



**Brussel, 17 november 2023
(OR. en)**

15439/23

**SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Kernboodschappen van het EMCO en het SPC over de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit - Bekrachtiging

Voor de delegaties gaan hierbij de kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming over de uitvoering van de aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit, die door de Raad (Epsco) tijdens zijn zitting op 27 en 28 november 2023 moeten worden bekrachtigd.

De landspecifieke conclusies die het resultaat zijn van de door de Groep beleidsanalyse van het EMCO uitgevoerde evaluatie staan in het addendum bij dit document.

**Evaluaties door het EMCO en het SPC van
de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige
transitie naar klimaatneutraliteit**

Kernboodschappen

1. Inleiding

Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) zijn belast met het monitoren van de vooruitgang die wordt geboekt bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit. De aanbeveling, die in juni 2022 is vastgesteld als integraal onderdeel van het Fit for 55-pakket, heeft als doel ervoor te zorgen dat de transitie van de Unie naar een klimaatneutrale en een ecologisch duurzame samenleving uiterlijk in 2050, rechtvaardig verloopt en niemand aan zijn lot overlaat. In dit verband zijn de lidstaten overeengekomen om, in nauwe samenwerking met de sociale partners, alomvattende en samenhangende beleidspakketten vast te stellen en uit te voeren, waarin de sociale aspecten en de aspecten met betrekking tot werkgelegenheid en vaardigheden aan bod komen.

In de aanbeveling wordt de rol van de comités omschreven als het monitoren, binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden, van de uitvoering van de aanbeveling op basis van adequate rapportage en multilateraal toezicht. Eind oktober 2023 heeft de Groep beleidsanalyse van het EMCO multilaterale evaluaties uitgevoerd ter beoordeling van de vooruitgang die iedere lidstaat heeft geboekt in verband met de actieve ondersteuning van hoogwaardige werkgelegenheid in de context van de groene transitie¹. Het SPC hield op zijn beurt een thematische bespreking over de rol van de belasting- en uitkeringsstelsels en de socialebeschermingsstelsels in de groene transitie². Daarnaast hebben zowel het EMCO als het SPC horizontale kwesties beoordeeld, zoals de toepassing van een maatschappijbrede benadering. Deze kernboodschappen zijn gebaseerd op de bevindingen van beide evaluaties. De *landspecifieke conclusies* die het resultaat zijn van de door de Groep beleidsanalyse van het EMCO uitgevoerde evaluatie staan in het addendum bij dit document.

¹ De Groep beleidsanalyse van het EMCO heeft ook de maatregelen in verband met werkgerelateerde belastingen en uitkeringen, zoals het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen en het verlagen van de belastingdruk op arbeid, beoordeeld.

² Andere relevante bepalingen, zoals die met betrekking tot vaardigheden, worden in de komende evaluaties verder besproken.

2. Actieve ondersteuning van hoogwaardige werkgelegenheid

Voor de groene transitie is er nood aan een aanzienlijke herverdeling van arbeid en veel vaardigheden, waarbij energie-intensieve sectoren grotere gevolgen zullen ervaren.

Deze evaluatie is bedoeld als beoordeling van de programma's en maatregelen van de lidstaten om hoogwaardige werkgelegenheid en innovatieve overgangen van de ene baan naar de andere in het kader van de groene transitie actief te ondersteunen. Er is met name gekeken naar maatregelen met betrekking tot arbeidsvoorzieningen, cursussen, stimulansen ter ondersteuning van overgangen (van de ene baan naar de andere), de bevordering van ondernemerschap, toegang tot financiering, effecten op de veiligheid en gezondheid op het werk, procedures voor overheidsopdrachten en de actieve betrokkenheid van de relevante belanghebbenden, met inbegrip van sociale partners.

Over het algemeen hebben de meeste lidstaten tot op zekere hoogte maatregelen en projecten uitgevoerd om de werkgelegenheids- en sociale effecten van de groene transitie aan te pakken. De lidstaten zijn voor hun beleidsrespons grotendeels vertrokken vanuit bestaande programma's, beleidsmaatregelen en structuren, terwijl slechts één lidstaat een specifiek strategisch en institutioneel kader voor een rechtvaardige transitie heeft opgezet. Verscheidene lidstaten hebben melding gemaakt van een gebrek aan een eensluidende visie op adequate beleidsmaatregelen en aan een gemeenschappelijk begrip van de definities en hebben de bevordering van een gestructureerde uitwisseling van beste praktijken aangemoedigd.

De tekorten aan arbeidskrachten in kritieke sectoren, zoals energie, productie, bouw, en professionele dienstverlening baren steeds meer zorgen en vragen om verhoogde aandacht.

