



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 februari 2021
(OR. en)

6179/21

ECOFIN 142
REGIO 23
CADREFIN 71
CODEC 204

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	12 februari 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	C(2021) 1054 final
Betreft:	Mededeling van de Commissie Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht

Hierbij gaat voor de delegaties document C(2021) 1054 final.

Bijlage: C(2021) 1054 final



Brussel, 12.2.2021
C(2021) 1054 final

Mededeling van de Commissie

Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht

Mededeling van de Commissie

Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht

Dit document is gebaseerd op de tekst van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht waarover het Europees Parlement en de Raad in december 2020 een politiek akkoord hebben bereikt (2020/0104 (COD))¹.

Deze technische richtsnoeren willen overheden in de lidstaten helpen bij het opstellen van de plannen voor herstel en veerkracht in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om het Unierecht bindend uit te leggen.

De verordening tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (“RRF-verordening”) bepaalt dat geen van de maatregelen in een plan voor herstel en veerkracht ernstig afbreuk mag doen aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van de taxonomieverordening^{2, 3}. Volgens de RRF-verordening moet de beoordeling van plannen voor herstel en veerkracht ervoor zorgen dat iedere maatregel (d.w.z. iedere hervorming en iedere investering) uit het plan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”⁴ in acht neemt.

De RRF-verordening bepaalt ook dat de Commissie technische richtsnoeren moet geven over de vraag hoe het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht zou moeten worden toegepast⁵. Dit document bevat die technische richtsnoeren. Deze richtsnoeren zijn beperkt tot het vaststellen van de concrete voorwaarden voor de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” uitsluitend in het kader van de faciliteit voor herstel en

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>. De nummering en de bewoording van het dispositief kan nog worden gewijzigd tijdens de lopende juridische revisie.

² Zie artikel 4 bis (“Horizontale beginselen”) van de RRF-verordening (dat verklaart dat de faciliteit alleen maatregelen kan ondersteunen die het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” eerbiedigen) en de artikelen 15 en 16 (“Plan voor herstel en veerkracht” en “Beoordeling door de Commissie”) (die verder aangeven dat de plannen voor herstel en veerkracht toelichting moeten geven bij en worden beoordeeld in het licht van “de wijze waarop het plan waarborgt dat geen enkele erin opgenomen maatregel voor de doorvoering van hervormingen en investeringsprojecten ernstig afbreuk doet aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852 (het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”)).

³ Met de taxonomieverordening wordt Verordening (EU) 2020/852 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen bedoeld, die een classificatiesysteem (of taxonomie) voor ecologisch duurzame economische activiteiten bevat.

⁴ De “Beoordelingsrichtsnoeren voor de faciliteit” in de bijlage bij de RRF-verordening bevatten een aantal beoordelingsrichtsnoeren die voor de Commissie als basis moeten dienen bij het beoordelen van de voorstellen voor plannen voor herstel en veerkracht zoals die door de lidstaten worden ingediend. Daarin wordt de Commissie gevraagd een waarderingsstelsel met de scores A tot en met C te gebruiken voor alle in artikel 16, lid 3, van de RRF-verordening opgesomde criteria voor de “Beoordeling van de Commissie”. Beoordelingscriterium d) maakt duidelijk dat voor de beoordeling van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”, de Commissie slechts twee scores kan gebruiken: A of C. “A” indien geen maatregel uit een plan voor herstel en veerkracht ernstig afbreuk doet aan milieudoelstellingen, en “C” indien één of meer maatregelen ernstig afbreuk doen aan milieudoelstellingen (in de zin van artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening). Die bijlage bepaalt dat een plan voor herstel en veerkracht niet op bevredigende wijze aan de beoordelingscriteria voldoet zodra er één score “C” is. In dat geval zou het plan niet door de Commissie kunnen worden bekrachtigd.

⁵ Dit document met technische richtsnoeren is een aanvulling op de initiële handvatten die de Commissie al heeft gegeven in haar jaarlijkse groei-strategie 2021, en het daarbij behorende werkdokument van de diensten van de Commissie (en de bijwerkingen daarvan).

veerkracht, en laat de toepassing en tenuitvoerlegging onverlet van de taxonomieverordening en van andere wetgevingshandelingen die in het kader van andere EU-fondsen worden vastgesteld. Deze richtsnoeren willen duidelijkheid bieden over de betekenis van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”, over de wijze waarop dit moet worden toegepast in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht en over de vraag hoe de lidstaten kunnen aantonen dat de maatregelen die zij in het plan voor herstel en veerkracht voorstellen, het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht nemen. Concreet uitgewerkte voorbeelden van hoe het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in de plannen moet worden aangetoond, zijn te vinden in bijlage IV bij deze richtsnoeren.

1. WAT BETEKENT “GEEN ERNSTIGE AFBREUK DOEN AAN”?

Voor de toepassing van de RRF-verordening moet het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” worden uitgelegd in de zin van artikel 17 van de taxonomieverordening. Dat artikel definieert wat “ernstige afbreuk” inhoudt voor de zes milieudoelstellingen waarop de taxonomieverordening ziet:

1. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan *de mitigatie van klimaatverandering* (klimaatmitigatie) indien die activiteit leidt tot aanzienlijke broeikasgasemissies;
2. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan *de adaptatie aan klimaatverandering* (klimaatadaptatie) indien die activiteit leidt tot een toegenomen ongunstig effect van het huidige klimaat en het verwachte toekomstige klimaat op de activiteit zelf of op de mens, de natuur of activa⁶;
3. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan het *duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen* indien die activiteit schadelijk is voor de goede toestand of het goed ecologisch potentieel van waterlichamen, met inbegrip van oppervlaktewater en grondwater, of voor de goede milieutoestand van mariene wateren;
4. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan de *circulaire economie*, met inbegrip van preventie en recycling van afval, indien die activiteit leidt tot aanzienlijke inefficiënties bij het gebruik van materialen of bij het directe of indirecte gebruik van natuurlijke hulpbronnen, of leidt tot een aanzienlijke toename van de productie, verbranding of verwijdering van afval, of indien de verwijdering van afval op lange termijn kan leiden tot aanzienlijke en langdurige schade aan het milieu;
5. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan *de preventie en bestrijding van verontreiniging* indien die activiteit leidt tot een aanzienlijke toename van emissies van verontreinigende stoffen in lucht, water of bodem;
6. een activiteit wordt geacht ernstig afbreuk te doen aan de *bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen* indien die activiteit in aanzienlijke mate schadelijk is voor de goede staat en de veerkracht van ecosystemen, of schadelijk is voor de staat van instandhouding van habitats en soorten, met inbegrip van die welke van Uniebelang zijn.

