



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 12 février 2021
(OR. en)**

6179/21

**ECOFIN 142
REGIO 23
CADREFIN 71
CODEC 204**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	12 février 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2021) 1054 final
Objet:	Communication de la Commission Orientations techniques sur l'application du principe consistant "à ne pas causer de préjudice important" au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2021) 1054 final.

p.j.: C(2021) 1054 final



Bruxelles, le 12.2.2021
C(2021) 1054 final

Communication de la Commission

Orientations techniques sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience

Communication de la Commission

Orientations techniques sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience

Le présent document se fonde sur le texte du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) tel qu'il a été approuvé au niveau politique par le Parlement européen et le Conseil en décembre 2020 [2020/0104 (COD)]¹.

Les présentes orientations techniques sont destinées à aider les autorités nationales à élaborer les plans pour la reprise et la résilience au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience. La Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour donner une interprétation du droit de l'Union faisant autorité.

Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (ci-après le «règlement sur la facilité») prévoit qu'aucune mesure incluse dans un plan pour la reprise et la résilience (ci-après le «PRR») ne doit causer de préjudice important aux objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement sur la taxinomie² ³. Conformément au règlement sur la facilité, l'évaluation des PRR doit faire en sorte que chacune des mesures (c'est-à-dire chaque réforme et chaque investissement) prévues dans le plan soit conforme au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» [ci-après le «principe DNSH» (pour «Do No Significant Harm»)]⁴.

Le règlement sur la facilité dispose également que la Commission doit donner des orientations techniques sur la manière dont il convient d'appliquer le principe DNSH dans le contexte de la FRR⁵. Le présent document fournit ces orientations techniques. Les présentes orientations se limitent à fixer les modalités d'application du principe DNSH dans le contexte de la seule FRR, en tenant compte de ses caractéristiques spécifiques, et sont sans préjudice de l'application et de la mise en œuvre

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>. La numérotation et le libellé du dispositif sont susceptibles d'être modifiés lors de la révision législative en cours.

² Voir l'article 4 bis («Principes horizontaux») du règlement sur la facilité (qui dispose que la FRR ne finance que des mesures qui respectent le principe DNSH) et les articles 15 et 16 («Plan pour la reprise et la résilience» et «Évaluation de la conformité») [qui énoncent en outre que le PRR doit expliquer «de quelle manière il fait en sorte qu'aucune mesure de mise en œuvre des réformes et des investissements qu'il contient ne cause de préjudice important aux objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement (UE) n° 2020/852 (principe consistant à “ne pas causer de préjudice important”)» et être évalué sur cette base].

³ On entend par «règlement sur la taxinomie», le règlement (UE) n° 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables, en mettant en place un système de classification (ou «taxinomie») pour les activités économiques durables sur le plan environnemental.

⁴ Les «dignes directrices concernant l'évaluation de la facilité» annexées au règlement sur la facilité énoncent un certain nombre de lignes directrices en matière d'évaluation qui servent de base à la Commission pour évaluer les propositions de PRR présentées par les États membres. La Commission y est invitée à utiliser une grille d'appréciation s'échelonnant de A à C pour tous les critères d'«évaluation de la conformité» recensés à l'article 16, paragraphe 3, du règlement. Le critère d'évaluation d) précise qu'aux fins de l'évaluation DNSH, la Commission ne dispose que de deux options de notation, A ou C. «A» si aucune mesure figurant dans un PRR n'entraîne un préjudice important pour les objectifs environnementaux et «C» si une ou plusieurs mesures nuisent de manière substantielle aux objectifs environnementaux [au sens de l'article 17 («Préjudice important aux objectifs environnementaux») du règlement sur la taxinomie]. Cette annexe précise qu'un PRR ne répond pas de manière satisfaisante aux critères d'évaluation dès lors qu'il a reçu un «C». Dans ce cas, le plan ne peut être approuvé par la Commission.

⁵ Le présent document d'orientations techniques complète les orientations initiales déjà fournies par la Commission dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, ainsi que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne et ses mises à jour.

du règlement sur la taxinomie et d'autres actes législatifs adoptés en rapport avec d'autres fonds de l'UE. Les présentes orientations visent à préciser le sens du principe DNSH, la manière dont il devrait être appliqué dans le contexte de la FRR et la manière dont les États membres peuvent démontrer que les mesures proposées dans le PRR sont conformes au principe DNSH. Des exemples élaborés et concrets expliquant la manière dont le principe DNSH devrait être démontré dans les plans sont fournis à l'annexe IV des présentes orientations.

1. QU'EST-CE QUE LE PRINCIPE DNSH?

Aux fins du règlement sur la facilité, il convient d'interpréter le principe DNSH au sens de l'article 17 du règlement sur la taxinomie. Ledit article définit ce qui constitue un «préjudice important» pour les six objectifs environnementaux couverts par le règlement:

1. une activité est considérée comme causant un préjudice important à l'**atténuation du changement climatique** lorsqu'elle génère des émissions importantes de gaz à effet de serre;
2. une activité est considérée comme causant un préjudice important à l'**adaptation au changement climatique** lorsqu'elle entraîne une augmentation des incidences négatives du climat actuel et de son évolution attendue sur elle-même ou sur la population, la nature ou les biens⁶;
3. une activité est considérée comme causant un préjudice important à l'**utilisation durable et à la protection des ressources aquatiques et marines** lorsqu'elle est préjudiciable au bon état ou au bon potentiel écologique des masses d'eau, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, ou au bon état écologique des eaux marines;
4. une activité est considérée comme causant un préjudice important à l'**économie circulaire** (y compris la prévention des déchets et le recyclage) lorsqu'elle est caractérisée par une inefficacité significative dans l'utilisation des matières ou dans l'utilisation directe ou indirecte de ressources naturelles, lorsqu'elle entraîne une augmentation notable de la production, de l'incinération ou de l'élimination de déchets, à l'exception de l'incinération de déchets dangereux non recyclables ou lorsque l'élimination à long terme des déchets peut avoir d'importants effets néfastes à long terme sur l'environnement;
5. une activité est considérée comme causant un préjudice important à la **prévention et à la réduction de la pollution** lorsqu'elle entraîne une augmentation notable des émissions de polluants dans l'air, l'eau ou le sol;
6. une activité est considérée comme causant un préjudice important à la **protection et à la restauration de la biodiversité et des écosystèmes** lorsqu'elle est fortement préjudiciable au bon état et à la résilience d'écosystèmes ou préjudiciable à l'état de conservation des habitats et des espèces, y compris ceux qui présentent un intérêt pour l'Union.