De meeste lidstaten vertrouwen op de bestaande openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA) om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen, waaronder aan die in verband met de groene transitie. Tegelijkertijd heeft een kleiner aantal lidstaten werkgelegenheidsprogramma's die gericht zijn op groene banen opgestart. Hoewel deze al worden uitgevoerd, bevinden ze zich nog in een vroeg stadium en moeten ze in de komende jaren nader worden opgevolgd. Sommige lidstaten richten zich actief op kwetsbare groepen of werknemers in specifieke sectoren en regio's met uitdovende industrieën, zoals steenkool, die volgens hen het meeste steun nodig hebben. Op complementaire wijze ontwikkelen bepaalde lidstaten momenteel specifieke steunprogramma's voor werkgelegenheid in bepaalde sectoren, zoals de bouw, hernieuwbare energiebronnen en de circulaire economie, waar de vraag hoog ligt. Voor de uitvoering van deze maatregelen hebben verschillende lidstaten aangegeven dat ze gebruikmaken van middelen uit huidige of toekomstige EU-fondsen, zoals het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en de fondsen van het cohesiebeleid.

Uit de rapporten blijkt dat voor alle lidstaten om- en bijscholingsmaatregelen voor de groene economie hoog op de agenda staan, hoewel deze niet expliciet in de huidige evaluatie aan bod komen³. Dit toont aan dat er een sterkere nadruk op dergelijke maatregelen wordt gelegd en niet op andere initiatieven die actieve ondersteuning van hoogwaardige werkgelegenheid bevorderen (bv. maatregelen voor de overgang van de ene baan naar de andere, zoals transitievergoedingen). In dit verband is er meermaals melding gemaakt van de behoefte aan de verdere ontwikkeling van analyse- en monitoringinstrumenten, met behulp waarvan alomvattende beleidspakketten kunnen worden opgesteld en de doeltreffendheid van deze programma's kan worden opgevolgd. De lidstaten hebben met name gewezen op het gebrek aan een algemene operationele definitie van groene banen en vaardigheden, wat volgens hen de herziening van opleidingsprogramma's en leerplannen, ook voor beroepsonderwijs en -opleiding, in de weg kan staan. Desondanks zijn enkele lidstaten van mening dat hun huidige opleidingsprogramma's ook volstaan om de uitdagingen in verband met de groene transitie aan te pakken, meer bepaald dankzij een preventieve aanpak die gericht is op het omgaan met toekomstige ontslagen.

³ Alleen cursussen voor de doelgroep (op maat van werkzoekenden) die “waar passend ook gericht zijn op groene en digitale vaardigheden” komen hierin aan bod. In toekomstige evaluaties zal er specifiek aandacht worden besteed aan vaardigheden.

Wat betreft stimulansen ter ondersteuning van overgangen op de arbeidsmarkt en mobiliteit tussen sectoren en regio's, met inbegrip van innovatieve overgangen van de ene baan naar de andere, hebben de meeste landen algemene regelingen en maatregelen vastgesteld, waarbij enkele beste praktijken, zoals transitievergoedingen, zijn ingevoerd.

Een rode draad onder de lidstaten is de opdracht om een rechtvaardige transitie te bevorderen door middel van sociale dialoog en collectieve onderhandelingen. Met de erkenning van het belang van de actieve betrokkenheid van de sociale partners wilden verschillende lidstaten de bestaande mechanismen voor sociale dialoog in stelling brengen om de arbeidsmarkt- en sociale uitdagingen als gevolg van de transitie aan te pakken. Veel landen hebben strategieën voor de betrokkenheid van werknemers ingevoerd, met name in de context van herstructureringen, wat een collectieve benadering van het veranderende economische landschap mogelijk maakt. De transitie naar een groenere economie brengt ook op regionaal en lokaal niveau aanzienlijke gevolgen met zich mee. Hiervoor zijn draagvlak bij de bevolking en sterke betrokkenheid bij het beleid en de investeringen noodzakelijk. Daarom is het van het grootste belang om naast het voeren van de sociale dialoog ook de nationale, regionale en lokale actoren, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld, te betrekken via een maatschappijbrede aanpak.

Over het algemeen wordt men zich meer en meer bewust van de noodzaak om groen en sociaal ondernemerschap te bevorderen. Gerichte steunmaatregelen voor werknemers die worden getroffen door de groene transitie blijven beperkt, maar daartegenover staat dat steun voor ondernemerschap in combinatie met toegang tot financiering voor innovatieve groene ondernemingen in verschillende lidstaten een speerpunt wordt om ondernemerschap en innovatie op één lijn te brengen met de groene transitie. Bovendien hebben de meeste lidstaten beleid inzake overheidsopdrachten ingevoerd, hoewel er in sommige landen duidelijk nog werk aan de winkel is om doeltreffend gebruik te maken van strategische aanbestedingen ter ondersteuning van een rechtvaardige transitie.

