



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 15 декември 2021 г.
(OR. en)

15145/21

Междуинституционално досие:
2021/0421(NLE)

SOC 747
EMPL 562
CLIMA 463
ECOFIN 1266

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 16 декември 2021 г.

До: Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 801 final

Относно: Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 801 final.

Приложение: COM(2021) 801 final



Страсбург, 14.12.2021 г.
COM(2021) 801 final

2021/0421 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на
климата**

{SWD(2021) 452 final}

Обяснителен меморандум

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Европейският зелен пакт¹ („Зеленият пакт“) постави началото на нова стратегия за превръщането на Европейския съюз в устойчиво, справедливо и благоденстващо общество с модерна, кръгова и конкурентоспособна икономика и нулеви нетни емисии на парникови газове през 2050 г. В него се подчертава поетият от Комисията ангажимент за борба с изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда, както и за постигане на приетите съгласно Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата („Парижкото споразумение“) цели за задържане на покачването на температурата в световен мащаб значително под 2°C и полагането на по-нататъшни усилия за задържането ѝ до 1,5°C. Непредприемането на действия по отношение на политиката в областта на климата и околната среда би довело до огромни разходи за хората, особено за тези, които се намират в уязвимо положение, от гледна точка на стандарта на живот, здравето и благополучието. С оглед на пътя към нулеви нетни емисии необходимостта от справедлив преход е неразделна част от Зеления пакт, в който се подчертава, че нито един човек и място не трябва да бъдат забравени.

През юни 2021 г. Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент приеха „Европейски закон за климата“², в който се определя обвързващата цел за неутралност по отношение на климата в Съюза до 2050 г.³ и обвързващата междинна цел за нетно намаление на емисиите на парникови газове в ЕС до 2030 г. с най-малко 55 % в сравнение с нивата от 1990 г. За да се постигнат тези цели, през юли 2021 г. Комисията предложи законодателния пакет „Подготвени за цел 55“. Пакетът съдържа редица съгласувани мерки под формата на законодателни предложения. Сред тях е представеното в пакета предложение за създаване на нов Социален фонд за климата⁴ в размер на 72,2 млрд. евро за периода 2025—2032 г., чиято цел е да подпомага уязвимите домакинства, ползвателите на транспорт и микропредприятията, които са засегнати от въвеждането на търговия с емисии за горива, използвани в автомобилния транспорт и сградния фонд.

Справедливостта и солидарността са определящи принципи на Европейския зелен пакт. На международно равнище държавите членки одобриха по-специално целите на ООН за устойчиво развитие и Парижкото споразумение, в което са посочени *изисквания за справедлив преход на работната сила и създаване на достойни условия на труд и качествени работни места*. Тези цели са потвърдени и съответстват на член 2, параграф 1 от Парижкото споразумение, Стратегическата програма на Европейския съвет за периода 2019—2024 г. и член 2, параграф 2 от Европейския закон за климата, както и Европейския стълб на социалните права. Насоките на Международната организация на труда (МОТ) за справедлив преход към екологично устойчиви

¹ Съобщение на Комисията „Европейският зелен пакт“, COM(2019) 640 final.

² Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 г. за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата) (ОВ L 243, 9.7.2021 г., стр. 1).

³ С нея се цели постигането на посочената в член 2, параграф 1, буква а) от Парижкото споразумение дългосрочна цел по отношение на температурата.

⁴ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Социален фонд за климата, COM(2021) 568 final.

икономики и общества за всички също така осигуряват установена на международно равнище рамка на политиката за справедлив преход. Освен това държавите членки и социалните партньори одобриха Декларацията от Силезия от 2018 г. за солидарност и справедлив преход, приета по време на 24-ата конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP-24) в Катовице, и Декларацията от 2021 г. за подкрепа на условията за справедлив преход в международен план, приета по време на 26-ата конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP-26) в Глазгоу.

За успешен екологичен преход са необходими действия на политиката с цел подпомагане на хората и тяхното активно участие. Визията за справедлив преход към силна, неутрална по отношение на климата социална Европа отразява 20-те принципа на Европейския стълб на социалните права, които бяха прокламирани на срещата на високо равнище в Гьотеборг през ноември 2017 г., и включва „социална нормативна уредба“ за справедливи и добре функциониращи пазари на труда и социални системи в Европа на 21-ви век. Прилагането на Стълба ще осигури справедлив преход, който е от ключово значение за гарантиране на социалното сближаване. Планът за действие на Европейския стълб на социалните права⁵ е насочен към обединяване на силите на всички равнища с цел превръщане на принципите в конкретни действия. В него се определят трите водещи цели на ЕС за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, които бяха приветствани от лидерите на ЕС в Декларацията от Порто от май и от Европейския съвет през юни 2021 г. В плана се подчертава необходимостта от укрепване на европейското социално измерение във всички политики на Съюза, за да се гарантират социалната справедливост и равнопоставеността при прехода към неутралност по отношение на климата.

Съчетан с правилни политики, преходът може да създаде около 1 млн. работни места в ЕС до 2030 г.⁶ и 2 млн. работни места до 2050 г.⁷ По-специално благодарение на прехода могат да се създадат изискващи средна квалификация и осигуряващи средно заплащане работни места⁸, с различно въздействие в различните държави, региони и сектори. Създаването им може да допринесе за смекчаване на поляризацията на пазара на труда, породена от други глобални тенденции — най-вече цифровизацията, да увеличи доходите и като цяло да намали бедността⁹. Както се подчертава в оценките на въздействието на Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. и законодателните предложение от пакета „Подготвени за цел 55“, значителното преразпределяне на работна ръка в рамките на секторите и между тях ще изисква широкомащабни инвестиции в преквалификация и повишаване на квалификацията. Например, макар да се предвижда, че в резултат на климатичния преход е възможно до

⁵ Съобщение на Комисията „План за действие на Европейския стълб на социалните права“, COM(2021) 102 final, 4 март 2021 г.

⁶ Съгласно оценката на въздействието, придружаваща плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. (SWD(2020) 176 final).

⁷ Европейска комисия (2019 г.), „Устойчив растеж за всички: избори за бъдещето на социална Европа. Заетост и социално развитие в Европа, 2019 г.“, 4 юли 2019 г. Въз основа на задълбочен анализ, придружаващ съобщението на Комисията COM(2018) 773.

⁸ Eurofound (2019 г.), „Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement“ (Енергиен сценарий: последици за заетостта от Парижкото споразумение относно изменението на климата), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

⁹ Европейска комисия (2019 г.), „Устойчив растеж за всички: избори за бъдещето на социална Европа. Заетост и социално развитие в Европа, 2019 г.“, глава 5: „Към по-зелено бъдеще: социално въздействие и въздействие върху заетостта на политиките в областта на изменението на климата“, 4 юли 2019 г.

2030 г. в ЕС да бъдат създадени над 160 000 допълнителни работни места в областта на строителството¹⁰, понастоящем са налице видими разлики в уменията при професии, свързани със зеления дизайн, технологиите и материалите в този сектор. Правилните съпътстващи политики могат да намалят и дори да предотвратят енергийната бедност, която се дължи на комбинация от ниски доходи, изразходване на висок дял от располагаемия доход за енергия и ниска енергийна ефективност. Освен това те могат да насърчат достъпа до транспорт на достъпни цени и с ниски емисии и варианти за мобилност, да се справят със социалното изключване и социално-икономическите неравенства, регионалните неравенства и неравенствата по отношение на здравеопазването, да подобрят здравето и благополучието и да насърчат равенството — както в общ план, така и по отношение на хората с увреждания.

За да се реализира напълно потенциалът на екологичния преход в областта на заетостта и социалните въпроси, е от съществено значение да се използват всички налични инструменти и да се въведат правилните съпътстващи политики на равнището на ЕС и държавите членки и на регионално и местно равнище. Обратно, при липсата на добре разработени съпътстващи политики в областта на заетостта и социалните въпроси са налице социално-икономически рискове. Следователно е от съществено значение отговорните органи да въведат подходящи политики, като не нарушават стимулите за изискваните от прехода промени в инвестициите и потреблението. Важен е фактът, че подобни механизми следва да бъдат придружени от мерки, за да се гарантират приобщаващото управление и активното участие на най-засегнатите от екологичния преход.

Въпреки че държавите членки са въвели и подготвят множество действия за насърчаване на справедлив преход към неутралност по отношение на климата, съществува възможност за по-нататъшно подобряване на разработването на политики, които да подкрепят справедливия екологичен преход и да гарантират съгласуваност на усилията между различните съществуващи инструменти на равнището на ЕС и на национално равнище (вж. следващия раздел). Поради това, с цел да предостави на държавите членки допълнителни насоки как да възприемат възможно най-добрия подход към социалните и трудовите аспекти на екологичния преход, Комисията обяви включването до края на 2021 г. на предложение за препоръка на Съвета в пакета „Подготвени за цел 55“. Успоредно с изпълнението на Европейския зелен пакт Комисията следи отблизо и измененията в краткосрочен план на енергийните пазари, които се обуславят основно от развитието на световния пазар, и на 13 октомври 2021 г. представи съобщението „Справяне с нарастващите цени на енергията: набор от мерки за действие и подкрепа“, в което се очертават незабавни мерки за защита на потребителите и предприятията¹¹. Въпросното предстоящо предложение беше посочено и в това съобщение като политическа рамка за подкрепа на справедлив екологичен преход в средносрочен план и за изграждане на устойчивост спрямо всякакви бъдещи промени в цените.

¹⁰ Съобщение на Европейската комисия: Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот, SWD(2020) 550 final, 14 октомври 2021 г. Предвид нуждите от инвестиции в санирането в размер на 275 млрд. евро годишно, както е посочено в съобщението, и възможността чрез инвестициите за модернизирани и енергийна ефективност да се създават 9—20 работни места за всеки инвестиран милион долара (SWD(2021) 623 final), броят може да бъде значително по-висок.

¹¹ COM(2021) 660 final.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в областта на политиката по отношение на аспектите на екологичния преход, свързани със заетостта, уменията, социалните въпроси и разпределението**

В съответствие с политическите насоки на Комисията за периода 2019—2024 г.¹² в Плана за действие на Европейския стълб на социалните права се подчертава, че като част от новата „социална нормативна уредба“ социалните права и европейското социално измерение трябва да бъдат засилени във всички политики на Съюза, както е залегнало в Договорите, по-специално в член 3 от ДЕС и член 9 от ДФЕС, за да се върви напред към по-екологично и по-цифровизирано десетилетие, през което европейските граждани могат да се радват на просперитет. От друга страна в Европейския зелен пакт се предвижда системно включване на устойчивото развитие във всички политики на ЕС, по-специално чрез осъществяване на „зелено“ финансиране и инвестиции и осигуряване на справедлив преход.

В Препоръката на Комисията относно ефективната активна подкрепа за заетостта (ЕАПЗ)¹³ след кризата с COVID-19 се подчертава, че ЕС и държавите членки следва да действат заедно за насърчване на динамично, придружено от създаването на работни места и приобщаващо възстановяване и за улесняване на екологичния и цифровия преход в рамките на европейския пазар на труда. В насоките от 2020 г. за политиките за заетост на държавите членки¹⁴ се посочва, че действията на политиката следва да съчетават мерки за насърчване на търсенето на работна ръка, повишаване на предлагането на работна ръка, подобряване на достъпа до заетост, умения и компетентности и подобряване на функционирането на пазарите на труда и ефективността на социалния диалог, като същевременно се отчита въздействието им в социалната сфера, околната среда и заетостта. В предложения съвместен доклад за заетостта за 2022 г. се подчертава, че инвестирането в повишаване на квалификацията и преквалификация е основен приоритет при насърчването на приобщаващо възстановяване и подпомагането на цифровия и екологичния преход¹⁵. Държавите членки се приканват, наред с другото, да започнат да предоставят подкрепа за преразпределение на работната сила, например чрез добре разработени стимули за наемане на работа и обучение, особено към екологичната и цифровата икономика, като същевременно осигуряват закрила за работниците по време на прехода. Това е в съответствие с предишни свързани препоръки на Съвета, като например относно укрепване на гаранцията за младежта¹⁶ и относно професионалното образование и обучение (ПОО) за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост¹⁷.

¹² Председателят Урсула фон дер Лайен, „Съюз с по-големи амбиции: моята програма за Европа“ — политически насоки за следващата Европейска комисия 2019—2024 г., 16.7.2019 г.

¹³ Препоръка (ЕС) 2021/402 на Комисията от 4 март 2021 г. относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 (ЕАПЗ) (ОВ L 80, 8.3.2021 г., стр. 1).

¹⁴ Решение (ЕС) 2020/1512 на Съвета от 13 октомври 2020 г. (ОВ L 344, 19.10.2020 г., стр. 22).

¹⁵ СОМ (2021) 743 final, Предложение за съвместен доклад за заетостта, 2022 г.

¹⁶ Препоръка на Съвета от 30 октомври 2020 г. относно „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“, и за замяна на Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 372, 4.11.2020 г., стр. 1).

¹⁷ Препоръка на Съвета от 24 ноември 2020 г. относно професионалното образование и обучение (ПОО) за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост (ОВ С 417, 2.12.2020 г., стр. 1).