⁶ Cela signifie en particulier qu'un préjudice important peut être causé à l'objectif d'adaptation au changement climatique soit i) en n'adaptant pas une activité face aux incidences négatives du changement climatique lorsque cette activité est exposée à de tels impacts (par exemple, construire dans une zone inondable), soit ii) par une mauvaise adaptation, en mettant en œuvre une solution d'adaptation qui protège un domaine («population, nature ou biens»), tout en augmentant les risques dans un autre domaine (en construisant, par exemple, une digue autour d'un terrain situé dans un lit d'inondation, ce qui a pour conséquence de déplacer les dégâts vers un terrain voisin non protégé).

2. COMMENT APPLIQUER LE PRINCIPE DNSH DANS LE CONTEXTE DE LA FRR?

La présente section fournit des orientations sur les principales questions qui sous-tendent l'évaluation DNSH: le fait que toutes les mesures doivent être examinées dans le cadre de l'évaluation DNSH (section 2.1), même si, pour certaines mesures, cette évaluation peut être simplifiée (section 2.2); l'importance de la législation environnementale de l'UE et des analyses d'impact (section 2.3); les principes directeurs fondamentaux de l'évaluation (section 2.4); et l'applicabilité des critères d'examen technique du règlement sur la taxinomie (section 2.5).

2.1 Toutes les mesures doivent être examinées dans le cadre de l'évaluation DNSH

Les États membres doivent fournir une évaluation DNSH pour chaque mesure⁷ de leur PRR. Selon le règlement sur la facilité, *aucune mesure* incluse dans un PRR ne doit porter atteinte de manière substantielle aux objectifs environnementaux et la Commission ne peut pas évaluer positivement le PRR si une ou plusieurs mesures ne respectent pas le principe DNSH. En conséquence, les États membres doivent fournir une évaluation DNSH *individuelle* pour chaque mesure de chaque volet du plan⁸. L'évaluation DNSH ne doit donc pas s'effectuer au niveau du plan ou de chacun de ses volets, mais au niveau des mesures. Cela vaut également pour les mesures qui sont considérées comme contribuant à la transition écologique et pour toutes les autres mesures incluses dans les PRR⁹.

Les États membres doivent évaluer à la fois les réformes et les investissements. Dans le cadre de la FRR, les États membres doivent présenter des trains de mesures cohérents, comprenant à la fois des réformes et des investissements (conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement sur la facilité). L'évaluation DNSH doit être réalisée non seulement pour les investissements, mais aussi pour les réformes. Les réformes mises en œuvre dans certains secteurs, notamment l'industrie, les transports et l'énergie, tout en ayant la capacité de contribuer de manière significative à la transition écologique, risquent également de causer un préjudice important à un certain nombre d'objectifs environnementaux, selon la manière dont elles sont conçues¹⁰. Par ailleurs, les réformes dans d'autres secteurs (comme l'éducation et la formation, l'administration publique et les arts et la culture) seront peu susceptibles de causer un préjudice à l'environnement

⁷ Conformément à l'article 14 («Admissibilité») du règlement sur la facilité, *«les plans pour la reprise et la résilience pouvant bénéficier d'un financement au titre du présent instrument comprennent des mesures en vue de la mise en œuvre de réformes et de projets d'investissements publics».*

⁸ Le respect du principe DNSH est évalué au niveau de chaque *mesure* dans le cadre de la FRR, tandis que l'article 17 («Préjudice important causé aux objectifs environnementaux») du règlement sur la taxinomie renvoie aux *activités économiques*. Une mesure au titre du FRR (c'est-à-dire un investissement ou une réforme) est une intervention susceptible de constituer une activité économique ou de déclencher (des modifications) des activités économiques. Par conséquent, aux fins de la FRR, les *activités économiques* telles qu'énoncées à l'article 17 du règlement sur la taxinomie sont interprétées comme des *mesures* dans les présentes orientations.

⁹ En tant que telle, la portée des activités couvertes par l'évaluation DNSH au titre du règlement sur la facilité est différente et considérablement plus large que celle au titre du règlement sur la taxinomie, qui vise à recenser les activités économiques durables sur le plan environnemental. Ce règlement classe et fixe ainsi des critères applicables aux activités économiques durables sur le plan environnemental qui contribuent de manière substantielle aux objectifs environnementaux énumérés aux articles 10 à 15 de ce règlement et qui ne causent pas de préjudice important à ces objectifs. Il s'agit là d'un objectif différent de celui du règlement sur la facilité, qui vise à démontrer qu'un large éventail de mesures ne cause de préjudice important à aucun des objectifs environnementaux.

¹⁰ Ainsi, par exemple, une réforme pouvant conduire à une augmentation du financement des combustibles fossiles par l'intermédiaire de banques et d'établissements financiers appartenant à l'État, ou à une augmentation des subventions explicites ou implicites en faveur des combustibles fossiles, pourrait être considérée comme risquant de causer un préjudice important aux objectifs d'atténuation du changement climatique et de prévention et de réduction de la pollution. Ces considérations devraient transparaître dans l'évaluation DNSH.

(voir l'approche simplifiée aux sections 2.2 et 3), indépendamment de leur contribution potentielle à la transition écologique, qui pourrait malgré tout être importante. Les présentes orientations visent à aider les États membres à réaliser l'évaluation DNSH tant pour les investissements que pour les réformes. Le fait que l'évaluation DNSH doive être réalisée pour les réformes ne doit pas être interprété comme un moyen de décourager l'inclusion dans les PRR d'importantes réformes dans les domaines de l'industrie, des transports et de l'énergie, étant donné que de telles mesures recèlent un potentiel important de promotion de la transition écologique tout en encourageant la reprise.