In respons op de toenemende gezondheids- en veiligheidsrisico's die gelinkt worden aan door klimaatverandering getroffen sectoren, verbeteren sommige lidstaten ook de werking en activiteiten van hun arbeidsinspectiediensten, waarbij er meer aandacht wordt besteed aan klimaat- en milieugerelateerde sectoren, alsook aan uitdagingen die voortvloeien uit de klimaatverandering, zoals de blootstelling aan hitte en warmtestress in sommige landen.

3. Sociale bescherming en uitkeringen

De meeste landen nemen maatregelen om hun bestaande socialebeschermingsstelsels te verbeteren en aldus werkgelegenheids- en sociale uitdagingen aan te pakken, maar slechts enkele landen gaan expliciet in op de manier waarop deze stelsels rekening houden met de uitdagingen van de groene transitie. Er werd uitdrukkelijk aangedrongen op een uitgebreide en gestructureerde uitwisseling van beste praktijken met steun van de Commissie.

Meer systematische veranderingen die duidelijk inspelen op de nieuwe uitdagingen van de groene transitie zouden op hun plaats kunnen zijn bij de aanpassing van de bestaande socialebeschermingsstelsels. De maatregelen tot aanpassing van de bestaande socialebeschermingsstelsels lopen sterk uiteen zowel in reikwijdte als in timing. Sommige landen zijn van mening dat hun huidige stelsels voldoende zijn om sociale bescherming te bieden aan personen die getroffen worden door de groene transitie, en dat in de toekomst ook zullen blijven. Daarenboven voeren slechts enkele landen maatregelen in om risicoverminderings- en risico-overdrachtsoplossingen ter bescherming van huishoudens en ondernemingen te verbeteren, en deze maatregelen verschillen aanzienlijk wat betreft de toegang tot en betaalbaarheid van verzekeringsoplossingen. Verdere inspanningen zijn nodig om de klimaatbeschermingskloof – het aandeel van niet-verzekerde economische verliezen in de totale verliezen als gevolg van klimaatgerelateerde rampen, zoals overstromingen, natuurbranden of droogten – op een efficiëntere manier te dichten.

In een aantal lidstaten is er ruimte om de belastingdruk verder te verschuiven van arbeid naar andere bronnen die meer kunnen opleveren voor de milieudoelstellingen.

Milieubelastingen kunnen echter averechtse verdelingseffecten hebben door verhoudingsgewijs een zwaardere last op huishoudens met een lager inkomen te leggen. Er is weinig informatie beschikbaar over de wijze waarop lidstaten van plan zijn overheidsinkomsten uit energie- en milieubelastingen te gebruiken om te compenseren voor de sociale en verdelingseffecten van klimaatveranderingsbeleid. Inkomsten gebruiken voor gerichtere sociale uitkeringen die relatief meer steun bieden aan armere huishoudens kan de verdelingseffecten van groene belastinghervormingen, zoals koolstofbeprijzingsmaatregelen, verbeteren.

Bijna alle lidstaten hebben al hervormingen doorgevoerd, of zijn van plan deze uit te voeren, om de toegang tot en kwaliteit van langdurige zorg, gezondheidszorg en/of kinderopvang te verbeteren, wat van cruciaal belang is voor kwetsbare huishoudens die het meest door de groene transitie worden getroffen. Bij de meeste hervormingen ligt de nadruk sterk op het verminderen van regionale ongelijkheden op het gebied van de kwaliteit van en toegang tot zorg en/of emissiereductiemaatregelen, zoals de energie-efficiënte renovatie of bouw van zorginstellingen. Voor de follow-up van deze plannen zijn uitvoerige monitoringstructuren en effectbeoordelingen nodig.

Tenslotte hebben bijna alle lidstaten, hoewel deze niet expliciet in de huidige evaluatie aan bod komen, melding gemaakt van tijdelijke maatregelen, voornamelijk in de vorm van uitkeringen en toelagen, ter ondersteuning van de huishoudens die het meest werden getroffen door de inflatie van de energieprijzen als gevolg van Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daaropvolgende periode van hoge inflatie. In dit verband hebben veel landen gerichte en tijdelijke inkomenssteun geboden, met name aan mensen en huishoudens in kwetsbare situaties, om negatieve inkomens- en prijsontwikkelingen te verlichten. De meeste van hen hebben tijdelijk specifieke toelagen ingevoerd om de stijgende prijzen te compenseren, met enkele voorbeelden van tijdelijke aanpassingen van bestaande uitkeringen en pensioenen.

