas entre os Estados-Membros e entre grupos de rendimento⁷⁴. Globalmente, o Observatório da Pobreza Energética estima que mais de 50 milhões de agregados familiares na União Europeia são vítimas de pobreza energética. A pobreza energética, resultante de uma combinação de baixos rendimentos, uma elevada percentagem do rendimento disponível gasto em energia e uma má eficiência energética, há muito que é um grande desafio para a União. Esta forma de pobreza afeta não só os agregados familiares com baixos rendimentos, mas também os agregados familiares de rendimentos médios mais baixos em muitos Estados-Membros⁷⁵. Os agregados familiares com necessidades energéticas acima da média, que incluem famílias com crianças, pessoas com deficiência e idosos, são também mais vulneráveis à pobreza energética⁷⁶ e aos seus efeitos. As mulheres, em especial as

European social market economy, Employment and Social Developments in Europe 2020 (não traduzido para português), capítulo 4.2.2, 15 de setembro de 2020. Neste contexto, a pobreza global é medida utilizando o indicador acordado para a taxa de risco de pobreza, em consonância com os indicadores do Painel de Indicadores Sociais e com a correspondente grande meta para 2030 no âmbito do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

⁷² IPEA (2021), *Green Taxation and other economic instruments: internalising environmental costs to make the polluter pay* (não traduzido para português).

⁷³ Estão disponíveis dados EU-SILC de 2019 para todos os Estados-Membros; ainda não estão disponíveis dados de 2020 para todos os Estados-Membros.

⁷⁴ Além disso, até 6,2 % dos europeus, ou seja, mais de 27 milhões de pessoas, registam atrasos no pagamento das suas contas dos serviços de utilidade pública.

⁷⁵ SWD(2019) 579 final.

⁷⁶ Ver o relatório do seminário sobre «Pobreza energética», organizado em 9 de novembro de 2016 para a Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia (ITRE) do PE.

que constituem famílias monoparentais e as mulheres idosas⁷⁷, são também particularmente afetadas pela pobreza energética. Para além da pobreza energética, o conceito de pobreza nos transportes é cada vez mais reconhecido quando certas categorias da população não conseguem atingir um nível de serviços de transporte necessário em termos sociais e materiais. Sem as medidas de acompanhamento adequadas para atenuar e prevenir a pobreza energética e dos transportes, estes tipos de pobreza podem ser exacerbados, nomeadamente devido à internalização dos custos das emissões na formação de preços ou aos custos da adaptação a alternativas com maior eficiência e emissões mais baixas.

- (13) Os princípios da justiça social e da solidariedade estão firmemente incorporados na conceção dos quadros pertinentes em matéria de clima, energia e ambiente a nível da União⁷⁸, nomeadamente através do «princípio do poluidor-pagador» e da partilha de esforços entre os Estados-Membros, bem como em alguma redistribuição das licenças do CELE para fins de solidariedade, crescimento e interconexões na União e a sua utilização para o Fundo de Modernização, que contribui para as necessidades de investimento significativas dos Estados-Membros com baixos rendimentos para modernizar os seus sistemas energéticos. Além disso, o quadro da legislação da UE em matéria de política energética proporciona aos Estados-Membros instrumentos para assegurar a proteção dos consumidores domésticos vulneráveis e em situação de pobreza energética, evitando simultaneamente distorções do mercado⁷⁹. Embora contribuam para facilitar a transição ecológica, estes instrumentos destinam-se a proporcionar os meios para assegurar a proteção necessária de um modo mais geral, como demonstra, por exemplo, a recente Comunicação intitulada «Enfrentar o aumento dos preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação»⁸⁰. Além disso, a criação de um Fundo Social para o Clima no valor de 72,2 mil milhões de EUR para o período 2025-2032, apoiaria os agregados familiares vulneráveis, os utentes dos transportes e as microempresas afetadas pela introdução do comércio de licenças de emissão para os combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e nos edifícios⁸¹. O Fundo torna mais fácil responder aos impactos sociais através de medidas e investimentos destinados a reduzir a dependência dos combustíveis fósseis graças a uma maior eficiência energética dos edifícios, à descarbonização do aquecimento e arrefecimento dos edifícios, incluindo a integração de energia proveniente de fontes renováveis, e à concessão de um melhor acesso à mobilidade e aos transportes com nível nulo ou baixo de emissões, em prol dos agregados familiares vulneráveis, das microempresas vulneráveis e dos utilizadores vulneráveis de

⁷⁷ Ver as seguintes publicações: *Gender perspective on access to energy in the EU* (europa.eu), *Gender and energy | European Institute for Gender Equality* (europa.eu), *GFE-Gender-Issues-Note-Session-6.2.pdf* (oecd.org).

⁷⁸ A justiça social é igualmente incorporada na conceção das propostas da Comissão que fazem parte do pacote «Objetivo 55», incluindo propostas sobre a Diretiva Tributação da Energia, a Diretiva Eficiência Energética, a Diretiva Energias Renováveis, a Diretiva Infraestrutura para Combustíveis Alternativos, o Regulamento Partilha de Esforços e a proposta de criação de um Fundo Social para o Clima.

⁷⁹ Artigo 5.º da Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE (Texto relevante para efeitos do EEE.) (JO L 158 de 14.6.2019, p. 125); artigo 3.º da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 211 de 14.8.2009, p. 94).

⁸⁰ COM(2021) 660 final, de 13 de outubro de 2021.

⁸¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para uma Transição Justa, COM(2021) 568 final.

transportes, complementado com um apoio direto temporário ao rendimento dos agregados familiares vulneráveis, nomeadamente os utilizadores vulneráveis de transportes, quando necessário.