2.2 Pour certaines mesures, l'évaluation DNSH peut être simplifiée

Si toutes les mesures nécessitent une évaluation DNSH, il est possible d'adopter une approche simplifiée pour les mesures qui ont une incidence prévisible nulle ou négligeable sur l'ensemble ou une partie des six objectifs environnementaux. De par leur conception, certaines mesures pourraient avoir un effet limité sur un ou plusieurs objectifs environnementaux. Dans ce cas, les États membres peuvent justifier brièvement ces objectifs environnementaux et concentrer l'évaluation DNSH de fond sur les objectifs environnementaux pouvant être affectés de manière significative (voir section 3, étape 1). Ainsi, par exemple, une réforme du marché du travail visant à relever le niveau général de protection sociale des travailleurs indépendants aurait une incidence prévisible nulle ou négligeable sur les six objectifs environnementaux et une brève justification pourrait être donnée pour ces six objectifs. De la même manière, dans le cas de certaines mesures simples visant à améliorer l'efficacité énergétique, telles que le remplacement de fenêtres existantes par de nouvelles fenêtres économes en énergie, le respect du principe DNSH pour l'objectif d'atténuation du changement climatique pourrait faire l'objet d'une brève justification. Par contre, il est peu probable que cette approche simplifiée puisse s'appliquer à certains investissements et réformes dans divers domaines (tels que l'énergie, les transports, la gestion des déchets, l'industrie) davantage susceptibles d'affecter un ou plusieurs objectifs environnementaux.

Lorsqu'une mesure fait l'objet d'un suivi car elle soutient à 100 % l'un des six objectifs environnementaux, elle est considérée comme étant conforme au principe DNSH pour cet objectif¹¹. Certaines mesures font l'objet d'un suivi car elles soutiennent les objectifs liés au changement climatique ou d'autres objectifs environnementaux dans le cadre de la FRR, conformément à la «méthodologie de suivi de l'action pour le climat» annexée au règlement sur la facilité. Lorsqu'une mesure est suivie et assortie d'un coefficient de 100 %, car elle soutient les objectifs liés au changement climatique, le principe DNSH est considéré comme étant respecté pour l'objectif lié au changement climatique concerné (atténuation du changement climatique ou adaptation à celui-ci)¹². Lorsqu'une mesure est suivie et assortie d'un coefficient de 100 %, car elle soutient les objectifs environnementaux autres que ceux liés au changement climatique, le principe DNSH est considéré comme étant respecté pour l'objectif environnemental concerné (ressources aquatiques et marines, économie circulaire, prévention et réduction de la pollution ou biodiversité et écosystèmes). Dans

¹¹ Afin de calculer le degré de contribution d'une mesure aux objectifs climatiques généraux fixés dans le règlement sur la facilité et de calculer les parts globales de l'enveloppe totale du plan qui concernent le climat, il convient que les États membres utilisent la méthodologie, les domaines d'intervention et les coefficients connexes pour le suivi de l'action pour le climat, conformément à la «méthodologie de suivi de l'action pour le climat» annexée au règlement sur la facilité. Tant que la Commission n'a pas validé le choix de domaine d'intervention et de coefficient proposé par un État membre, la mesure ne sera pas considérée comme automatiquement conforme au principe DNSH pour le ou les objectifs concernés, et l'évaluation DNSH restera à effectuer.

¹² Par exemple, un régime de soutien/renouvellement visant à remplacer du matériel roulant obsolète par du matériel roulant à émissions nulles à l'échappement pourrait relever de cette catégorie.

chaque cas, les États membres devront définir lequel des six objectifs environnementaux du règlement sur la taxinomie est soutenu par la mesure et motiver leur décision. Les États membres devraient néanmoins démontrer que la mesure ne cause pas de préjudice important aux autres objectifs environnementaux¹³.

De la même manière, si une mesure «apporte une contribution substantielle»¹⁴, conformément au règlement sur la taxinomie, à l'un des six objectifs environnementaux, cette mesure est considérée comme étant conforme au principe DNSH pour cet objectif¹⁵. Ainsi, un État membre qui soumet une mesure en faveur de la fabrication d'équipements favorisant l'efficacité énergétique des bâtiments (comme des capteurs de lumière ou de présence pour des systèmes d'éclairage) ne devrait pas effectuer d'évaluation DNSH de fond pour l'objectif d'atténuation du changement climatique si cet État membre peut démontrer que la mesure proposée «apporte une contribution substantielle» à cet objectif environnemental, conformément au règlement sur la taxinomie. Dans un tel cas, les États membres devraient uniquement démontrer l'absence de préjudice important causé aux cinq autres objectifs environnementaux.

2.3 L'importance de la législation de l'UE et des analyses d'impact

Le respect de la législation européenne et nationale applicable en matière d'environnement constitue une obligation distincte et ne dispense pas de la nécessité d'une évaluation DNSH. Toutes les mesures proposées dans les PRR doivent être conformes à la législation de l'UE en la matière, y compris la législation environnementale concernée. Bien que le respect de la législation existante de l'UE soit une indication claire du fait que la mesure ne cause pas de préjudice important à l'environnement, cela ne signifie pas automatiquement qu'une mesure est conforme au principe DNSH, notamment parce que certains des objectifs couverts par l'article 17 ne sont pas encore pleinement pris en compte dans la législation environnementale de l'UE.

Il convient de tenir compte des analyses d'impact relatives aux dimensions environnementales ou de l'évaluation de la durabilité d'une mesure lors de l'évaluation DNSH. Même si on ne saurait en déduire automatiquement qu'aucun

¹³ L'approche mentionnée dans ce paragraphe n'est pas applicable aux mesures faisant l'objet d'un suivi et assorties d'un coefficient de 40 %. Pour de telles mesures, les États membres devront expliquer pourquoi la mesure est conforme au principe DNSH, en tenant compte des principes généraux énoncés dans le reste du présent document d'orientation (les États membres devront, par exemple, confirmer que les combustibles fossiles n'interviennent plus ou que les critères énoncés à l'annexe III sont respectés pour l'objectif d'atténuation du changement climatique). Lorsque des mesures faisant l'objet d'un suivi et assorties d'un coefficient de 40 % ont une incidence prévisible nulle ou négligeable sur un objectif environnemental spécifique, ou lorsqu'elles «apportent une contribution substantielle» à un objectif environnemental spécifique conformément au règlement sur la taxinomie, les États membres pourront toujours appliquer une approche simplifiée pour cet objectif environnemental (conformément à la section 2.2, premier et troisième alinéas).