В рамката на Регламента относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата¹⁸ държавите членки изготвят интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), които обхващат десетгодишни периоди, като вземат предвид дългосрочната перспектива и петте измерения на Енергийния съюз, т.е. енергийната сигурност; вътрешния енергиен пазар; енергийната ефективност; декарбонизацията, научните изследвания, иновациите и конкурентоспособността. Тези НПЕК се актуализират пет години след първото им представяне и впоследствие на всеки десет години. Съгласно член 3, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, в случай че дадена държава членка констатира наличието на значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност, тя следва да включи в своя план национална индикативна цел за намаляване на енергийната бедност, заедно с график за постигане на целите, както и политики и мерки за справяне с енергийната бедност, включително мерки в областта на социалната политика и други относими национални програми¹⁹. Макар че няколко държави членки са разработили конкретни инициативи с цел справяне с енергийната бедност и/или подкрепа за уязвимите потребители, които също така могат да са насочени към потенциалните последици на свързаните с разпределението политики в областта на климата²⁰, в оценката на Комисията през 2020 г. на окончателните НПЕК се стига до заключението²¹, че *голяма част от държавите членки все още се нуждаят от разработване на по-ясни стратегии и цели чрез междусекторен подход за определяне и измерване на социалните последици и последиците за заетостта и уменията и другите последици от разпределението на енергийния преход, както и да обмислят как да се справят с тези предизвикателства.*

Съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби²², който обхваща, наред с другото, Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд+ (ЕСФ+), Кохезионния фонд и Фонда за справедлив преход (ФСП), от държавите членки се очаква да вземат предвид за програмите си, включително по време на междинния преглед, съдържанието на интегрираните си НПЕК и препоръките на Комисията относно тези планове. Териториалните планове за справедлив преход (ТПСП) по ФСП следва да са насочени към справяне със социално-икономическото въздействие на прехода в избрани територии, разчитащи на изкопаеми горива или промишлени дейности, които са с висок интензитет на емисиите на парникови газове, и да включват общ раздел относно националния процес на преход, който се основава на НПЕК. Платформата за справедлив преход беше създадена, за да подкрепя всички съответни заинтересовани страни при използването на ресурсите на Механизма за справедлив преход. Освен Фонда за справедлив преход (стълб 1) механизмът се състои и от специална схема в рамките на InvestEU (стълб 2) и механизъм за отпускане на заеми в публичния сектор (стълб 3).

¹⁸ ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 1.

¹⁹ В член 8, параграф 4 от предложението за преработен текст на Директивата относно енергийната ефективност от държавите членки се изисква да включват информация относно мерките за енергийна ефективност и икономии на енергия при крайното потребление, постигнати в групата на засегнатите от енергийна бедност, уязвимите клиенти и, когато е приложимо, живеещите в социални жилища.

²⁰ Eurofound (2021 г.), „Distributional impacts of climate policies in Europe“ (Въздействие на политиките в областта на климата в Европа върху разпределението), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

²¹ COM(2020) 564 final.

²² Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159).

С три от шестте стълба, определящи обхвата на Механизма за възстановяване и устойчивост, чийто акцент е върху социалните елементи, в плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) се определят значителен брой реформи и инвестиции, които са насочени към аспектите на справедливия преход както по отношение на реформите, така и на инвестициите. Националните планове и оперативни програми трябва да бъдат изпълнени в рамките на настоящия период на финансиране. Въпреки че реформите и инвестициите са проектирани да имат трайно въздействие, поради ограничената продължителност при тях не се предвижда напълно цялостен подход за справедлив преход на национално равнище след 2027 г., по-специално с оглед на целите на ЕС в областта на климата.

По-нататъшните допълнителни действия в тази област се подкрепят от други налични ресурси за финансиране, включително „Еразъм+“, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), Помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU), Модернизационния фонд и приходите от търгове в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ), програмата LIFE+ и програмата „Хоризонт Европа“. По-специално в Регламента за ЕСФ+²³ се предвижда, че ЕСФ+ се стреми да допринесе в съответствие с специфичните цели, определени в него съгласно член 4, параграф 1, за постигането на целите, свързани с по-екологична и нисковъглеродна Европа, чрез подобряване на системите за образование и обучение, необходими за адаптиране на уменията и квалификацията, повишаване на квалификацията на всички, включително на работната сила, и създаване на нови работни места в сектори, свързани с околната среда, климата, енергетиката, както и кръговата икономика и биоикономиката.

За справедливия екологичен преход допринасят няколко други стратегии и планове за действие. Целта на Европейската програма за умения от 2020 г.²⁴ е да се даде възможност на гражданите да учат и да се гарантира, че уменията им са подходящи за двойния преход. В Програмата за умения Комисията обявява редица действия в подкрепа на придобиването на умения за екологичния преход, включително относно индивидуалните сметки за обучение²⁵, европейски подход към микроквалификациите²⁶ и обучение за екологична устойчивост²⁷. С Пакта за уменията²⁸ се цели да се мобилизират заинтересованите страни от частния и публичния сектор да предприемат конкретни действия за повишаване на квалификацията и за преквалификация на хората на пазара на труда и, когато е целесъобразно, да обединяват усилията си в партньорства. Към края на ноември 2021 г. са установени пет такива партньорства²⁹, при които е поет ангажимент за повишаване на квалификацията и за преквалификация

²³ Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).

²⁴ Съобщение на Комисията „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“, COM(2020) 274 final, 1 юли 2020 г.

²⁵ Предложение за Препоръка на Съвета относно индивидуални сметки за обучение, COM(2021) 773 final, 8 декември 2021 г.

²⁶ Предложение за Препоръка на Съвета относно европейски подход към микроквалификациите с цел стимулиране на ученето през целия живот и пригодността за заетост, COM(2021) 770 final, 8 декември 2021 г.

²⁷ Предложение за Препоръка на Съвета относно образованието за екологична устойчивост, COM(2021) 557 final, 8 декември 2021 г.

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

²⁹ Те обхващат следните промишлени екосистеми: автомобилна промишленост, микроелектроника, космическа и отбранителна промишленост; корабостроене; енергия от възобновяеми източници в морето.

на 1,5 млн. души през следващите години. До края на ноември 2021 г. към Пакта за умения са се присъединили повече от 500 членове, включително секторни бизнес организации, големи и малки дружества, университети, доставчици на ПОО, социални партньори, търговски камари, регионални и местни органи и публични и частни служби по заетостта. В актуализираната нова промишлена стратегия на ЕС се подкрепя създаването на работни места в екологичната икономика, като се определят например важните роли на инвестициите в умения, гъвкавите публично-частни партньорства, сътрудничеството за стимулиране на социалния диалог, както и създаването на екологични работни места, например чрез различните общоевропейски съюзи, по-специално относно акумулаторите, чистия водород, пластмасите за кръговата икономика и суровините. Новата програма за потребителите³⁰ има за цел да подкрепя екологичния преход, за да се предоставят нужните права и да се подпомага и позволява на всеки потребител, независимо от финансовото му състояние, да играе активна роля в екологичния преход, без да му се налага специфичен начин на живот и без социална дискриминация³¹.

Освен това дългосрочната визия за селските райони на ЕС³² има за цел да направи селските райони по-силни, по-свързани, устойчиви и проспериращи, също и чрез екологичния преход. На последно място, в стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите за периода 2020—2030 г. се определят седем цели на равнището на ЕС за периода до 2030 г., включително увеличаване на ефективния равен достъп до подходящо несегрегирано жилищно настаняване и основни услуги³³.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Социалната справедливост е включена в структурата на законодателните предложения в пакета „Подготвени за цел 55“. По-специално предложеното преразглеждане на Директивата за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията³⁴ предлага възможности за временно освобождаване на уязвимите домакинства от облагане с по-високи данъци върху енергията. Предложените преработени текстове на Директивата относно енергийната ефективност³⁵ и на Директивата относно енергийните характеристики на сградите³⁶, както и предложеното преразглеждане на Директивата за възобновяемата енергия³⁷, стимулират икономистите на енергия, които

³⁰ Съобщение на Комисията „Нова програма за потребителите. Повишаване на издръжливостта на потребителите за постигане на устойчиво възстановяване“, COM(2020) 696 final.

³¹ Както бе обявено в Новата програма за потребителите, Комисията ще представи законодателно предложение за предоставяне на потребителите на нужните права за екологичен преход.

³² Съобщение на Комисията „Дългосрочна визия за селските райони на ЕС — към по-силни, свързани, устойчиви и проспериращи селски райони до 2040 г.“, COM(2021) 345 final.

³³ Съобщение на Комисията „Съюз на равенство: стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите“, COM(2020) 620 final.

³⁴ Предложение за Директива на Съвета относно преструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (преработен текст), COM(2021) 563 final.

³⁵ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност (преработен текст), COM(2021) 558 final.

³⁶ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 г. относно енергийните характеристики на сградите (изменена с Директива (ЕС) 2018/844/ЕС от 30 май 2018 г.), COM(2021) 802 final.

³⁷ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Директива 98/70/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и за отмяна на Директива (ЕС) 2015/652 на Съвета, COM(2021) 557 final.

могат да бъдат мощен инструмент за намаляване на енергийната бедност. Освен това прилагането на принципа „енергийната ефективност на първо място“ ще гарантира, че решенията за енергийна ефективност, които се разглеждат като първи вариант при вземане на решения в областта на политиката, планирането и инвестициите и други области на политиката, ще бъдат от полза за групите в неравностойно икономическо положение. Предложението за преработен текст на Директивата относно енергийната ефективност включва и специално задължение за държавите членки, които трябва да подкрепят засегнатите от енергийна бедност и уязвимите домакинства, така че те да реализират икономии на енергия. Предложеният Регламент за инфраструктурата за алтернативни горива³⁸ ще гарантира, че инфраструктурата за зареждане с електроенергия и презареждане с гориво за превозни средства с нулеви емисии ще достигне до всички части на Европа и ще бъде достъпна за всички.

Освен това, макар че всяка държава членка ще трябва да допринесе за повишената цел за намаляване на емисиите, се вземат предвид различни отправни точки и възможности. Инструменти като Регламента за разпределяне на усилията³⁹ целят справедливото разпределение на усилията между държавите членки, за да се гарантира солидарността между държавите членки и регионите. Модернизационният фонд⁴⁰ подкрепя десет държави — членки от ЕС с по-ниски доходи в прехода им към неутралност по отношение на климата, като им помага да модернизират своите енергийни системи и да подобрят енергийната си ефективност. Фондът за справедлив преход⁴¹ е създаден с цел справяне със социалното и икономическото въздействие на екологичния преход, като се обръща особено внимание на регионите, промишлените отрасли и работниците, които са изправени пред най-големите предизвикателства по време на прехода.

Предложеният Социален фонд за климата ще спомогне за смекчаване на въздействието върху уязвимите домакинства, ползвателите на транспорт и микропредприятията, които са засегнати в значителна степен от увеличението на цените на изкопаемите горива в резултат на въвеждането на търговия с емисии за горива, използвани в сградния фонд и автомобилния транспорт. Той ще насърчава справедливостта и солидарността в рамките на държавите членки и между тях, като същевременно намалява риска от енергийна бедност и транспортните предизвикателства, като допълва съществуващите механизми. Фондът ще подпомага домакинствата, когато инвестират в енергийна ефективност и екологосъобразно отопление и охлаждане на сградите, включително въвеждането на възобновяема енергия, както и ще финансира достъпа до мобилност с нулеви и ниски емисии. Когато е необходимо, в очакване на въздействието на инвестициите по отношение на намаляването на емисиите и сметките за енергия на уязвимите групи, Фондът ще даде възможност на държавите членки да финансират мерки, предоставящи временно пряко подпомагане на доходите на уязвимите домакинства и домакинствата, които са уязвими ползватели на

³⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива и за отмяна на Директива 2014/94/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, COM(2021) 559 final.

³⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2018/842 за задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021—2030 г., допринасящи за действията в областта на климата в изпълнение на задълженията, поети по Парижкото споразумение, COM(2021) 555 final.

⁴⁰ Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоэффективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814 (текст от значение за ЕИП.), (ОВ L 76, 19.3.2018 г., стр. 3).

⁴¹ Регламент (ЕС) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Фонда за справедлив преход (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 1).

транспорт, с цел да бъде намалено непосредственото въздействие на повишаването на цената на изкопаемите горива в резултат на включването на сградния фонд и автомобилния транспорт в обхвата на Директива 2003/87/ЕО.

Освен това, както е подчертано в оценката на въздействието, придружаваща Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г., и в някои от инициативите от пакета „Подготвени за цел 55“, държавите членки могат допълнително да използват приходите от търгове за квоти по схемата на ЕС за търговия с емисии, от налози и данъци върху цените на енергията и от екологични данъци за подпомагане на групи в неравностойно положение.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението ще се основава на член 292 от ДФЕС във връзка с член 149 от ДФЕС и член 166 от ДФЕС.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Държавите членки ще разработят и подберат мерки и инициативи, за да осигурят справедлив преход към неутралност по отношение на климата, включително специални мерки, които могат да предложат съгласно съществуващото финансиране, инструменти на политиката и механизми за управление.

• Пропорционалност

За постигане на бърз и надежден екологичен преход, с който се изпълняват обвързващите цели, приети в Европейския закон за климата, без никой да бъде забравен, са необходими действия на равнището на Съюза в съответствие с Европейския зелен пакт, Стратегическата програма на Европейския съвет за периода 2019—2024 г., доклада на Европейския парламент „Силна социална Европа за справедливи промени“⁴², доклада на Европейския икономически и социален комитет „Не може да има Зелен пакт без социален пакт“⁴³ и становището на Комитета на регионите „Силна социална Европа за справедливи промени“⁴⁴. Това изисква също така социалните предизвикателства и предизвикателствата в областта на труда, произтичащи от екологичния преход, да бъдат преодолени по съгласуван и ефикасен начин във всички държави членки.

Според публикуваната през септември 2020 обхващаща целия ЕС оценка на Комисията на окончателните интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата⁴⁵, необходими са допълнителни усилия, за да се гарантира чист и справедлив енергиен преход в най-засегнатите региони. Насоките за държавите членки изглеждат необходими и пропорционални предвид мащаба и последиците от предложеното действие.

⁴² Резолюция на Европейския парламент от 17 декември 2020 г. относно силна социална Европа за справедливи промени, (2020/2084(INI)).