- (14) Os Estados-Membros dispõem de uma série de instrumentos para definir e coordenar as suas ações com vista a uma transição justa. Os planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) devem avaliar o número de agregados familiares em situação de pobreza energética e definir as medidas necessárias para fazer face às implicações sociais e territoriais da transição energética⁸². Os planos territoriais de transição justa devem identificar os territórios elegíveis para apoio ao abrigo do Fundo para uma Transição Justa até 2027⁸³. Financiados pelo NextGenerationEU, os planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) estabelecem reformas e investimentos para promover a transição ecológica, o crescimento inclusivo, a coesão social e territorial, a resiliência e as perspetivas para a próxima geração, com um horizonte de execução até 2026⁸⁴.
- (15) Com base nos princípios e políticas do Pacto Ecológico Europeu e, em particular, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, há margem para melhorar a conceção das políticas de forma abrangente e transversal e assegurar a coerência dos esforços de despesa, tanto a nível da UE como a nível nacional. Na sua avaliação dos PNEC finais⁸⁵, embora reconhecendo que fornecem alguns indicadores e políticas em matéria de pobreza energética, a Comissão concluiu que nem sempre dão uma clara prioridade às necessidades de financiamento para uma transição justa, para a requalificação e a melhoria de competências ou para apoiar os ajustamentos do mercado de trabalho. Os planos territoriais de transição justa devem centrar-se em territórios selecionados e, por conseguinte, não se espera que estabeleçam uma estratégia e políticas globais para uma transição justa a nível nacional. Embora as reformas e os investimentos que apoiam e ajudam a financiar sejam concebidos para proporcionar um impacto duradouro, tanto os planos territoriais de transição justa como os PRR são limitados no tempo. Algumas ações para uma transição justa são também executadas no contexto de outros programas e iniciativas, em especial os fundos da política de coesão. Os planos sociais em matéria de clima desempenharão um papel importante no apoio aos grupos mais afetados e vulneráveis no contexto da introdução do comércio de licenças de emissão para os combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e nos edifícios.
- (16) Uma transição justa para a neutralidade climática na União até 2050 garantirá que ninguém fica para trás, em especial os trabalhadores e os agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, nomeadamente os que já se encontram em situações vulneráveis. Para o efeito, tal como estabelecido na presente recomendação, os

⁸² Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática, que altera os Regulamentos (CE) n.º 663/2009 e (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

⁸³ Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo para uma Transição Justa (JO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

⁸⁴ Comunicação da Comissão intitulada «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração»; Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

⁸⁵ Comunicação da Comissão intitulada «Avaliação a nível da UE dos planos nacionais em matéria de energia e clima Impulsionar a transição ecológica e promover a recuperação económica através do planeamento integrado no domínio da energia e do clima», COM(2020) 564 final.

Estados-Membros devem criar pacotes políticos abrangentes⁸⁶, reforçar os elementos transversais que promovem uma transição ecológica justa e otimizar a utilização do financiamento público e privado. Os pacotes de medidas devem ter em conta as pessoas e os agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, designadamente pela perda de postos de trabalho, mas também pela alteração das condições de trabalho e/ou dos novos requisitos em matéria de funções, bem como os que estão sujeitos a impactos negativos nos rendimentos disponíveis, nas despesas e no acesso a serviços essenciais. Como parte dos grupos mais afetados, os pacotes de medidas devem, em especial — mas não só — ter em conta as pessoas e os agregados familiares em situações vulneráveis, designadamente as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, por exemplo devido às suas competências, condições territoriais do mercado de trabalho ou outras características, tais como sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Além disso, as pessoas e os agregados familiares em situações vulneráveis podem incluir pessoas que vivem ou estão em risco de pobreza e/ou pobreza energética, que enfrentam obstáculos à mobilidade ou uma sobrecarga de custos de habitação. Os pacotes de medidas devem ser adaptados às circunstâncias locais, tendo em conta as necessidades das regiões mais vulneráveis e remotas da UE, nomeadamente as regiões ultraperiféricas.

- (17) O apoio ativo ao emprego de qualidade deve centrar-se em ajudar os trabalhadores, os candidatos a emprego, as pessoas que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) e os trabalhadores por conta própria mais afetados pela transição ecológica. Em especial, as pessoas sub-representadas, como as mulheres ou as pessoas com capacidades comparativamente baixas para se adaptarem às mudanças no mercado de trabalho, necessitam de apoio para melhorar a sua empregabilidade e encontrar emprego, em conformidade com a Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE)⁸⁷. Com base nas anteriores orientações políticas⁸⁸, os pacotes de medidas devem assim incluir medidas adaptadas para apoiar a contratação e os incentivos à transição, o apoio ao empreendedorismo e medidas de criação de emprego de qualidade, em especial para as micro, pequenas e médias empresas e nos territórios mais afetados. Devem também promover a aplicação e o cumprimento efetivos das regras existentes em matéria de condições de trabalho e apoiar a reestruturação socialmente responsável, em consonância com as regras e normas em vigor. Os parceiros sociais desempenham um papel fundamental no que toca a contribuir para dar resposta, através do diálogo, às consequências sociais e em matéria de emprego decorrentes dos desafios da transição ecológica.
- (18) O acesso a uma educação inclusiva e de qualidade, à formação e à aprendizagem ao longo da vida para todos é essencial para garantir que a mão de obra possui as competências necessárias para concretizar a transição ecológica. Os aspetos de transição justa devem, como tal, ser integrados no desenvolvimento e na aplicação das estratégias nacionais em matéria de competências, em consonância com a Agenda

⁸⁶ Em especial, as Estratégias Anuais para o Crescimento Sustentável (ASGS) 2021 e 2022, as recomendações para a área do euro de 2021 e as recomendações específicas por país.

⁸⁷ Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão, de 4 de março de 2021, sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) (JO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

⁸⁸ Em especial, a Recomendação EASE e as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, adotadas em outubro de 2020 e reconfirmadas em outubro de 2021.

Europeia de Competências e a nova estratégia industrial atualizada da UE⁸⁹. As parcerias em matéria de competências no âmbito do Pacto para as Competências também constituirão uma alavanca importante. A atualização das informações e das prospetivas sobre o mercado de trabalho e as competências, nomeadamente a nível regional, setorial e profissional, permite identificar e prever as necessidades de competências transversais e específicas de cada profissão mais pertinentes, também como base para adaptar os currículos às necessidades de competências para a transição ecológica. O EFP deve dotar os jovens e os adultos, em especial as mulheres, das competências necessárias para dominar a transição ecológica⁹⁰. As aprendizagens e os estágios remunerados, nomeadamente fortes componentes de formação, em especial para os jovens, contribuem para as transições no mercado de trabalho, nomeadamente para atividades que contribuem para os objetivos climáticos e ambientais, e setores que enfrentam uma escassez de competências específicas. O aumento da participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida deve ser promovido a fim de satisfazer as necessidades de melhoria de competências e requalificação, nomeadamente capacitando os indivíduos para procurarem formação adaptada às suas necessidades e através de cursos de curta duração e de qualidade sobre competências para a transição ecológica, com base na abordagem europeia das microcredenciais, que também facilitará a valorização e o reconhecimento dos resultados desses cursos.

