



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 12 februari 2021
(OR. en)

6179/21

ECOFIN 142
REGIO 23
CADREFIN 71
CODEC 204

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	12 februari 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	C(2021) 1054 final
Ärende:	Kommissionens tillkännagivande Teknisk vägledning om tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens

För delegationerna bifogas dokument – C(2021) 1054 final.

Bilaga: C(2021) 1054 final



Bryssel den 12.2.2021
C(2021) 1054 final

Kommissionens tillkännagivande

Teknisk vägledning om tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens

Kommissionens tillkännagivande

Teknisk vägledning om tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens

Detta dokument grundar sig på texten till förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, som blivit föremål för en politisk överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet i december 2020 (2020/0104 (COD))¹.

Syftet med den här tekniska vägledningen är att hjälpa de nationella myndigheterna utarbeta återhämtnings- och resiliensplaner enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Endast Europeiska unionens domstol har behörighet att tolka EU-rätten med avgörande verkan.

Enligt förordningen om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens bör inga åtgärder som ingår i en återhämtnings- och resiliensplan medföra betydande skada för miljömål i den mening som avses i artikel 17 i taxonomiförordningen^{2,3}. Enligt förordningen om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens bör bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanerna säkerställa att varje åtgärd (det vill säga varje reform och varje investering) inom planen är förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada⁴.

I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens anges också att kommissionen bör ge teknisk vägledning om hur principen om att inte orsaka betydande skada ska tillämpas i samband med faciliteten för återhämtning och resiliens⁵. Det här dokumentet innehåller den tekniska vägledningen. I den här vägledningen fastställs endast de villkor för tillämpningen av principen som ska gälla i samband med faciliteten för återhämtning och resiliens, med beaktande av dess särdrag, och vägledningen påverkar inte tillämpningen och genomförandet av

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>. Numreringen och ordalydelsen i artikeldelen kan komma att ändras under den pågående juridiska granskningen.

² Se artikel 4a (*Övergripande principer*) i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens (där det fastställs att stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens endast kan ges till åtgärder som respekterar principen om att inte orsaka betydande skada, och artiklarna 15 och 16 (*Plan för återhämtning och resiliens* och *Kommissionens bedömning*) (där det vidare anges att ”återhämtnings- och resiliensplanerna bör förklara och bedömas mot bakgrund av hur planerna säkerställer att ingen åtgärd för genomförandet av de reformer och investeringar som tas med i planen medför någon betydande skada för miljömål i den mening som avses i artikel 17 i förordning (EU) 2020/852 (”principen att inte orsaka betydande skada”).

³ Taxonomiförordningen hänvisar till förordning (EU) 2020/852 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar genom att fastställa ett klassificeringssystem (eller taxonomi) för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter.

⁴ I *Bedömningsriktlinjer för faciliteten*, som är en bilaga till förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, anges ett antal bedömningsriktlinjer som kommissionen ska utgå ifrån när den bedömer de förslag till återhämtnings- och resiliensplaner som lämnas in av medlemsstaterna. Kommissionen uppmanas där att använda ett betygssystem från A till C för alla kriterier för *Kommissionens bedömning* som förtecknas i artikel 16.3 i förordningen. I bedömningskriterium d klargörs att kommissionen endast har de två betygsalternativen A eller C vid bedömningen av principen om att inte orsaka betydande skada: A om ingen åtgärd i en återhämtnings- och resiliensplan medför betydande skada för miljömål, och C om en eller flera åtgärder medför betydande skada för miljömål (i den mening som avses i artikel 17 (*Betydande skada för miljömål*) i taxonomiförordningen). I den bilagan anges att en återhämtnings- och resiliensplan inte på ett tillfredsställande sätt uppfyller bedömningskriterierna från och med förekomsten av ett C. I ett sådant fall kan planen inte godkännas av kommissionen.

⁵ Det här tekniska vägledningsdokumentet kompletterar den inledande vägledning som kommissionen redan lämnat i den årliga strategin för hållbar tillväxt 2021 och det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och uppdateringar av detta.

taxonomiförordningen och andra rättsakter som antagits rörande andra EU-fonder. Syftet med den här vägledningen är att klargöra vad som menas med principen om att inte orsaka betydande skada, hur den ska tillämpas i samband med faciliteten för återhämtning och resiliens och hur medlemsstaterna kan visa att deras föreslagna åtgärder är förenliga med principen. Konkreta, väl utarbetade exempel på hur principen om att inte orsaka betydande skada bör ges uttryck i planerna ges i Bilaga IV till den här vägledningen.

1. VAD MENAS MED ATT INTE ORSAKA BETYDANDE SKADA?

I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens ska principen om att inte orsaka betydande skada tolkas i den mening som avses i artikel 17 i taxonomiförordningen. I den artikeln definieras vad som utgör ”betydande skada” för de sex miljömål som omfattas av taxonomiförordningen:

1. En verksamhet anses orsaka betydande skada för **begränsning av klimatförändringar**, om den leder till betydande växthusgasutsläpp.
2. En verksamhet anses orsaka betydande skada för **anpassning till klimatförändringar**, om den leder till ökade negativa konsekvenser för det nuvarande och det förväntade framtida klimatet, själva verksamheten eller andra människor, naturen eller tillgångar⁶.
3. En verksamhet anses orsaka betydande skada för **hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser**, om den skadar vattenförekomsters, inbegripet yt- och grundvatten, goda status eller goda ekologiska potential, eller marina vattens goda miljöstatus.
4. En verksamhet anses orsaka betydande skada för den **cirkulära ekonomin**, inbegripet förebyggande och materialåtervinning av avfall, om leder till betydande ineffektivitet vid användningen av material eller vid direkt eller indirekt användning av naturresurser, eller om den betydande ökar generering, förbränning eller bortskaffande av avfall, eller om långsiktigt bortskaffande av avfall kan orsaka betydande och långvarig skada för miljön.
5. En verksamhet anses orsaka betydande skada för **förebyggande och begränsning av föroreningar**, om den leder till en betydande ökning av utsläpp av föroreningar till luft, vatten eller mark.
6. En verksamhet anses orsaka betydande skada för **skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem**, om den i betydande grad skadar ekosystemens goda tillstånd och motståndskraft eller skadar bevarandestatusen för livsmiljöer och arter, inbegripet sådana som är av unionsintresse.