¹⁴ Les articles 10 à 16 du règlement sur la taxinomie définissent ce que l'on entend par «contribution substantielle» pour chacun des six objectifs environnementaux, ainsi que pour les «activités habilitantes». Pour bénéficier de l'approche simplifiée décrite au présent paragraphe, les États membres devraient démontrer que la mesure «apporte une contribution substantielle» à un ou plusieurs des objectifs environnementaux conformément aux articles 10 à 16 du règlement sur la taxinomie (voir également la section 2.5).

¹⁵ Cette option présente un intérêt particulier pour les activités considérées comme apportant une contribution substantielle à un objectif environnemental au regard du règlement sur la taxinomie, sans toutefois faire l'objet d'un suivi comme si elles soutenaient à 100 % les objectifs environnementaux ou liés au changement climatique au titre de la «méthodologie de suivi de l'action pour le climat» annexée au règlement sur la facilité. Dans le domaine de l'atténuation du changement climatique, ces activités comprennent, par exemple: les véhicules légers spécifiques à émissions faibles ou nulles; les navires spécifiques à émission nulle ou à faibles émissions pour le transport par voie d'eau; les véhicules lourds spécifiques à émissions faibles ou nulles; les infrastructures de transport et de distribution d'électricité; les réseaux de transport et de distribution d'hydrogène; les activités spécifiques de gestion des déchets (par exemple, les déchets non dangereux collectés séparément qui sont triés à la source et préparés en vue du réemploi ou du recyclage); et la recherche, le développement et l'innovation de pointe dans le domaine de l'économie circulaire.

préjudice important n'est causé, elles constituent un indice sérieux de l'absence de préjudice important pour plusieurs objectifs environnementaux pertinents. Par conséquent, le fait qu'un État membre ait réalisé, pour une mesure particulière incluse dans le PRR, une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) conformément à la directive 2011/92/UE, une évaluation environnementale stratégique (EES) conformément à la directive 2001/42/CE¹⁶ ou une évaluation de la durabilité/résilience au changement climatique, conformément aux orientations de la Commission sur l'évaluation de la durabilité au titre du règlement InvestEU, étaiera les arguments avancés par l'État membre dans le cadre de l'évaluation DNSH. Ainsi, en fonction de la conception exacte d'une mesure, la réalisation d'une EIE et la mise en œuvre des mesures d'atténuation nécessaires pour protéger l'environnement peuvent, dans certains cas, et en particulier lorsqu'il s'agit d'investissements dans les infrastructures, suffire à un État membre pour démontrer qu'il respecte le principe DNSH pour certains des objectifs environnementaux concernés (notamment l'utilisation durable et la protection des ressources marines et aquatiques¹⁷, ainsi que la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes¹⁸). Toutefois, cela ne le dispense pas de procéder à l'évaluation DNSH pour cette mesure, étant donné qu'une EIE, une EES ou une évaluation de la durabilité pourrait ne pas couvrir tous les aspects nécessaires dans le cadre de l'évaluation DNSH¹⁹. En effet, ni les obligations légales contenues dans les directives EIE et EES, ni l'approche exposée dans les orientations concernées de la Commission sur l'évaluation de la durabilité ne sont identiques à celles énoncées à l'article 17 («*Préjudice important causé aux objectifs environnementaux*») du règlement sur la taxinomie²⁰.

2.4 Principes directeurs de l'évaluation DNSH

Dans le cadre de la FRR, les incidences directes et les principales incidences indirectes d'une mesure sont pertinentes pour l'évaluation DNSH²¹. Les incidences directes peuvent refléter les effets de la mesure au niveau des projets (par exemple, usine

¹⁶ Une évaluation environnementale est une procédure qui garantit la prise en compte des conséquences environnementales des plans/programmes/projets avant que les décisions soient adoptées. Les évaluations environnementales peuvent être menées pour des projets individuels, tels qu'un barrage, une autoroute, un aéroport ou une usine, sur la base de la directive 2011/92/UE (la «directive "évaluation des incidences sur l'environnement"» ou «directive EIE»). Elles peuvent également être menées pour les plans et programmes publics sur la base de la directive 2001/42/CE (la «directive relative à l'évaluation environnementale stratégique» ou «directive EES»).

¹⁷ Si l'EIE inclut une évaluation des incidences sur l'eau conformément à la directive 2000/60/CE et si les risques recensés ont été pris en compte dans l'élaboration de la mesure.

¹⁸ Sans préjudice des évaluations supplémentaires requises par les directives 2009/147/CE et 92/43/CEE si l'opération est située dans ou à proximité de zones sensibles du point de vue de la biodiversité (y compris le réseau Natura 2000 de zones protégées de l'UE, les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et les zones clés pour la biodiversité, ainsi que d'autres zones protégées).

¹⁹ À l'inverse, l'évaluation DNSH ne dispense pas de l'obligation d'une EIE/EES, d'une évaluation de l'incidence sur l'environnement, d'une évaluation de la résilience au changement climatique ou d'une évaluation de la durabilité, si la législation de l'UE en vigueur l'exige, comme c'est le cas pour les projets financés au titre d'InvestEU ou du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

²⁰ Par exemple, une EIE est requise pour la construction de raffineries de pétrole brut, de centrales thermiques au charbon et de projets d'extraction de pétrole ou de gaz naturel. Toutefois, ces types de mesures ne seraient pas conformes au principe DNSH appliqué à l'atténuation du changement climatique de l'article 17 («*Préjudice important causé aux objectifs environnementaux*») du règlement sur la taxinomie, qui dispose qu'un préjudice important est causé si une activité «génère des émissions importantes de gaz à effet de serre». De même, si la construction d'un nouvel aéroport nécessite une EIE, sur la base du principe DNSH appliqué à l'atténuation du changement climatique, seules les mesures liées aux infrastructures aéroportuaires à faible intensité de carbone, telles que les investissements dans des bâtiments aéroportuaires économes en énergie, les mises à niveau des infrastructures aéroportuaires effectuées sur place en vue du raccordement à un réseau d'énergies renouvelables et les services connexes, sont susceptibles d'être conformes.