- (19) A composição dos sistemas fiscais e de prestações sociais e dos sistemas de proteção social deve ser revista em função das necessidades específicas decorrentes da transição ecológica, refletindo também o «princípio do poluidor-pagador» e a necessidade de as políticas de acompanhamento não introduzirem subsídios ao consumo de combustíveis fósseis, não bloquearem os consumidores a uma tecnologia específica e não diminuïrem os incentivos à renovação de edifícios, à substituição do sistema de energia térmica e às medidas gerais de eficiência energética. Uma combinação de várias políticas pode apoiar os agregados familiares mais vulneráveis e os trabalhadores mais afetados pela transição ecológica. Dependendo da situação nacional e individual, tal poderá implicar, por exemplo, uma transferência da tributação do trabalho para objetivos climáticos e ambientais, em consonância com a proposta de revisão da Diretiva Tributação da Energia⁹¹, uma revisão dos regimes de desemprego e/ou um apoio direto ao rendimento temporário e específico, se necessário. Os sistemas de proteção social e de inclusão social podem ser avaliados e, se for caso disso, adaptados à luz da transição ecológica, em especial para garantir a segurança dos rendimentos, designadamente durante as transições entre empregos, e para prestar serviços sociais, de saúde e de prestação de cuidados adequados através de infraestruturas sociais adequadas, especialmente nos territórios mais afetados (por exemplo, nas zonas rurais e remotas), com vista a prevenir a exclusão social e fazer face aos riscos para a saúde. A fim de reforçar a resiliência física e financeira aos impactos irreversíveis das alterações climáticas de forma inclusiva, é necessário promover a sensibilização para os riscos, a redução dos riscos e as soluções de transferência de riscos, em especial aumentando a disponibilidade de soluções de seguros e investindo na gestão do risco de catástrofes e na adaptação para reduzir os

⁸⁹ Comunicação da Comissão intitulada «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», COM(2021) 350 final.

⁹⁰ Recomendação do Conselho, de 24 de novembro de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

⁹¹ Proposta de Diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação), COM(2021) 563 final.

impactos físicos das alterações climáticas e, desse modo, reduzir as perdas, bem como o fosso em matéria de proteção do clima, tendo em conta as micro, pequenas e médias empresas e também as zonas rurais e remotas. A gestão do risco de catástrofes, nomeadamente os sistemas de proteção civil a nível nacional e da UE, deve ser reforçada para melhor prevenir, preparar e dar resposta a choques relacionados com o clima.

- (20) Todas as pessoas têm o direito de aceder a serviços essenciais de boa qualidade, nomeadamente energia, transportes, saneamento, serviços financeiros e comunicações digitais, sendo que o apoio à igualdade de acesso a esses serviços deve ser disponibilizado às pessoas necessitadas⁹². Deve também ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa qualidade⁹³. Além disso, os agregados familiares de baixos e médios rendimentos, os clientes vulneráveis, nomeadamente os utilizadores finais, as pessoas em situação ou em risco de pobreza energética e as pessoas que vivem em habitação social podem beneficiar da aplicação do «princípio da prioridade à eficiência energética». Para além de proteger e capacitar os consumidores de energia, são necessárias medidas específicas para prevenir e combater as causas profundas da pobreza energética, em especial através da promoção de investimentos destinados a melhorar a eficiência energética, nomeadamente no setor da habitação social, em consonância com a proposta de reformulação da Diretiva Eficiência Energética⁹⁴, adotada em 14 de julho de 2021, bem como com a proposta de Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios⁹⁵, adotada em 14 de dezembro de 2021, que também aborda os principais obstáculos não económicos à renovação, tais como incentivos diferenciados, incluindo contextos de proprietários-inquilinos e estruturas de copropriedade. Neste contexto, deve dar-se uma atenção específica a certos grupos em maior risco de serem afetados pela pobreza energética, tais como as mulheres, as pessoas com deficiência, as pessoas idosas, as crianças e as pessoas de minorias étnicas ou raciais. Os desafios preexistentes e emergentes em matéria de mobilidade podem ser enfrentados através de medidas de apoio e do desenvolvimento das infraestruturas necessárias, como os transportes públicos. A acessibilidade dos preços, o acesso e a segurança da mobilidade sustentável e dos diferentes modos de transporte, nomeadamente os transportes públicos e privados, são fundamentais para garantir que todos beneficiam e fazem parte da transição ecológica. A mobilidade urbana desempenha um papel significativo neste contexto, algo que também se encontra refletido no Quadro Europeu de Mobilidade Urbana⁹⁶, adotado em 14 de dezembro de 2021.
- (21) Uma abordagem holística da economia em relação à transição justa deve apoiar a ação política, com base na coordenação das decisões políticas e no reforço das capacidades operacionais a todos os níveis e em todos os domínios de ação relevantes, conferindo

⁹² «Pilar Europeu dos Direitos Sociais», proclamado solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, 17 de novembro de 2017, princípio 20.

⁹³ «Pilar Europeu dos Direitos Sociais», proclamado solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, 17 de novembro de 2017, princípio 19, alínea a).

⁹⁴ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros (reformulação), COM(2021) 558 final.

⁹⁵ *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]*, (não traduzida para português) COM(2021) 802 final.

⁹⁶ Comunicação da Comissão intitulada «The European Urban Mobility Framework» (não traduzida para português), COM(2021) 811.

também um papel ativo às autoridades regionais e locais, à participação dos parceiros sociais a todos os níveis e fases, bem como a uma participação efetiva e com impacto da sociedade civil e das partes interessadas. Essa coordenação e esse empenho poderão assegurar que os princípios do Pacto Ecológico Europeu da equidade e da solidariedade são integrados na conceção, execução e acompanhamento das políticas desde o início, proporcionando a base para um apoio amplo e a longo prazo a políticas inclusivas que façam avançar a transição ecológica.