2. HUR BÖR PRINCIPEN OM ATT INTE ORSAKA BETYDANDE SKADA TILLÄMPAS INOM RAMEN FÖR FACILITETEN FÖR ÅTERHÄMTNING OCH RESILIENS?

⁶ Detta innebär i synnerhet att betydande skada för målet om anpassning till klimatförändringar kan orsakas antingen genom att i) en verksamhet inte anpassas till klimatförändringarnas negativa konsekvenser när den riskerar att drabbas av de konsekvenserna (t.ex. byggnation i ett område som ofta drabbas av översvämning), eller genom ii) olämpliga former av anpassning, när det införs en anpassningslösning som skyddar ett område (*människor, natur eller tillgångar*) men samtidigt ökar riskerna i ett annat område (t.ex. en jordvall som byggs runt en jordlott i en flodslätt, vilket gör att intilliggande oskyddade jordlotter i stället drabbas).

I det här avsnittet ges vägledning om centrala frågor som ligger till grund för bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada: det faktum att alla åtgärder måste behandlas som en del av bedömningen (Avsnitt 2.1), även om bedömningen för vissa åtgärder kan ske i förenklad form (Avsnitt 2.2), relevansen av EU:s miljölagstiftning och konsekvensbedömningar (Avsnitt 2.3), de viktigaste vägledande principerna för bedömningen (Avsnitt 2.4), och tillämpligheten av de tekniska granskningskriterierna i taxonomiförordningen (Avsnitt 2.5).

2.1 Alla åtgärder måste behandlas som en del av bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada

Medlemsstaterna måste tillhandahålla en bedömning för var och en av åtgärderna⁷ i deras plan för återhämtning och resiliens. Enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens bör *ingen åtgärd* som ingår i en återhämtnings- och resiliensplan medföra betydande skada för miljömål, och kommissionen kan inte göra en positiv bedömning av planen, om en eller flera åtgärder inte är förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada. Som en följd av detta måste medlemsstaterna tillhandahålla en *individuell* bedömning för varje åtgärd inom varje del av planen⁸. Bedömningen ska därför inte göras på plannivå eller på nivån för enskilda delar av planen, utan på åtgärdsnivå. Detta gäller även åtgärder som anses bidra till den gröna omställningen och alla andra åtgärder som ingår i planerna⁹.

Medlemsstaterna måste bedöma både reformer och investeringar. Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna lägga fram sammanhängande åtgärds paket, inbegripet både reformer och investeringar (i enlighet med artikel 14.1 i förordningen). Bedömningen av förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada måste göras inte bara för investeringar utan också för reformer. Inom vissa sektorer, däribland industri, transport och energi, kan reformer bidra avsevärt till den gröna omställningen, men kan också medföra risk för betydande skada för ett antal miljömål, beroende på hur de utformats¹⁰. Å andra sidan är risken för miljöskada vid reformer inom andra sektorer (t.ex. utbildning, offentlig förvaltning samt konst och kultur) sannolikt begränsad (se det förenklade tillvägagångssättet i avsnitten 2.2 och 3), oberoende av deras möjliga bidrag till den gröna omställningen, som ändå kan vara betydande. Syftet med den här vägledningen är att hjälpa medlemsstaterna att för både investeringar och reformer utföra en bedömningen av förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada. Det faktum att bedömningen måste utföras för

⁷ I artikel 14 (*Stödberättigande*) i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens föreskrivs att ”De planer för återhämtning och resiliens som berättigar till finansiering inom denna facilitet ska omfatta åtgärder för genomförande av reformer och offentliga investeringsprojekt”.

⁸ Förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada bedöms för varje *åtgärd* i samband med återhämtnings- och resiliensfaciliteten, medan artikel 17 (*Betydande skada för miljömål*) i taxonomiförordningen avser *ekonomiska verksamheter*. En åtgärd inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens (dvs. en investering eller en reform) är en insats som kan utgöra en ekonomisk verksamhet eller leda till (förändringar i) ekonomiska verksamheter. För tillämpningen av faciliteten för återhämtning och resiliens tolkas därför *ekonomiska verksamheter* enligt artikel 17 i taxonomiförordningen som *åtgärder* i denna vägledning.

⁹ Den verksamhet som omfattas av bedömningen inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens är i sig annorlunda och betydligt bredare till sin omfattning än den som omfattas av taxonomiförordningen, som syftar till att identifiera miljömässigt hållbar ekonomisk verksamhet. Den klassificerar och fastställer kriterier för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter som väsentligt bidrar till de miljömål som anges i artiklarna 10–15 i den förordningen inte orsakar någon betydande skada för de målen. Detta är ett annat syfte än förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens, som syftar till att visa att ett stort antal åtgärder inte orsakar någon betydande skada för något av miljömålen.

¹⁰ Till exempel skulle en reform som kan leda till ökad finansiering av fossila bränslen genom statligt ägda banker och finansinstitut, eller ökade explicita eller implicita subventioner av fossila bränslen, kunna anses riskera att orsaka betydande skada för målen begränsning av klimatförändringar och förebyggande och begränsning av miljöföreningar. Dessa överväganden måste återspeglas i bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada.

reformer bör inte uppfattas som en faktor som avskräcker från att inkludera viktiga reformer inom industri, transport och energi i landsbygdsprogrammen, med tanke på att sådana åtgärder har stora möjligheter att främja den gröna omställningen och återhämtning.