⁶ Dit betekent meer bepaald dat aan de doelstelling van klimaatadaptatie “ernstig afbreuk” kan worden gedaan ofwel i) door een activiteit niet aan te passen aan de ongunstige effecten van klimaatverandering wanneer die activiteit door de effecten daarvan wordt bedreigd (zoals bouwen in overstromingsgevoelige gebieden), ofwel ii) door slechte aanpassing, wanneer een aanpassingsoplossing wordt opgezet die één gebied beschermt (“de mens, de natuur of activa”), terwijl de risico’s op een ander gebied worden vergroot (zoals het bouwen van een dijk rond een perceel in een overstromingsvlakte, waardoor de schade verschuift naar een belendend perceel dat niet beschermd is).

2. HOE MOET HET BEGINSSEL “GEEN ERNSTIGE AFBREUK DOEN AAN” WORDEN TOEGEPAST IN HET KADER VAN DE FACILITEIT VOOR HERSTEL EN VEERKRACHT?

Deze afdeling bevat richtsnoeren over essentiële kwesties die aan de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” ten grondslag liggen: het feit dat alle maatregelen aan bod moeten komen binnen de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” (afdeling 2.1), al kan voor bepaalde maatregelen die toetsing in vereenvoudigde vorm plaatsvinden (afdeling 2.2); de relevante EU-milieuwetgeving en milieu-effectbeoordelingen (afdeling 2.3); de fundamentele leidende beginselen van de toetsing (afdeling 2.4); en de toepasselijkheid van de technische screeningcriteria van de taxonomieverordening (afdeling 2.5).

2.1 Alle maatregelen moeten aan bod komen binnen de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”

De lidstaten moeten voor elke maatregel⁷ in hun plan voor herstel en veerkracht een toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” verschaffen. Volgens de RRF-verordening mag *geen enkele maatregel* in een plan voor herstel en veerkracht ernstig afbreuk doen aan milieudoelstellingen, en kan de Commissie het plan voor herstel en veerkracht niet positief beoordelen indien één of meer maatregelen het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” niet in acht nemen. Dit betekent dat de lidstaten voor elke maatregel binnen elk onderdeel van het plan een *individuele* toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” moeten verschaffen⁸. Daarom kan de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” niet worden uitgevoerd op het niveau van het plan of van individuele onderdelen van het plan, maar moet dat op het niveau van de maatregelen gebeuren. Dit geldt evenzeer voor maatregelen die geacht worden een bijdrage te leveren aan de groene transitie, en alle andere maatregelen in de plannen voor herstel en veerkracht⁹.

De lidstaten moeten een beoordeling maken van zowel hervormingen als investeringen. In het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht moeten de lidstaten met coherente pakketten maatregelen komen, die zowel hervormingen als investeringen bevatten (overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de RRF-verordening). De toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” moet niet alleen worden uitgevoerd voor investeringen, maar ook voor hervormingen. Hervormingen in bepaalde sectoren (zoals industrie, vervoer en energie) die weliswaar het potentieel in zich dragen van een aanzienlijke bijdrage aan de groene transitie, kunnen echter, afhankelijk van de vormgeving ervan, ook een risico inhouden dat ernstig afbreuk wordt gedaan aan een

⁷ In artikel 14 (“Voor financiering in aanmerking komende plannen”) van de RRF-verordening is het volgende bepaald: “De plannen voor herstel en veerkracht die in aanmerking komen voor financiering uit hoofde van de faciliteit, omvatten maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en overheidsinvesteringen [...]”

⁸ Inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” wordt beoordeeld op het niveau van elke *maatregel* binnen het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht, terwijl artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening betrekking heeft op *economische activiteiten*. Een maatregel in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht (d.w.z. een investering of een hervorming) is een interventie die een economische activiteit kan zijn of die de aanzet kan geven tot (veranderingen van) economische activiteiten. Daarom worden, voor de toepassing van de faciliteit voor herstel en veerkracht, *economische activiteiten* waarvan sprake in artikel 17 van de taxonomieverordening, in deze richtsnoeren geïnterpreteerd als *maatregelen*.

⁹ Bijgevolg is de reeks activiteiten waarvoor op grond van de RRF-verordening een toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” moet plaatsvinden, verschillend van en aanzienlijk ruimer dan die van de maatregelen in het kader van de taxonomieverordening, die ecologisch duurzame economische activiteiten in kaart probeert te brengen. Die verordening geeft een indeling en legt criteria vast voor ecologisch duurzame economische activiteiten die substantieel bijdragen aan de in de artikelen 10 tot en met 15 van die verordening opgesomde milieudoelstellingen en die geen ernstige afbreuk doen aan die doelstellingen. Dit opzet verschilt dus van dat van de RRF-verordening, die ertoe strekt aan te tonen dat een breed scala maatregelen niet ernstig afbreuk doet aan enige milieudoelstelling.

aantal milieudoelstellingen¹⁰. Daartegenover staat dat hervormingen in andere sectoren (bv. onderwijs en opleiding, overheidsdiensten, en kunst en cultuur) waarschijnlijk een beperkt risico zullen inhouden dat zij mogelijk nog steeds ernstig afbreuk doen aan het milieu (zie de vereenvoudigde benadering in de afdelingen 2.2 en 3), ongeacht hun potentiële bijdrage aan de groene transitie, die nog steeds aanzienlijk kan zijn. Deze richtsnoeren willen de lidstaten helpen wanneer zij de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” uitvoeren voor zowel investeringen als hervormingen. Het feit dat voor hervormingen een toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” moet worden uitgevoerd, mag niet worden gezien als een element om te ontraden dat in de plannen voor herstel en veerkracht hervormingen in de sectoren industrie, vervoer en energie worden opgenomen, aangezien die maatregelen een belangrijk potentieel hebben om de groene transitie te stimuleren en het herstel aan te jagen.