- (22) Uma base factual sólida é fundamental para pôr em prática políticas sociais e de mercado de trabalho robustas que assegurem uma transição justa e inclusiva. Para o efeito, a harmonização gradual e a coerência das definições, conceitos, classificações e metodologias, nomeadamente com base na Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão sobre a pobreza energética⁹⁷, facilitam as avaliações e a sua comparabilidade. Outras ações de investigação e inovação podem contribuir para a base de conhecimentos que pode enriquecer o discurso político e público. Por sua vez, os intercâmbios com o público em toda a sua diversidade e com as principais partes interessadas, por exemplo sobre os resultados das avaliações, a prospetiva e os exercícios de acompanhamento, podem contribuir para a elaboração de políticas e a apropriação.
- (23) São necessários dados e indicadores granulares e de elevada qualidade adequados, em especial para avaliar os impactos das políticas em matéria de alterações climáticas no emprego, na sociedade e na distribuição. À data, esses dados e indicadores não estão totalmente disponíveis. Por exemplo, embora se tenham registado alguns progressos na medição da pobreza energética, poderão ser desenvolvidos indicadores para avaliar a pobreza no setor dos transportes. O acompanhamento e a avaliação podem ser reforçados através de uma série de ações centradas em indicadores, painéis de avaliação, projetos-piloto de pequena dimensão e experimentação de políticas. As ações podem basear-se ou tirar partido dos painéis de avaliação existentes, como o painel de indicadores sociais e o painel do Pacto Ecológico Europeu, que contêm informações pertinentes sobre aspetos específicos das políticas de transição justa.
- (24) Por último, a utilização ótima e eficiente do financiamento público e privado e a mobilização de todos os recursos disponíveis e a sua afetação eficaz revestem-se de particular importância tendo em conta as necessidades de investimento significativas decorrentes da transição ecológica. A nível da União, as ações pertinentes são apoiadas através do orçamento da UE e do NextGenerationEU. Serão implementadas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), do Mecanismo para uma Transição Justa (MTJ), incluindo o Fundo para uma Transição Justa (FTJ), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão, a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), o ERASMUS+ e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos (FEG), o programa LIFE, o programa Horizonte Europa, o Fundo de Modernização⁹⁸, o Fundo Social para o Clima e os fundos ao abrigo da política agrícola comum (PAC). Além disso, a Comissão apoia os Estados-Membros através do Instrumento de Assistência Técnica, disponibilizando competências técnicas específicas para conceber e executar reformas, incluindo as que promovem uma transição justa para a neutralidade carbónica.

⁹⁷ Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão, de 14 de outubro de 2020, sobre a pobreza energética (JO L 357 de 27.10.2020, p. 35).

⁹⁸ Fora do orçamento da UE e do NGEU.

- (25) O Semestre Europeu é o quadro de coordenação das políticas económicas e de emprego da UE, nomeadamente em relação aos aspetos económica e socialmente relevantes das transições ecológica e digital. Continuará a desempenhar este papel na fase de recuperação e na promoção da dupla transição, estruturado em torno das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva e em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão acompanhará de perto os resultados e os impactos socioeconómicos e, se for caso disso, apresentará recomendações específicas para garantir que ninguém fica para trás. A complementaridade com as medidas apoiadas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será uma prioridade. Por conseguinte, o acompanhamento da presente recomendação terá lugar no contexto do Semestre Europeu, com base em avaliações adequadas, avaliações do impacto das políticas e o estado de execução das orientações fornecidas na presente recomendação.
- (26) Além disso, como parte do projeto e da atualização final dos seus planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) em 2023 e 2024, respetivamente, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento Governação⁹⁹, os Estados-Membros devem basear-se na presente recomendação para considerar a integração das avaliações de impacto nos domínios laboral, social e distributivo e os aspetos de transição justa nas cinco dimensões da União da Energia e continuar a reforçar as medidas políticas para fazer face a estes impactos, com especial destaque para a pobreza energética.
- (27) Além disso, o acompanhamento da aplicação da presente recomendação pode basear-se nos dados existentes no contexto dos processos de supervisão multilateral estabelecidos, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu. O Conselho ou a Comissão podem solicitar ao Comité do Emprego e ao Comité da Proteção Social, em conformidade com os artigos 150.º e 160.º do TFUE, respetivamente, que analisem, nos respetivos domínios de competência, a aplicação da presente recomendação com base em relatórios adequados da Comissão e noutros instrumentos de supervisão multilateral. Também neste contexto, a Comissão está a trabalhar no sentido de melhorar a disponibilidade de dados, atualizar, desenvolver e utilizar quadros e orientações metodológicas, incluindo para a medição da pobreza energética e dos transportes e das desigualdades ambientais, bem como para avaliar a eficácia e o impacto real das medidas políticas.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

OBJETIVO

- (1) Em consonância com os princípios do Pacto Ecológico Europeu e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a presente recomendação visa assegurar que a transição da União para uma economia com impacto neutro no clima e sustentável do ponto de vista ambiental até 2050 é justa e não deixa ninguém para trás.
- (2) Para o efeito, os Estados-Membros são convidados a adotar e, em estreita cooperação com os parceiros sociais, se for caso disso, implementar pacotes de medidas abrangentes e coerentes, que abordem os aspetos sociais e de emprego, a fim de promover uma transição justa em todas as políticas, nomeadamente as políticas climática, energética e ambiental, bem como a otimizar a utilização do financiamento público e privado.

⁹⁹ Em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à governação.

DEFINIÇÕES

(3) Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

- (a) «Transição ecológica», a transição da economia e da sociedade da UE para a consecução dos objetivos climáticos e ambientais, principalmente através de políticas e investimentos, em consonância com a Lei Europeia em matéria de Clima que estabelece a obrigação de alcançar a neutralidade climática até 2050, o Pacto Ecológico Europeu e o Acordo de Paris.
- (b) «Objetivos climáticos e ambientais», os seis objetivos estabelecidos pelo Regulamento (UE) 2020/852¹⁰⁰, a saber: a mitigação das alterações climáticas; a adaptação às alterações climáticas; a utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos; a transição para uma economia circular; a prevenção e o controlo da poluição; e a proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas.
- (c) «Pessoas e agregados familiares mais afetados pela transição ecológica», aqueles cujo acesso efetivo a um emprego de qualidade, incluindo o trabalho por conta própria, e/ou à educação e/ou a um nível de vida digno e a serviços essenciais é significativamente limitado ou corre o risco de ser significativamente limitado como consequência direta ou indireta da transição ecológica.
- (d) «Pessoas e agregados familiares em situações vulneráveis», aqueles que, independentemente da transição ecológica, enfrentam ou correm o risco de enfrentar uma situação de acesso significativamente limitado a um emprego de qualidade, incluindo o trabalho por conta própria, e/ou à educação e formação, e/ou a um nível de vida digno e a serviços essenciais, o que implica poucas capacidades de adaptação às consequências da transição ecológica.
- (e) «Micro, pequenas e médias empresas», as empresas que empregam menos de 250 pessoas, incluindo trabalhadores independentes a título individual, cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de EUR e/ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de EUR, calculado em conformidade com os artigos 3.º a 6.º do anexo I do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão¹⁰¹.
- (f) «Pobreza energética», a situação definida no artigo 2.º, ponto 49, da Diretiva Eficiência Energética reformulada¹⁰², designadamente «a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais para manter um nível de vida digno e a saúde, nomeadamente o aquecimento, o arrefecimento, a

¹⁰⁰ O Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (JO L 198 de 22.6.2020, p. 13) («Regulamento Taxonomia») fornece um sistema de classificação comum para as atividades económicas sustentáveis.