2.2 För vissa åtgärder kan bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada ske i förenklad form

Även om alla åtgärder kräver en bedömning avseende principen om att inte orsaka betydande skada, kan ett förenklat tillvägagångssätt tillämpas för åtgärder som har få eller inga förutsebara konsekvenser för alla eller några av de sex miljömålen. Vissa åtgärder kan genom sin utformning ha begränsad inverkan på ett eller flera miljömål. Medlemsstaterna kan då lämna en kortfattad motivering till miljömålen och inrikta den materiella bedömningen på de miljömål där konsekvenserna kan bli betydande (se Avsnitt 3, steg 1). En arbetsmarknadsreform som syftar till att höja den övergripande nivån på det sociala skyddet för egenföretagare skulle till exempel ha få eller inga förutsebara konsekvenser för något av de sex miljömålen, och en kortfattad motivering skulle kunna användas för alla sex målen. För vissa enkla energieffektivitetsåtgärder, såsom ersättning av befintliga fönster med nya energieffektiva fönster, skulle en kortfattad motivering kunna användas när det gäller förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada för målet att begränsa klimatförändringar. Däremot kan detta förenklade tillvägagångssätt sannolikt inte tillämpas på vissa investeringar och reformer på ett antal områden (t.ex. energi, transport, avfallshantering och industrin) som löper större risk att inverka på ett eller flera av miljömålen.

När det genom spårning¹¹ konstateras att en åtgärd till 100 % stöder ett av de sex miljömålen, anses denna åtgärd överensstämma med principen om att inte orsaka betydande skada för målet i fråga. Vissa åtgärder genom spårning befins stödja klimatförändringar eller andra miljömål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt den *Metod för klimatspårning* som bifogas förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Om en åtgärd spåras med en koefficient på 100 % till stöd för klimatförändringsmålen, anses den vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det klimatförändringsmålet i fråga (dvs. begränsning av eller anpassning till klimatförändringar)¹². Om en åtgärd spåras med en koefficient på 100 % till stöd för andra miljömål än de klimatrelaterade, anses den vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det relevanta miljömålet (dvs. vatten och marina resurser, den cirkulära ekonomin, förebyggande och begränsning av föroreningar eller biologisk mångfald och ekosystem). I varje enskilt fall måste medlemsstaterna identifiera och motivera vilket av de sex miljömålen i taxonomiförordningen som åtgärden stöder. Medlemsstaterna behöver dock visa att åtgärden inte i betydande grad skadar de resterande miljömålen¹³.

¹¹ För att återspegla i vilken utsträckning en åtgärd bidrar till de övergripande klimatmålen i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och för att beräkna de totala andelarna av planens totala klimatrelaterade anslag bör medlemsstaterna använda metoden, insatsområdena och de tillhörande koefficienter för klimatspårning, i enlighet med metoden för klimatspårning som finns i bilagan till förordningen. Om kommissionen inte har godkänt det insatsområde och den koefficient som föreslås av en medlemsstat, kommer åtgärden inte automatiskt att anses överensstämma med principen om att inte orsaka betydande skada för det eller de relevanta målen, och bedömningen måste fortfarande göras.

¹² Till exempel skulle ett stödsystem/förnyelsesystem för ersättning av föråldrat rullande materiel med utsläppsfri rullande materiel kunna ingå i denna kategori.

¹³ Det tillvägagångssätt som nämns i det här stycket är inte tillämpligt för åtgärder som spårats med en koefficient på 40 %. För sådana åtgärder måste medlemsstaterna ge en förklaring till varför åtgärden är förenlig med principen om att

Om en åtgärd enligt taxonomiförordningen ”bidrar väsentligt”¹⁴ till ett av de sex miljömålen, anses den vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det målet¹⁵. Till exempel skulle en medlemsstat som föreslår en åtgärd som stöder tillverkningen av energieffektivitetsutrustning för byggnader (t.ex. närvarodetektering och dagsljusstyrning för belysningsystem) inte behöva göra en materiell bedömning för målet att begränsa klimatförändringar, om medlemsstaten kan visa att den föreslagna åtgärden ”bidrar väsentligt” till det miljömålet, i enlighet med taxonomiförordningen. I ett sådant fall skulle medlemsstaterna endast behöva visa att det inte föreligger någon betydande skada för de övriga fem miljömålen.

2.3 EU-lagstiftningens och konsekvensbedömningarnas relevans

Efterlevnad av tillämplig miljölagstiftning på EU-nivå och nationell nivå är en separat skyldighet och utesluter inte behovet av en bedömning avseende principen om att inte orsaka betydande skada. Alla åtgärder som föreslås i återhämtnings- och resiliensplanerna måste vara förenliga med relevant EU-lagstiftning, inklusive relevant EU-lagstiftning på miljöområdet. Även om efterlevnaden av den befintliga EU-lagstiftningen ger en tydlig indikation på att åtgärden inte medför någon miljökada, innebär det inte automatiskt att en åtgärd är förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada, särskilt eftersom vissa av de mål som omfattas av artikel 17 ännu inte återspeglas fullt ut i EU:s miljölagstiftning.

Konsekvensbedömningar som rör en åtgärds miljödimensioner eller hållbarhetsäkning bör beaktas vid bedömningen av förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada. Även om de inte automatiskt innebär att ingen betydande skada orsakas, utgör de en stark indikation på att det inte föreligger någon betydande skada för ett antal av de relevanta miljömålen. Det faktum att en medlemsstat har genomfört en miljökonsekvensbedömning i enlighet med direktiv 2011/92/EU, en strategisk miljöbedömning i enlighet med direktiv 2001/42/EG¹⁶ eller en hållbarhets-/klimatsäkning, i enlighet med kommissionens vägledning om hållbarhetsäkning enligt InvestEU-förordningen, för en viss åtgärd som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen, kommer därför att stödja de argument som medlemsstaten lagt fram i samband med bedömningen. Till exempel kan det, beroende på en åtgärds exakta

inte orsaka betydande skada, med beaktande av de allmänna principer som anges i resten av denna vägledning (medlemsstaterna måste till exempel bekräfta att det inte förekommer några fossila bränslen eller att de kriterier som anges i bilaga III är uppfyllda för målet att begränsa klimatförändringar). Om åtgärder som spåras med en koefficient på 40 % har obetydlig eller ingen förutsebar inverkan på ett specifikt miljömål, eller om de ”bidrar väsentligt” till ett specifikt miljömål enligt taxonomiförordningen, kommer medlemsstaterna fortfarande att kunna tillämpa ett förenklat tillvägagångssätt för det miljömålet (enligt Avsnitt 2.2 första och tredje styckena).