4. Conclusies

Over het algemeen zijn de lidstaten begonnen de complexe uitdagingen die voortvloeien uit de groene transitie bij de hoorns te vatten, met aanzienlijke verschillen tussen landen wat betreft het uitgevoerde beleid. Hoewel alle landen een sterk politiek engagement voor een rechtvaardige groene transitie blijven vertonen, bevindt de uitvoering van de aanbeveling zich bij de meeste in de beginfase, waarbij de algemene vooruitgang wijst op een heterogene situatie in de EU. In alle lidstaten wordt vooruitgang geboekt, ondanks een sterke nadruk op bestaande mechanismen en beleidskaders. Er is nog steeds ruimte voor een meer systematische, gecoördineerde en samenhangende aanpak van de uitdagingen voor een rechtvaardige transitie, waaronder het efficiënt stellen van doelen.

In de eerste evaluatie werd erop gewezen dat de coördinatie op nationaal niveau van het beleid inzake een rechtvaardige transitie, vanwege de diepgang en mogelijk uiteenlopende interpretaties ervan, te moeilijk werd bevonden, wat ertoe heeft geleid dat de input van sommige lidstaten gedetailleerder was dan die van andere. Er is nog ruimte om de intragouvernementele samenwerking binnen de lidstaten te versterken. Voorts hebben de lidstaten de bevordering van een door de Commissie gefaciliteerde gestructureerde uitwisseling van beste praktijken aangemoedigd. Wederzijds leren op EU-niveau kan bijdragen tot betere nationale systemen en de coördinatie van verschillende beleidsmaatregelen, waardoor verdere vooruitgang bij het waarborgen van een rechtvaardige groene transitie wordt ondersteund.

Uit de evaluaties van het EMCO en het SPC zijn verscheidene gemeenschappelijke uitdagingen duidelijk naar voren gekomen, gaande van het definiëren van groene vaardigheden en banen, tot het aanpakken van de tekorten aan arbeidskrachten en het uitvoeren van een doeltreffend belasting- en subsidiebeleid. In dit licht zal er in de komende jaren voortdurend aandacht moeten worden besteed aan uitdagingen op alle gebieden van de aanbeveling. Meer bepaald moet in veel lidstaten het beleid inzake een rechtvaardige en groene transitie beter worden gecoördineerd, onder meer om ervoor te zorgen dat de sociale partners doeltreffend en actief hierbij worden betrokken. Het beleid moet ook een maatschappijbrede aanpak aanmoedigen via een bredere deelname van het maatschappelijk middenveld aan de groene transitie op alle niveaus. Sterkere nationale coördinatiemechanismen, zoals de aanwijzing van specifieke verantwoordelijke autoriteiten en nationale platformen, hebben opgang gemaakt als mogelijke oplossingen om milieudoelstellingen te mainstreamen in de verschillende onderdelen van de beleidsvorming.

Met het oog op de toekomst zullen verdere monitoring en evaluatie van rechtvaardige transitiemaatregelen van cruciaal belang zijn om beleidsbeslissingen die in het verschiet liggen, te sturen. De monitoring van bestaande en geplande acties moet daarom worden voortgezet, met verdere inspanningen om de empirische basis en het proces zelf te versterken, onder meer door een gemeenschappelijk begrip van centrale concepten, zoals groene banen en vaardigheden, te bevorderen en door de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en de burgers erbij te betrekken. De adequate governance en monitoring, indien relevant, van deze aanbeveling in het kader van het Europees Semester, waaronder in het kader van de betrokken comités binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden, is belangrijk voor het bijhouden en bevorderen van de vooruitgang bij de uitvoering van dit niet-bindend instrument.

Voorts kunnen een doortastende toewijzing en doeltreffend gebruik van de beschikbare EU-fondsen – gaande van de fondsen van het cohesiebeleid tot het Fonds voor een rechtvaardige transitie en de herstel- en veerkrachtfaciliteit – de lidstaten ondersteunen bij het aanpakken van uitdagingen en het bereiken van de daarmee verbonden doelstellingen en ze helpen een achterstand op het gebied van investeringsbehoeften voor de facilitering van een rechtvaardige en groene transitie te voorkomen. Van ontegensprekelijk belang is dat alle EU-fondsen voorzien in het opzetten van adequate systemen voor de monitoring en evaluatie van het gebruik en de doeltreffendheid van de uitgevoerde maatregelen in overeenstemming met de EU-regelgeving. De lidstaten moeten ook zorgen voor samenhang met de nationale energie- en klimaatplannen en zich klaar houden om de middelen die in 2025 via het Sociaal Klimaatfonds beschikbaar worden gesteld zo goed mogelijk te gebruiken om de mogelijke negatieve gevolgen van de uitbreiding van het emissiehandelssysteem naar gebouwen en wegvervoer op te vangen.