¹⁰¹ Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

¹⁰² Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros (reformulação), COM(2021) 558 final.

iluminação e a energia necessária para os eletrodomésticos, no contexto nacional em questão, política social existente e outras políticas pertinentes»¹⁰³.

- (g) «Serviços essenciais», serviços de boa qualidade, incluindo água, saneamento, energia, transportes e mobilidade, serviços financeiros e comunicações digitais; o apoio ao acesso a esses serviços deve ser disponibilizado às pessoas necessitadas, de acordo com o princípio 20 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, juntamente com a criação de oportunidades de redução de custos, nomeadamente através de serviços de reutilização, reparação, doação e partilha.
- (h) «Pacote de medidas», um conjunto abrangente e coerente de medidas políticas que integra o emprego, as competências e as políticas sociais com as políticas em matéria de clima, energia, transportes, ambiente e outras políticas de transição ecológica, através de uma abordagem bem coordenada, baseada numa ou em mais estratégias e/ou planos de ação nacionais, e que beneficia, consoante adequado, de mecanismos de coordenação e governação a nível da UE.

PACOTES DE POLÍTICAS PARA UMA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA JUSTA

- (4) A fim de apoiar ativamente o emprego de qualidade para uma transição justa e com base na Recomendação EASE, os Estados-Membros são incentivados, em estreita cooperação com os parceiros sociais, a considerar as seguintes medidas de apoio às pessoas mais afetadas pela transição ecológica, designadamente as que se encontram em situações vulneráveis, e, se for caso disso, a ajudá-las a transitar, através do emprego ou do emprego por conta própria, para atividades económicas que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais:
 - (a) Apoiar eficazmente o acesso a empregos de qualidade, designadamente através de assistência personalizada na procura de emprego e de cursos de aprendizagem flexíveis e modulares que visem também, sempre que adequado, competências verdes e digitais. Considerar igualmente programas de emprego bem concebidos, direcionados e calendarizados, que preparem, através da formação, os beneficiários, em especial as pessoas em situações vulneráveis, para a manutenção da sua participação no mercado de trabalho.
 - (b) Utilizar eficazmente incentivos específicos e bem concebidos à contratação e à transição, nomeadamente ponderando a utilização adequada de subsídios salariais e de recrutamento e incentivos associados às contribuições para a segurança social, para acompanhar as transições no mercado de trabalho e a mobilidade laboral entre regiões e países, tendo em conta as oportunidades e os desafios da transição ecológica.
 - (c) Promover o empreendedorismo, nomeadamente as empresas sociais¹⁰⁴, em especial nas regiões que enfrentam desafios de transição e, se for caso disso,

¹⁰³ Embora caiba aos Estados-Membros definir o conceito de «clientes vulneráveis», inclui agregados familiares incapazes de aquecer ou arrefecer adequadamente as suas casas e/ou com atrasos no pagamento das suas contas dos serviços de utilidade pública, em conformidade com a Recomendação da Comissão sobre a pobreza energética, C/2020/9600 final (JO L 357 de 27.10.2020, p. 35).

¹⁰⁴ Comunicação da Comissão intitulada «Construção de uma economia ao serviço das pessoas: plano de ação para a economia social», COM(2021) 778 final.

em setores que promovam objetivos climáticos e ambientais, como a economia circular. O apoio deve combinar medidas financeiras, nomeadamente subvenções, empréstimos ou capital próprio, e medidas não financeiras, nomeadamente formação e serviços de aconselhamento, adaptadas a cada fase do ciclo de vida da atividade. Deve ser inclusivo e estar acessível aos grupos sub-representados e desfavorecidos.

- (d) Estimular a criação de emprego, em especial nos territórios mais afetados pela transição ecológica e, se for caso disso, nos setores que promovem objetivos climáticos e ambientais, como a economia circular, facilitando o acesso ao financiamento e aos mercados para as micro, pequenas e médias empresas, em especial as que contribuem para os objetivos climáticos e ambientais, com vista a promover a competitividade, a inovação e o emprego em todo o mercado único, incluindo em setores e ecossistemas de importância estratégica em contextos nacionais e locais.
 - (e) Assegurar a aplicação e o cumprimento efetivos das regras em vigor em matéria de condições de trabalho, em especial no que se refere à saúde e segurança no trabalho, à organização do trabalho e à participação dos trabalhadores, a fim de salvaguardar a qualidade do emprego na transição, nomeadamente nas atividades económicas que contribuem para os objetivos climáticos e ambientais.
 - (f) Promover a utilização de normas de contratação pública socialmente responsáveis¹⁰⁵, nomeadamente através de critérios sociais de adjudicação que criem oportunidades para as pessoas mais afetadas pela transição ecológica, promovendo simultaneamente critérios de adjudicação ecológicos.
 - (g) Prever a participação plena e significativa dos trabalhadores e dos seus representantes no que diz respeito à antecipação da mudança e à gestão dos processos de reestruturação, incluindo os relacionados com a transição ecológica, em conformidade com o quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação¹⁰⁶.
- (5) A fim de garantir a igualdade de acesso a uma educação, uma formação e uma aprendizagem ao longo da vida inclusivas e de qualidade, bem como a igualdade de oportunidades, os Estados-Membros são incentivados a considerar as seguintes medidas, a aplicar em estreita cooperação com os parceiros sociais, em especial em apoio das pessoas e dos agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, designadamente os que se encontram em situações vulneráveis.
- (a) Integrar os aspetos sociais e de emprego da transição ecológica no desenvolvimento e execução das estratégias nacionais em matéria de competências no âmbito da Agenda Europeia de Competências e criar e orientar proativamente as parcerias das partes interessadas no âmbito do Pacto para as Competências, assegurando, nomeadamente, que as competências estão

¹⁰⁵ Em consonância com a Diretiva (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 151 de 7.6.2019, p. 70), e com a Comunicação da Comissão intitulada «Compra social — Guia para ter em conta os aspetos sociais nos contratos públicos — Segunda edição» (JO C 237 de 18.6.2021, p. 1).