⁴³ Становище на Европейския икономически и социален комитет „Не може да има Зелен пакт без социален пакт“ (становище по собствена инициатива), EESC 2020/01591 (ОВ С 341, 24.8.2021 г., стр. 23).

⁴⁴ Становище на Европейския комитет на регионите — „Силна социална Европа за справедливи промени“, COR 2020/02167 (ОВ С 440, 18.12.2020 г., стр. 42).

⁴⁵ COM(2020) 564 final.

За да се избегне ненужна административна тежест за държавите членки, прилагането на предоставените в настоящата препоръка насоки на политиката ще се следи в рамките на процеса на европейския семестър и други съществуващи процеси, по-специално управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, според това кое е подходящо.

- **Избор на инструмент**

Предложеният инструмент е предложение за препоръка на Съвета, което зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност. Той се основава на съществуващите достижения на правото на Европейския съюз и е в съответствие с вида инструменти, които са на разположение за действия на Европейския съюз в областта на заетостта и социалната политика. В него се определят мерки, които трябва да бъдат взети предвид от държавите членки, и се предоставя стабилна основа за сътрудничество на равнището на Европейския съюз в тази област при пълно зачитане на компетентността на държавите членки в съответните области на политиката.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Службите на Комисията вече предприеха редица общи и целенасочени консултативни дейности относно екологичния преход, включително неговите социални и трудови аспекти, главно чрез:

- целенасочени консултации, както и онлайн обществени консултации, проведени през юли 2021 г. и декември 2021 г. като част от законодателните пакети „Подготвени за цел 55“ (напр. схемата на ЕС за търговия с емисии, Директивата за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията, Директивата относно енергийната ефективност, Директивата относно енергийните характеристики на сградите и др.);
- двустранни/многостранни срещи на заинтересованите страни, включително повече от 50 срещи относно преразглеждането на СТЕ, по-специално в контекста на пакета, приет на 14 юли 2021 г.;
- онлайн открита обществена консултация относно Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. (март—юни 2020 г.; над 1000 отговора) след 4-седмична консултация относно първоначалната оценка на въздействието.

Във връзка с подготовката на настоящото предложение за препоръка на Съвета, през октомври и ноември 2021 г. Комисията проведе **целенасочени консултации и обмен** с Комитета по заетостта (КЗ), Комитета за социална закрила (КСЗ), Комитета за икономическа политика (КИП), европейските социални партньори и организациите на гражданското общество, осъществяващи дейност в областта на политиките, свързани с уврежданията, социалните политики и политиките по заетостта.

При консултациите бе предоставена широка подкрепа за инициатива, насочена към социалните и трудовите аспекти на прехода, които гарантират, че никой няма да бъде забравен. По-специално страните се споразумяха като цяло относно необходимостта от няколко елемента: всеобхватни пакети от политики за постигане на справедлив преход, включително мерки за повишаване на квалификацията и преквалификация; правилно използване на съществуващите политики и инструменти за финансиране, като се избягват дублирането и административната тежест; подобро разбиране на социалното въздействие и въздействието върху заетостта на политиките в областта на изменението на климата, включително въздействието върху качеството на работните места, и свързаното наблюдение и докладване въз основа на „действителни данни“ и съответни показатели; интегриране на равенството, но и искания за повече средства и изграждане на капацитет, главно за МСП; интегриране в съществуващите механизми за управление; както и участието на социалните партньори и гражданското общество в разработването и изпълнението на стратегиите в областта на изменението на климата и финансирането за справедливи преходи.

От 29 октомври 2021 г. до 19 ноември 2021 г. Комисията също така отправи **открита покана за представяне на мнения**, като получи 66 отговора от широк кръг от заинтересовани страни: публични органи, европейски и национални социални партньори, организации на гражданското общество в областта на социалните въпроси, но също и организации в областта на климата и околната среда и академични и научноизследователски институции.

Като цяло респондентите изразиха силна подкрепа за дългосрочна стратегия за екологичен преход и приветстваха поставянето на акцент върху аспектите, свързани със заетостта и социалните въпроси. По-специално в няколко коментара беше посочено потенциалното въздействие върху неравенствата, работните места и уменията и беше отправен общ призив за осигуряване на адекватно финансиране, както и на техническа помощ във връзка с наличните за държавите членки инструменти за финансиране, главно чрез съсредоточаване върху уязвимите региони, сектори и групи. В отговорите беше подчертана и нарастващата нужда от инвестиране в инициативи за преквалификация и повишаване на квалификацията, изграждане на капацитет и инфраструктури. Налице беше широка подкрепа за засилването на социалния диалог и колективното договаряне, като някои респонденти призоваха за право на работниците на информация, консултация и съвместно вземане на решения. Освен това в по-голямата част от отговорите бе подчертана необходимостта от детайлно планиране и анализ. В редица отговори бяха посочени други въпроси, главно мерки за пряко подпомагане на доходите на уязвимите работници и домакинства, достъп до основни услуги, включително транспорт, и гарантиране на здравословно и безопасно работно място, което е адаптирано към „екологичните работни места“.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Европейската комисия събира експертни становища в областта на социалните политики, политиките по заетостта и свързаните политики посредством, наред с другото, „Наблюдение на социалното положение“ (НСП)⁴⁶, за да насърчи знанията в областта на социалната политика, социалната закрила и заетостта, като същевременно представя съобразени с политиката и основани на факти изследвания относно

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

настоящото социално-икономическо положение в ЕС. НСП обхваща четири основни области на изследвания: бедност, неравенство по отношение на доходите, социално неравенство, здраве и благополучие; заетост, безработица и резултати на пазара на труда; социалната държава, социални политики и политики на пазара на труда; както и въздействие на глобалните тенденции върху пазара на труда и разпределението.

Като продължение на по-ранни мероприятия по темата през ноември 2021 г. НСП проведе годишния си научноизследователски семинар под наслов „Социални и трудови аспекти на прехода към неутралност по отношение на климата“. Акцентът на мероприятиято бе потенциалното въздействие на екологичния преход върху заетостта, качеството на работата и уменията и други въздействия върху разпределението, като например енергийната бедност и достъпа до основни услуги.

Според основните констатации, обсъдени с експертите, очакваното в общ план въздействие е като цяло положително, като се прогнозира увеличаване на заетостта в секторите на енергоспестяването, строителството и възобновяемата енергия, включително за ниско- и средно квалифицирани работници. За разлика от това се очаква заетостта и заплатите в енергоемки „кафяви отрасли“ с трудно намаляване на емисиите да се понижат, подчертавайки необходимостта от инвестиции в огромното предизвикателство, свързано с повишаването на квалификацията и преквалификацията.

Инструментите на политиката, определени от експертите за насърчаване на справедливия преход, включваха данъци, трансфери, субсидии и разпоредби, като всеки от тях съдържа различни равнища на справедливост и ефикасност. Експертите постигнаха широко съгласие относно значението на компенсирането — посредством трансфери и субсидии — на някои регресивни или непропорционални ефекти, по-специално за домакинствата с ниски доходи и с по-ниски средни доходи, като също така ще се постигне и гарантира социалното приемане на мерките на политиката.

По време на семинара бяха установени и области, които биха спечелили от по-нататъшни научни изследвания, включително относно: а) геопространственото измерение на последиците, свързани със заетостта, социалните въпроси и разпределението, от действията в областта на климата, включително чрез допълнителни симулации, обхващащи всички държави от ЕС, и оценка на въздействието в зависимост от площта и степента на урбанизация; б) интегриране на макро- и микромоделите, включително по-подробно моделиране на преходите на пазара на труда, особено между секторите, и свързаните с това потребности от социални инвестиции в подкрепа на преквалификацията и повишаването на квалификацията; в) интегриране на моделите за разпределение на прихода и за бюджета на домакинството в основните макромоделите, както и г) разработването на показатели за „екологизиране“ на задачите, работните места и уменията.

- **Оценка на въздействието**

В предложения инструмент — препоръка на Съвета — се предлагат насоки относно прилагането на социални политики, политики по заетостта и свързани политики с цел справяне с предизвикателствата на екологичния преход. Тъй като обаче инструментът предоставя на държавите членки гъвкави насоки по отношение на избора и изготвянето на мерките, не се изисква оценка на въздействието.

В придружаващия работен документ на службите на Комисията се предоставя преглед и се обсъждат наличните доказателства, на които се основават препоръчаните интервенции в областта на политиката, като се надграждат анализите, представени в съответните доклади за оценка на въздействието, придружаващи съобщението за Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. и инициативите от пакета „Подготвени за цел 55“. В документа са включени нови доказателства от извършени от Европейската комисия допълнителни анализи, включително актуализации на показателите за енергийна бедност по доходи за държавите членки, чиито данни за 2020 г. са вече налични в базата данни от статистически данни на Общността за доходите и условията на живот (EU-SILC). И накрая, при него се извлича полза от отзивите, получени по време на проведените през есента на 2021 г. целенасочени консултации, когато Европейската комисия се свърза, наред с други, с държави членки, социални партньори, гражданското общество, включително с млади хора, и експерти в областта на анализа на пазара на труда, социалната политика и справедливия преход.

Някои от най-подходящите доказателства се отнасят до следните аспекти на политиката:

Демонстриране на начина, по който потенциалът на прехода за създаване на работни места зависи както от активната подкрепа за преходите на пазара на труда и създаването на работни места, така и от способността на работниците да придобиват система от умения, адаптирана към пазара на труда и индустриалния пейзаж, който се характеризира с екологични работни места и благоприятни за климата производствени процеси.

Предоставяне на основани на моделиране доказателства за способността за изместване на данъчните приходи от труда към генерирането на свързани с климата приходи с цел да се интернализират отрицателните външни последици за околната среда чрез насърчаване на принципа „замърсителят плаща“ и да се подобрят резултатите на пазара на труда, като същевременно се намалява излагането на опасности от околната среда, не на последно място за най-уязвимите, както и за способността за смекчаване на свързаните с разпределението неблагоприятни последици чрез целенасочени мерки, прехвърлящи обратно приходите от данъци върху енергията и от ценообразуването на въглеродните емисии към най-засегнатите домакинства, по-специално тези, които са уязвими.

Подчертаване на начина, по който целенасочените инвестиции в енергийна ефективност, декарбонизация на отоплението, охлаждането и транспорта, достъп до основни услуги, включително алтернативни решения за устойчива мобилност, и повишаване на осведомеността, допълнени при необходимост с временно и целенасочено пряко подпомагане на доходите за уязвими потребители и домакинства, могат да осигурят справедлив и приобщаващ енергиен преход, като се поставя акцент върху най-засегнатите хора и домакинства, по-специално тези, които са уязвими.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Не е установено отрицателно въздействие върху основните права. Напротив, инициативата насърчава правата, заложили в Хартата на основните права на Европейския съюз, включително дяловете „Равенство“ и „Солидарност“, като например справедливи и равни условия на труд (член 31), правото на образование (член 14) и правото на социална сигурност и социална помощ (член 34), което се отнася до обезщетенията за социалната сигурност и до социалните служби, които осигуряват закрила в определени случаи, както и правото на социална помощ и на помощ за жилище.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Настоящото предложение за препоръка не изисква допълнителни ресурси от бюджета на ЕС.

Възможностите за финансиране от бюджета на ЕС, свързани със справедливия преход към неутралност по отношение на климата, са вече налични в съответствие с политиката по отношение на целите и логиката на интервенция на различните фондове и програми⁴⁷.

Препоръката включва насоки, отнасящи се до националните бюджети, и тяхната възможна роля при изпълнението на препоръката.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Предлага се Комисията да осъществява мониторинг на изпълнението на настоящата препоръка на Съвета в сътрудничество с държавите членки и в контекста на европейския семестър.

Освен това се предлага държавите членки да вземат предвид настоящата препоръка на Съвета при актуализирането на своите интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) през 2023 г. (за проекти на НПЕК) и през 2024 г. (за окончателните НПЕК) в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата („Регламента относно управлението“) и в своите национални доклади за напредъка в областта на енергетиката и климата в съответствие с член 17 от посочения регламент. По-специално препоръката следва да осигури информация, която да се използва при интегрирането на аспектите на справедливия преход в мерките и действията, предвидени съгласно всяко от петте измерения на Енергийния съюз, както е посочено в член 1, параграф 2 от Регламента относно управлението. Препоръката следва също така да насочва специфичните национални действия и мерки за намиране на подход към аспектите на заетостта, уменията, енергийната бедност, социалните въпроси и разпределението в рамките на вътрешния енергиен пазар, на който държавите членки избират да предприемат такива действия, като по този начин подкрепя държавите членки, по-специално онези със значителен брой домакинства в положение на енергийна бедност, да очертаят в своите интегрирани НПЕК подходящи политики и мерки за решаване на проблема в съответствие с член 3, параграф 3г, включително мерки на социалната политика и други съответни национални програми и политики.

Чрез въведения механизъм за многостранен за надзор и механизми за управление Комисията ще анализира възможното въздействие на прехода, ще установи най-засегнатите лица и, когато е уместно, ще отправи към държавите членки специфични за всяка държава препоръки в контекста на европейския семестър, като се основава на насоките за заетостта и социалните политики на държавите членки.

⁴⁷ Преглед на съответните инструменти за финансиране и техните взаимовръзки, както и тяхната роля при предприемане на действия по препоръките, отправени в рамките на настоящото предложение, както е посочено по-подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията (SWD(2021) 452).

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

- **Подробно разяснение на специфичните разпоредби на предложението**

В параграфи 1 и 2 се посочват предметът, целите и структурата на настоящата препоръка.

В параграф 3 се съдържат определенията, които трябва да се прилагат за целите на препоръката.