¹⁴ I artiklarna 10–16 i taxonomiförordningen definieras vad som menas med ”väsentligt bidrag” för vart och ett av de sex miljömålen samt för ”möjliggörande verksamheter”. För att få tillämpa den förenklade metod som beskrivs i denna punkt måste medlemsstaterna visa att åtgärden ”bidrar väsentligt” till ett eller flera av miljömålen enligt artiklarna 10–16 i taxonomiförordningen (se även Avsnitt 2.5).

¹⁵ Det här alternativet är särskilt relevant för verksamhet som konstateras bidra väsentligt till ett miljömål enligt taxonomiförordningen, men som inte spåras 100 % till stöd för klimat- eller miljömål enligt den *Metod för klimatspårning* som bifogas förordningen om faciliteten för återhämtnings- och resiliens. När det gäller begränsning av klimatförändringar omfattar sådan verksamhet bland annat särskilda lätta nyttofordon som är utsläppsfria eller har låga utsläpp, särskilda fartyg för vattentransport som är utsläppsfria eller har låga utsläpp, särskilda tunga nyttofordon som är utsläppsfria eller har låga utsläpp, infrastruktur för överföring och distribution av el, nät för överföring och distribution av vätgas, särskild avfallshanteringsverksamhet (t.ex. separat insamlat icke-farligt avfall som separeras vid källan och förbereds för återanvändning/materialåtervinning), och banbrytande forskning, utveckling och innovation inom den cirkulära ekonomin.

¹⁶ En miljöbedömning är ett förfarande som säkerställer att planernas/programmets/projektens miljöpåverkan beaktas innan besluten fattas. Miljöbedömningar kan göras för enskilda projekt, t.ex. dammar, motorvägar, flygplatser eller fabriker, på grundval av direktiv 2011/92/EU (direktivet om miljökonsekvensbedömning) eller för offentliga planer eller program på grundval av direktiv 2001/42/EG (direktivet om strategisk miljöbedömning).

utformning, i vissa fall vara tillräckligt för en medlemsstat att genomföra en miljökonsekvensbedömning och de begränsningsåtgärder som krävs för att skydda miljön, särskilt när det gäller investeringar i infrastruktur, för att medlemsstaten ska kunna visa att vissa av de relevanta miljömålen är förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada (särskilt hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser¹⁷ samt skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem¹⁸). Detta befriar dock inte medlemsstaten från skyldigheten att göra en bedömning avseende principen om att inte orsaka betydande skada för den åtgärden, eftersom en miljökonsekvensbedömning, strategisk miljöbedömning eller hållbarhets-/klimatsäkring kanske inte omfattar alla aspekter som ska ingå i bedömningen¹⁹. Detta beror på att varken de rättsliga skyldigheterna i direktivet om miljökonsekvensbedömning och direktivet om strategisk miljöbedömning, eller det tillvägagångssätt som anges i kommissionens relevanta riktlinjer om hållbarhets-/klimatsäkring, är desamma som de som anges i artikel 17 (”*Betydande skada för miljömål*”) i taxonomiförordningen²⁰.

2.4 Vägledande principer för bedömning av förenligheten med principen att inte orsaka betydande skada

Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens är de *direkta* och *primära indirekta* konsekvenserna av en åtgärd relevanta för bedömningen av förenligheten med principen att inte orsaka betydande skada ²¹. De direkta konsekvenserna kan återspegla de effekter som åtgärden får på projektnivå (t.ex. produktionsanläggning, skyddat område) eller systemnivå (t.ex. järnvägsnät, kollektivtrafiksystem) och som inträffar vid tidpunkten då åtgärden genomförs. De primära indirekta konsekvenserna kan återspegla de effekter som inträffar utanför projekten eller systemen och som kan uppkomma efter genomförandet av åtgärden eller utanför återhämtnings- och resiliensfacilitetens tidsram, men som rimligen kan förutses och är relevanta. Ett exempel på en *direkt* konsekvens på vägtransportområdet skulle kunna vara användningen av material under ett vägbygge. Ett exempel på en *primär indirekt* konsekvens skulle kunna vara de förväntade framtida växthusgasutsläppen till följd av ökningen av den totala trafiken under vägens användningsfas.

I bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada måste hänsyn tas till livscykeln för den verksamhet som åtgärden resulterar i. På grundval av artikel 17 (*Väsentlig skada för miljömål*) i taxonomiförordningen bedöms ”betydande

¹⁷ Om miljökonsekvensbedömningen omfattar en bedömning av konsekvenserna för vatten i enlighet med direktiv 2000/60/EG och de identifierade riskerna har beaktats i utformningen av åtgärden.

¹⁸ Utan att det påverkar de ytterligare bedömningar som krävs enligt direktiven 2009/147/EG och 92/43/EEG om insatsen är belägen i eller nära områden med stor biologisk mångfald (inbegripet Natura 2000-nätverket av skyddade områden, platser som finns upptagna på Unescos världsarvslista, och viktiga områden för biologisk mångfald samt andra skyddade områden).

¹⁹ Omvänt innebär bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada inget undantag från kravet på en miljökonsekvensbedömning/strategisk miljöbedömning, klimat-, miljö- eller hållbarhetsäkring, om detta krävs enligt befintlig EU-lagstiftning, till exempel för projekt som finansieras genom InvestEU eller Fonden för ett sammanlänkat Europa.