¹⁰⁶ Comunicação da Comissão intitulada «Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação», COM(2013) 882 final.

no cerne de vias de transição criadas em conjunto para ecossistemas industriais relevantes que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais.

- (b) Desenvolver informações e prospetivas atualizadas sobre o mercado de trabalho e as competências, identificando e prevendo necessidades de competências específicas e transversais para cada profissão. Tirar partido dos instrumentos e iniciativas existentes, incluindo os conhecimentos especializados e a cooperação com os parceiros sociais e as partes interessadas pertinentes. Adaptar os programas de ensino e formação em conformidade.
 - (c) Proporcionar educação e formação iniciais inclusivas e de elevada qualidade, incluindo o ensino e a formação profissionais, que dotem os aprendentes de aptidões e competências relevantes para a transição ecológica. A aprendizagem para a sustentabilidade — incluindo ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), abordagens interdisciplinares e competências digitais — deve fazer parte destes programas. Tomar medidas específicas para atrair mulheres e outros grupos atualmente sub-representados nas áreas profissionais em causa.
 - (d) Introduzir ou reforçar regimes de apoio a aprendizagens e estágios remunerados com uma forte componente de formação, em especial nas micro, pequenas e médias empresas, incluindo as que contribuem para os objetivos climáticos e ambientais e em setores que enfrentam uma escassez especial de competências, como a construção e as TIC. Esses regimes devem ser objeto de acompanhamento e avaliação e salvaguardar a qualidade do emprego, em consonância com o Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem¹⁰⁷ e o Quadro de Qualidade para os Estágios¹⁰⁸.
 - (e) Aumentar a participação dos adultos em ações de formação ao longo da vida ativa, em consonância com as necessidades de melhoria de competências e requalificação para a transição ecológica, assegurando a disponibilidade de apoio para a formação no emprego, para as transições profissionais e para as competências transversais, com o intuito, designadamente, de facilitar a reconversão para setores e atividades económicas que previsivelmente se irão expandir. Para este fim, proporcionar direitos de formação em consonância com a proposta de recomendação do Conselho sobre contas de aprendizagem individuais¹⁰⁹ e sob a forma de licenças de formação remuneradas e orientação profissional. Apoiar o desenvolvimento de cursos curtos, de qualidade garantida e amplamente reconhecidos, com base na abordagem europeia das microcredenciais¹¹⁰.
- (6) A fim de assegurar a justiça contínua dos sistemas fiscais e de prestações sociais e dos sistemas de proteção social no contexto da transição ecológica, e com base na Recomendação relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de

¹⁰⁷ Recomendação do Conselho, de 15 de março de 2018, relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem (JO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

¹⁰⁸ Recomendação do Conselho, de 10 de março de 2014, relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (JO C 88 de 27.3.2014, p. 1).

¹⁰⁹ Proposta de Recomendação do Conselho relativa às contas de aprendizagem individuais, COM(2021) 773 final.

¹¹⁰ *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability* (não traduzida para português), COM(2021) 770 final.

outrem e por conta própria¹¹¹, os Estados-Membros são incentivados a considerar as seguintes medidas de apoio às pessoas e aos agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, designadamente os que se encontram em situações vulneráveis, a fim de apoiar as transições no mercado de trabalho, incluindo as transições para atividades económicas que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais, prevenir e atenuar a pobreza energética e dos transportes e atenuar os impactos regressivos das medidas políticas:

- (a) Avaliar e, se necessário, adaptar os sistemas de tributação em função dos desafios decorrentes da transição para a neutralidade climática, designadamente desviando a carga fiscal que recai sobre o trabalho e reduzindo a carga fiscal dos grupos de baixos e médios rendimentos para outras fontes que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais, prevenindo e atenuando os impactos regressivos, preservando o caráter progressivo da tributação direta e salvaguardando o financiamento de medidas adequadas de proteção social e de investimento, especialmente as que visam a transição ecológica.
- (b) Avaliar e, se for caso disso, adaptar os sistemas de proteção social e as políticas de inclusão social, tendo em conta os desafios laborais, sociais e de saúde colocados pela transição ecológica, a fim de assegurar a sua permanente adequação e sustentabilidade. Para o efeito, estudar a melhor forma de garantir uma segurança de rendimento adequada, nomeadamente através de regimes inovadores de transição entre empregos, prestações de desemprego e sistemas de rendimento mínimo, adaptada às necessidades decorrentes da transição ecológica. Assegurar igualmente a prestação e o financiamento sustentável de serviços sociais, de saúde e de cuidados prolongados de elevada qualidade, acessíveis e a preços comportáveis, especialmente para as pessoas e os agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, nomeadamente através do investimento em infraestruturas sociais para o acolhimento de crianças, cuidados prolongados e cuidados de saúde.
- (c) Prever, sempre que necessário, e complementando as medidas descritas no ponto 7, alínea a), enquanto estão a ser aplicadas, um apoio direto temporário e especificamente destinado ao rendimento, designadamente para as pessoas e os agregados familiares em situações vulneráveis, com vista a atenuar a evolução negativa dos rendimentos e dos preços, também associado a melhores incentivos para alcançar urgentemente os objetivos climáticos e ambientais necessários, preservando simultaneamente os sinais de preços que apoiam a transição ecológica. Para o efeito, assegurar a disponibilidade de financiamento adequado para essas medidas, nomeadamente melhorando a qualidade das despesas públicas, otimizando a utilização do Fundo Social para o Clima e aproveitando os recursos orçamentais criados pelos impostos sobre a energia e o ambiente e pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia.
- (d) Melhorar a sensibilização para os riscos, a redução dos riscos e as soluções de transferência de riscos no que diz respeito às famílias e às empresas, em especial as micro, pequenas e médias empresas, nomeadamente assegurando a

¹¹¹ Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (JO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

disponibilidade e a acessibilidade dos preços das soluções de seguros, em especial para as pessoas e os agregados familiares em situações vulneráveis.

