

Toepassing van het DNSH-beginsel op het Nationaal plan voor herstel en veerkracht

België heeft eind april zijn Nationaal plan voor herstel en veerkracht (PHV) ingediend bij de Europese Commissie, die vraagt dat "geen enkele erin opgenomen maatregel voor de doorvoering van hervormingen en investeringsprojecten ernstig afbreuk" mag doen aan zes milieudoelstellingen (EU, 2021). Het gaat om het "Do no significant harm"-beginsel (DNSH - geen ernstige afbreuk doen aan), gedefinieerd in de Europese verordening inzake duurzame beleggingen (EU, 2020), vaak de 'Taxonomieverordening' genoemd. De Staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings heeft het Federaal Planbureau (FPB) gevraagd alle PHV-maatregelen aan dit DNSH-beginsel te toetsen.

De Europese Commissie publiceerde een document met *Technische richtsnoeren* (Europese Commissie, 2021) waarin de methodologie voor de uitvoering van deze evaluatie wordt gedefinieerd. In dit artikel wordt deze methodologie beschreven en wordt uitgelegd hoe ze door het FPB werd toegepast.

Concepten en methoden

Het DNSH-beginsel

De toepassing van het DNSH-beginsel, zoals omschreven in de Taxonomieverordening (2020/852), vereist dat er geen ernstige afbreuk wordt gedaan aan zes milieudoelstellingen. Deze zes doelstellingen zijn (artikel 9):

1. de mitigatie van klimaatverandering,
2. de adaptatie aan klimaatverandering,
3. het duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen,
4. de transitie naar een circulaire economie,
5. de preventie en bestrijding van verontreiniging,
6. de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen.

Deze zes doelstellingen zijn nader omschreven in artikel 17 van de Verordening. In de artikelen 10 tot en met 15 wordt uiteengezet hoe een activiteit een substantiële bijdrage kan leveren tot de realisatie van deze doelstellingen. Faciliterende activiteiten (enabling activities) kunnen ook worden beschouwd als een bijdrage tot de realisatie van de doelstellingen (artikel 16). Deze faciliterende activiteiten scheppen het kader waarbinnen andere activiteiten een substantiële bijdrage kunnen leveren aan een van de doelstellingen.

Evaluatie van een maatregel

Elke PHV-maatregel moet worden geëvalueerd om een antwoord te geven op de vraag: leidt deze maatregel tot een ernstige afbreuk aan één van de zes milieudoelstellingen?

Opdat een maatregel in het PHV opgenomen mag worden, moet het antwoord op deze vraag negatief zijn.

Voor de uitvoering van deze evaluatie wordt in de *Technische richtsnoeren* (Europese Commissie, 2021) in eerste instantie een vereenvoudigde benadering voorgesteld. Kan deze benadering niet worden gebruikt, dan is een inhoudelijke toetsing vereist.

De *Technische richtsnoeren* bevatten verschillende richtlijnen en aanbevelingen voor de toepassing van het DNSH-beginsel. Hieronder worden de belangrijkste samengevat.

- Er moet worden gekeken naar de directe effecten (tijdens de uitvoering van de maatregel) en naar de voornaamste indirecte effecten (die optreden nadat een maatregel is uitgevoerd en die redelijkerwijs voorzienbaar en relevant zijn). Een voorbeeld van een direct effect dat door de Commissie wordt gegeven, is het gebruik van materialen voor de aanleg van een weg; een voorbeeld van een indirect effect zou dan de CO₂-uitstoot zijn als gevolg van de toename van het totale verkeer bij het gebruik van de weg.
- De evaluatie moet rekening houden met de levenscyclus van de maatregel, dus zowel de productie-, de gebruik- als de eindelevensfase.
- Maatregelen ter bevordering van meer elektrificatie worden geacht verenigbaar te zijn met de doelstelling inzake mitigatie van klimaatverandering, mits de lidstaat aantoonbaar dat dit gepaard gaat met een toename van de productie van hernieuwbare energie.