²⁰ Till exempel krävs en miljökonsekvensbedömning för uppförande av råoljeraffinaderier, kolkraftverk, och projekt som omfattar utvinning av råolja eller naturgas. Dessa typer av åtgärder kommer dock inte att vara förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada när det gäller begränsning av klimatförändringar i artikel 17 (*Betydande skada för miljömål*) i taxonomiförordningen, där det anges att betydande skada uppstår, om en verksamhet ”leder till betydande växthusgasutsläpp”. Även om uppförandet av en ny flygplats kräver en miljökonsekvensbedömning, på grundval av principen om att inte orsaka betydande skada för begränsning av klimatförändringar, är det sannolikt endast åtgärder som rör koldioxidsnål flygplatsinfrastruktur, uppgraderingar av förnybara nätnanslutningar på plats, till exempel investeringar i energieffektiva flygplatsbyggnader, som är förenliga.

²¹ Detta upplägg följer artikel 17 (*Betydande skada för miljömål*) i taxonomiförordningen, enligt vilken hänsyn ska tas till miljöpåverkan av verksamheten och av de produkter och tjänster som denna verksamhet tillhandahåller under hela deras livscykel.

skada” inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens med beaktande av livscykeln. Att tillämpa livscykelöverväganden i stället för att göra en livscykelanalys är tillräckligt för att bedömningen ska kunna göras inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens²². Bedömningen bör omfatta produktions-, användnings- och slutfaserna – där den största skadan kan förväntas. Vid en åtgärd som stöder inköp av fordon bör man i bedömningen bland annat beakta de föroreningar (t.ex. utsläpp till luften) som uppstår vid montering, transport och användning av fordonen och lämplig hantering av uttjänta fordon. Framför allt bör en lämplig hantering av uttjänta batterier och elektroniska komponenter (t.ex. återanvändning av dem och/eller återvinning av råvaror av avgörande betydelse i dem) säkerställa att ingen betydande skada sker för den cirkulära ekonomins miljömål.

Åtgärder som främjar ökad elektrifiering (t.ex. industri, transporter och byggnader) anses vara förenliga med bedömningen för målet begränsning av klimatförändringar. För att möjliggöra övergången till en effektiv klimatneutral ekonomi bör åtgärder som leder till ökad elektrifiering av viktiga sektorer som industri, transport och byggnader (t.ex. investeringar i infrastruktur för överföring och distribution av el, elektrisk infrastruktur längs vägarna, lagring av elektricitet, mobilitetsbatterier, och värmepumpar) uppmuntras. Elproduktion är ännu inte en klimatneutral verksamhet i EU (elmixens koldioxidintensitet varierar mellan medlemsstaterna), och i princip utgör den ökade förbrukningen av koldioxidintensiv el en primär indirekt effekt av sådana åtgärder, åtminstone på kort sikt. Utbyggnaden av denna teknik och infrastruktur krävs dock för en klimatneutral ekonomi, tillsammans med åtgärder för att uppnå målen för minskade utsläpp av växthusgaser fram till 2030 och 2050, och det finns redan en politisk ram för elförsörjning utan koldioxidutsläpp och utveckling av förnybar energi i EU. I detta sammanhang bör dessa investeringar anses vara förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada när det gäller begränsning av klimatförändringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, förutsatt att medlemsstaterna motiverar att större elektrifiering åtföljs av en ökning av produktionskapaciteten för förnybar energi på nationell nivå. Dessutom skulle medlemsstaterna ändå behöva visa att dessa åtgärder inte orsakar betydande skada för de övriga fem miljömålen.

För ekonomiska verksamheter där det finns ett tekniskt och ekonomiskt genomförbart alternativ med låg miljöpåverkan bör bedömningen av de negativa miljökonsekvenserna av varje åtgärd göras mot ett scenario ”utan insatser” genom att åtgärdens miljöpåverkan beaktas i absoluta termer²³. Detta tillvägagångssätt består i att beakta åtgärdens miljöpåverkan, jämfört med ett scenario utan negativ miljöpåverkan. En åtgärds påverkan bedöms inte jämfört med påverkan av någon annan befintlig eller planerad verksamhet som åtgärden i fråga skulle kunna ersätta²⁴. Om ett vattenkraftverk fordrar byggnation av en damm på ett orört område, skulle dammens

²² I praktiken innebär detta att attributiva eller konsekventiella livscykelanalyser (t.ex. inbegripet indirekt miljöpåverkan från tekniska, ekonomiska eller sociala förändringar till följd av åtgärden) inte krävs. Belägg från befintliga livscykelanalyser kan dock användas för att ge underlag för bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada.

²³ Detta tillvägagångssätt gäller särskilt åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens som avser offentliga investeringar, eller direkt medför offentliga utgifter. När det gäller åtgärder som rör reformers genomförande bör bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada i regel göras med hänvisning till status quo som råde före genomförandet av åtgärden.

²⁴ Detta tillvägagångssätt ligger i linje med tankegångarna i taxonomiförordningen: enligt utkastet till delegerad akt bygger flera av bedömningens tekniska granskningskriterier för principen om att inte orsaka betydande skador på *absoluta* kriterier, såsom särskilda utsläppströsklar (t.ex. koldioxidgränser för anpassningslösningar inom elproduktionsverksamheter eller för passagerarfordon). Tillvägagångssättet stöds vidare av försiktighetsprincipen, som är en av de vägledande principerna för miljölagstiftningen i EU, inbegripet taxonomiförordningen (skäl 40 och artikel 19.1 f), och härrör från det faktum att miljöskador måste ses ur ett absolut, inte relativt perspektiv (t.ex. att den globala uppvärmningen beror på den absoluta nivån på de samlade växthusgasutsläppen).

påverkan bedömas jämfört med ett scenario där den berörda floden förblir i sitt naturliga tillstånd snarare än att överväga en möjlig alternativ användning av området. Om ett system för skrotning av bilar syftar till att ersätta ineffektiva förbränningsmotorbilar med effektivare förbränningsmotorbil, skulle påverkan från de nya förbränningsmotorbilarna bedömas i absoluta termer, eftersom det finns alternativ med liten miljöpåverkan (t.ex. utsläppsfria bilar), i stället för jämfört med påverkan från de ineffektiva bilar som de ersätter (se Bilaga IV, Exempel 5, där ett exempel ges på bristande förenlighet med principen om att inte orsaka betydande skada).