- (7) A fim de garantir o acesso a serviços essenciais e a habitação a preços acessíveis para as pessoas e os agregados familiares mais afetados pela transição ecológica, em especial os que se encontram em situações vulneráveis, os Estados-Membros são incentivados a considerar as seguintes medidas:
- (a) Mobilizar apoio financeiro público e privado e proporcionar incentivos para investimentos privados em fontes de energia renováveis e eficiência energética, complementados por aconselhamento aos consumidores para gerir melhor a sua utilização de energia e tomar decisões informadas sobre a poupança de energia, com vista a reduzir as suas faturas de energia, visando especialmente os agregados familiares e as comunidades vulneráveis. Para o efeito, assegurar a disponibilidade de financiamento adequado para essas medidas, nomeadamente melhorando a qualidade das despesas públicas, otimizando a utilização do Fundo Social para o Clima e aproveitando os recursos orçamentais criados pelos impostos sobre a energia e o ambiente e pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia.
 - (b) Prevenir e reduzir a pobreza energética através da promoção e aplicação de medidas de melhoria da eficiência energética, incluindo investimentos públicos e privados em habitações para estimular a renovação, nomeadamente no setor da habitação social¹¹². Para o efeito, proporcionar incentivos fiscais, subvenções e empréstimos bem concebidos, bem como aconselhamento conexo, também às micro, pequenas e médias empresas, prestando simultaneamente a devida atenção aos incentivos, em especial entre proprietários e inquilinos, e à evolução dos custos da habitação, nomeadamente para as famílias em situação vulnerável.
 - (c) Capacitar os consumidores de energia, incluindo os agregados familiares em situações vulneráveis, desenvolvendo o autoabastecimento através de regimes individuais de energias renováveis, bem como de outros serviços através das comunidades de cidadãos para a energia¹¹³, acompanhados de medidas e campanhas educativas, com especial destaque para as pessoas em situação vulnerável e os consumidores que vivem em zonas rurais.
 - (d) Prevenir e enfrentar os desafios e obstáculos à mobilidade e aos transportes para os agregados familiares em situações vulneráveis, especialmente em regiões e cidades remotas, rurais e de baixos rendimentos, através de políticas e medidas de apoio adequadas e do desenvolvimento das infraestruturas necessárias, com vista a melhorar a conectividade essencial, permitindo o acesso à educação, à saúde, ao emprego e à participação social. Assegurar, em especial, a disponibilidade, incluindo a frequência, de transportes públicos com baixo nível de emissões e, se for caso disso, promover a adoção de modos

¹¹² Em consonância com a próxima revisão das Orientações relativas a auxílios estatais em matéria de clima, energia e ambiente, cuja aplicação está prevista para 2022.

¹¹³ Tal como definido no artigo 2.º, ponto 11, da Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE (JO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

sustentáveis de mobilidade privada¹¹⁴, com especial incidência na garantia de preços comportáveis, na acessibilidade e na segurança.

- (e) Facilitar o acesso a um consumo sustentável, nomeadamente a nutrição, especialmente para as pessoas e os agregados familiares em situação vulnerável e, em especial, as crianças, e promover oportunidades de poupança de custos ligadas à economia circular. Para o efeito, prever incentivos e ferramentas eficazes, tais como ações de inovação social e iniciativas locais, apoiar programas de reutilização, reparação, doação e partilha, nomeadamente através de empresas da economia social, e promover a educação e a sensibilização para a sustentabilidade ambiental dos aprendentes de todas as idades e em todos os níveis de ensino¹¹⁵.

ELEMENTOS TRANSVERSAIS PARA AÇÕES POLÍTICAS DE APOIO A UMA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA JUSTA

- (8) Para fazer avançar a transição ecológica de forma inclusiva e democrática, integrando objetivos de transição justa desde o início na elaboração de políticas a todos os níveis e assegurando uma abordagem holística da economia que seja eficaz em relação às políticas de transição justa, os Estados-Membros são convidados a:
 - (a) Coordenar a elaboração de políticas a todos os níveis e em todos os domínios de ação relevantes, designadamente no contexto do Semestre Europeu, incluindo a investigação e a inovação, com vista a criar um quadro político integrado e propício que preste a devida atenção aos impactos distributivos, bem como às repercussões positivas e negativas, inclusive nas regiões transfronteiriças, e integre estratégias de avaliação adequadas e sistemáticas, incluindo avaliações *ex ante* e *ex post*.
 - (b) Dar um papel ativo aos órgãos de poder local e regional, dada a sua proximidade com os cidadãos e as empresas locais, na aplicação e no acompanhamento das políticas de transição justa.
 - (c) Envolver os parceiros sociais a nível nacional, regional e local em todas as fases da elaboração das políticas previstas na presente recomendação, inclusivamente através do diálogo social e da negociação coletiva, quando tal for adequado. Além disso, continuar a promover a plena participação dos parceiros sociais na conceção e implementação de vias de transição para os ecossistemas industriais no âmbito da nova estratégia industrial atualizada da UE.
 - (d) Capacitar e habilitar as pessoas, a sociedade civil e as partes interessadas, nomeadamente as organizações que representam as pessoas em situações vulneráveis, incluindo as mulheres, as pessoas com deficiência, os jovens e as crianças, apelando a uma ação climática urgente, e os intervenientes da economia social, nomeadamente através do Pacto Europeu para o Clima¹¹⁶, tendo em vista a sua participação na conceção e execução de políticas,

¹¹⁴ Em consonância com a Comunicação da Comissão intitulada «Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente – pôr os transportes europeus na senda do futuro», COM(2020) 789 final.

¹¹⁵ *Proposal for a Council Recommendation on learning for environmental sustainability* (não traduzida para português), COM(2021) 557 final.

¹¹⁶ Comunicação da Comissão intitulada «O Pacto Europeu para o Clima», COM(2020) 788 final.

recorrendo também a novos modelos participativos que envolvam pessoas em situações vulneráveis.