²¹ Cette approche suit l'article 17 («*Préjudice important causé aux objectifs environnementaux*») du règlement sur la taxinomie, qui exige la prise en compte de l'impact environnemental de l'activité ainsi que des produits et services fournis par cette activité tout au long de leur cycle de vie.

de production, zone protégée) ou des systèmes (par exemple, réseau ferroviaire, système de transport public) et qui se produisent au moment de la mise en œuvre de la mesure. Les principales incidences indirectes peuvent refléter les effets qui se produisent en dehors de ces projets ou systèmes et qui peuvent se concrétiser après la mise en œuvre de la mesure ou au-delà de la période d'application de la FRR, mais qui sont raisonnablement prévisibles et pertinents. Un exemple d'incidence *directe* dans le domaine du transport routier serait l'utilisation des matériaux lors de la construction d'une route. Un exemple de *principale* incidence *indirecte* serait les futures émissions attendues de gaz à effet de serre dues à une augmentation du trafic général au cours de la phase d'utilisation de la route.

L'évaluation DNSH doit tenir compte du cycle de vie de l'activité qui résulte de la mesure. Sur la base de l'article 17 («*Préjudice important causé aux objectifs environnementaux*») du règlement sur la taxinomie, le «préjudice important» dans le cadre de la FRR est évalué en tenant compte du cycle de vie. Appliquer des considérations relatives au cycle de vie plutôt que de procéder à une évaluation du cycle de vie suffit aux fins de l'évaluation DNSH dans le cadre de la FRR²². L'évaluation devrait couvrir à la fois les phases de production, d'utilisation et de fin de vie, en s'attachant à tous les niveaux où le préjudice le plus important est à prévoir. Par exemple, pour une mesure visant à soutenir l'achat de véhicules, l'évaluation devrait tenir compte, notamment, de la pollution (par exemple, les émissions atmosphériques) générée lors du montage, du transport et de l'utilisation des véhicules, ainsi que de la gestion adéquate des véhicules en fin de vie. En particulier, une gestion adéquate de la fin de vie des piles et des éléments électroniques (par exemple, leur réutilisation et/ou le recyclage des matières premières critiques qui y sont contenues) devrait garantir qu'aucun préjudice important n'est causé à l'objectif environnemental de l'économie circulaire.

Les mesures favorisant une plus grande électrification (par exemple, de l'industrie, des transports et des bâtiments) sont considérées comme compatibles avec l'évaluation DNSH pour l'objectif environnemental de l'atténuation du changement climatique. Pour permettre la transition vers une économie efficace neutre pour le climat, il convient d'encourager des mesures permettant une plus grande électrification de secteurs clés tels que l'industrie, les transports et la construction (par exemple, investissements dans les infrastructures de transport et de distribution d'électricité; infrastructures routières électriques; stockage de l'électricité; batteries pour appareils de mobilité; pompes à chaleur). La production d'électricité n'est pas encore une activité neutre pour le climat pour l'ensemble de l'UE (l'intensité en CO₂ du bouquet énergétique varie d'un État membre à l'autre) et, en principe, l'augmentation de la consommation d'électricité à forte intensité de carbone constitue une incidence principale indirecte de telles mesures, du moins à court terme. Toutefois, le déploiement de ces technologies et infrastructures est nécessaire à une économie neutre pour le climat, conjointement aux mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 et 2050, et l'UE dispose déjà d'un cadre d'action pour la décarbonation de l'électricité et le développement des énergies renouvelables. Dans ce contexte, ces investissements devraient être considérés comme conformes au principe DNSH dans le domaine de l'atténuation du changement climatique au titre de la FRR, à condition que les États membres apportent la preuve qu'une plus grande électrification s'accompagne d'une augmentation de la capacité de production d'énergies renouvelables au niveau

²² Dans la pratique, cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer des analyses du cycle de vie attributionnelles ou axées sur les conséquences (par exemple, incluant les incidences environnementales indirectes des changements technologiques, économiques ou sociaux dus à la mesure). Toutefois, des données tirées d'analyses du cycle de vie existantes pourraient être utilisées pour étayer l'évaluation DNSH.

national. En outre, les États membres devraient néanmoins démontrer que ces mesures ne causent pas de préjudice important aux cinq autres objectifs environnementaux.

En ce qui concerne les activités économiques pour lesquelles il existe une solution de remplacement techniquement et économiquement réalisable ayant une faible incidence sur l'environnement, l'évaluation des incidences négatives de chaque mesure devrait être effectuée par rapport à un scénario «sans intervention», compte tenu de l'incidence de la mesure sur l'environnement en termes absolus²³. Cette approche consiste à prendre en compte l'incidence de la mesure sur l'environnement, par rapport à une situation en l'absence d'incidence négative sur l'environnement. L'incidence d'une mesure n'est pas évaluée par rapport à l'incidence d'une autre activité existante ou envisagée que la mesure en question peut remplacer²⁴. Par exemple, dans le cadre de l'évaluation d'une centrale hydroélectrique nécessitant la construction d'un barrage sur une zone intacte, l'incidence du barrage serait évaluée au regard d'un scénario dans lequel la rivière concernée reste dans son état naturel, plutôt qu'au regard d'un scénario envisageant une autre utilisation possible de la zone. De même, si un régime de primes à la casse vise à remplacer des voitures inefficaces par des voitures plus efficaces à moteur à combustion interne, l'incidence des nouvelles voitures à moteur à combustion interne serait évaluée en termes absolus, étant donné que des solutions de remplacement à faible incidence existent (par exemple, des voitures à émissions nulles), et non comparée à l'incidence des voitures inefficaces qu'elles remplacent (voir à l'annexe IV, l'exemple 5, qui illustre un cas de non-conformité au principe DNSH).