- Als er geen technisch en economisch haalbaar alternatief met een gering milieueffect is, wordt de evaluatie uitgevoerd in het licht van de beste milieuprestaties binnen de activiteitensector (*best available technology*).
- Maatregelen mogen niet resulteren in een *lock-in* van activa die de milieudoelstellingen op lange termijn in gevaar brengt.

De *Technische richtsnoeren* bevatten meer details over deze richtlijnen.

In commentaren gekregen tijdens de voorbereiding van het PHV heeft de Commissie er ook op gewezen dat een aantal activiteiten die, per definitie, een ernstige afbreuk doen aan het milieu, niet behouden kunnen worden tijdens een DNSH-evaluatie. Deze uitsluitingslijst is geen officiële door de Commissie gepubliceerde lijst. De lijst omvat de volgende activiteiten.

- "Activities related to fossil fuels (including downstream use), except for natural gas based heat/power compliant with the conditions set out in Annex III of the DNSH Guidance insofar their emissions are non-zero.
- Activities under the ETS with projected CO₂ equivalent emissions that are not lower than the relevant benchmarks established for free allocation.
- Investments in facilities for the disposal of waste in landfill, in mechanical biological treatment (MBT) plants, and incinerators for the treatment of waste.
 - This exclusion does not apply to investments in:
 - plants exclusively dedicated to treating non-recyclable hazardous waste;
 - existing plants, where the investment is for the purpose of increasing energy efficiency, capturing exhaust gases for storage or use or recovering materials from incineration ashes, provided such investments do not result in an increase of the plants' waste processing capacity or in an extension of the lifetime of the plant.
 - Activities where the long-term disposal of waste may cause long-term harm to the environment (e.g. nuclear waste)."

Vereenvoudigde benadering

De *Technische richtsnoeren* voorzien in drie mogelijkheden om rechtstreeks 'nee' te antwoorden op de vraag of een maatregel een ernstige afbreuk doet aan een doelstelling.

Wanneer deze vereenvoudigde benadering niet kan worden toegepast, is een inhoudelijke toetsing vereist.

a. Aard van de maatregel

Van sommige maatregelen kan legitiem worden aangenomen dat zij, gezien hun aard, geen directe of indirecte effecten hebben op een milieudoelstelling. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de aanwerving van onderwijzend personeel om schooluitval te verhelpen.

b. Doelstelling met een 100% ondersteuning

Verordening 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voorziet in een reeks van bijna 200 *Steunverleningsgebieden* (bijlage VI), waaraan maatregelen kunnen worden gekoppeld. Aan elk steunverleningsgebied is een klimaat- en een milieucoëfficiënt toegekend. Indien deze coëfficiënt 100% bedraagt, kan er beschouwd worden dat de maatregel conform is met het DNSH-beginsel voor de betrokken doelstelling. Er moet een korte motivering worden gegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval voor investeringsmaatregelen in wind- en fotovoltaïsche energieopwekking.

c. Substantiële bijdrage aan de doelstelling volgens de Taxonomieverordening

De Taxonomieverordening (2020/852) vermeldt in haar artikelen 10 tot en met 16 een reeks criteria om te beoordelen of een activiteit een *substantiële bijdrage* levert aan elk van de zes milieudoelstellingen. Indien kan worden aangetoond dat een maatregel onder een van deze criteria valt, wordt er beschouwd dat de maatregel conform is met het DNSH-beginsel voor de betrokken doelstelling. Er moet een korte motivering worden gegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval voor maatregelen met betrekking tot de bouw van nieuwe energie-efficiënte gebouwen.

Inhoudelijke toetsing

Indien een inhoudelijke toetsing noodzakelijk is, moet er, op een aanzienlijke manier, gerechtvaardigd worden dat er geen ernstige afbreuk wordt gedaan aan de zes doelstellingen. De *Technische richtsnoeren* bevatten een reeks vragen waarop 'nee' moet kunnen geantwoord worden, waarbij de nodige toelichting gegeven moet worden om dit antwoord te rechtvaardigen. Deze vragen zijn opgenomen in de kader.