В параграфи 4—7 на държавите членки се препоръчва да създадат и прилагат всеобхватни и съгласувани пакети от политики за справедлив екологичен преход с оглед предоставянето на активна подкрепа за качествена заетост; гарантиране на достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот; предоставяне на справедливи данъчни облекчения и системи за социална закрила; осигуряване на достъп до основни услуги и жилища на достъпни цени като част от прехода към неутралност по отношение на климата.

В параграфи 8 и 9 на държавите членки се препоръчва да създадат и прилагат други междусекторни елементи, които насърчават справедлив и приобщаващ екологичен преход, по-специално с оглед гарантиране на приобщаващ подход, обхващащ цялата икономика, и осигуряване на солидна доказателствена база, която е необходима за въвеждането на стабилни социални политики и политики на пазара на труда, насърчаващи справедлив и приобщаващ преход.

В параграф 10 на държавите членки се препоръчва да използват оптимално публичното и частното финансиране с оглед предоставянето на ефективна финансова подкрепа, по-специално чрез ангажиране и разгръщане на подходящи национални ресурси; разработване на подходяща система от мерки в националните планове съгласно предложението Социален фонд за климата; както и гарантиране на съгласувано и оптимално използване на финансирането, свързано със справедливия преход на всички равнища, включително на равнището на ЕС.

В параграф 11 се приветства намерението на Комисията да предприеме последващи действия във връзка с препоръката на Съвета, по-специално с оглед насърчаване на открит дебат относно справедливия преход, подобряване на данните и методологичната база и мониторинг, прогнозен анализ и преглед на напредъка по прилагането на настоящата препоръка в контекста на многостранния надзор, по-специално в рамките на европейския семестър и в контекста на Енергийния съюз и на действията в областта на климата.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 166, параграф 4 и член 292 във връзка с член 149 от него.

Като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Емисиите на парникови газове трябва спешно да се ограничат, по-специално за да се забави повишаването на морското равнище и да се намали вероятността от крайно неблагоприятни метеорологични явления, които вече засягат всеки регион по света⁴⁸, и за да се намалят икономическите и социалните разходи, свързани с последиците от глобалното затопляне⁴⁹. Съюзът и неговите държави членки са страни по Парижкото споразумение, прието съгласно Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) през декември 2015 г. („Парижкото споразумение“)⁵⁰, което задължава страните по него да задържат покачването на средната температура в световен мащаб значително под 2°C над нивата от прединдустриалния период и да полагат по-нататъшни усилия за ограничаване на покачването на температурата до 1,5°C над нивата от прединдустриалния период.
- (2) Изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда представляват сериозни заплахи, които изискват незабавни действия, както беше потвърдено съвсем наскоро в шестия доклад за оценка, изготвен от Междуправителствения комитет по изменението на климата (МКИК), относно изменението на климата от гледна точка на физиката. Човешките страдания и икономическите загуби, произтичащи от по-честите крайно неблагоприятни явления, свързани с климата — като например наводнения, горещи вълни, засушавания и горски пожари — престават да бъдат нещо изключително. В ЕС тези загуби вече възлизат на средно над 12 млрд. евро годишно⁵¹. Въпросните

⁴⁸ Междуправителствен комитет по изменението на климата (МКИК), 2021 г.: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. (Изменението на климата: изменението на климата от гледна точка на физиката, 2021 г.). Принос на работна група I към шестия доклад за оценка, изготвен от Междуправителствения комитет по изменението на климата.

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

⁵⁰ Парижко споразумение (ОБ L 282, 19.10.2016 г., стр. 4).

⁵¹ Европейска комисия (2021 г.), проучване PESETA IV „Въздействие на изменението на климата и адаптирането към него в Европа“, Съвместен изследователски център, Севиля, <http://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv>.

загуби могат да достигнат допълнителни 175 млрд. евро (1,38 % от БВП на ЕС) годишно, в случай че глобалното затопляне достигне 3°C над нивата от преиндустриалния период, за разлика от 65 млрд. евро при 2°C и 36 млрд. евро годишно при 1,5°C. Това би навредило диспропорционално на определени групи, особено на хора, които вече са в уязвимо положение, и региони, които вече са изправени пред предизвикателства.

- (3) В Европейския зелен пакт⁵² се определя стратегия как Съюзът да стане първият неутрален по отношение на климата континент и да се превърне в устойчиво, по-справедливо и по-проспериращо общество, което зачита пределите на планетата. Необходимостта от справедлив преход е неразделна част от Зеления пакт, в който се подчертава, че нито един човек и място не трябва да бъдат забравени. В Европейския закон за климата⁵³ се определя обвързваща обща за целия Съюз цел за неутралност по отношение на климата до 2050 г. и обвързваща междинна цел за нетно вътрешно намаление на емисиите на парникови газове през 2030 г. с най-малко 55 % в сравнение с нивата от 1990 г. Целта на 8-ата програма за действие за околната среда до 2030 г.⁵⁴ е да се опази, съхрани и увеличи природният капитал на Съюза, както и да се защитят здравето и благоденствието на гражданите от свързани с околната среда рискове и въздействия.
- (4) Трансформацията към неутрални по отношение на климата икономика и общество изисква всеобхватни действия на политиката и значителни инвестиции в редица области, като например действия в областта на климата, енергетиката, околната среда, промишлеността, научните изследвания и иновациите⁵⁵. С цел постигане на обвързващата цел на равнището на Съюза за 2030 г. на 14 юли 2021 г. Комисията представи пакета „Подготвени за цел 55“⁵⁶. Пакетът включва предложения за актуализиране на съответното законодателство, включително схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)⁵⁷, Директивата за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията, Директивата относно енергийната ефективност и Директивата за възобновяемата енергия, Регламента относно стандартите за емисиите на CO₂ за леки автомобили и микробуси, Регламента за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, Директивата за инфраструктурата за алтернативни горива и Регламента за разпределяне на усилията по отношение на сектори извън

⁵² Съобщение на Комисията „Европейският зелен пакт“, COM(2019) 640 final.

⁵³ Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 г. за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата) (ОВ L 243, 9.7.2021 г., стр. 1).

⁵⁴ Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2030 г., COM(2020) 652 final.

⁵⁵ По отношение на инфраструктурата например през това десетилетие Европа ще се нуждае от приблизително 350 млрд. евро допълнителни инвестиции годишно само за да постигне целта си за намаляване на емисиите в енергийните системи до 2030 г., както и от 130 млрд. евро за други цели в областта на околната среда.

⁵⁶ Съобщение на Комисията „Подготвени за цел 55“ („Fit for 55“): постигане на целта на ЕС в областта на климата до 2030 г. по пътя към неутралност по отношение на климата, COM(2021) 550 final.

⁵⁷ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза, Решение (ЕС) 2015/1814 относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара за схемата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове и Регламент (ЕС) 2015/757, COM(2021) 551 final.

настоящата СТЕ, а именно секторите на транспорта и строителството. Той също така включва нови законодателни предложения, по-специално за подпомагане на използването на по-чисти горива в секторите на въздушния и морския транспорт, както и за въвеждане на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите и създаване на Социален фонд за климата, което е пряко свързано с предложеното въвеждане на схема за търговия с емисии за горива, използвани в сградния фонд и автомобилния транспорт. Пакетът „Подготвени за цел 55“, заедно с предприетите на равнището на ЕС мерки за подкрепа и насърчаване на необходимите публични и частни инвестиции, ще спомогнат за подпомагането и ускоряването на развитието на нови пазари — например за чисти горива и превозни средства с ниски емисии — като по този начин ще се намалят разходите за устойчивия преход както за предприятията, така и за гражданите.

- (5) В стратегическата програма на Европейския съвет за периода 2019—2024 г. държавите членки се ангажират да гарантират справедлив преход към неутралност по отношение на климата, който е приобщаващ и при който никой няма да бъде забравен. На международно равнище държавите членки подкрепиха целите на ООН за устойчиво развитие и ратифицираха Парижкото споразумение, в което се посочват изискванията на справедливия преход на работната сила и насърчаването на достойни условия на труд и качествени работни места. Насоките на Международната организация на труда предоставят установена на международно равнище рамка на политиката за справедлив преход към екологично устойчиви икономики и общества за всички⁵⁸. Освен това 54 от подписалите страни (държави и социални партньори), включително Европейската комисия от името на Европейския съюз⁵⁹ и 21 отделни държави — членки на ЕС, подкрепиха Декларацията от Силезия от 2018 г. за солидарност и справедлив преход, приета по време на COP-24 в Катовице. Европейският съюз и 10 отделни държави членки подписаха Декларацията от 2021 г. за подкрепа на условията за справедлив преход в международен план, приета по време на COP-26 в Глазгоу, като се ангажираха да включат информацията относно справедливия преход в изготвяните на всеки две години доклади за прозрачността в контекста на докладването на политиките и мерките за постигане на нашите национално определени приноси.
- (6) Справедливостта и солидарността са определящи принципи на политиките на Съюза за екологичен преход и са необходими за получаването на широка и устойчива обществена подкрепа за него. В Европейския зелен пакт се подчертава, че преходът трябва да бъде справедлив и приобщаващ, да поставя хората на първо място и при него да се обръща специално внимание на подкрепата на онези региони, промишлени отрасли, работници, домакинства и потребители, които ще се изправят пред най-големите предизвикателства. Освен това в съобщението относно силна социална Европа за справедливи промени⁶⁰ се подчертава, че Европейския зелен пакт ще предостави на Европа инструменти, с

⁵⁸ В насоките се определя концепцията за справедлив преход и се отправя призив към създателите на политики и социалните партньори да насърчават справедлив преход на глобално равнище.

⁵⁹ Генералният секретариат на Съвета, 14545/1/18 REV1 от 26 ноември 2018 г.

⁶⁰ Съобщение на Комисията „Силна социална Европа за справедливи промени“, COM(2020) 14, начало на обществената консултация за Плана за действие на Европейския стълб на социалните права.

които да постигне повече, що се отнася до сближаването във възходяща посока, социалната справедливост и споделеното благоденствие.

- (7) В Плана за действие на Европейския стълб на социалните права⁶¹ се подчертава, че са необходими единство, координация и солидарност, за да се върви напред към по-екологично и по-цифровизирано десетилетие, през което европейските граждани могат да се радват на просперитет. В него се предлагат три водещи цели на ЕС за 2030 г., а именно, че поне 78 % от населението на възраст между 20 и 64 години следва да бъде трудово заето до 2030 г.⁶²; най-малко 60 % от всички възрастни лица следва да участват в обучение всяка година⁶³; броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, следва да бъде намален с поне 15 милиона до 2030 г.⁶⁴. Тези водещи цели за 2030 г. бяха одобрени от лидерите на ЕС в декларацията от Порто от май 2021 г.⁶⁵ и от Европейския съвет през юни 2021 г.
- (8) С въвеждането на правилните придружаващи политики⁶⁶ екологичният преход може да създаде сумарно около 1 млн. допълнителни качествени работни места⁶⁷ в ЕС до 2030 г. и 2 млн. до 2050 г.⁶⁸ в сектори като строителство, информационни и комуникационни технологии или енергия от възобновяеми източници, като същевременно се ограничава продължителното намаляване на работните места със средна квалификация в резултат на автоматизацията и цифровизацията. При песимистичен сценарий обаче въздействието на екологичния преход към неутралност по отношение на климата, съчетано с неподходящ набор от политики, може да предполага загуба на работни места и БВП до 0,39 % в Съюза и загуба на работни места до 0,26 %⁶⁹.
- (9) Въздействието на екологичния преход върху бизнеса и заетостта ще варира в зависимост от сектора, професията, региона и държавата, което предполага промени в работните места в секторите и промишлените екосистеми, както и

⁶¹ Съобщение на Комисията „План за действие на Европейския стълб на социалните права“, COM(2021) 102 final. Европейският стълб на социалните права, прокламиран и подписан от Съвета на Европейския съюз, Европейския парламент и Комисията на срещата на високо равнище в Гьотеборг през ноември 2017 г., е насочващият компас на Съюза към силна социална Европа.

⁶² За да се постигне тази обща цел, Европа трябва да се стреми да намали най-малко наполовина разликата в заетостта между мъжете и жените в сравнение с 2019 г.; да намали дела на младите хора (15—29), незаети с работа, образование или обучение (NEET), на 9 % и да увеличи предоставянето на формално образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ).

⁶³ По-специално най-малко 80 % от лицата на възраст между 16 и 74 години следва да притежават основни цифрови умения, а броят на учениците, които напускат преждевременно училище, следва да бъде намален още повече и да се увеличи участието в гимназиалния етап на средното образование.

⁶⁴ От 15 млн. души, при които бедността или социалното изключване следва да бъдат преодолені, най-малко 5 млн. следва да бъдат деца.

⁶⁵ Европейски съвет, Декларация от Порто, 8.5.2021 г.

⁶⁶ Съобщение на Комисията „Подготвени за цел 55“ („Fit for 55“): постигане на целта на ЕС в областта на климата до 2030 г. по пътя към неутралност по отношение на климата, COM(2021) 550 final.

⁶⁷ Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща съобщението „Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. — Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани“, SWD(2020) 176 final. Прогнози, основани на E-QUEST, с използването на сценария с „по-ниско данъчно облагане на нискоквалифициран труд“.

⁶⁸ Европейска комисия (2019 г.), „Устойчив растеж за всички: избори за бъдещето на социална Европа. Заетост и социално развитие в Европа, 2019 г.“, 4 юли 2019 г. Въз основа на задълбочен анализ, придружаващ съобщението на Комисията COM(2018) 773.

⁶⁹ SWD(2020) 176 final.