En ce qui concerne les activités économiques pour lesquelles il n'existe aucune solution de remplacement techniquement et économiquement réalisable²⁵ ayant une faible incidence sur l'environnement, les États membres peuvent démontrer qu'une mesure ne cause pas un préjudice important en adoptant les meilleurs niveaux de performance environnementale existants dans le secteur. Dans ces cas, le principe DNSH serait évalué par rapport aux meilleurs niveaux de performance environnementale existants dans le secteur. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour permettre cette approche, y compris le fait que l'activité entraîne une performance environnementale nettement supérieure à celle générée par les autres solutions disponibles, évite les effets de verrouillage préjudiciables à l'environnement et n'entrave pas le développement et le déploiement d'autres solutions à faibles incidences^{26,27}. Cette

²³ Cette approche s'applique en particulier aux mesures relevant de la FRR qui ont trait aux investissements publics ou qui entraînent directement des dépenses publiques. En ce qui concerne les mesures relatives à la mise en œuvre des réformes, de manière générale, l'évaluation DNSH devrait être effectuée en faisant référence à la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de la mesure.

²⁴ Cette approche est conforme à la logique du règlement sur la taxinomie: en vertu du projet d'acte délégué, plusieurs critères d'examen technique relatifs au principe DNSH sont fondés sur des critères *absolus*, comme des seuils d'émission spécifiques (par exemple, des limites d'émissions de CO₂ pour les solutions d'adaptation dans les activités de production d'électricité ou pour les véhicules particuliers). L'approche s'appuie également sur le principe de précaution, qui est un des principes directeurs de la législation environnementale de l'UE, y compris le règlement sur la taxinomie [considérant 40 et article 19, paragraphe 1, point f)], et résulte du fait que le préjudice à l'environnement doit être considéré dans une perspective absolue et non relative (par exemple, le réchauffement climatique est dû au niveau absolu du stock d'émissions de gaz à effet de serre).

²⁵ Pour montrer qu'une solution de remplacement ayant une faible incidence sur l'environnement n'est pas économiquement réalisable, les États membres doivent tenir compte des coûts engendrés tout au long de la durée de vie de la mesure. Ces coûts comprennent les externalités environnementales négatives et les futurs besoins d'investissement nécessaires pour passer à une solution de remplacement ayant une faible incidence sur l'environnement, en évitant les verrouillages ou les entraves au développement et au déploiement de solutions de remplacement à faible incidence.

²⁶ Les considérants 39 et 41, ainsi que l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur la taxinomie, définissent les «activités transitoires». Les conditions décrites ici s'inspirent de cette définition, mais ne sont pas identiques, étant donné que le règlement sur la taxinomie définit des critères pour les activités transitoires qui apportent une contribution

approche devrait s'appliquer au niveau sectoriel, c'est-à-dire que toutes les solutions de remplacement au sein du secteur devraient être étudiées²⁸.

À la lumière des conditions énoncées ci-dessus, les mesures relatives à la production d'électricité et/ou de chaleur au moyen de combustibles fossiles, ainsi que les infrastructures connexes de transport et de distribution, ne devraient, de manière générale, pas être considérées comme étant conformes au principe DNSH aux fins de la FRR, compte tenu de l'existence de solutions de remplacement à faibles émissions de carbone. Du point de vue de l'atténuation du changement climatique, des exceptions limitées à la règle générale pour les mesures liées à la production d'électricité et/ou de chaleur au moyen de gaz naturel, ainsi qu'aux infrastructures de transport et de distribution connexes, sont possibles au cas par cas. Cela est pertinent en particulier pour les États membres qui sont confrontés à des difficultés importantes pour abandonner progressivement les sources d'énergie à plus forte intensité de carbone, comme le charbon, le lignite ou le pétrole, et lorsqu'une mesure ou une combinaison de mesures peut ainsi conduire à une réduction particulièrement importante et rapide des émissions de gaz à effet de serre. Ces exceptions devront se conformer à un certain nombre de conditions établies à l'annexe III, afin d'éviter des effets de verrouillage dans un processus à forte intensité en carbone et de répondre aux objectifs de décarbonation de l'UE pour 2030 et 2050. En outre, les États membres devront démontrer le respect du principe DNSH par ces mesures pour les cinq autres objectifs environnementaux.

Pour faire en sorte que les mesures soient à l'épreuve du temps et n'entraînent pas d'effets de verrouillage préjudiciables, et pour promouvoir les effets dynamiques bénéfiques, des réformes et investissements connexes pourraient être nécessaires. Parmi ces mesures d'accompagnement figurent le fait d'équiper les routes d'infrastructures à faible intensité de carbone (par exemple des stations de recharge pour véhicules électriques ou des stations de ravitaillement en hydrogène) et la mise en place de péages routiers ou de redevances de congestion appropriés, ou des réformes et des investissements plus larges visant à décarboner les bouquets énergétiques ou les systèmes de transport nationaux. Bien que ces réformes et investissements supplémentaires puissent être intégrés dans la même mesure, au moyen d'une sous-mesure, cela pourrait ne pas toujours être possible. Aussi convient-il d'accorder une certaine flexibilité aux États membres pour leur permettre, dans des circonstances limitées et au cas par cas, de démontrer qu'ils évitent les effets de verrouillage en s'appuyant sur des mesures d'accompagnement dans le PRR.

Le respect du principe DNSH, selon ces principes directeurs, devrait être intégré dans la conception des mesures, y compris au niveau des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. La description des mesures dans le PRR devrait tenir compte, dès le départ, des considérations DNSH pertinentes. Cela pourrait signifier intégrer les

substantielle, tandis que les présentes orientations établissent des critères uniquement pour le principe DNSH et, en tant que telles, sont applicables à un ensemble plus large de mesures et appliquent un critère de fond différent.

²⁷ Cette approche, et l'évaluation DNSH dans son ensemble, sont sans préjudice d'autres considérations ayant des incidences sur l'évaluation des mesures dans le cadre des PRR, y compris celles liées au contrôle des aides d'État, à la cohérence avec les autres fonds de l'UE et à la possible éviction de l'investissement privé. En ce qui concerne, en particulier, les mesures de soutien aux activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE, afin de ne pas fausser les signaux du marché mis en place par le SEQUE et conformément à l'approche prévue par le Fonds pour une transition juste, les activités dont les émissions d'équivalent CO₂ projetées qui ne sont pas sensiblement inférieures aux valeurs de référence pertinentes établies pour l'allocation à titre gratuit ne devraient, de manière générale, pas être soutenues au titre de la FRR.