Vragen voor de inhoudelijke toetsing

Klimaatmitigatie:

- Is de verwachting dat de maatregel tot aanzienlijke broeikasgasemissies leidt?

Klimaatadaptatie:

- Is de verwachting dat de maatregel 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 activa?

Duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen:

- Is de verwachting dat de maatregel schadelijk zal zijn voor:
 - i. de goede toestand of het goede ecologisch potentieel van waterlichamen, met inbegrip van oppervlaktewater en grondwater? of
 - ii. de goede milieutoestand van mariene wateren?

Transitie naar een circulaire economie, met inbegrip van preventie en recycling van afval:

- Is de verwachting dat de maatregel:
 - i. leidt tot een aanzienlijke toename van de productie, verbranding of verwijdering van afval, met uitzondering van de verbranding van niet-recycleerbaar gevaarlijk afval? of
 - ii. leidt tot aanzienlijke inefficiënties bij het directe of indirecte gebruik van natuurlijke hulpbronnen¹ in enig stadium van de levenscyclus ervan die niet door passende maatregelen tot een minimum kunnen worden beperkt²? of
 - iii. aanzienlijke en langdurige schade aan het milieu veroorzaakt wat betreft de circulaire economie³?

Preventie en bestrijding van verontreiniging:

- Is de verwachting dat de maatregel tot een aanzienlijke toename zal leiden van de emissies van verontreinigende stoffen⁴ in lucht, water of bodem?

Bescherming en herstel biodiversiteit en ecosystemen:

- Is de verwachting dat de maatregel:
 - i. in aanzienlijke mate schadelijk zal zijn voor de goede staat⁵ en de veerkracht van ecosystemen? of
 - ii. schadelijk zal zijn voor de staat van instandhouding van habitats en soorten, met inbegrip van die welke van Uniebelang zijn?

1. Natuurlijke hulpbronnen omvatten energie, materialen, metalen, biomassa, lucht en land.

2. Zo kunnen bijvoorbeeld inefficiënties tot een minimum worden beperkt door de duurzaamheid, reparatiebaarheid, verbeterbaarheid en herbruikbaarheid van producten te vergroten, of door het gebruik van hulpbronnen aanzienlijk te verminderen door het maken van ontwerp- en materiaalkeuzes, door herbestemming, demontage en sloop te faciliteren, met name door het gebruik van bouwmaterialen te verminderen en het hergebruik van bouwmaterialen te bevorderen. Daarnaast valt ook te denken aan de transitie naar een circulaire economie door het ontwikkelen van "product-als-een-dienst"-bedrijfsmodellen en circulaire waardeketens, om producten, componenten en materialen zo lang mogelijk op het hoogste nut- en waardeniveau te houden. Dit omvat ook een aanzienlijke vermindering van het gehalte aan gevaarlijke stoffen in materialen en producten, onder meer door ze te vervangen door veiligere alternatieven. Dit omvat verder het aanzienlijk verminderen van voedselafval bij de productie, verwerking, vervaardiging of distributie van voedsel.

3. Zie, voor meer informatie over de doelstelling wat betreft de circulaire economie, overweging 27 bij de taxonomieverordening.

4. Een "verontreinigende stof" is een stof, trilling, warmte, geluid, licht of andere contaminant in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of het milieu kan aantasten.

5. Overeenkomstig artikel 2, punt 16, van de taxonomieverordening betekent een ecosysteem in "goede staat" een ecosysteem dat in goede fysieke, chemische en biologische staat of van goede fysieke, chemische en biologische kwaliteit is en een zelfreproducerend of zelfherstellend vermogen heeft, waarin de soortensamenstelling, de ecosysteemstructuur en de ecologische functies niet worden verzwakt.