значително преразпределяне на работна ръка между тях⁷⁰. Преструктурирането и приспособяването в съответните дружества, сектори и екосистеми изискват разработване на нови бизнес модели и значително преразпределяне на работна ръка между сектори и региони. Очаква се например загуба на работни места в някои минни дейности или производството на енергия на основата на изкопаеми горива, както и в части от автомобилния сектор. От друга страна, очаква се почвата на нови възможности за работа в кръгови дейности за запазване на стойността, устойчивия транспорт и производството на енергия. Поради това държавите членки трябва да следват подробни подходи, като поставят акцент върху отделните засегнати региони и екосистеми, във връзка със социалните партньори и/или местните и регионалните органи и заинтересовани страни.

- (10) Чрез създаване на възможности за качествени работни места за всички, като същевременно се предприемат мерки за намаляване и предотвратяване на енергийната и транспортната бедност, екологичният преход може да допринесе за повишаване на доходите и намаляване на неравенствата и бедността като цяло⁷¹. По този начин той може да спомогне за справяне с вече съществуващите социално-икономически неравенства и социално изключване, за подобряване на здравето и благополучието и за насърчаване на равенството. Особено внимание следва да се обърне на определени групи от населението, главно такива, които вече се намират в уязвимо положение. Това включва по-специално домакинства с ниски и по-ниски от средните доходи, които харчат голяма част от доходите си за основни услуги като енергия, транспорт и жилищно настаняване, както и микропредприятията, малките и средните предприятия. Резултатите от моделирането показват, че дали екологичните данъци са прогресивни или регресивни ще зависи до голяма степен от замисъла на инструмента, включително например степента, до която намаляването на данъка върху доходите или други варианти за рециклиране на приходите са насочени към лицата с по-ниски доходи⁷².
- (11) Кръговите дейности за запазване на стойността (включително поправка, повторна употреба, преработване и бизнес модели за ориентиране към услуги) могат да насърчат финансово приемливия и устойчив достъп до стоки и услуги. Те също така създават работни места и възможности за работа, изискващи различни нива на уменията, включително за жени, хора с увреждания и групи в уязвимо положение, като в тези области осъществяват дейност предприятия от социалната икономика. Посредством избягването на нови покупки те значително намаляват въглеродните емисии, като същевременно създадените работни места

⁷⁰ SWD(2020) 176 final.

⁷¹ Европейска комисия (2019 г.), „Устойчив растеж за всички: избори за бъдещето на социална Европа. Заетост и социално развитие в Европа, 2019 г.“, глава 5, 4 юли 2019 г. и Европейската комисия (2020 г.), „Да не забравяме никого и да се стремим към повече: справедливост и солидарност в европейската социална пазарна икономика“. Заетост и социално развитие в Европа, 2020 г., глава 4.2.2, 15 септември 2020 г. Цялостната бедност в този контекст се измерва с помощта на договорения показател за степента на риск от бедност в съответствие с набора от социални показатели и свързаната водеща цел за 2030 г. съгласно Плана за действие на Европейския стълб на социалните права.

⁷² Институт за европейска политика в областта на околната среда (IEEP) (2021 г.), Green taxation and other economic instruments: internalising environmental costs to make the polluter pay (Екологично данъчно облагане и други икономически инструменти: интернализиране на разходите за околната среда с цел замърсителят да започне да плаща).

са в близост до продуктите, които трябва да се поддържат, ремонтират или споделят.

- (12) Съгласно последните налични данни в EU-SILC за 2019/2020 г.⁷³ енергийната бедност е засегнала около 8 % от населението на ЕС, т.е. повече от 35 млн. души, които не са били в състояние да поддържат адекватно отопление в домовете си, като са налице значителни разлики между държавите членки и между групите доходи⁷⁴. По прогнози на Обсерваторията на енергийната бедност повече от 50 милиона домакинства в Европейския съюз са засегнати от енергийна бедност. Енергийната бедност, произтичаща от комбинацията от ниски доходи, изразходване на висок дял от разполагаемия доход за енергия и ниска енергийна ефективност, от известно време е голямо предизвикателство за Съюза. Тази форма на бедност засяга не само домакинствата с ниски доходи, но и домакинствата с по-ниски средни доходи в много държави членки⁷⁵. Домакинствата, чиито енергийни нужди са над средните, а именно домакинствата, които включват семейства с деца, хора с увреждания и възрастни хора, също така са по-податливи на енергийна бедност⁷⁶ и на последиците от нея. Жените, и по-специално самотните родители и възрастните жени⁷⁷, също са особено засегнати от енергийната бедност. В допълнение към енергийната бедност все повече се признава концепцията за транспортна бедност, при която определени категории от населението не могат да постигнат необходимото в социален и материален аспект ниво на транспортни услуги. Без правилните съпътстващи мерки за намаляване и предотвратяване на енергийната и транспортната бедност тези рискове се задълбочават, най-вече поради интернализацията на разходите за емисии при ценообразуването или на разходите за адаптиране към алтернативи с по-висока ефективност и по-ниски емисии.
- (13) Принципите на социалната справедливост са здраво вградени в структурата на съответните рамки в областта на климата, енергетиката и околната среда на равнището на Съюза⁷⁸, включително чрез принципа „замърсителят плаща“ и разпределението на усилията между държавите членки, както и в известно преразпределение на квотите по СТЕ за целите на солидарността, растежа и взаимовръзките в рамките на Съюза и използването им за Модернизационния фонд, който осигурява принос във връзка със значителните нужди от инвестиции на държавите членки с по-ниски доходи за модернизиране на техните енергийни системи. Освен това рамката на законодателството на ЕС в

⁷³ Наличните данни от 2019 г. на EU-SILC за всички държави членки, все още не са налични данни от 2020 г. за всички държави членки.

⁷⁴ Освен това до 6,2 % от европейските граждани, т.е. над 27 млн. души имат просрочени задължения за плащане на сметки за комунални услуги.

⁷⁵ SWD(2019) 579 final.

⁷⁶ Вж. доклад от семинара относно „енергийната бедност“, организиран на 9 ноември 2016 г. за Комисията на ЕП по промишленост, изследвания и енергетика (ITRE).

⁷⁷ Вж. „Gender perspective on access to energy in the EU“ (Перспектива, свързана с пола, относно достъпа до енергия в ЕС) (europa.eu), Полът и енергетиката], Европейски институт за равенство между половете (europa.eu), GFE-Gender-Issues-Note-Session-6.2.pdf (oecd.org).

⁷⁸ Социалната справедливост е включена и в структурата на предложенията на Комисията, които са част от пакета „Подготвени за цел 55“, включително предложенията относно Директивата за данъчно облагане на енергийни продукти и електроенергията, Директивата относно енергийната ефективност, Директивата за възобновяемата енергия, Директивата за инфраструктурата за алтернативни горива, Регламента за разпределение на усилията и предложението за създаване на Социален фонд за климата.

областта на енергийната политика предоставя на държавите членки инструменти, които да гарантират защитата на енергийно бедните и уязвимите битови клиенти, като същевременно се избягват нарушения на пазара⁷⁹. Въпреки че тези инструменти спомагат за улесняването на екологичния преход, те са предназначени да предоставят средствата за по-цялостно гарантиране на необходимата защита, както е показано например в наскоро публикувано съобщение „Справяне с нарастващите цени на енергията: набор от мерки за действие и подкрепа“⁸⁰. Освен това създаването на Социален фонд за климата в размер на 72,2 млрд. евро за периода 2025—2032 г. ще подпомогне уязвимите домакинства, ползвателите на транспорт и микропредприятията, които са засегнати от въвеждането на търговия с емисии за горива, използвани в автомобилния транспорт и сградния фонд⁸¹. Фондът улеснява справянето с въздействието върху обществото чрез мерки и инвестиции, предназначени за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива посредством повишаване на енергийната ефективност на сградите, декарбонизация на отоплението и охлаждането на сградите, включително интегриране на енергия от възобновяеми източници, и предоставяне на подобрен достъп до мобилност и транспорт с нулеви и ниски емисии в полза на уязвимите домакинства, уязвимите микропредприятия и уязвимите ползватели на транспорт, допълнени с временно пряко подпомагане на доходите на уязвимите домакинства, включително уязвимите ползватели на транспорт, когато е необходимо.

- (14) Държавите членки разполагат с редица инструменти, за да определят и координират своите действия за справедлив преход. В националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) следва да се направи оценка на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност и да се посочат мерките, необходими за справяне със социалните и териториалните последици от енергийния преход⁸². В териториалните планове за справедлив преход (ТПСП) следва да се определят териториите, които отговарят на условията за допустимост за получаване на подкрепа от Фонда за справедлив преход до 2027 г.⁸³. Във финансираните по линия на NextGenerationEU национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) се определят реформи и инвестиции за насърчаване на екологичния преход, приобщаващия растеж,

⁷⁹ Член 5 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (Текст от значение за ЕИП.) (ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125); член 3 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (Текст от значение за ЕИП) (ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 94).

⁸⁰ COM(2021) 660 final, 13 октомври 2021 г.

⁸¹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Социален фонд за климата, COM(2021) 568 final.

⁸² Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 1).

⁸³ Регламент (ЕС) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Фонда за справедлив преход (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 1).

социалното и териториалното сближаване, устойчивостта и перспективите за следващото поколение с хоризонт на изпълнение до 2026 г.⁸⁴

- (15) Въз основа на принципите и политиките на Европейския зелен пакт и по-специално на Европейския стълб на социалните права е налице възможност за подобряване на разработването на политики по всеобхватен и междусекторен начин и гарантиране на съгласуваност на усилията за разходване на равнището на ЕС и на национално равнище. Като признава в оценката си на окончателните НПЕК⁸⁵, че те осигуряват някои показатели и политики относно енергийната бедност, Комисията обаче стига до заключението, че те невинаги осигуряват ясно приоритизиране на нуждите от финансиране за справедлив преход, нито за преквалификацията и повишаването на квалификацията или подпомагането на корекциите на пазара на труда. ТПСП следва да са насочени към избрани територии и поради това не се очаква да съдържат цялостна стратегия и политики за справедлив преход на национално равнище. Макар че реформите и инвестициите, които те подкрепят и за чието финансиране спомагат, са предназначени за осигуряване на трайно въздействие, и ТПСП, и ПВУ са ограничени във времето. Някои действия за справедлив преход се прилагат и в контекста на други програми и инициативи, по-специално фондовете на политиката за сближаване. Социалните планове във връзка с климата ще имат важна роля за оценката на най-засегнатите и уязвими групи в контекста на въвеждането на търговия с емисии за горива, използвани в автомобилния транспорт и сградния фонд.
- (16) Справедливият преход към неутралност по отношение на климата в Съюза до 2050 г. ще гарантира, че никой няма да бъде забравен, по-специално най-засегнатите от екологичния преход работници и домакинства и главно тези, които вече се намират в уязвимо положение. Във връзка с това, както е определено в настоящата препоръка, държавите членки следва да въведат всеобхватни пакети от политики⁸⁶, да укрепят междусекторните елементи, които насърчават справедливия екологичен преход, и да използват оптимално публичното и частното финансиране. В пакетите от политики следва да се вземат предвид най-засегнатите от екологичния преход хора и домакинства, по-специално от загубата на работни места, но също и от променящите се условия на труд и/или новите изисквания за задачите на работното място, както и онези, които са засегнати от неблагоприятни въздействия, свързани с разполагаемите доходи, разходите и достъпа до основни услуги. В пакетите от политики като част от най-засегнатите групи следва да се разглеждат по-специално, но не само, хората и домакинствата в уязвимо положение, особено хората, които са най-отдалечени от пазара на труда, например във връзка с техните умения, териториалните условия на пазара на труда или други характеристики, като например пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Освен това сред хората и домакинствата в

⁸⁴ Съобщение на Комисията „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“. Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

⁸⁵ Съобщение на Комисията „Оценка за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата. Към екологосъобразен преход и насърчаване на икономическото възстановяване чрез интегрирано планиране в областта на енергетиката и климата“, COM(2020) 564 final.

⁸⁶ По-специално годишните стратегии за устойчив растеж (ГСУР) за 2021 и 2022 г., препоръките за еврозоната от 2021 г. и специфичните за всяка държава препоръки.

уязвимо положение може да се включват и такива, които живеят в бедност или са изложени на риск от бедност и/или енергийна бедност, срещат пречки по отношение на мобилността или имат прекалено високи жилищни разходи. Пакетите от политики следва да бъдат адаптирани към местните обстоятелства, като се вземат предвид потребностите на най-уязвимите и най-отдалечени части на ЕС, включително най-отдалечените региони.

- (17) Активната подкрепа за качествена заетост следва да е насочена към оказване на помощ на работници, търсещи работа лица, незаети с работа, образование или обучение (NEET) лица и самостоятелно заети лица, които са най-засегнати от екологичния преход. По-специално по-слабо представените лица, като например жените или хората със сравнително ниски способности да се адаптират към промените на пазара на труда, се нуждаят от подкрепа за подобряване на своята пригодност за заетост и за намиране на работа в съответствие с Препоръката на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 криза (ЕАПЗ)⁸⁷. Въз основа на предишни насоки на политиката⁸⁸ пакетите от политики трябва следователно да включват специфични мерки в подкрепа на стимулите за наемане и преход, подкрепа за предприемачеството и мерки за създаване на качествени работни места, по-специално за микропредприятията, малките и средните предприятия и тези в най-засегнатите територии. Те следва да насърчават също така ефективното прилагане и изпълнение на съществуващите правила относно условията за работа и подкрепата за социално отговорното реструктуриране в съответствие с действащите правила и стандарти. Социалните партньори имат жизненоважна роля да допринасят за справяне посредством диалог с последиците за заетостта и социалните последици от предизвикателствата на екологичния преход.
- (18) Достъпът до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот за всички е от съществено значение, за да се гарантира, че работната сила притежава необходимите умения за осъществяване на екологичния преход. Поради това аспектите на справедливия преход следва да бъдат интегрирани в разработването и изпълнението на националните стратегии за уменията в съответствие с европейската програма за умения и новата актуализирана промишлена стратегия на ЕС⁸⁹. Партньорствата за умения в рамките на Пакта за умения също ще бъдат важен фактор. Актуалните аналитични данни и прогнози за пазара на труда и уменията, включително на регионално, секторно и професионално равнище, позволяват установяването и прогнозирането на съответните потребности от специфични за професията и трансверсални умения, които служат и като основа за адаптиране на учебните програми, за да отговорят на потребностите от умения във връзка с екологичния преход. Професионалното образование и обучение (ПОО) следва да предоставя на младите хора и възрастните, по-специално жените, умения, които са им

⁸⁷ Препоръка (2021) 402 на Съвета от 4 март 2021 г. относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 (ЕАПЗ), (ОВ L 80, 8.3.2021 г., стр. 1).