Vid ekonomisk verksamhet där det inte existerar något tekniskt och ekonomiskt²⁵ genomförbart alternativ med låg miljöpåverkan får medlemsstaterna visa att en åtgärd inte orsakar någon betydande skada genom att anta de bästa tillgängliga miljöprestandanivåerna inom sektorn. Bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada skulle i stället göras i förhållande till de bästa tillgängliga miljöprestandanivåerna inom sektorn. Ett antal villkor måste gälla för detta tillvägagångssätt, bland annat det faktum att verksamheten leder till betydligt bättre miljöprestanda än tillgängliga alternativ, undviker miljömässigt skadliga inlåsnings effekter och inte hindrar utvecklingen och användningen av alternativ med liten påverkan^{26, 27}. Detta tillvägagångssätt bör tillämpas på sektorsnivå, det vill säga alla alternativ inom sektorn bör undersökas²⁸.

Mot bakgrund av de villkor som anges ovan bör åtgärder som rör kraft- och/eller värmeproduktion med fossila bränslen samt tillhörande överförings- och distributionsinfrastruktur som en allmän regel inte anses vara förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada när det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens, eftersom det finns koldioxidsnåla alternativ. Ur ett klimatförändringsperspektiv kan begränsade undantag för åtgärder som rör kraft- och/eller värmeproduktion med naturgas samt tillhörande överförings- och distributionsinfrastruktur göras från denna allmänna regel från fall till fall. Detta är i synnerhet relevant för medlemsstater som står inför stora utmaningar i omställningen från mer koldioxidintensiva energikällor, såsom kol, brunkol eller olja, och där en åtgärd eller kombination av åtgärder därför kan leda till en särskilt stor och snabb minskning av växthusgasutsläppen. Dessa undantag måste uppfylla ett antal villkor i bilaga III för att undvika koldioxidintensiva inlåsnings effekter och vara i linje med EU:s mål för

²⁵ För att visa att ett alternativ med låg miljöpåverkan inte är ekonomiskt genomförbart måste medlemsstaterna ta hänsyn till de kostnader som uppstår under åtgärdens hela livslängd. Dessa kostnader omfattar negativa externa miljöeffekter och framtida investeringsbehov som krävs för att övergå till ett alternativ med låg miljöpåverkan, för att undvika inlåsnings effekter eller hindrar utvecklingen och användningen av alternativ med liten miljöpåverkan.

²⁶ I skälen 39 och 41 samt i artikel 10.2 i taxonomiförordningen anges definitionen av ”omställningsverksamheter”. De villkor som där beskrivs bygger på denna definition, men är inte desamma, med tanke på att taxonomiförordningen fastställer kriterier för omställningsverksamheter som ger ett väsentligt bidrag, medan denna vägledning endast innehåller kriterier avseende principen om att inte orsaka betydande skada, och därför är den tillämplig på en bredare uppsättning åtgärder och tillämpar ett annat materiellt test.

Detta tillvägagångssätt, och den övergripande bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada, påverkar inte andra överväganden som påverkar bedömningen av åtgärder i samband med återhämtnings- och resiliensplanerna, inbegripet överväganden som rör kontroll av statligt stöd, förenlighet med andra EU-fonder och eventuell utträngning av privata investeringar. I synnerhet när det gäller åtgärder till stöd för verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter bör verksamheter med beräknade utsläpp i koldioxidekvivalenter som inte är betydligt lägre än de relevanta riktmärken som fastställts för gratis tilldelning i allmänhet inte stödjas inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, för att inte snedvrider de marknadssignaler som införs genom systemet för handel med utsläppsrätter och i linje med strategin inom ramen för Fonden för en rättvis omställning.

²⁸ I de fall där till och med de bästa tillgängliga nivåerna på miljöprestanda fortfarande skulle leda till miljömässigt skadliga inlåsnings effekter bör åtgärder till stöd för forskning och utveckling för alternativ med lägre miljöpåverkan övervägas, i linje med insatsområdena 022 och 023, som anges i den *Metod för klimatspårning* som bifogas förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

minskade koldioxidutsläpp för 2030 och 2050. Dessutom måste medlemsstaterna visa att dessa åtgärder är förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada för de återstående fem miljömålen.

För att säkerställa att åtgärderna är framtidssäkrade och inte leder till skadliga inlåsnings effekter, och för att främja gynnsamma dynamiska effekter, kan kompletterande reformer och investeringar krävas. Exempel på sådana kompletterande åtgärder är att utrusta vägar med koldioxidsnål infrastruktur (t.ex. laddningsstationer för elfordon eller tankstationer för vätgas) och införa lämpliga avgifter för tillträde till vägar eller trängselavgifter, eller bredare reformer och investeringar för att minska koldioxidutsläppen från nationella elmixer eller transportsystem. Även om dessa ytterligare reformer och investeringar skulle kunna hanteras inom samma åtgärd, som en delåtgärd, är detta inte alltid möjligt. Flexibilitet bör därför beviljas för att ge medlemsstaterna möjlighet att under vissa begränsade omständigheter och från fall till fall visa att negativa inlåsnings effekter undviks genom att förlita sig på kompletterande åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen.

Förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada, vid sidan av dessa vägledande principer, bör integreras i utformningen av åtgärderna, även på delmåls- och målnivå. Beskrivningen av åtgärderna i återhämtnings- och resiliensplanen bör redan från början återspegla relevanta överväganden rörande principen om att inte orsaka betydande skada. Detta kan innebära att man i de motsvarande delmålen och målen eller i anbuds- och upphandlingsförfarandena²⁹ integrerar sådana överväganden och nödvändiga begränsningsåtgärder för att säkerställa förenlighet. En åtgärd som anger investeringar i ett stort väginfrastrukturprojekt som krävde att en miljökonsekvensbedömning genomfördes innan de relevanta tillstånden utfärdades, skulle till exempel kunna ange som delmål genomförandet av de begränsningsåtgärder för skydd av miljön som föreskrevs i miljökonsekvensbedömningen. När det gäller anbuds- eller upphandlingsprocessen för denna typ av projekt skulle det kunna anges i utformningen av åtgärden att anbuds- eller upphandlingsspecifikationerna kommer att innehålla särskilda villkor avseende principen om att inte orsaka betydande skada. Detta skulle exempelvis kunna omfatta en minimiandel bygg- och rivningsavfall som förbereds för återanvändning och materialåtervinning. På samma sätt bör kompletterande åtgärder som stöder övergången till renare transportsätt, såsom reformer rörande differentierade vägavgifter, investeringar till stöd för trafikomställning till järnväg, inre vattenvägar eller incitament för användning av kollektivtrafik, integreras i beskrivningen av åtgärden. Åtgärder av mer allmän karaktär, såsom breda stödprogram för industrin (t.ex. finansiella instrument som omfattar investeringar i företag inom flera sektorer), bör utformas så att det säkerställs att de relevanta investeringarna är förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada.

2.5 Tillämpligheten av de tekniska granskningskriterierna i taxonomiförordningen

Medlemsstaterna är inte skyldiga att hänvisa till de ”tekniska granskningskriterier” (kvantitativa och/eller kvalitativa) som fastställts i enlighet med taxonomiförordningen för ge underlag för förenlighet med principen om att inte orsaka betydande skada. Enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens³⁰ bör ikraftträdandet av de delegerade akter som innehåller tekniska

²⁹ Delmål och mål, inbegripet sådana som återspeglar förenlighet med principen om att inte orsaka betydande skada, omfattas, liksom alla andra delmål och mål, av artikel 19a i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens (*Regler för utbetalningar, innehållande och avslutande av avtal om ekonomiska bidrag och lånestöd*).

³⁰ Skäl 11b i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

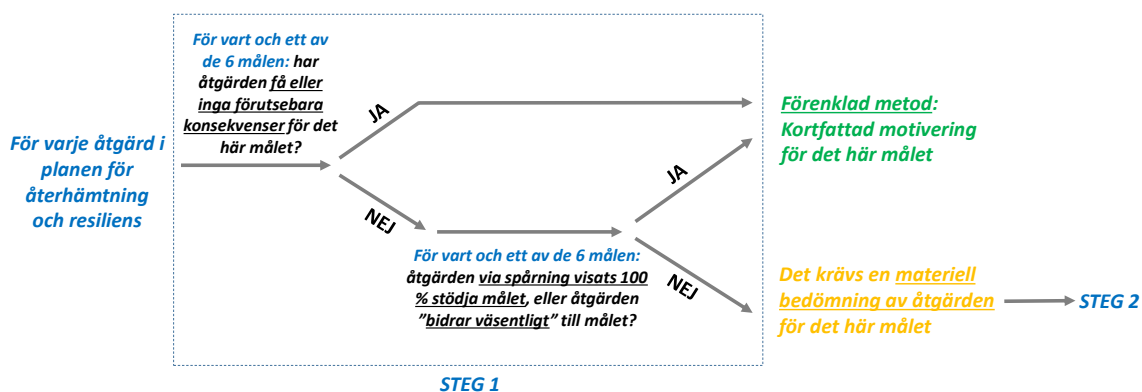
granskningskriterier³¹ inte påverka den tekniska vägledning som kommissionen tillhandahåller. När medlemsstaterna bedömer förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada har de dock möjlighet att förlita sig på de tekniska granskningskriterierna i de delegerade akterna enligt taxonomiförordningen. De kan också hänvisa till utkastet till delegerade akter.

3. HUR SKA MEDLEMSSTATERNA KONKRET VISA I SINA ÅTERHÄMTNINGS- OCH RESILIENSPLANER ATT ÅTGÄRDERNA ÄR FÖRENLIGA MED PRINCIPEN OM ATT INTE ORSAKA BETYDANDE SKADA?

För att underlätta medlemsstaternas bedömning och presentation avseende principen om att inte orsaka betydande skada i sina återhämtnings- och resiliensplaner har kommissionen utarbetat en checklista (se Bilaga I), som medlemsstaterna bör använda som stöd för sin analys av hur varje åtgärd förhåller sig till principen. Kommissionen kommer sedan att använda denna information för att bedöma om och hur varje åtgärd i planerna respekterar principen, i enlighet med de kriterier som fastställs i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att svara på frågorna i checklistan och integrera svaren i sina återhämtnings- och resiliensplaner som en del av beskrivningen av varje åtgärd (se Del 2, Avsnitt 8 i kommissionens mall - *Inte orsaka betydande skada*). Om det är nödvändigt för att styrka bedömningen i checklistan, uppmanas medlemsstaterna också att tillhandahålla ytterligare analyser och/eller styrkande handlingar, på ett målinriktat och avgränsat sätt, för att ytterligare ge underlag för sina svar på de listade frågorna.

Checklistan baseras på följande beslutsträd, som ska användas för varje åtgärd i återhämtnings- och resiliensplanen. I avsnittet nedan finns mer information om de två stegen i beslutsträdet.