- (e) Reforçar as capacidades operacionais dos serviços públicos competentes para fornecer orientações e apoio eficazes à aplicação de políticas de transição justa. Em especial, reforçar os serviços públicos de emprego para apoiar as transições no mercado de trabalho e a informação sobre competências, bem como as inspeções do trabalho, a fim de salvaguardar as condições de trabalho. Além disso, mobilizar os serviços sociais e de saúde sempre que adequado, designadamente para apoiar as transições no mercado de trabalho e combater a pobreza energética.
- (9) A fim de garantir a disponibilidade e a qualidade dos dados e elementos de prova necessários para pôr em prática políticas sociais e de mercado de trabalho robustas para uma transição justa para a neutralidade climática, os Estados-Membros são convidados a:
- (a) Reforçar a base factual sobre políticas de transição justa, nomeadamente promovendo a harmonização gradual e a coerência das definições, conceitos e metodologias, nomeadamente com base na Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão sobre a pobreza energética e as ações de acompanhamento no âmbito do Grupo de Coordenação da Pobreza Energética e dos Consumidores Vulneráveis, e utilizando os métodos disponíveis para as avaliações de impacto das políticas. Incluir também estratégias de avaliação e recolha de dados na preparação e conceção de medidas políticas e iniciativas legislativas relevantes.
 - (b) Desenvolver e integrar a utilização de avaliações de impacto (*ex ante*) sólidas e transparentes nos domínios laboral, social e distributivo, como parte das reformas e medidas nacionais em matéria de clima, energia e ambiente.
 - (c) Assegurar um acompanhamento eficaz e transparente e uma avaliação independente (*ex post*) dos efeitos laborais, sociais e distributivos das reformas e medidas nacionais que contribuem para os objetivos climáticos e ambientais, envolvendo os parceiros sociais e outras partes interessadas na identificação de questões de avaliação e, se for caso disso, na conceção e execução de estratégias de avaliação e consulta.
 - (d) Reforçar as ações de investigação e inovação a nível nacional e da UE, nomeadamente através do financiamento do programa Horizonte Europa, a fim de melhorar a modelização e a avaliação da dimensão macroeconómica, social e do emprego das políticas em matéria de alterações climáticas. Promover a participação dos parceiros sociais na execução das ações de investigação e inovação pertinentes, nomeadamente as missões do Horizonte Europa em matéria de «Adaptação às alterações climáticas, incluindo a transformação societal» e «Cidades com impacto neutro no clima e inteligentes», que podem ajudar a desenvolver soluções práticas de apoio à transição ecológica a nível regional e local.
 - (e) Apresentar periodicamente ao público os resultados das avaliações, da prospetiva e dos exercícios de acompanhamento e organizar intercâmbios com os parceiros sociais, a sociedade civil e outras partes interessadas sobre os principais resultados e possíveis ajustamentos.

OTIMIZAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO E PRIVADO

- (10) A fim de proporcionar investimento e apoio financeiro eficazes em termos de custos, em conformidade com o quadro dos auxílios estatais, para abordar os aspetos sociais e do mercado de trabalho de uma transição ecológica justa, explorando simultaneamente as sinergias entre os programas e instrumentos disponíveis e centrando-se nas regiões e nos ecossistemas industriais mais afetados, os Estados-Membros são convidados a:
- (a) Aplicar integralmente as reformas e os investimentos pertinentes no âmbito dos planos de recuperação e resiliência, assegurando a complementaridade com outros fundos.
 - (b) Mobilizar e assegurar uma utilização coerente e otimizada dos instrumentos e opções de financiamento existentes, incluindo assistência técnica, a nível dos Estados-Membros e da UE, para apoiar ações e investimentos relevantes. Os instrumentos de financiamento da UE incluem, em especial, os fundos da política de coesão, o Mecanismo para uma Transição Justa, o InvestEU, o Instrumento de Assistência Técnica, o ERASMUS+, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos (FEG), o programa LIFE e o Fundo de Modernização.
 - (c) Afetar e mobilizar recursos nacionais adequados para contribuir para a aplicação de conjuntos abrangentes de medidas destinadas a assegurar uma transição ecológica justa. Estas medidas devem ser adequadamente financiadas, nomeadamente através da melhoria da qualidade das despesas públicas, da mobilização de mais financiamento privado e/ou da utilização de receitas públicas adicionais, aproveitando também o aumento das receitas provenientes do comércio de licenças de emissão. Ter em conta os aspetos laborais, sociais e distributivos no desenvolvimento de práticas de orçamentação ecológica.
 - (d) Conceber uma combinação equilibrada de medidas nos planos nacionais em matéria de clima social no âmbito do Fundo Social para o Clima proposto, nomeadamente complementando os investimentos ecológicos, se necessário, na pendência do impacto dos investimentos na redução das emissões e das faturas de energia, com medidas temporárias e específicas de apoio ao rendimento para compensar os agregados familiares vulneráveis e aqueles que são utilizadores dos transportes, tendo também em conta, consoante adequado, os desafios específicos por país identificados e as recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu.

AÇÕES FUTURAS PARA UMA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA JUSTA

- (11) Para dar seguimento útil a esta recomendação do Conselho, o Conselho da União Europeia congratula-se com a intenção da Comissão de:
- (a) Continuar a intensificar os intercâmbios com as principais partes interessadas, as pessoas e as comunidades em causa, bem como o intercâmbio de boas práticas, incluindo no contexto das vias de transição dos ecossistemas industriais¹¹⁷, nomeadamente num contexto transfronteiriço e com especial incidência nas regiões e setores mais afetados.

¹¹⁷ Tal como anunciado na estratégia industrial atualizada, como a construção, as indústrias com utilização intensiva de energia ou a mobilidade.

- (b) Apoiar o reforço da adequação, da coerência e da eficácia das políticas de transição justa dos Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos aspetos sociais, laborais e distributivos a ter em conta na conceção, execução, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e das estratégias a longo prazo, eventualmente também no contexto da futura revisão do Regulamento Governação, consoante adequado.
- (c) Reforçar a base de dados, nomeadamente através do acesso a fontes de dados administrativos e, se for caso disso, a dados dos parceiros sociais, das indústrias, da sociedade civil e inquéritos à opinião pública, e atualizar as orientações metodológicas para avaliar os impactos laborais, sociais e distributivos da transição justa e das políticas climática e energética, nomeadamente no contexto do Semestre Europeu, consoante adequado.
- (d) Reforçar o seu acompanhamento regular e a sua análise prospetiva sobre a evolução da pobreza energética e os riscos na UE, incluindo os aspetos sociais e distributivos, também para informar o trabalho do Grupo de Coordenação da Pobreza Energética e dos Consumidores Vulneráveis e de outros grupos de peritos pertinentes.
- (e) Aprofundar a investigação e reforçar os dados relativos à definição, ao acompanhamento e à avaliação dos progressos realizados no sentido de proporcionar um acesso adequado aos serviços essenciais, desenvolvendo também, se for caso disso, o conceito de «pobreza dos transportes», em especial no contexto da transição ecológica para uma economia de bem-estar sustentável.
- (f) Analisar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação no contexto da supervisão multilateral no âmbito do Semestre Europeu, com base nos painéis de avaliação e nos quadros de acompanhamento existentes, complementados por indicadores adicionais, sempre que necessário. Considerar as orientações fornecidas na presente recomendação ao abrigo do Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, em especial no âmbito das suas avaliações durante a próxima atualização dos planos nacionais integrados em matéria de energia e clima em 2023-2024.

Feito em Estrasburgo, em

*Pelo Conselho
O Presidente*