⁸⁸ По-специално препоръката за ЕАПЗ и насоките за политиките за заетост на държавите членки, приети през октомври 2020 г. и потвърдени отново през октомври 2021 г.

⁸⁹ Съобщение на Комисията „Актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.: изграждане на по-силен единен пазар за възстановяването на Европа, COM(2021) 350 final.

необходими, за да овладеят екологичния преход⁹⁰. Чиракуването и платените стажове, включително силните компоненти, свързани с обучението, по-специално за младите хора, допринасят за преходите на пазара на труда, особено към дейности, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда, и секторите, изправени пред особен недостиг на умения. Следва да се насърчава все по-голямото участие на възрастните в учене през целия живот, за да се задоволят потребностите от повишаване на квалификацията и преквалификация, наред с другото, чрез предоставяне на възможност на хората да търсят съобразено с техните нужди обучение чрез кратки курсове с гарантирано качество за придобиване на умения във връзка с екологичния преход, като за основа се взема европейският подход към микроквалификацията, което също така ще улесни оценяването и признаването на резултатите от такива курсове.

- (19) Структурата на системите за данъчни облекчения и системите за социална закрила следва да се преразгледа спрямо специфичните нужди, произтичащи от екологичния преход, като бъдат отразени също така принципът „замърсителят плаща“ и необходимостта придружаващите ги политики да не въвеждат субсидии за потреблението на изкопаеми горива, да не ограничават потребителите до конкретна технология и да не намаляват стимулите за саниране на сгради, подмяна на топлоенергийни системи и като цяло за мерки за енергийна ефективност. Най-уязвимите домакинства и работниците, които са най-засегнати от екологичния преход, могат да бъдат подпомогнати чрез комбинацията от различни политики. В зависимост от националното и индивидуалното положение това може да включва например изместване на данъчното облагане от труда към целите в областта на климата и околната среда в съответствие с предложението за преразглеждане на Директивата за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията⁹¹, преглед на схемите за безработица и/или временно и целенасочено пряко подпомагане на доходите, когато това е необходимо. Системите за социална закрила и социално приобщаване могат да бъдат оценени и, когато е приложимо, адаптирани с оглед на екологичния преход, по-специално за да се предостави сигурност по отношение на доходите, особено по време на професионалния преход, и за да се предоставят подходящи социални услуги, здравни услуги и услуги за полагане на грижи чрез подходяща социална инфраструктура, особено в най-засегнатите територии (напр. селските и отдалечените райони), с цел предотвратяване на социалното изключване и справяне с рисковете за здравето. За изграждането по приобщаващ начин на физическа и финансова устойчивост спрямо необратимите въздействия на изменението на климата трябва да се насърчават решения за осъзнаване на риска, намаляване на риска и прехвърляне на риска, по-специално чрез увеличаване на наличието на застрахователни решения и чрез инвестиране в управление на риска от бедствия и адаптиране към намаляването на физическите въздействия от изменението на климата и следователно намаляване на загубите, както и на пропуските в опазването на климата, като се вземат предвид микро-, малките и средните предприятия, както и селските и отдалечените райони. Управлението на риска от бедствия, включително

⁹⁰ Препоръка на Съвета от 24 ноември 2020 г. относно професионалното образование и обучение (ПОО) за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост (ОВ С 417, 2.12.2020 г., стр. 1).

⁹¹ Предложение за Директива на Съвета относно реструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (преработен текст), COM(2021) 563 final.

системите за гражданска защита на национално равнище и на равнището на ЕС, следва да бъдат подсилени с цел по-добра превенция, подготовка и реагиране на свързаните с климата сътресения.

- (20) Всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество, включително енергия, транспорт, канализация, финансови услуги и цифрови комуникации, като на нуждаещите се следва да се осигури подкрепа за равния достъп до такива услуги⁹². Също така на нуждаещите се следва да се предоставя достъп до социално жилищно настаняване или жилищно подпомагане с добро качество⁹³. Освен това от прилагането на принципа „енергийната ефективност на първо място“ могат да се възползват домакинствата с ниски или средни доходи, уязвимите потребители, включително крайните потребители, хората, засегнати или застрашени от енергийна бедност, и хората, живеещи в социални жилища. В допълнение към защитата и предоставянето на права на потребителите на енергия са необходими и специални мерки за предотвратяване и справяне с причините за енергийната бедност, по-специално чрез насърчаване на инвестиции, предназначени за подобряване на енергийната ефективност, главно в сектора на социалните жилища, в съответствие с приетото на 14 юли 2021 г. предложение за преработен текст на Директивата относно енергийна ефективност⁹⁴, както и приетото на 14 декември 2021 г. предложение за Директива относно енергийните характеристики на сградите⁹⁵, с което също така се преодоляват основните неикономически пречки пред санирането, като например разделените стимули, включително рамката собственик—наемател, и структурите на съсобственост. В този контекст следва да се обърне специално внимание на конкретни групи, които са изложени на най-голям риск да бъдат засегнати от енергийна бедност, като например жени, хора с увреждания, възрастни хора, деца и хора с малцинствен расов или етнически произход. Вече съществуващите и възникващите предизвикателства в областта на мобилността могат да бъдат преодоляни чрез мерки за подкрепа и развитието на необходимата инфраструктура, например обществен транспорт. Финансовата достъпност, достъпността и безопасността на устойчивата мобилност и различните видове транспорт, включително частен и обществен транспорт, са от ключово значение, за да се гарантира, че всеки се възползва от екологичния преход и е част от него. Градската мобилност има значителна роля в този контекст, както е отразено и в Европейската рамка за градска мобилност⁹⁶, приета на 14 декември 2021 г.
- (21) Действията на политиката следва да се подкрепят от всеобхватен икономически подход към справедливия преход, който се основава на координацията на изготвянето на политики и засилените оперативни възможности на всички

⁹² Европейският стълб на социалните права, тържествено прокламиран от Европейския парламент, Съвета и Комисията, 17 ноември 2017 г., принцип 20.

⁹³ Европейският стълб на социалните права, тържествено прокламиран от Европейския парламент, Съвета и Комисията, 17 ноември 2017 г., принцип 19, буква а).

⁹⁴ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност (преработен текст), COM(2021) 558 final.

⁹⁵ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 г. относно енергийните характеристики на сградите (изменена с Директива (ЕС) 2018/844/ЕС от 30 май 2018 г.), COM(2021) 802 final.

⁹⁶ Съобщение на Комисията „Европейска рамка за градска мобилност“, COM(2021) 811.

равнища и във всички съответни области на политиката, като също така на регионалните и местните органи се предоставя активна роля, на включването на социалните партньори на всички равнища и етапи, както и на ефективното и оказващо въздействие участие на гражданското общество и заинтересованите страни. Тази координация и ангажираност биха могли да гарантират, че принципите на справедливост и солидарност на Европейския зелен пакт са интегрирани в разработването, прилагането и мониторинга на политиката от самото начало, като осигуряват основата за широка и дългосрочна подкрепа за приобщаващи политики, които насърчават екологичния преход.

- (22) Солидната доказателствена база е от ключово значение за въвеждането на стабилни социални политики и политики на пазара на труда, които гарантират справедлив и приобщаващ преход. За целта постепенната хармонизация и последователността на определенията, концепциите, класификациите и методологиите, които се основават главно на Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Съвета относно енергийната бедност⁹⁷, улесняват оценките и тяхната сравнимост. Допълнителните действия в областта на научните изследвания и иновациите могат да допринесат за базата от знания, която може да бъде включена в политиката и обществения дискурс. На свой ред обменът с обществеността в цялото му разнообразие и с ключови заинтересовани страни, например относно резултатите от оценките, прогнозите и извършения мониторинг, може да допринесе за изготвянето на политики и ангажираността.
- (23) Подходящите подробни и висококачествени данни и показатели са необходими по-специално за оценка на въздействието на политиките в областта на изменението на климата върху заетостта, социалните въпроси и разпределението. Понастоящем такива данни и показатели не са напълно достъпни. Например, макар че е постигнат определен напредък по отношение на измерването на енергийната бедност, могат да бъдат разработени показатели за оценка на транспортната бедност. Мониторингът и оценката могат да бъдат засилени чрез редица действия, насочени към показатели, комплекти от показатели, както и малки по мащаб пилотни проекти и експериментиране с политики. Действията могат да се основават на съществуващи комплекти от показатели или да са резултат от такива, като например комплектите от социални показатели и информационното табло за Европейския зелен пакт, които съдържат подходяща информация за конкретни аспекти на политиките за справедлив преход.
- (24) Накрая, оптималното и ефикасно използване на публичното и частното финансиране и мобилизацията на всички налични ресурси и тяхното ефективно разгръщане е от особено значение с оглед на значителните нужди от инвестиции, произтичащи от екологичния преход. На равнището на Съюза съответните действия се подкрепят чрез бюджета на ЕС и NextGenerationEU. Те ще бъдат изпълнявани по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), Механизма за справедлив преход (МСП), включително Фонда за справедлив преход (ФСП), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд, Помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU), „Еразъм+“ и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), програмата

⁹⁷ Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията от 14 октомври 2020 г. относно енергийната бедност (ОВ L 357, 27.10.2020 г., стр. 35).

LIFE, програмата „Хоризонт Европа“, Модернизационния фонд⁹⁸, Социалния фонд за климата и фондовете по линия на общата селскостопанска политика (ОСП). Освен това Комисията подкрепя държавите членки чрез инструмента за техническа подкрепа, като предоставя съобразено с нуждите техническо експертно съдействие за проектиране и прилагане на реформи, включително такива, които насърчават справедлив преход към въглеродна неутралност.

- (25) Европейският семестър е рамката на ЕС за координиране на икономическата политика и политиката по заетостта, включително във връзка с икономически и социално значими аспекти на екологичния и цифровия преход. Той ще продължи да изпълнява тази роля през етапа на възстановяване и при постигането на напредък във връзка с двойния преход, структуриран около четирите измерения на конкурентната устойчивост и в съответствие с целите за устойчиво развитие. В рамките на европейския семестър Комисията ще продължи да следи отблизо социално-икономическите резултати и примери на въздействие и, когато е целесъобразно, ще предлага специфични за всяка държава целенасочени препоръки, за да се гарантира, че никой няма да бъде забравен. Ще бъде даден приоритет на взаимното допълване с мерките, подкрепяни по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост. Следователно мониторингът на настоящата препоръка ще се извършва в контекста на европейския семестър въз основа на подходящи оценки, оценки на въздействието на политиката и състоянието на прилагане на предоставените в настоящата препоръка насоки.
- (26) Освен това като част от проекта и окончателното актуализиране на националните си планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) през 2023 г. и съответно през 2024 г. в съответствие с член 14 от Регламента относно управлението⁹⁹, държавите членки следва да ползват настоящата препоръка, за да обмислят постепенното включване на оценките на въздействието върху заетостта, социалните въпроси и разпределението и аспектите на справедливия преход в петте измерения на Енергийния съюз и допълнително да подсилат мерките на политиката за справяне с тези видове въздействие, като обръщат особено внимание на енергийната бедност.
- (27) Освен това мониторингът на изпълнението на настоящата препоръка може да се основава на съществуващите доказателства в контекста на установените процеси на многостранен надзор, по-специално съгласно европейския семестър. Съветът или Комисията могат да поискат от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила в съответствие съответно с членове 150 и 160 от ДФЕС да проучат в съответната си област на компетентност прилагането на настоящата препоръка въз основа на подходящо докладване от Комисията и други инструменти за многостранен надзор. Също в този контекст Комисията работи за подобряване на достъпността на данните, за актуализиране, разработване и използване на рамки и методологични насоки, включително за измерване на енергийната и транспортната бедност и екологичните неравенства, както и за оценка на ефективността и действителното въздействие на мерките на политиката.

⁹⁸ Извън бюджета на ЕС и NextGenerationEU.