2.2 Voor bepaalde maatregelen kan de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in vereenvoudigde vorm plaatsvinden

Hoewel voor alle maatregelen een toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” vereist is, kan een vereenvoudigde benadering worden gevolgd voor maatregelen die geen of een onbeduidend voorzienbaar effect hebben op alle of sommige van de milieudoelstellingen. Door hun vormgeving hebben bepaalde maatregelen misschien wel een beperkt effect op één of meerdere milieudoelstellingen. In dat geval kunnen de lidstaten een korte onderbouwing geven voor die milieudoelstellingen en hun aandacht richten op de inhoudelijke toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor milieudoelstellingen waarvoor het effect aanzienlijk kan zijn (zie afdeling 3, stap 1). Zo zou bijvoorbeeld een arbeidsmarkthervorming om het totale niveau aan sociale bescherming voor zelfstandigen te verhogen, geen of een onbeduidend voorzienbaar effect hebben op een van de zes milieudoelstellingen, en kan voor alle zes doelstellingen een korte onderbouwing worden gebruikt. Ook voor een aantal eenvoudige energie-efficiëntie maatregelen, zoals de vervanging van bestaande ramen door nieuwe, energie-efficiënte ramen, kan een korte onderbouwing worden gegeven wat betreft de inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” ten aanzien van de doelstelling klimaatmitigatie. Daarentegen zal deze vereenvoudigde benadering waarschijnlijk niet kunnen worden toegepast voor bepaalde investeringen en hervormingen in een aantal sectoren (bv. energie, vervoer, afvalbeheer, industrie) die een groter risico inhouden dat zij negatief uitwerken op één of meer van de milieudoelstellingen.

Wanneer een maatregel wordt getraceerd als een maatregel die een van de zes milieudoelstellingen voor 100 % ondersteunt, wordt deze maatregel beschouwd als een maatregel die het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor die doelstelling in acht neemt¹¹. Sommige maatregelen worden, volgens de “Methodologie

¹⁰ Zo kan een hervorming die kan leiden tot een toename van de financiering van fossiele brandstoffen via banken en financiële instellingen die in handen zijn van de overheid of tot een toename van expliciete of impliciete subsidies voor fossiele brandstoffen, worden beschouwd als een risico dat ernstig afbreuk doet aan de doelstellingen van klimaatmitigatie en preventie en bestrijding van verontreiniging. Deze overwegingen moeten tot uiting komen in de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”.

¹¹ Om in beeld te brengen in hoeverre een maatregel bijdraagt aan de overkoepelende klimaatdoelstellingen in de RRF-verordening en om de totale aandelen van de totale toewijzing van het plan op klimaatgebied te berekenen, dienen de lidstaten de methodologie, interventiegebieden en daarmee samenhangende coëfficiënten voor het traceren van klimaatuitgaven te gebruiken, in overeenstemming met de “Methodologie voor het traceren van klimaatuitgaven” die aan de RRF-verordening is gehecht. Wanneer de Commissie de keuze van het interventiegebied en de door een lidstaat voorgestelde coëfficiënt niet heeft gevalideerd, zal de maatregel niet automatisch worden beschouwd als een maatregel

voor het traceren van klimaatuitgaven” die aan de RRF-verordening is gehecht, getraceerd als ondersteuning voor doelstellingen inzake klimaatverandering of milieu. Wanneer een maatregel wordt getraceerd met een coëfficiënt 100 % voor steun aan doelstellingen inzake klimaatverandering, wordt het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” geacht te zijn in acht genomen voor de betrokken doelstelling inzake klimaatverandering (d.w.z. klimaatmitigatie of klimaatadaptatie)¹². Wanneer een maatregel wordt getraceerd met een coëfficiënt 100 % voor steun aan doelstellingen niet zijnde klimaatdoelstellingen, wordt het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” geacht te zijn in acht genomen voor de betrokken milieudoelstelling (d.w.z. water en mariene hulpbronnen, circulaire economie, preventie en bestrijding van verontreiniging, of biodiversiteit en ecosystemen). In elk van die gevallen zullen de lidstaten moeten aangeven en onderbouwen welke van de zes milieudoelstellingen van de taxonomieverordening de maatregel ondersteunt. Niettemin zouden de lidstaten moeten aantonen dat de maatregel niet ernstig afbreuk doet aan de overige milieudoelstellingen¹³.

Evenzo wordt een maatregel, wanneer deze in de zin van de taxonomieverordening “substantieel bijdraagt”¹⁴ aan een van de zes milieudoelstellingen, beschouwd als een maatregel die het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor die doelstelling in acht neemt¹⁵. Wanneer een lidstaat bijvoorbeeld met een maatregel komt die de productie van energie-efficiënte uitrusting voor gebouwen ondersteunt (bv. aanwezigheidsdetectie en daglichtregeling voor verlichtingssystemen), zou de lidstaat geen inhoudelijke toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” hoeven uit te voeren voor de doelstelling klimaatmitigatie indien deze kan aantonen dat de voorgestelde maatregel “aanzienlijk bijdraagt” aan die milieudoelstelling, in lijn met de taxonomieverordening. In dat geval zouden de lidstaten alleen hoeven aan te tonen dat aan de overige vijf milieudoelstellingen niet ernstig afbreuk wordt gedaan.

die voor de betrokken doelstelling(en) het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt, en zal de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” nog steeds moeten worden uitgevoerd.

¹² Zo zou een ondersteunings-/verlengingsregeling voor de vervanging van verouderd rollend materieel door rollend materieel zonder uitlaatemissie in deze categorie kunnen vallen.

¹³ De in deze alinea vermelde benadering geldt niet voor maatregelen getraceerd met een coëfficiënt van 40 %. Voor dergelijke maatregelen zullen de lidstaten moeten toelichten waarom de maatregel het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt, rekening houdende met algemene beginselen die in de rest van deze richtsnoeren worden geformuleerd (zo zullen lidstaten bijvoorbeeld moeten bevestigen dat er geen fossiele brandstoffen mee gemoeid zijn, of dat de in bijlage III geformuleerde criteria in acht worden genomen voor de doelstelling klimaatmitigatie). Wanneer maatregelen met een coëfficiënt van 40 % geen of een onbeduidend voorzienbaar effect op een specifieke milieudoelstelling hebben, of wanneer zij “substantieel bijdragen” aan een specifieke milieudoelstelling uit de taxonomieverordening, zullen de lidstaten voor die milieudoelstellingen nog steeds een vereenvoudigde benadering kunnen toepassen (overeenkomstig de eerste en derde alinea van afdeling 2.2).

¹⁴ De artikelen 10 tot en met 16 van de taxonomieverordening definiëren wat “substantiële bijdrage” inhoudt voor elk van de zes milieudoelstellingen en voor “faciliterende activiteiten”. Om in aanmerking te komen voor de in deze alinea geschetste vereenvoudigde benadering, zouden de lidstaten moeten aantonen dat de maatregel “substantieel bijdraagt” aan één of meer van de milieudoelstellingen in de zin van de artikelen 10 tot en met 16 van de taxonomieverordening (zie ook afdeling 2.5).

