



RRF: Princip *do no significant harm* (zásada významně neškodit) a 37% cíl výdajů z RRF na klimatickou politiku (stav v listopadu 2020)

Stručné shrnutí zelené dimenze RRF:

Všechny investice a reformy Národního plánu obnovy musí být ohleduplné vůči životnímu prostředí, ve všech aspektech klimatických a environmentálních cílů EU. Tedy nepoškozovat plnění cílů přímo ani nenarušovat pokrok zelené transformace nepřímo.

37 % výdajů z RRF v každém členském státu musí jít na pro-klimatická opatření.

1. Základní informace

Do no significant harm

- Národní plán obnovy (NPO) je nezbytným předpokladem pro čerpání podpory z Facility na podporu oživení a odolnosti (RRF). NPO musí být v souladu s **obecným principem „významně neškodit“** životnímu prostředí (*do no significant harm* – DNSH) dle tzv. **taxonomie EU**. Tedy **nenarušovat** naplňování **6 klimatických a environmentálních cílů** (mitigace a adaptace změny klimatu, ochrana vody, oběhové hospodářství, redukce znečištění, ochrana biodiverzity).
- Tzn. neškodit ať už přímo (emisemi – mj. skleníkových plynů či znečištění) či jim bránit nepřímo – „zaseknutí se“ na zastarávajících technologiích a blokování vývoje efektivnějších/šetrnějších.
- Členské státy EU (ČS) musí ve svém NPO **jasně uvést, odůvodnit a doložit**, že veškerá jednotlivá opatření a NPO jako celek jsou v **souladu s DNSH**. A to nejen ty zelené (klimatické a environmentální aktivity relevantní pro tzv. *twin transition* – zelenou a digitální transformaci), ale univerzálně všechna opatření podporovaná z RRF. Zde jde o vzájemný soulad opatření – koherenci politik.
- Riziko pro ČS: **obecnost DNSH** u cílů taxonomie a také fakt, že taxonomie byla původně schválena **pro jen pro specifikované „zelené“ aktivity** (a nikoliv pro univerzální použití) posiluje roli EK. Je zde prostor pro jednání státu s EK, ale zároveň také riziko porušení zásady rovného zacházení se všemi ČS.
- Návrh nařízení o RRF v aktuální podobě naštěstí **zatím neobsahuje seznam vyloučených aktivit**. Příkladem vyloučené aktivity (ve Fondu pro spravedlivou transformaci) jsou všechna fosilní paliva.
- DNSH** je však fakticky nepřímým seznamem vyloučených aktivit – **vylučuje podporu využívání pevných fosilních paliv**, jež evidentně škodí a nemohou ani přispět jako tzv. přechodové (tranzitivní) zdroje během zelené transformace.
- Explicitní seznam vyloučených aktivit (tak, jak ho požadovaly mj. severské ČS) by znamenal ztrátu možnosti podpory např. **plynu** (včetně LNG, CNG v dopravě), který je zatím pro RRF v „šedé zóně“. Plyn není sice a priori vyloučen, ale může být použit pouze v omezené míře a za určitých podmínek – v souladu s DNSH. Jde totiž o přechodový zdroj. Podpora využití plynu musí být ze strany ČS jasně odůvodněna a bude předmětem posuzování EK a vyjednávání s ní – tj. její možnost tak není jistá.
- Podobně tomu může být např. u **silniční infrastruktury** – obchvatů měst apod. Zde např. se musí doložit, že to nepovede k tzv. dopravní indukci, jež by vedla výrazným růstem dopravy v daném



místě k růstu celkového množství emisí (skleníkových plynů a znečištění). A také že bude zajištěna ochrana biodiverzity (např. prevence kolize zvířat s dopravou apod.).

- Komplikace při vyjednávání s EK nelze vyloučit ani u investic do **železnice**, pokud by mělo jít o podporu již zastaralých technologií.