Beslutsträd

³¹ På grundval av artikel 3 d i taxonomiförordningen (*Kriterier för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter*) ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter som innehåller detaljerade tekniska granskningskriterier (kvantitativa och/eller kvalitativa) för att fastställa på vilka villkor en viss ekonomisk verksamhet i) kan anses bidra väsentligt till ett av de sex miljömålen, och ii) inte orsakar betydande skada för något av de andra miljömålen. Hittills har en delegerad akt om begränsning av och anpassning till klimatförändringar offentliggjorts för samråd. Den finns på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12302-Climate-change-mitigation-and-adaptation-taxonomy#ISC_WORKFLOW

Steg 1: Filtrera de sex miljömålen för att identifiera dem som kräver en materiell bedömning

Som ett första steg uppmanas medlemsstaterna att fylla i del 1 av checklistan (se Bilaga I) för att identifiera vilket av de sex miljömålen som kräver en omfattande bedömning av åtgärden med avseende på principen om att inte orsaka betydande skada. Denna första allmänna granskning kommer att underlätta medlemsstaternas analys genom att skilja mellan de miljömål för vilka det kommer att krävas en omfattande bedömning, och de för vilka en förenklad metod (se Avsnitt 2.2) kan vara tillräcklig.

Del 1 i checklistan

Ange vilka av miljömålen nedan som kräver en omfattande bedömning av åtgärden med avseende på principen om att inte orsaka betydande skada.	Ja	Nej	Motivering, om "Nej" har valts
Begränsning av klimatförändringar			
Anpassning till klimatförändringar			
Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser			
Den cirkulära ekonomin, inbegripet förebyggande och materialåtervinning av avfall			
Förebyggande och begränsning av föroreningar till luft, vatten eller mark			
Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem			

Om svaret är "Nej", uppmanas medlemsstaterna att lämna en kortfattad motivering (i högra kolumnen) till varför miljömålet inte kräver en materiell bedömning av åtgärdens förenlighet med principen om att inte orsaka betydande skada. Motiveringen ska göras på grundval av ett av följande fall (ska anges av medlemsstaterna) (se Avsnitt 2.2):

- a. Åtgärden har få eller inga förutsebara konsekvenser för miljömålet i samband med åtgärdens direkta och primära indirekta effekter under hela dess livscykel, med tanke på åtgärdens karaktär, och anses därför vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det relevanta målet.
- b. Åtgärden konstateras genom spårning stödja ett klimatförändrings- eller miljömål med en koefficient på 100 % och anses därför vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det relevanta målet.
- c. Åtgärden "bidrar väsentligt" till ett miljömål, i enlighet med taxonomiförordningen, och anses därför vara förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada för det relevanta målet.

För åtgärder inom återhämtnings- och resiliensfaciliteten för vilka den förenklade metoden skulle räcka kan de förklaringar som krävs (högra kolumnen) begränsas till ett minimum och grupperas tillsammans, så att medlemsstaterna kan inrikta sig på att redogöra för bedömningen av de åtgärder där en omfattande analys av möjlig betydande skada krävs.

Om svaret är "Ja", uppmanas medlemsstaterna att gå vidare till Steg 2 i checklistan för motsvarande miljömål.

För utförliga exempel på detta steg, se Bilaga IV.

Steg 2: För de miljömål som kräver det, tillhandahålla en materiell bedömning av åtgärdens förenlighet med principen om att inte orsaka betydande skada

Som ett andra steg uppmanas medlemsstaterna att för varje åtgärd i planen använda Del 2 i checklistan (se Bilaga I) för att göra en materiell bedömning av åtgärdens förenlighet för de miljömål som valts med ”Ja” i steg 1. I Del 2 i checklistan sammanställs, för vart och ett av de sex målen, de frågor som uppfyller de rättsliga kraven i bedömningen av förenligheten med principen om att inte orsaka betydande skada. För att åtgärder ska ingå i planen måste de vara förenliga. Därför måste svaren på frågorna i Del 2 i checklistan vara ”Nej” för att visa att ingen betydande skada orsakas för det specifika miljömålet.

Del 2 i checklistan – Exempel för miljömålet ”Begränsning av klimatförändringar”

Frågor	Nej	Materiell motivering
Begränsning av klimatförändringar: Förväntas åtgärden leda till betydande utsläpp av växthusgaser?		

Medlemsstaterna ombeds bekräfta att svaret är ”Nej” och lämna en materiell förklaring och motivering av sitt resonemang i högra kolumnen, på grundval av de motsvarande frågorna. Om det är nödvändigt, som en komplettering av tabellen, uppmanas medlemsstaterna också att tillhandahålla ytterligare analyser och/eller styrkande handlingar, på ett målinriktat och avgränsat sätt, för att ytterligare ge underlag för sina svar på de listade frågorna.

Om medlemsstaterna inte kan lämna en tillräcklig materiell motivering, kan kommissionen dra slutsatsen att en viss åtgärd kan medföra betydande skada för vissa av de sex miljömålen. Om så är fallet, skulle kommissionen behöva ge återhämtnings- och resiliensplanen kreditbetyget ”C” enligt det kriterium som anges i punkt 2.4 i Bilaga II till förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Detta skulle inte påverka den process som beskrivs i artiklarna 16 och 17 i den förordningen, och i synnerhet den möjlighet till ytterligare utbyten mellan medlemsstaten och kommissionen som beskrivs i artikel 16.1.

För utförliga exempel på detta steg, se Bilaga IV.

När medlemsstaterna tillhandahåller en materiell bedömning av en åtgärds förenlighet inom Steg 2 kan de vid behov förlita sig på förteckningen över styrkande underlag i Bilaga II. Denna förteckning tillhandahålls av kommissionen för att underlätta medlemsstatens bedömning från fall till fall som en del av den materiella bedömningen i Del 2 i checklistan. Även om det är frivilligt att använda den här förteckningen kan medlemsstaterna använda den för att identifiera vilken typ av bevis som kan ligga till grund för deras resonemang för att fastställa att en åtgärd är förenlig med principen om att inte orsaka betydande skada, och komplettera de allmänna frågorna i Del 2 i checklistan.