¹⁵ Deze optie is met name van belang voor activiteiten die worden aangemerkt als een substantiële bijdrage aan een milieudoelstelling volgens de taxonomieverordening, maar die geen tracking opleveren van 100 % ondersteuning van klimaat- of milieudoelstellingen volgens de aan de RRF-verordening gehechte “Methodologie voor het traceren van klimaatuitgaven”. Op het gebied van klimaatmitigatie gaat het bij deze activiteiten bijvoorbeeld om: specifieke emissievrije lichte bedrijfsvoertuigen; specifieke emissievrije of emissiearme vaartuigen voor vervoer over het water; specifieke emissievrije zware bedrijfsvoertuigen; infrastructuur voor elektriciteitstransmissie en -distributie; netwerken voor waterstoftransmissie en -distributie; specifieke vormen van afvalbeheer (bv. gescheiden inzameling van niet-gevaarlijk afval met bronscheiding en voorbereiding voor hergebruik/recycling), en baanbrekend onderzoek rond de circulaire economie, ontwikkeling en innovatie.

2.3 Relevantie van EU-recht en effectbeoordelingen

Inachtneming van het toepasselijke milieurecht van de EU en de lidstaten is een afzonderlijke verplichting, en ontslaat niet van de verplichting om een toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” uit te voeren. Alle maatregelen die in de plannen voor herstel en veerkracht worden voorgesteld, moeten de betrokken EU-wetgeving in acht nemen, daaronder begrepen de betrokken EU-milieuwetgeving. Alhoewel de inachtneming van de bestaande EU-wetgeving een sterke aanwijzing is dat de maatregel geen afbreuk doet aan het milieu, betekent zulks niet automatisch dat een maatregel het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt, met name omdat sommige van de doelstellingen waarop artikel 17 ziet, nog niet volledig hun neerslag hebben gekregen in EU-milieuwetgeving.

Effectbeoordelingen voor de milieudimensies of de duurzaamheidstoetsing van een maatregel dienen te worden meegenomen in de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”. Hoewel zij niet automatisch betekenen dat geen ernstige afbreuk wordt gedaan, geven zij toch een sterke aanwijzing dat er geen sprake is van ernstige afbreuk aan een aantal van de betrokken milieudoelstellingen. Daarom kan de omstandigheid dat een lidstaat voor een bepaalde maatregel in het plan voor herstel en veerkracht een milieueffectrapportage (MER) overeenkomstig Richtlijn 2011/92/EU, een strategische milieueffectrapportage (SMER) overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG¹⁶ heeft uitgevoerd, of een duurzaamheids-/klimaattoets, volgens de aanwijzingen van de Commissie voor duurzaamheidstoetsing in het kader van de InvestEU-verordening, de argumenten schragen die de lidstaat aanvoert in het kader van de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”. Afhankelijk van bijvoorbeeld de precieze vormgeving van een maatregel, kunnen het uitvoeren van een MER en het toepassen van de vereiste mitigerende stappen om het milieu te beschermen in sommige gevallen, en met name wanneer het om infrastructuurinvesteringen gaat, voldoende zijn voor een lidstaat om aan te tonen dat het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht is genomen voor een aantal van de betrokken milieudoelstellingen (met name duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen¹⁷, alsmede bescherming en herstel van de biodiversiteit en ecosystemen¹⁸). Een en ander betekent echter niet dat de lidstaat voor die maatregel is vrijgesteld van de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”, omdat een MER, SMER of toets misschien niet alle aspecten bestrijkt die vereist zijn in het kader van de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”¹⁹. Dit komt doordat noch de wettelijke verplichtingen in de MER- en SMER-richtlijnen, noch de in betrokken richtsnoeren van de Commissie inzake toetsing,

¹⁶ Een MER is een procedure die ervoor moet zorgen dat de milieueffecten van plannen/programma's/projecten in aanmerking worden genomen voordat een besluit wordt genomen. MER's kunnen worden uitgevoerd voor individuele projecten, zoals een stuwdam, snelweg, luchthaven of fabriek, op grond van Richtlijn 2011/92/EU (bekend als “MER-richtlijn”) of voor overheidsplannen of -programma's op grond van Richtlijn 2001/42/EG (bekend als “SMER-richtlijn”).

¹⁷ Indien het MER een beoordeling bevat van het effect op het water overeenkomstig Richtlijn 2000/60/EG en in de vormgeving van de maatregel een oplossing is gevonden voor de vastgestelde risico's.

¹⁸ Onverminderd aanvullende beoordelingen die worden voorgeschreven door de Richtlijnen 2009/147/EG en 92/43/EEG indien de activiteiten zijn gelegen in of nabij voor de gebieden met aandacht voor biodiversiteit (zoals het Natuur 2000-netwerk van beschermde natuurgebieden, UNESCO-werelderfgoedsites en Key Biodiversity Areas, en andere beschermde natuurgebieden).

¹⁹ Omgekeerd ontslaat de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” niet van de verplichting om een MER/SMER, klimaat-, milieu- of duurzaamheidstoets uit te voeren, indien dit door bestaande EU-wetgeving wordt voorgeschreven, zoals bij projecten die via InvestEU of de Connecting Europe Facility worden gefinancierd.

dezelfde zijn als die van artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening²⁰.

2.4 Leidende beginselen voor de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”

In het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht zijn de *directe* en *primaire indirecte* effecten van een maatregel relevant voor de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”²¹. Bij directe effecten kan het gaan om effecten van de maatregel op projectniveau (bv. productielocatie, beschermd gebied) of op systeemniveau (bv. spoorwegnet, openbaarvervoerssysteem) en effecten die spelen op het moment van de implementatie van de maatregel. Bij primaire indirecte effecten kan het gaan om effecten die buiten die projecten of systemen om spelen, en die zich kunnen voordoen na de implementatie van de maatregel of buiten de tijdslijn van de faciliteit voor herstel en veerkracht, maar die redelijkerwijs voorzienbaar en relevant zijn. Een voorbeeld van een *direct* effect in het wegvervoer zou het gebruik zijn van materialen bij de aanleg van de weg. Een voorbeeld van een *primaire indirect* effect zouden de verwachte toekomstige broeikasgasemissies zijn als gevolg van de toename van het totale verkeer tijdens de gebruiksfase van de weg.

De toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” moet rekening houden met de levenscyclus van de activiteit die daaruit voortvloeit. Op grond van artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening wordt “ernstige afbreuk” in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht beoordeeld door rekening te houden met de levenscyclus. Het toepassen van levenscyclusoverwegingen – in plaats van een levenscyclusbeoordeling uit te voeren – kan volstaan voor de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht²². De breedte van de toetsing moet de fases van de productie, het gebruik en het einde van de levensduur omvatten – waar dan ook de meeste “afbreuk” valt te verwachten. Voor bijvoorbeeld een maatregel om de aanschaf van voertuigen te ondersteunen, dient bij de toetsing onder meer rekening te worden gehouden met de vervuiling (bv. emissies in de lucht) veroorzaakt door bouw, vervoer en gebruik van de voertuigen, en het passende beheer van de voertuigen die worden afgedankt. Meer bepaald moet een passend beheer van afgedankte accu’s en elektronische onderdelen (bv. het hergebruik en/of de recycling van kritieke grondstoffen daarin) ervoor zorgen dat geen ernstige afbreuk wordt gedaan aan de milieudoelstelling van de circulaire economie.

²⁰ Een MER is bijvoorbeeld vereist voor de bouw van olieraffinaderijen, kolengestookte thermische elektriciteitscentrales en projecten voor de winning van aardolie of aardgas. Dit soort maatregelen zou echter niet het beginsel in acht nemen van “geen ernstige afbreuk doen aan” aan klimaatmitigatie van artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening, dat verklaart dat ernstig afbreuk wordt gedaan indien een activiteit “leidt tot aanzienlijke broeikasgasemissies”. Evenzo is voor de bouw van een nieuwe luchthaven een MER vereist, maar zullen op basis van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” wat betreft klimaatmitigatie waarschijnlijk alleen maatregelen voor koolstofarme luchthaveninfrastructuur – zoals investeringen in energie-efficiënte luchthavengebouwen, netaansluiting voor on-site opgewekte geproduceerde hernieuwbare energie, modernisering van luchthaveninfrastructuur en daarmee samenhangende diensten – dat beginsel in acht nemen.

²¹ Deze benadering sluit aan bij artikel 17 (“Ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen”) van de taxonomieverordening, dat verlangt dat rekening wordt gehouden met de milieueffecten van de door die activiteit opgeleverde producten en diensten gedurende hun levenscyclus.

²² In de praktijk betekent dit dat geen attributional of consequential life cycle analyses (ALCA/CLCA) vereist zijn (waarin bijvoorbeeld wordt gekeken naar de indirecte milieueffecten van technologische, economische of maatschappelijke veranderingen als gevolg van de maatregel). Bewijsmateriaal uit bestaande levenscyclusanalyses (LCA’s) zou echter wel kunnen dienen om de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” te onderbouwen.

Maatregelen die voor een verdere elektrificatie moeten zorgen (bv. industrie, vervoer en gebouwen) worden verenigbaar geacht met de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor de milieudoelstelling klimaatmitigatie. Om de transitie naar een daadwerkelijk klimaatneutrale economie mogelijk te helpen maken, moeten maatregelen worden aangemoedigd die leiden tot verdere elektrificatie van vitale sectoren zoals industrie, vervoer en gebouwen (bv. investeringen in infrastructuur voor elektriciteitstransmissie en -distributie; elektrische weginfrastructuur; elektriciteitsopslag; scootmobiel-accu’s; warmtepompen). Elektriciteitsopwekking is niet overal in de EU een klimaatneutrale activiteit (de CO₂-intensiteit van de elektriciteitsmix verschilt tussen de lidstaten), en in beginsel vormt het gestegen verbruik van CO₂-intensieve elektriciteit een primair indirect effect van dergelijke maatregelen – ten minste op korte termijn. Deze technologie en infrastructuur moeten echter worden uitgerold om de economie klimaatneutraal te kunnen maken, samen met maatregelen om de emissiereductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 te bereiken, en in de EU bestaat al een beleidsraamwerk voor het koolstofvrij maken van elektriciteit en de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Tegen die achtergrond moeten deze investeringen, wat klimaatmitigatie betreft, worden geacht het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht te nemen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht, mits de lidstaten die verdere elektrificatie kunnen verantwoorden doordat zij op het nationale niveau vergezeld gaat van een toename van de elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare bronnen. De lidstaten zouden echter ook moeten aantonen dat deze maatregelen geen ernstige afbreuk doen aan de overige vijf milieudoelstellingen.

Voor economische activiteiten waarvoor er een technologisch en economisch haalbaar alternatief met geringe milieueffecten voorhanden is, moet de beoordeling van het negatieve milieueffect van elke maatregel worden uitgevoerd in vergelijking met een nulscenario, door rekening te houden met het milieueffect van de maatregel in absolute termen²³. Deze benadering bestaat erin dat het milieueffect van de maatregel in aanmerking wordt genomen, afgezet tegen een situatie zonder negatieve milieueffecten. Het effect van de maatregel wordt niet beoordeeld ten opzichte van het effect van een andere bestaande of overwogen activiteit die de betrokken maatregelen zou vervangen²⁴. Indien bijvoorbeeld voor een waterkrachtcentrale een stuwdam in een ongerept gebied moet worden gebouwd, moet het effect van die stuwdam worden afgezet tegen een scenario waarin de betrokken rivier in zijn natuurlijke toestand blijft – in plaats van een ander mogelijk alternatief gebruik van het gebied te onderzoeken. Hetzelfde geldt voor een sloopregeling om inefficiënte auto’s te vervangen door efficiëntere auto’s die gebruikmaken van interne verbrandingsmotoren. Daar zou het effect van nieuwe auto’s met interne verbrandingsmotoren in absolute termen moeten worden beoordeeld omdat alternatieven met beperkte impact bestaan (bv. emissievrije auto’s) – en niet ten opzichte van het effect van de inefficiënte auto’s die deze vervangen (zie bijlage IV,

²³ Deze benadering geldt met name voor maatregelen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht die betrekking hebben op overheidsinvesteringen, of die rechtstreeks tot overheidsuitgaven leiden. Voor maatregelen die betrekking hebben op de uitvoering van hervormingen, dient de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in beginsel te worden uitgevoerd vergeleken met de toestand zoals die bestond vóór de tenuitvoerlegging van de maatregel.

²⁴ Deze benadering sluit aan bij de opzet van de taxonomieverordening: volgens het ontwerp van gedelegeerde handeling zijn meerdere technische screeningcriteria voor de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” gebaseerd op *absolute* criteria, zoals specifieke emissiegrenswaarden (bv. CO₂-grenswaarden voor adaptatieoplossingen bij activiteiten voor elektriciteitsopwekking of voor passagiersvoertuigen). Voor deze benadering pleit verder het voorzorgsbeginsel, dat een van de leidende beginselen is in de EU-milieuwetgeving, zoals de taxonomieverordening (overweging 40 en artikel 19, lid 1, punt f)), en voortvloeit uit het feit dat milieuschade moet worden gezien uit absoluut – en niet relatief – oogpunt (bv. mondiale opwarming ontstaat door het absolute niveau van het volume broeikasgasemissies).

voorbeeld 5, als illustratie van de niet-inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”).