⁹⁹ Съгласно член 14 от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

ЦЕЛИ

- (1) В съответствие с принципите на Европейския зелен пакт и Европейския стълб на социалните права настоящата препоръка има за цел да гарантира, че преходът на Съюза към неутрална по отношение на климата и екологосъобразна икономика до 2050 г. е справедлив и че никой няма да бъде забравен.
- (2) За тази цел държавите членки се приканват да приемат и, ако е целесъобразно, да прилагат в тясно сътрудничество със социалните партньори всеобхватни и съгласувани пакети от политики, насочени към аспектите, свързани със заетостта и социалните въпроси, за да насърчават справедлив преход във всички политики, по-специално политиките в областта на климата, енергетиката и околната среда, както и да използват оптимално публичното и частното финансиране.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- (3) За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
 - а) „екологичен преход“ означава преходът на икономиката и обществото на ЕС към постигането на целите в областта на климата и околната среда главно чрез политики и инвестиции в съответствие с Европейския закон за климата, в който се определя задължението за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г., Европейския зелен пакт и Парижкото споразумение;
 - б) „цели в областта на климата и околната среда“ означава шестте цели, определени в Регламент (ЕС) 2020/852¹⁰⁰, а именно: смекчаване на изменението на климата; адаптиране към изменението на климата; устойчиво използване и опазване на водните и морските ресурси; преход към кръгова икономика; предотвратяване и контрол на замърсяването; и защита и възстановяване на биоразнообразието и екосистемите;
 - в) „хора и домакинства, засегнати в най-голяма степен от екологичния преход“ означава хора и домакинства, чийто ефективен достъп до качествена заетост, включително самостоятелна заетост и/или образование и обучение, и/или до нормален жизнен стандарт и основни услуги е значително ограничен или е изложен на риск от значително ограничаване като пряка или косвена последица от екологичния преход;
 - г) „хора и домакинства в уязвимо положение“ означава хора и домакинства, които независимо от екологичния преход са изправени или са изложени на риск да се изправят пред ситуация на значително ограничен достъп до качествена заетост, включително самостоятелна заетост, и/или до образование и обучение, и/или до

¹⁰⁰ Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2020 г. за създаване на рамка за улесняване на устойчивите инвестиции и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/2088 (ОВ L 198, 22.6.2020 г., стр. 13) („Регламентът за таксономията“) предоставя обща система за класификация по отношение на устойчивите икономически дейности.

нормален жизнен стандарт и основни услуги, което предполага нисък капацитет за адаптиране към последиците от екологичния преход;

- д) „микро-, малки и средни предприятия“ означава предприятия, в които работят по-малко от 250 служители, включително самостоятелно заети лица, чийто годишен оборот не надхвърля 50 млн. евро и/или чието годишно балансово число не надхвърля 43 млн. евро, изчислени в съответствие с членове 3—6 от приложение I към Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията¹⁰¹;
- е) „енергийна бедност“ означава ситуацията, определена в член 2, параграф 49 от преработения текст на Директивата относно енергийната ефективност¹⁰², а именно състояние, в което дадено домакинство няма достъп до съществени енергийни услуги, които са в основата на нормален жизнен и здравен стандарт, включително адекватно отопление, охлаждане, осветление и енергия за домакински уреди, в съответния национален контекст и при наличната социална политика и други значими политики¹⁰³;
- ж) „основни услуги“ означава услуги с добро качество, включително вода, канализация, енергия, транспорт и мобилност, финансови услуги и цифрови комуникации; подкрепа за достъп до такива услуги следва да бъде предоставяна на нуждаещите се съгласно принцип 20 от Европейския стълб на социалните права, заедно с предоставяне на възможности за спестяване на разходи, включително чрез повторна употреба, поправка, дарение и споделяне на услуги;
- з) „пакет от политики“ означава цялостно и съгласувано множество от мерки на политиката, с чиято помощ политиките в областта на заетостта, придобиването на умения и социалните въпроси се интегрират с политиките в областта на климата, енергетиката, транспорта, околната среда и други политики, свързани с екологичния преход, чрез добре координиран подход, който се основава на една или няколко национални стратегии и/или планове за действие и при който се извличат ползи от механизмите за координация и управление на равнището на ЕС, както е уместно.

ПАКЕТИ ОТ ПОЛИТИКИ ЗА СПРАВЕДЛИВ ЕКОЛОГИЧЕН ПРЕХОД

- (4) За да осигурят активна подкрепа за качествената заетост с цел справедлив преход и за да използват като основа Препоръката за ЕАПЗ, държавите членки се насърчават да разгледат в тясно сътрудничество със социалните партньори следните мерки в подкрепа на най-засегнатите от екологичния преход хора,

¹⁰¹ Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора, текст от значение за ЕИП (ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1);

¹⁰² Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност (преработен текст), COM(2021) 558 final.

¹⁰³ Макар че държавите членки трябва сами да определят понятието „уязвими потребители“, то включва домакинства, които не са в състояние да отопляват или охлаждат адекватно своите домове или имат просрочия по сметките за комунални услуги в съответствие с Препоръката на Съвета относно енергийната бедност, C/2020/9600 (ОВ L 357, 27.10.2020 г., стр. 35).

особено тези в уязвимо положение и, когато е необходимо, да им помогнат да преминат посредством заетост или самостоятелна заетост към икономически дейности, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда:

- а) да оказват ефективно подкрепа за достъпа до качествена заетост, по-специално чрез съобразено с индивидуалните потребности съдействие за търсене на работа и гъвкави и модулни учебни курсове, които са насочени и към зелени и цифрови умения, когато е уместно. Да обмислят също така добре разработени, целенасочени и обвързани със срокове програми за заетост, в рамките на които бенефициерите, по-специално хората в уязвимо положение, се подготвят посредством обучение за непрекъснато участие на пазара на труда;
- б) да използват ефективно целенасочени и добре разработени стимули за наемане и преход към нова заетост, включително като вземат предвид адекватното използване на субсидии и стимули за заплати и набиране на персонал, които са свързани със социалноосигурителните вноски, за да придружават преходите на пазара на труда и мобилността на работната сила между региони и държави с оглед на възможностите и предизвикателствата на екологичния преход;
- в) да насърчават предприемачеството, включително предприятията от социалната икономика¹⁰⁴, по-специално в регионите, изправени пред предизвикателствата на прехода и, когато е уместно, в сектори, насърчаващи целите в областта на климата и околната среда, като например кръговата икономика. При подкрепата следва да се съчетават финансови мерки, включително безвъзмездни средства, заеми или собствен капитал, и нефинансови мерки, включително услуги за обучение и консултации, съобразени с всички етапи на жизнения цикъл на предприятията. Тя следва да бъде приобщаваща и достъпна за по-слабо представените групи и групите в неравностойно положение;
- г) да насърчават създаването на работни места, по-специално в най-засегнатите от екологичния преход територии и, когато е уместно, в сектори, насърчаващи целите в областта на климата и околната среда, например кръговата икономика, като улесняват достъпа до финанси и пазари за микропредприятията, малките и средните предприятия, по-специално онези, които допринасят за целите в областта на климата и околната среда, с оглед насърчаване на конкурентоспособността, иновациите и заетостта в рамките на единния пазар, включително в сектори и екосистеми със стратегическо значение в национален и местен контекст;
- д) да гарантират ефективното прилагане и изпълнение на действащите правила относно условията на работа, по-специално по отношение на здравословните и безопасни условия на труд, организацията на труда и участието на работниците, с цел да се запази качеството на работните места при прехода, включително в икономическите дейности, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда;

¹⁰⁴ Съобщение на Комисията „Изграждане на икономика, която работи за хората: план за действие за социалната икономика, COM(2021) 778 final.

- е) да насърчават използването на социално отговорни стандарти за обществени поръчки¹⁰⁵, включително чрез социални критерии за възлагане, създаващи възможности за най-засегнатите от екологичния преход хора, като същевременно се насърчават екологичните критерии за възлагане;
 - ж) да предвиждат цялостно и значимо участие на работниците и техните представители по отношение на предвиждането на промените и управлението на процесите на реструктуриране, включително свързаните с екологичния преход, в съответствие с Рамката за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране¹⁰⁶.
- (5) За да осигурят равен достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот, както и равни възможности, държавите членки се насърчават да разгледат следните мерки, които да прилагат в тясно сътрудничество със социалните партньори, по-специално в подкрепа на хората и домакинствата, които са най-засегнати от екологичния преход, особено тези в уязвимо положение:
- а) да интегрират аспектите на екологичния преход, свързани със заетостта и социалните въпроси, в разработването и прилагането на националните стратегии за умения съгласно Европейската програма за умения и да създават и проактивно да насочват партньорства със заинтересованите страни съгласно Пакта за умения, като гарантират по-специално, че уменията са в основата на съвместно създадени пътища за преход за съответните промишлени екосистеми, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда;
 - б) да изготвят актуални аналитични данни и прогнози за пазара на труда и уменията, като установяват и прогнозирают потребностите от специфични за професията и трансверсални умения. Да се основават на съществуващите инструменти и инициативи, включително експертния опит и на сътрудничеството със социалните партньори и съответните заинтересовани страни. Съответно да адаптират програмата за образование и обучение;
 - в) да осигуряват висококачествено и приобщаващо първоначално образование и обучение, включително професионално образование и обучение, което предоставя на учащите се умения и компетентности, подходящи за екологичния преход. Ученето, насочено към екологична устойчивост, — включително природните науки, технологиите, инженерството и математиката (STEM), междудисциплинарните подходи и цифровите умения — трябва да бъдат неразделна част от тези програми. Да предприемат конкретни действия за привличане на жени и други групи, които понастоящем са по-слабо представени в съответните професионални области;
 - г) да въвеждат или укрепват схеми за подпомагане на чиракуването и платените стажове със силен обучителен компонент, по-специално в

¹⁰⁵ В съответствие с Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 70), и Известие на Комисията „Социално отговорни покупки — ръководство за предвиждане на социални критерии при възлагане на обществени поръчки“ (второ издание) (ОВ С 237, 18.6.2021 г., стр. 1).

¹⁰⁶ Съобщение на Комисията „Рамка за качество на ЕС за предвиждане на промените и реструктуриране“, COM(2013) 882 final.

микро-, малки и средни предприятия, включително такива, които допринасят за целите в областта на климата и околната среда, и в сектори, изправени пред особен недостиг на умения, като например строителство и ИКТ. Такива схеми следва да подлежат на мониторинг и оценка и да гарантират качеството на работата в съответствие с Европейската рамка за качествено и ефективно чиракуване¹⁰⁷ и Рамката за качество на стажове¹⁰⁸;

д) да увеличават участието на възрастните в професионалното обучение през целия професионален живот в съответствие с нуждите от повишаване на квалификацията и преквалификация във връзка с екологичния преход, като гарантират, че е налице подкрепа за обучение на работното място, професионални преходи и за трансверсални умения, по-специално с цел улесняване на преориентирането към сектори и икономически дейности, чийто обхват се очаква да се разшири. За тази цел да предоставят права на обучение в съответствие с предложената Препоръка на Съвета относно индивидуалните сметки за обучение¹⁰⁹ и под формата на платен отпуск за обучение и професионално ориентиране. Да подкрепят разработването на кратки и широко признати курсове с гарантирано качество, базирани на европейския подход към микроквалификациите¹¹⁰.

(6) За да се гарантира в дългосрочен план справедливостта на системите за данъчни облекчения и системите за социална закрила в контекста на екологичния преход, както и въз основа на Препоръката относно достъпа до социална закрила на работниците и самостоятелно заетите лица¹¹¹, държавите членки се насърчават да разгледат следните мерки в подкрепа на най-засегнатите от екологичния преход хора и домакинства, особено тези в уязвимо положение, с цел да се подкрепят преходите на пазара на труда, включително преходите към икономически дейности, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда, предотвратяването и намаляването на енергийната и транспортната бедност и смекчаването на регресивното въздействие на мерките на политиката:

а) да оценяват и, когато е необходимо, да адаптират данъчните системи с оглед на предизвикателствата, произтичащи от прехода към неутралност по отношение на климата, по-специално чрез изместване на данъчната тежест от труда, както и намаляване на данъчната тежест за групите с ниски и средни доходи, към други източници, допринасящи за целите в областта на климата и околната среда, предотвратяване и смекчаване на регресивното въздействие, запазване на прогресивния характер на прякото данъчно облагане и защита на финансирането на адекватни мерки за социална закрила и инвестиции, особено на такива, които са насочени към екологичния преход;

¹⁰⁷ Препоръка на Съвета от 15 март 2018 г. относно Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване (ОВ С 153, 2.5.2018 г., стр. 1).

¹⁰⁸ Препоръка на Съвета от 10 март 2014 г. относно рамка за качество на стажовете (ОВ С 88, 27.3.2014 г., стр. 1).

¹⁰⁹ Предложение за Препоръка на Съвета относно индивидуалните сметки за обучение, COM(2021) 773 final.

¹¹⁰ Предложение за Препоръка на Съвета относно Европейския подход към микроквалификациите за учене през целия живот и пригодност за работа, COM(2021) 770 final.

¹¹¹ Препоръка на Съвета от 8 ноември 2019 г. относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила (ОВ С 387, 15.11.2019 г., стр. 1).