²⁸ Dans les cas où même les meilleurs niveaux de performance environnementale existants conduiraient quand même à des effets de verrouillage préjudiciables à l'environnement, des mesures d'appui à la recherche et au développement de solutions de remplacement à plus faible incidence devraient être envisagées, dans le droit fil des champs d'intervention 022 et 023, établis dans la «méthodologie de suivi de l'action pour le climat» annexée au règlement sur la facilité.

considérations DNSH et les mesures d'atténuation nécessaires à prendre pour garantir leur respect dans les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles correspondantes ou dans les procédures d'appels d'offres et de passation de marchés²⁹. Par exemple, une mesure prévoyant des investissements dans un grand projet d'infrastructure routière ayant nécessité une EIE avant la délivrance des autorisations concernées pourrait préciser, comme valeur intermédiaire, la mise en œuvre de la mesure d'atténuation requise pour protéger l'environnement, tel qu'il est ressorti de l'EIE. En ce qui concerne la procédure d'appel d'offres ou de passation de marchés pour ce type de projet, la mesure, dans sa conception, pourrait établir que les cahiers des charges doivent contenir des conditions spécifiques liées au principe DNSH. Ils pourraient inclure, par exemple, un pourcentage minimal de déchets de construction et de démolition qui seront préparés en vue du réemploi et du recyclage. De même, les mesures d'accompagnement qui soutiennent le passage à des modes de transport plus propres, comme les réformes liées à la tarification routière, les investissements en faveur du transfert modal vers le rail ou les voies navigables intérieures, ou les incitations à l'utilisation des transports publics, devraient être intégrées dans la description de la mesure. Les mesures de nature plus générale, comme les grands régimes de soutien à l'industrie (par exemple les instruments financiers couvrant les investissements dans des entreprises de plusieurs secteurs) devraient être conçues de manière à assurer la conformité des investissements concernés avec le principe DNSH.

2.5 Applicabilité des critères d'examen technique du règlement sur la taxinomie

Les États membres ne sont pas tenus de se référer aux «critères d'examen technique» (critères quantitatifs et/ou qualitatifs) établis conformément au règlement sur la taxinomie afin de démontrer la conformité avec le principe DNSH. Selon le règlement sur la facilité³⁰, l'entrée en vigueur des actes délégués contenant les critères d'examen technique³¹ ne devrait pas avoir d'incidence sur les orientations techniques fournies par la Commission. Toutefois, lors de l'évaluation du respect du principe DNSH, les États membres ont la possibilité de se fonder sur les critères d'examen technique prévus dans les actes délégués au titre du règlement sur la taxinomie. Ils peuvent également se référer à la version «projet» des actes délégués.

3. COMMENT LES ÉTATS MEMBRES DEVRAIENT-ILS CONCRÈTEMENT MONTRER DANS LEURS PLANS QUE LES MESURES RESPECTENT LE PRINCIPE DNSH?

Afin de permettre aux États membres d'évaluer et de présenter plus facilement le principe DNSH dans leurs PRR, la Commission a élaboré une liste de contrôle (voir annexe D), que lesdits États membres devraient utiliser pour étayer leur analyse du lien entre chaque mesure et le principe DNSH. La Commission utilisera ensuite ces

²⁹ Les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles, y compris celles qui reflètent le respect du principe DNSH, sont soumises, comme toutes les autres valeurs intermédiaires et valeurs cibles, à l'article 19 *bis* du règlement sur la facilité («Règles en matière de paiement, de suspension et de résiliation des accords concernant les contributions financières et le soutien sous forme de prêt»).

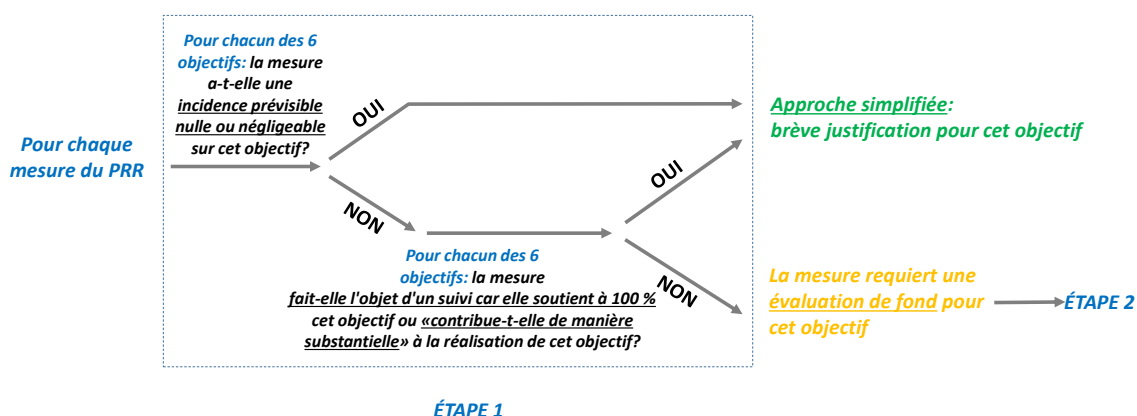
³⁰ Considérant 11 *ter* du règlement sur la facilité.

³¹ Sur la base de l'article 3, point d), du règlement sur la taxinomie («Critères de durabilité environnementale des activités économiques»), la Commission est habilitée à adopter des actes délégués contenant des critères d'examen technique détaillés (critères quantitatifs et/ou qualitatifs) pour déterminer les conditions dans lesquelles une activité économique donnée i) peut être considérée comme apportant une contribution substantielle à la réalisation d'un des six objectifs environnementaux; et ii) ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux. Jusqu'à présent, un acte délégué relatif à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation au changement climatique a été publié pour consultation. Il est consultable à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12302-Climate-change-mitigation-and-adaptation-taxonomy#ISC_WORKFLOW

informations pour évaluer si et de quelle manière chaque mesure dans les PRR respecte le principe DNSH, conformément aux critères établis dans le règlement sur la facilité.