Voor economische activiteiten waarvoor er geen technologisch en economisch²⁵ haalbaar alternatief met geringe milieueffecten voorhanden is, kunnen de lidstaten aantonen dat een maatregel “geen ernstige afbreuk doet” door de best beschikbare niveaus van milieuprestaties in de sector te hanteren. In die gevallen zou de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” plaatsvinden ten opzichte van de best beschikbare niveaus van milieuprestaties in de sector. Een aantal voorwaarden dient vervuld te zijn om deze benadering te laten slagen, zoals het feit dat de activiteit leidt tot een aanzienlijk betere milieuprestatie dan beschikbare alternatieven, milieuschadelijke lock-ineffecten voorkomt en de ontwikkeling en toepassing van alternatieven met beperkte impact niet in de weg staat^{26, 27}. Deze benadering dient op sectoraal niveau te worden toegepast, d.w.z. alle alternatieven binnen de sector dienen te worden verkend²⁸.

In het licht van de bovenstaande voorwaarden zouden maatregelen ten behoeve van stroom- en/of warmteproductie uit fossiele brandstoffen, maar ook de daarmee samenhangende transmissie- en distributie-infrastructuur, voor de toepassing van de faciliteit voor herstel en veerkracht in de regel niet geacht worden het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht te nemen, aangezien er koolstofarme alternatieven voorhanden zijn. Uit oogpunt van klimaatmitigatie kunnen, op individuele basis, beperkte afwijkingen op deze algemene regel worden toegestaan voor maatregelen ten behoeve van stroom- en/of warmteproductie met aardgas en de daarmee samenhangende transmissie- en distributie-infrastructuur. Dit geldt met name voor lidstaten die voor aanzienlijke uitdagingen staan in de transitie weg van koolstofintensieve energiebronnen zoals steenkool, bruinkool of olie, en waar een maatregel of combinatie van maatregelen dus kan leiden tot een bijzonder grote en snelle reductie van broeikasgasemissies. Die uitzonderingen zullen een aantal voorwaarden uit bijlage III in acht moeten nemen, om koolstofintensieve lock-ineffecten te voorkomen en aan te sluiten bij de EU-decarbonisatiedoelstellingen voor 2030 en 2050. Daarnaast zullen de lidstaten moeten onderbouwen dat die maatregelen voor de overige vijf milieudoelstellingen het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht nemen.

²⁵ Om aan te tonen dat een alternatief met een gering milieueffect economisch niet haalbaar is, moeten de lidstaten de kosten gedurende de volledige levensduur van de maatregel in aanmerking nemen. Deze kosten omvatten negatieve milieuexternaliteiten en toekomstige investeringsbehoeften om te kunnen overschakelen naar een alternatief met geringe milieueffecten, dat milieuschadelijke lock-ineffecten voorkomt of de ontwikkeling en toepassing van alternatieven met beperkte impact niet in de weg staat.

²⁶ De overwegingen 39 en 41 en artikel 10, lid 2, van de taxonomieverordening geven een definitie van “transitieactiviteiten”. De hier beschreven voorwaarden zijn gebaseerd op die definitie, maar zijn niet identiek, aangezien de taxonomieverordening criteria vastlegt voor transitieactiviteiten die een substantiële bijdrage leveren, terwijl in deze richtsnoeren alleen criteria voor de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” worden vastgesteld, waardoor deze dus van toepassing zijn op een ruimer stel maatregelen en daarop een andere inhoudelijke toetsing van toepassing is.

²⁷ Deze benadering, en de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” als geheel, doen geen afbreuk aan andere overwegingen die van invloed zijn op de beoordeling van maatregelen in het kader van de plannen voor herstel en veerkracht, zoals overwegingen met betrekking tot het staatssteuntoezicht, consistentie met andere EU-fondsen, en het mogelijk wegdrücken van particuliere investeringen. Wat met name maatregelen betreft ter ondersteuning van activiteiten die onder het EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallen, zouden, om de marktsignalen die het ETS afgeeft niet te verstoren en aansluitend bij de benadering in het kader van het fonds voor een rechtvaardige transitie, activiteiten met geprojecteerde CO₂-equivalente emissies die niet substantieel lager liggen dan de betrokken benchmarks die voor de kosteloze toewijzing van rechten zijn vastgesteld, in de regel geen steun mogen krijgen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht.

²⁸ In gevallen waarin zelfs de beste beschikbare niveaus van milieuprestaties nog steeds zouden leiden tot milieuschadelijke lock-ineffecten, zouden maatregelen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling voor alternatieven met beperkte impact moeten worden onderzocht, in lijn met de interventiegebieden 022 en 023 die in de aan de RRF-verordening gehechte “Methodologie voor het traceren van klimaatuitgaven” worden genoemd.

Om te borgen dat maatregelen toekomstbestendig zijn en niet tot schadelijke lock-ineffecten leiden, en om gunstige dynamische effecten te stimuleren, kunnen flankerende hervormingen en investeringen worden verlangd. Voorbeelden van dergelijke flankerende maatregelen zijn onder meer het uitrusten van wegen met koolstofarme infrastructuur (bv. laadpunten voor elektrische voertuigen of waterstofstations) en het invoeren van rekeningrijden of congestieheffingen, of ruimere hervormingen en investeringen om de nationale elektriciteitsmix of vervoerssystemen koolstofvrij te maken. Hoewel deze aanvullende hervormingen en investeringen binnen dezelfde maatregel aan bod kunnen komen – als submaatregel – is dit misschien niet altijd mogelijk. Daarom moet de lidstaten in een beperkt aantal gevallen en op individuele basis flexibiliteit worden gegeven om aan te tonen dat ongunstige lock-ineffecten worden voorkomen, door in het plan voor herstel en veerkracht een beroep te doen op flankerende maatregelen.

Inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” – naast deze leidende beginselen – moet in de vormgeving van maatregelen worden geïntegreerd, ook op het niveau van mijlpalen en targets. In de beschrijving van maatregelen in het plan voor herstel en veerkracht moeten van bij de aanvang de betrokken overwegingen inzake het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” tot uiting komen. Dit betekent dat overwegingen inzake het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” worden geïntegreerd en dat de noodzakelijke mitigerende stappen worden gezet om de inachtneming van dat beginsel te garanderen bij de desbetreffende mijlpalen en targets of bij de tender- en aanbestedingsprocedures²⁹. Zo kan een maatregel voor investeringen in een groot project voor weginfrastructuur, waarvoor een MER moet worden uitgevoerd voordat de betrokken vergunningen kunnen worden afgegeven, als mijlpaal vastleggen dat de uit het MER naar voren gekomen vereiste mitigerende stappen worden gezet om het milieu te beschermen. Waar gaat om de tender- of aanbestedingsprocedures voor dit type project, zou de vormgeving van de maatregel kunnen bepalen dat tender- of aanbestedingsspecificaties specifieke voorwaarden ten aanzien van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” zullen bevatten. Daarbij zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een minimumpercentage aan bouw- en sloopafval dat voor hergebruik en recycling zal worden voorbereid. Evenzo kunnen in de beschrijving van deze maatregel flankerende maatregelen ten behoeve van de verschuiving naar schonere vervoersvormen worden opgenomen – zoals hervormingen wat betreft rekeningrijden, investeringen ten behoeve van de modale shift naar spoorvervoer of vervoer over de binnenwateren, of prikkels om het openbaar vervoer te gebruiken. Maatregelen van meer algemene aard, zoals brede steunregelingen voor de industrie (bv. financiële instrumenten voor investeringen in ondernemingen uit diverse sectoren), moeten zodanig worden vormgegeven dat geborgd wordt dat de betrokken investeringen het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht nemen.

2.5 Toepasselijkheid van de technische screeningcriteria van de taxonomieverordening

Om te onderbouwen dat het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht wordt genomen, hoeven de lidstaten niet te verwijzen naar de “technische screeningcriteria” (kwantitatieve en/of kwalitatieve criteria) die overeenkomstig de taxonomieverordening zijn vastgesteld. Volgens de RRF-verordening³⁰ moet de

²⁹ Op mijlpalen en streefdoelen – ook die waaraan de inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” valt af te lezen – is, evenals op andere mijlpalen en streefdoelen, artikel 19 bis (“Regels inzake betaling, opschorting en annulering van financiële bijdragen”) van de RRF-verordening van toepassing.

³⁰ Overweging 11 ter bij de RRF-verordening.

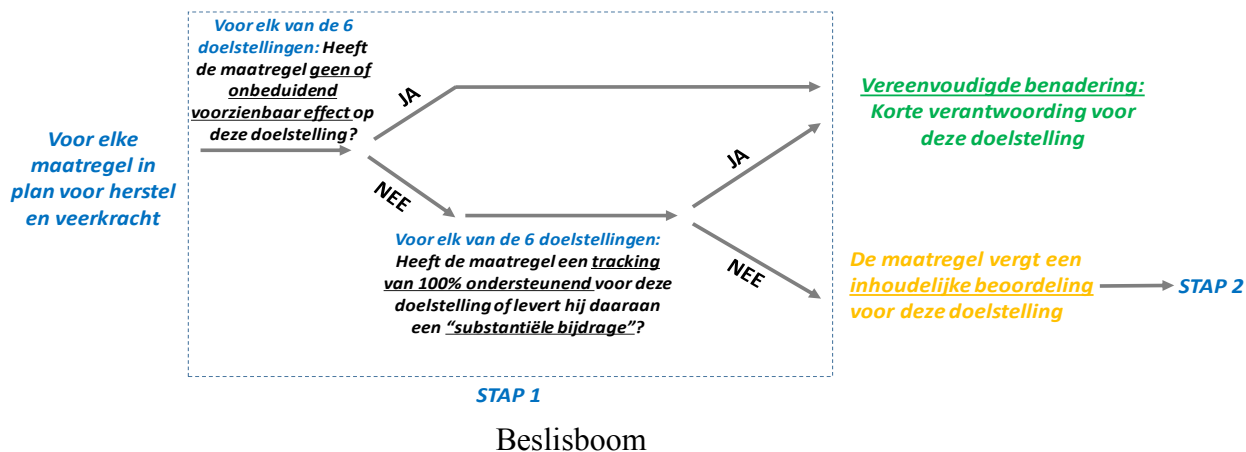
inwerkingtreding van de gedelegeerde handelingen met technische screeningcriteria³¹ de door de Commissie gegeven technische richtsnoeren onverlet laten. Bij het beoordelen van de inachtneming van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” hebben de lidstaten evenwel de mogelijkheid om zich op de technische screeningcriteria in de op grond van de taxonomieverordening vastgestelde gedelegeerde handelingen te baseren. Zij kunnen ook verwijzen naar de ontwerpversie van die gedelegeerde handelingen.

3. HOE MOETEN DE LIDSTATEN IN HUN PLANNEN CONCREET AANTONEN DAT DE MAATREGELEN HET BEGINSSEL “GEEN ERNSTIGE AFBREUK DOEN AAN” IN ACHT NEMEN?

Om de lidstaten te helpen bij de beoordeling en presentatie van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in hun plannen voor herstel en veerkracht, heeft de Commissie een checklist opgesteld (zie bijlage I); de lidstaten dienen deze te gebruiken om hun analyse te onderbouwen van de wijze waarop elke maatregel zich tot het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” verhoudt. De Commissie zal deze informatie vervolgens gebruiken om na te gaan of en hoe elke maatregel in de plannen voor herstel en veerkracht het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt, overeenkomstig de in de RRF-verordening vastgestelde criteria.

De Commissie nodigt de lidstaten uit om de vragen in de checklist te beantwoorden, en hun antwoorden op te nemen in hun plan voor herstel en veerkracht, als onderdeel van de beschrijving van elke maatregel (zie deel 2, afdeling 8, van de Commissietemplate – *Geen ernstige afbreuk doen aan*). Wanneer zulks nodig is om de beoordeling in de checklist verder te onderbouwen, wordt de lidstaten verzocht aanvullende analyses en/of documenten ter staving te geven, op een gerichte en beperkte manier, om hun antwoorden op de vragenlijst verder te onderbouwen.

De checklist is gebaseerd op de onderstaande beslisboom, die voor elke maatregel in het plan voor herstel en veerkracht moet worden gebruikt. De onderstaande afdeling geeft meer informatie over de beide stappen van de beslisboom.