- б) да оценяват и, когато е приложимо, да адаптират системите за социална закрила и политиките за социално приобщаване с оглед на породените от екологичния преход предизвикателства в областта на заетостта, социалната сфера и здравеопазването, за да се гарантират в дългосрочен план тяхната адекватност и устойчивост. За целта да обмислят как предоставянето на адекватна сигурност на доходите, включително чрез иновативни схеми за професионален преход и системи за обезщетения за безработица и минимални доходи, може да бъде осигурено по най-добрия начин и адаптирано към нуждите, произтичащи от екологичния преход. Също така да гарантират предоставянето и устойчивото финансиране на висококачествени, финансово приемливи и достъпни социални услуги, здравни услуги и услуги за дългосрочни грижи, особено за най-засегнатите от екологичния преход хора и домакинства, по-специално чрез инвестиране в социална инфраструктура за грижи за деца, дългосрочни грижи и здравеопазване;
 - в) да осигуряват, когато е необходимо, и в допълнение към посочените в член 7, буква а) мерки, докато те се внедряват, целенасочено и временно пряко подпомагане на доходите, по-специално на хора и домакинства в уязвимо положение, за да смекчат неблагоприятните промени в доходите и цените, които също така са свързани с подобрени стимули за спешно постигане на необходимите цели в областта на климата и околната среда, като същевременно се запазват ценовите сигнали в подкрепа на екологичния преход. За целта те гарантират наличието на подходящо финансиране за тези мерки, включително чрез подобряване на качеството на публичните разходи, оптимално използване на Социалния фонд за климата и използване на бюджетните ресурси, генерирани чрез данъци върху енергията, екологични данъци и системата за търговия с емисии на ЕС;
 - г) да подобряват решенията относно повишаването на осведомеността за риска, намаляването на риска и прехвърлянето на риска, що се отнася до домакинствата и предприятията, по-специално микро-, малки и средни предприятия, главно чрез гарантиране на наличността и финансовата достъпност на застрахователни решения, по-специално за хора и домакинства в уязвимо положение.
- (7) За да се гарантира достъп до основни услуги и жилищно настаняване на достъпни цени за най-засегнатите от екологичния преход хора и домакинства, по-специално тези в уязвимо положение, държавите членки се насърчават да разгледат следните мерки:
- а) да мобилизират публична и частна финансова подкрепа и да предоставят стимули за частни инвестиции във възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност, допълнени от съвети към потребителите за по-добро управление на потреблението на енергия и за вземане на информирани решения за икономии на енергия с цел да намалят сметките си за енергия, които са насочени по-специално към уязвимите домакинства и общности. За целта те гарантират наличието на подходящо финансиране за тези мерки, включително чрез подобряване на качеството на публичните разходи, оптимално използване на Социалния фонд за климата и използване на бюджетните ресурси, генерирани чрез данъци върху енергията, екологични данъци и системата за търговия с емисии на ЕС;

- б) да предотвратяват и намаляват енергийната бедност чрез насърчаване и прилагане на мерки за подобряване на енергийната ефективност, включително публични и частни инвестиции в жилища с цел стимулиране на санирането, включително в сектора на социалните жилища¹¹². За тази цел предоставят добре проектирани данъчни стимули, безвъзмездни средства и заеми, заедно със свързани с тях съвети, също и за микро-, малки и средни предприятия, като същевременно обръщат необходимото внимание на стимулите, по-специално сред собствениците и наемателите, и на развитието на разходите за жилища, особено за домакинства в уязвимо положение;
- в) да предоставят права на потребителите на енергия, включително домакинствата в уязвимо положение, като развиват по-нататъшното самоснабдяване чрез индивидуални споразумения за енергия от възобновяеми източници, както и други услуги чрез граждански енергийни общности¹¹³, придружени от образователни мерки и кампании, като се поставя специален акцент върху хората в уязвимо положение и потребителите, живеещи в селските райони;
- г) да предотвратят и да се справят с предизвикателствата и пречките, свързани с мобилността и транспорта, за домакинствата в уязвимо положение, особено в отдалечени региони и градове, селски региони и градове и региони и градове с ниски доходи, чрез адекватни мерки на политиката и мерки за подкрепа и развитие на необходимата инфраструктура с цел подобряване на основната свързаност, позволяваща достъп до образование, здравеопазване, заетост и социално участие. По-специално да гарантират наличието, включително честота, на обществен транспорт с ниски емисии и, когато е уместно, да насърчават приемането на устойчиви видове самостоятелна мобилност¹¹⁴, като поставят акцент върху гарантирането на финансовата достъпност, достъпността и безопасността;
- д) да улесняват достъпа до устойчиво потребление, включително хранене, особено за хора и домакинства в уязвимо положение и по-специално деца, както и да насърчават свързаните с кръговата икономика възможности за икономии на разходите. За тази цел осигуряват ефективни стимули и инструменти, като например действия за социална иновация и местни инициативи, подкрепят схеми за повторна употреба, поправка, дарение и споделяне, включително чрез предприятия на социалната икономика, и насърчават образованието и повишаването на осведомеността за устойчивост на околната среда за учащите се от всички възрасти и на всички нива на образование¹¹⁵.

¹¹² В съответствие с предстоящите преработени насоки за помощта в областта на климата, енергетиката и околната среда, предвидени да се прилагат от 2022 г.

¹¹³ Както е посочено в член 2, точка 11 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125).

¹¹⁴ В съответствие със Съобщението на Комисията „Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност — подготвяне на европейския транспорт за бъдещето“, COM(2020) 789 final.

¹¹⁵ Предложение за Препоръка на Съвета относно образованието за екологична устойчивост, COM(2021) 557 final.

МЕЖДУСЕКТОРНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА ДЕЙСТВИЯ НА ПОЛИТИКАТА, ПОДКРЕПЯЩИ СПРАВЕДЛИВ ЕКОЛОГИЧЕН ПРЕХОД

- (8) За да се насърчи екологичният преход по приобщаващ и демократичен начин, като целите на справедливия преход се интегрират от самото начало в изготвянето на политики на всички равнища и се гарантира ефективен за цялата икономика подход към политиките за справедлив преход, държавите членки се приканват:
- а) да координират създаването на политики на всички равнища и във всички съответни области на политиката, главно в контекста на европейския семестър, включително научни изследвания и иновации с оглед на изграждането на интегрирана и благоприятна рамка на политиката, в която се обръща необходимото внимание на въздействието върху разпределението, както и на положителните и отрицателните странични ефекти, включително в трансгранични региони, и се интегрират подходящи и системни стратегии за оценка, включително предварителна и последваща оценка;
 - б) да предоставят активна роля на регионалните и местните органи при прилагането и мониторинга на политиките за справедлив преход предвид близостта им с гражданите и местните предприятия;
 - в) да включват социалните партньори на национално, регионално и местно равнище във всички етапи от предвиденото съгласно настоящата препоръка създаване на политики, включително чрез социален диалог и колективно договаряне, когато е подходящо. Освен това допълнително да насърчават цялостното участие на социалните партньори в разработването и прилагането на пътища за преход за промишлени екосистеми съгласно актуализираната Нова промишлена стратегия на ЕС;
 - г) да предоставят права и възможности на хората, гражданското общество и заинтересованите страни, включително организациите, представляващи хора в уязвимо положение, включително жени, хора с увреждания, младежи и деца, призоваващи за спешни действия в областта на климата, и участници в социалната икономика, включително чрез Европейския пакт за климата¹¹⁶, с оглед на тяхното участие в разработването и прилагането на политиките, също и чрез използване на нови модели на участие, включващи хора в уязвимо положение;
 - д) да укрепват оперативните способности на съответните обществени служби за предоставяне на ефективни насоки и за подкрепа на прилагането на политиките за справедлив преход. По-специално да укрепват публичните служби по заетостта с цел да подкрепят преходите на пазара на труда и аналитичните данни за уменията, както и инспекторатите по труда с цел да защитават условията на труд. В допълнение да мобилизират социалните и здравните служби, когато е уместно, главно в подкрепа на преходите на пазара на труда и справянето с енергийната бедност.
- (9) За да гарантират наличието и качеството на данни и доказателства, които са необходими за въвеждане на стабилни социални политики и политики на

¹¹⁶ Съобщение на Комисията „Европейският пакт за климата“, COM(2020) 788 final.

пазара на труда за справедлив преход към неутралност по отношение на климата, държавите членки се приканват:

- а) да укрепват доказателствената база относно политиките за справедлив преход чрез, наред с другото, напредък към постепенното хармонизиране и съгласуваност на определенията, концепциите и методологиите, включително въз основа на Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията относно енергийната бедност и последващите действия в рамките на Координационната група за енергийна бедност и уязвими потребители, и чрез използване на наличните методи за оценка на въздействието на политиката. Да включват също така оценки и стратегии за събиране на данни при подготовката и разработването на съответните мерки на политиката и законодателни инициативи;
- б) да развиват и интегрират като част от националните реформи и мерки в областта на климата, енергетиката и околната среда използването на стабилни и прозрачни (предварителни) оценки на въздействието върху заетостта, социалните въпроси и разпределението;
- в) да осигуряват ефективен и прозрачен мониторинг и независима (последваща) оценка на последиците, свързани със заетостта, социалните въпроси и разпределението, от националните реформи и мерки, като допринасят за целите в областта на климата и околната среда и като включват социалните партньори и други заинтересовани страни в идентифицирането на въпросите за оценката и, ако е целесъобразно, в разработването и прилагането на стратегии за оценка и консултации;
- г) да укрепват действията в областта на научните изследвания и иновациите на национално и европейско равнище, включително чрез финансиране от програма „Хоризонт Европа“, да подобряват моделирането и оценката на макроикономическото измерение, измерението на заетостта и социалното измерение на политиките в областта на изменението на климата; да насърчават участието на социалните партньори в изпълнението на съответните действия в областта на научните изследвания и иновациите, по-специално мисиите по „Хоризонт Европа“ относно „Адаптиране към изменението на климата, включително обществена трансформация“ и „Интелигентни и неутрални по отношение на климата градове“, които могат да спомогнат за разработването на практически решения в подкрепа на екологичния преход на регионално и местно равнище;
- д) да представят периодично резултатите от оценките, прогнозите и мониторинга на обществеността и да организират обмен със социалните партньори, гражданското общество и други заинтересовани страни относно основните резултати и възможните корекции.

ОПТИМАЛНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПУБЛИЧНО И ЧАСТНО ФИНАНСИРАНЕ

- (10) За да осигурят разходоефективни инвестиции и финансова подкрепа в съответствие с рамката за държавната помощ с цел разглеждане на социалните и свързаните с пазара на труда аспекти на справедлив екологичен преход, като същевременно използват полезните взаимодействия между наличните програми и инструменти и се съсредоточават върху най-засегнатите региони и промишлени екосистеми, държавите членки се приканват:

- а) да прилагат изцяло съответните реформи и инвестиции съгласно плановете за възстановяване и устойчивост, като гарантират взаимно допълване с други фондове;
- б) да мобилизират и гарантират съгласувано и оптимално използване на съществуващите инструменти и възможности за финансиране, включително техническа помощ, на равнището на държавите членки и ЕС, за да се подкрепят съответните действия и инвестиции. Инструментите на ЕС за финансиране включват по-специално фондовете на политиката на сближаване, Механизма за справедлив преход, InvestEU, Инструмента за техническа подкрепа, „Еразъм+“, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), програмата LIFE и Модернизационния фонд;
- в) да ангажират и разгърнат подходящи национални ресурси, за да допринесат за прилагането на цялостен набор от мерки, осигуряващи справедлив екологичен преход. Тези мерки следва да бъдат адекватно финансирани, включително чрез подобряване на качеството на публичните разходи, мобилизиране на по-нататъшно частно финансиране и/или използване на допълнителни публични приходи, като също така се използва увеличаването на приходите от търговията с емисии. При разработването на практиките за екологосъобразно бюджетиране трябва да се вземат предвид аспектите, свързани със заетостта, социалните въпроси и разпределението;
- г) да създадат балансиран набор от мерки в националните социални планове във връзка с климата в рамките на предложението Социален фонд за климата, включително чрез допълващи екологосъобразни инвестиции, когато е необходимо, в очакване на въздействието на инвестициите по отношение на намаляване на емисиите и сметките за енергия, като прилагат временни и целенасочени мерки за подпомагане на доходите с цел компенсирани на уязвимите домакинства и домакинствата, които са ползватели на транспорт, като се вземат предвид, ако е уместно, установените специфични за всяка държава предизвикателства и препоръките, издадени в контекста на европейския семестър.

БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ ЗА СПРАВЕДЛИВ ЕКОЛОГИЧЕН ПРЕХОД

- (11) С оглед предприемането на полезни последващи действия във връзка с настоящата препоръка на Съвета Съветът на Европейския съюз приветства намерението на Комисията:
 - а) да засили допълнително обмена със съответните ключови заинтересовани страни, хора и общности, както и обмена на най-добри практики, включително в контекста на пътищата за преход на промишлените екосистеми¹¹⁷, по-специално в трансграничен контекст и с акцент върху най-засегнатите региони и сектори;

¹¹⁷ Както е обявено в актуализираната промишлена стратегия, като например строителство, енергоемки производства или мобилност.

- б) да подкрепя подобряването на адекватността, последователността и ефективността на политиките на държавите членки за справедлив преход, включително по отношение на аспектите, свързани със заетостта, социалните въпроси и разпределението, които трябва да бъдат взети предвид при разработването, изпълнението, мониторинга и оценката на националните планове и дългосрочните стратегии, евентуално и в контекста на бъдещия преглед на Регламента относно управлението, ако е уместно;
- в) да укрепва базата данни, по-специално чрез достъп до източници на административни данни и, когато е целесъобразно, данни от социални партньори, отрасли, гражданското общество и проучвания на общественото мнение, както и да актуализира методологичните насоки за оценка на въздействието на справедливия преход и политиките в областта на климата и енергетиката върху заетостта, социалните въпроси и разпределението, включително в контекста на европейския семестър, ако е уместно;
- г) да засили редовния си мониторинг и прогнозния си анализ относно развитието и рисковете във връзка с енергийната бедност в ЕС, включително аспектите, свързани със социалните въпроси и разпределението, както и да осигури информация, която да се използва при работата на Координационната група за енергийна бедност и уязвими потребители и други съответни експертни групи;
- д) да разработва по-нататъшни изследвания и да укрепва доказателствата относно определянето, мониторинга и оценката на напредъка към осигуряването на адекватен достъп до основни услуги, също и чрез разработването на концепцията за „транспортна бедност“, ако е уместно, по-специално в контекста на екологичния преход към устойчива, ориентирана към благосъстоянието икономика;
- е) да извършва преглед на напредъка, постигнат при изпълнението на настоящата препоръка, в контекста на многостранния надзор в рамките на европейския семестър, като се основава на съществуващите набори от показатели и рамки за мониторинг, разширени с допълнителни показатели, когато е необходимо. Да вземе предвид насоките, предоставени в настоящата препоръка съгласно Регламента относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, по-специално като част от нейните оценки по време на предстоящата актуализация на интегрираните национални планове в областта на енергетиката и климата през 2023—2024 г.

Съставено в Страсбург на [...] година.

*За Съвета
Председател*