Uitvoering

Het Belgische PHV stelt 125 maatregelen voor. De effectbeoordeling van deze maatregelen op de zes milieudoelstellingen kon in ongeveer de helft van de gevallen worden uitgevoerd door middel van de vereenvoudigde benadering. Voor de andere helft werd een inhoudelijke toetsing uitgevoerd.

Voor deze inhoudelijke toetsing nam het FPB contact op met de promotoren van elke PHV-maatregel (maatregelen kunnen investerings- en hervormingsprojecten zijn). Elke

gefedereerde entiteit stelde een *Single Point of Contact* (SPOC) in voor het PHV. De SPOC's fungeerden als tussenpersoon om de contacten te vergemakkelijken. Op federaal niveau werden de contacten gelegd op het niveau van de ministeriële kabinetten. Het FPB ontving van elke promotor de nodige informatie voor de inhoudelijke toetsing.

Een van de resultaten van die evaluatie is dat het voor veel maatregelen niet mogelijk is om nu reeds een DNSH-evaluatie uit te voeren, aangezien de feitelijke inhoud ervan



nog moet worden vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de maatregel een projectoproep omvat, of voor vele hervormingsmaatregelen die bestaan in een toekomstige wijziging van wet- of regelgeving. Om dit op te lossen, werd in deze maatregelen opgenomen dat bij de uitvoering ervan een DNSH-evaluatie moet worden uitgevoerd. In het geval van een projectoproep betekent dit dat een van de selectiecriteria voor de projecten een gunstige DNSH-evaluatie moet zijn. In het geval van een wijziging van wet- of regelgeving moet de voorbereidingsprocedure van de wijziging een gunstige DNSH-evaluatie omvatten.

Besluit

De toepassing van het 'Do no significant harm'- of DNSH-beginsel vereist een evaluatie van het effect van een beoogde maatregel op zes milieudoelstellingen. Een dergelijke ex ante evaluatie van beleidsmaatregelen die zo ruim wordt toegepast, namelijk op alle maatregelen van het PHV, is een innovatie. Het regelgevingskader, zowel op Europees als op Belgisch niveau, is weinig ontwikkeld.

Er bestaan echter andere ex-ante milieueffectbeoordelingsmethoden, zoals de *Environmental impact assessment* (EIA) en de *Strategic impact assessment* (SEA), waarvoor de Europese en Belgische regelgevingskaders goed ontwikkeld zijn. Het zou relevant zijn deze verschillende methoden te vergelijken en hun complementariteit te onderzoeken.

Op dit moment wordt het DNSH-beginsel uitsluitend uitgevoerd voor milieudoelstellingen. Het zou relevant zijn deze effectbeoordeling uit te breiden tot de andere dimensies van duurzame ontwikkeling, namelijk de sociale en de economische dimensie. Dit werd gerealiseerd in een ander onderdeel van de evaluatie van het PHV, waarin het effect op veerkracht en sociale cohesie werd geëvalueerd (FPB, 2021). Hiervoor steunde het FPB op een impactanalyse op de *Sustainable development Goals*, volgens een methode die in het Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling van juni 2019 is ontwikkeld (FPB, 2019). Een andere mogelijkheid om de reikwijdte van de DNSH uit te breiden, komt naar voren in andere Europese regelgevingsvoorstellen, in het bijzonder in de Verordening 2019/2088 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (EU, 2019).

Bronnen

- FPB (2019), *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling*, Task force Duurzame ontwikkeling van het Federaal Planbureau, sustdev.plan.be.
- FPB (2021), Impact van het Nationaal plan voor herstel en veerkracht op de SDG's, te verschijnen Working Paper van het FPB.
- Europese Commissie (2021), *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*, 2021/C 58/01.
- EU (2019), *Verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector*, Verordening van het Europees Parlement en de Raad EU(2019)2088.
- EU (2020), *Verordening betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088*, Verordening van het Europees Parlement en de Raad EU(2020)852.
- EU (2021), *Verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit*, Verordening van het Europees Parlement en de Raad EU(2021)241.