³¹ Op grond van artikel 3, punt d), van de taxonomieverordening (“Criteria voor ecologisch duurzame economische activiteiten”) is de Commissie gemachtigd om nadere technische screeningcriteria (kwantitatieve en/of kwalitatieve criteria) vast te stellen om de voorwaarden te bepalen waarop een specifieke economische activiteit i) kan worden aangemerkt als substantieel bijdragend aan een of meer van de zes milieudoelstellingen, en ii) geen ernstige afbreuk kan doen aan de andere milieudoelstellingen. Tot dusver is een gedelegeerde handeling voor klimaatmitigatie en klimaatadaptatie bekendgemaakt voor consultatie. Deze is te vinden op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12302-Climate-change-mitigation-and-adaptation-taxonomy#ISC_WORKFLOW

Stap 1: Filter de zes milieudoelstellingen om te bepalen welke doelstellingen een inhoudelijke beoordeling vereisen

In een eerste stap wordt de lidstaten gevraagd om deel 1 van de checklist in te vullen (zie bijlage I), om te zien welke van de zes milieudoelstellingen een inhoudelijke toetsing van de maatregel aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” vereisen. Deze eerste, brede screening zal de analyse door de lidstaten ten goede komen, doordat een onderscheid wordt gemaakt tussen milieudoelstellingen waarvoor de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” een inhoudelijke toetsing zal vergen, en die waarvoor met een vereenvoudigde benadering (zie afdeling 2.2) kan worden volstaan.

Deel 1 van de checklist

Voor welke milieudoelstellingen moet de maatregel inhoudelijk aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” worden getoetst?	Ja	Nee	Onderbouwing indien “Nee” is gekozen
Klimaatmitigatie			
Klimaatadaptatie			
Duurzaam gebruik en bescherming water en mariene hulpbronnen			
Circulaire economie, met inbegrip van preventie en recycling van afval			
Preventie en bestrijding verontreiniging in lucht, water of bodem			
Bescherming en herstel biodiversiteit en ecosystemen			

Wanneer het antwoord “Nee” is, wordt de lidstaten gevraagd (in de rechterkolom) kort te verantwoorden waarom de milieudoelstelling geen inhoudelijke toetsing van de maatregel aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” vereist, op basis van één van deze situaties (door de lidstaten te vermelden) (zie afdeling 2.2):

- a. **De maatregel heeft, gezien de aard ervan, geen of een onbeduidend voorzienbaar effect op de milieudoelstelling** wat betreft de directe en primaire indirecte effecten van de maatregelen tijdens de levenscyclus, en wordt daarom beschouwd als een maatregel die voor de betrokken doelstelling het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt;
- b. **De maatregel is getraceerd als een maatregel die een klimaatveranderings- of milieudoelstelling met een coëfficiënt 100 % ondersteunt**, en wordt daarom beschouwd als een maatregel die voor de betrokken doelstelling het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt;
- c. **De maatregel “draagt substantieel bij” aan een milieudoelstelling, overeenkomstig de taxonomieverordening**, en wordt daarom beschouwd als een maatregel die voor de betrokken doelstelling het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt.

Voor maatregelen in een plan voor herstel en veerkracht waarvoor met de vereenvoudigde benadering kan worden volstaan, kan de gevraagde toelichting (in de rechterkolom) tot een minimum beperkt blijven en kan deze, zo nodig, worden gebundeld, zodat de lidstaten hun aandacht kunnen richten op de bewijsvoering ten behoeve van toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor de

maatregelen waarvoor een inhoudelijke analyse van mogelijke “ernstige afbreuk” vereist is.

Wanneer het antwoord “Ja” is, wordt de lidstaten gevraagd naar stap 2 van de checklist te gaan voor de overeenkomstige milieudoelstellingen.

Uitgewerkte voorbeelden voor deze stap zijn te vinden in bijlage IV.

Stap 2: Geef een inhoudelijke toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” voor de milieudoelstellingen waarvoor dat nodig is

Als een tweede stap wordt de lidstaten gevraagd om, voor elke maatregel in het plan, deel 2 van de checklist te gebruiken (zie bijlage I) om een inhoudelijke toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” uit te voeren voor de milieudoelstellingen die in stap 1 zijn geselecteerd door “Ja” in te vullen. Deel 2 van de checklist bundelt, voor elk van de zes doelstellingen, de vragen die beantwoorden aan de wettelijke vereisten van de toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan”. Maatregelen kunnen alleen in het plan worden opgenomen indien zij het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” naleven. Daarom moeten de antwoorden op de vragen in deel 2 van de checklist “Nee” zijn, om aan te geven dat geen ernstige afbreuk wordt gedaan aan de specifieke milieudoelstelling.

Deel 2 van de checklist – Voorbeeld voor de milieudoelstelling “Klimaatmitigatie”

<i>Vragen</i>	<i>Nee</i>	<i>Inhoudelijke onderbouwing</i>
<i>Klimaatmitigatie: Zal de maatregel naar verwachting tot aanzienlijke broeikasgasemissies leiden?</i>		

De lidstaten wordt gevraagd te bevestigen dat het antwoord “Nee” is. Zij moeten in de rechterkolom hun argumenten inhoudelijk toelichten en onderbouwen, op basis van de overeenkomstige vragen. Indien nodig kunnen de lidstaten, als aanvulling bij de tabel, op een gerichte en beperkte manier aanvullende analyses en/of documenten ter staving geven om hun antwoorden op de vragenlijst verder te onderbouwen.

Wanneer de lidstaten geen afdoende inhoudelijke onderbouwing kunnen geven, kan de Commissie oordelen dat aan een bepaalde maatregel mogelijk “ernstige afbreuk” aan bepaalde van de zes milieudoelstellingen is verbonden. Indien dat het geval is, zou de Commissie aan het plan voor herstel en veerkracht een score “C” moeten geven op grond van het criterium in punt 2.4 van bijlage II bij de RRF-verordening. Dit zou de in de artikelen 16 en 17 van de RRF-verordening beschreven procedure onverlet laten, en met name de mogelijkheid voor verder overleg tussen de lidstaat en de Commissie, zoals die in artikel 16, lid 1, worden geschetst.

Uitgewerkte voorbeelden voor deze stap zijn te vinden in bijlage IV.

Indien dat nuttig kan zijn, kunnen de lidstaten bij het geven van een inhoudelijke toetsing aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van stap 2 gebruikmaken van de lijst met steunbewijzen in bijlage II. De Commissie geeft deze lijst om de lidstaten te helpen hun individuele beoordeling van zaken te maken bij de inhoudelijke beoordeling in het kader van deel 2 van de checklist. Het gebruik van deze lijst is optioneel, maar de lidstaten kunnen deze lijst gebruiken om te zien welk soort bewijsmateriaal hun argumenten kan onderbouwen om aan te tonen dat een maatregel het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in acht neemt, en zo de algemene vragen in deel 2 van de checklist aan te vullen.