La Commission invite les États membres à répondre aux questions énoncées dans la liste de contrôle et à intégrer les réponses dans leur PRR, dans le cadre de la description de chaque mesure (voir partie 2, section 8, du modèle de la Commission – *Principe consistant à ne pas causer de préjudice important*). Si nécessaire pour étayer l'évaluation fournie dans la liste de contrôle, les États membres sont également invités à fournir des analyses et/ou des documents justificatifs supplémentaires, d'une manière ciblée et limitée, afin d'étayer davantage leurs réponses à la liste de questions.

La liste de contrôle est basée sur l'arbre décisionnel suivant, qui devrait être utilisé pour chaque mesure du PRR. La section ci-dessous fournit de plus amples informations sur les deux étapes de l'arbre décisionnel.



1

Arbre décisionnel

Étape 1: filtrer les six objectifs environnementaux afin de déterminer ceux qui nécessitent une évaluation de fond

En premier lieu, les États membres sont invités à remplir la partie 1 de la liste de contrôle (voir annexe I), afin de déterminer, parmi les six objectifs environnementaux, ceux qui nécessitent une évaluation DNSH de fond de la mesure. Ce premier examen de haut niveau facilitera l'analyse des États membres en faisant une distinction entre les objectifs environnementaux pour lesquels l'évaluation DNSH nécessitera une évaluation de fond et ceux pour lesquels une approche simplifiée (voir section 2.2) peut suffire.

Partie 1 de la liste de contrôle

<i>Veillez indiquer lesquels, parmi les objectifs environnementaux mentionnés ci-dessous, requièrent une évaluation DNSH de fond de la mesure</i>	Oui	No n	<i>Justifiez si vous avez répondu «Non»</i>
Atténuation du changement climatique			
Adaptation au changement climatique			
Utilisation durable et protection des ressources aquatiques et marines			

Économie circulaire, y compris la prévention des déchets et le recyclage			
Prévention et réduction de la pollution de l'air, de l'eau et du sol			
Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes			

Pour les questions où la réponse est «non», il est demandé aux États membres de fournir une brève justification (dans la colonne de droite), expliquant pourquoi l'objectif environnemental n'exige pas une évaluation DNSH de fond de la mesure, sur la base d'un des cas suivants (à indiquer par les États membres) (voir section 2.2):

- a. la mesure n'a aucune incidence prévisible ou a une incidence prévisible négligeable sur l'objectif environnemental** liée aux effets directs et aux principaux effets indirects de la mesure tout au long de son cycle de vie, compte tenu de sa nature, et est donc considérée comme étant conforme au principe DNSH pour l'objectif concerné;
- b. la mesure est suivie car elle soutient à 100 % un objectif de changement climatique ou environnemental** et est donc considérée comme étant conforme au principe DNSH pour l'objectif concerné;
- c. la mesure «contribue de manière substantielle» à un objectif environnemental, conformément au règlement sur la taxinomie,** et est donc considérée comme étant conforme au principe DNSH pour l'objectif concerné.

En ce qui concerne les mesures des PRR pour lesquelles l'approche simplifiée serait suffisante, les explications demandées (colonne de droite) peuvent être limitées au minimum et, si cela s'avère utile, être groupées, ce qui permettrait aux États membres de se concentrer sur la démonstration de l'évaluation DNSH des mesures pour lesquelles une analyse de fond du possible préjudice important est nécessaire.

Pour les questions où la réponse est «oui», les États membres sont invités à passer à l'étape 2 de la liste de contrôle pour les objectifs environnementaux correspondants.

Pour des exemples illustrant cette étape, voir l'annexe IV.

Étape 2: fournir une évaluation DNSH de fond pour les objectifs environnementaux qui l'exigent

Dans un deuxième temps, pour chaque mesure du plan, les États membres sont invités à utiliser la partie 2 de la liste de contrôle (voir annexe I) afin de procéder à une évaluation DNSH de fond pour les objectifs environnementaux pour lesquels il a été répondu «oui» à l'étape 1. La partie 2 de la liste de contrôle compile, pour chacun des six objectifs, les questions correspondant aux exigences légales de l'évaluation DNSH. Pour que les mesures soient incluses dans le plan, elles doivent respecter le principe DNSH. En conséquence, les réponses aux questions de la partie 2 de la liste de contrôle doivent être «non», afin d'indiquer qu'aucun préjudice important n'est causé à l'objectif environnemental spécifique.

Partie 2 de la liste de contrôle – Exemple pour l'objectif environnemental «Atténuation du changement climatique»

Questions	Non	Justification de fond
Atténuation du changement climatique: La mesure devrait-elle engendrer		

d'importantes émissions de gaz à effet de serre?		
--	--	--

Il est demandé aux États membres de confirmer que la réponse est «non» et de fournir une explication et une justification de fond de leur raisonnement dans la colonne de droite, sur la base des questions correspondantes. Si nécessaire, pour compléter le tableau, les États membres sont également invités à fournir des analyses et/ou des documents justificatifs supplémentaires, d'une manière ciblée et limitée, afin d'étayer davantage leurs réponses à la liste de questions.

Lorsque les États membres ne sont pas en mesure de fournir une justification de fond suffisante, la Commission peut considérer qu'une mesure donnée est associée à un possible préjudice important à certains des six objectifs environnementaux. Si tel est le cas, la Commission devrait attribuer la note «C» au PRR selon le critère énoncé au point 2.4 de l'annexe II du règlement sur la facilité. Cela serait sans préjudice de la procédure décrite aux articles 16 et 17 du règlement sur la facilité, et en particulier de la possibilité d'échanges supplémentaires entre l'État membre et la Commission prévue à l'article 16, paragraphe 1.

Pour des exemples illustrant cette étape, voir l'annexe IV.

Si cela est utile, lorsqu'ils fournissent une évaluation DNSH de fond dans le cadre de l'étape 2, les États membres peuvent se fonder sur la liste des éléments à l'appui fournie à l'annexe II. Cette liste est fournie par la Commission pour faciliter l'évaluation au cas par cas par l'État membre dans le cadre de l'évaluation de fond effectuée dans le cadre de la partie 2 de la liste de contrôle. Bien que l'utilisation de cette liste soit facultative, les États membres peuvent se référer à cette liste pour déterminer le type d'éléments à l'appui susceptibles d'étayer leur raisonnement pour établir qu'une mesure respecte le principe DNSH, en complément des questions générales figurant dans la partie 2 de la liste de contrôle.