37% cíl klimatických výdajů

- Každý ČS musí vynaložit **37 % svých výdajů dle NPO** na opatření v oblasti změny **klimatu**. Nestačí pouze 37 % „zelených“ výdajů.
- Tento 37% cíl se bude počítat podle **kohezní metodiky** nařízení o společných ustanoveních (CPR) podle **klimatických koeficientů** (nikoliv environmentálních koeficientů, které ovšem v NPO mají být uvedeny také).
- Naplnění cíle 37 % klimatických výdajů NPO je podmínka nutná nikoli dostačující pro splnění **kritéria zelené transformace**. Musí být zahrnuty i ne-klimatická opatření z environmentální oblasti, ideálně na půdorysu 6 cílů taxonomie. Avšak, často jsou zde průniky – klimatická opatření často naplňují unijní environmentální cíle a někdy i naopak.
- Pokud některé investice nemohou být přiřazeny k intervenčním oblastem metodiky, či mohou, ale ČS odůvodněně požaduje **zvýšit klimatický koeficient** jejich vykazování, lze to flexibilně učinit po dohodě s EK. Ovšem za podmínky, že jsou tyto investice doprovázeny reformami zvyšujících jejich pozitivní dopad na plnění unijních cílů v oblasti klimatu. I zde je tedy prostor pro jednání, ale zároveň posílení pozice EK vůči ČS.
- ČR prosazuje, aby do 37% cíle klimatických výdajů mohly být započítány také:
 - **oběhové hospodářství** vč. nakládání s odpady;
 - **boj se suchem**;
 - zalesňování v reakci na **kúrovcovou kalamitu** (způsobenou mj. suchem, resp. změnou klimatu);
 - vodní a zelená infrastruktura – vodohospodářství i vodárenství a čistírenství (vč. nových vodních zdrojů, úspory spotřeby vody, ale i modernizace vodovodů a kanalizací).

Tyto oblasti totiž bezesporu přispívají ke snaze zabrzdit změnu klimatu a adaptovat se na ní. A odpovídají prioritám ČR i EU.

- Dle aktuální podoby návrhu **metodiky CPR** se 0% klimatické koeficienty mají vykazovat u intervenčních oblastí, kam spadá doprava a distribuce zemního plynu a jeho využití pro vytápění. Dále u vodárenství, kanalizace a čištění odpadních vod, nakládání s odpady, recyklace a využití druhotných surovin.
- Koeficient 40 % se pak má vztahovat na vodohospodářství a ochranu vodních zdrojů, ochranu přírody a biologické rozmanitosti i zelenou infrastrukturu. Koeficient 100 % má zahrnovat opatření pro přizpůsobování se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik souvisejících s oblastí klimatu – povodní, bouří a sucha.
- Pro detailní upřesnění budou nezbytná další jednání s EK. Řada iniciativ může věcně spadat do dvou či více intervenčních oblastí s různou výší koeficientů, je tedy nutné vycházet z dobré praxe (např. doporučení OECD) a při jednání s EK nalézt shodu, která z nich je pro danou iniciativu nejvhodnější.



- Příkladem je zalesňování po kůrovcové kalamitě, které EK dle svého vyjádření nechce nutně zařadit do adaptačních opatření (s koeficientem 100 %), ale spíše do intervenční oblasti ochrany přírody s nižším (40%) klimatickým koeficientem.

2. Podrobnější popis problematiky

Do no significant harm

Zásada významně neškodit životnímu prostředí – princip *do no significant harm* (DNSH) je operacionalizovaný v rámci nařízení o tzv. taxonomii EU (*EU Taxonomy Regulation*)¹ jakožto nenarušování naplňování šesti klimatických a environmentálních cílů:

- zmírňování změny klimatu
- přizpůsobení se změně klimatu
- udržitelné využívání a ochrana vodních a mořských zdrojů
- přechod na oběhové hospodářství
- prevence a kontrola znečištění
- ochrana a obnova biologické rozmanitosti a ekosystémů

Obecný přístup Rady EU u návrhu nařízení o zřízení RRF² ve formě mandátu vyjednávání s Evropským parlamentem (EP) obsahuje³ podmínku, že činnosti opatření (projektů veřejných investic a provádění reforem) z oblasti zelené transformace podporované z RRF mají plně respektovat unijní environmentální standardy a priority a DNSH. ČS by však měl zajistit soulad všech činností opatření národního plánu na podporu oživení a odolnosti (NPO) s DNSH obecně, nejen těch relevantních pro zelenou transformaci spadajících do klimatické a environmentální oblasti.

Explicitně je navíc DNSH uveden u jednoho z hlavních⁴ posuzovacích kritérií – účinného přispění NPO: k posílení potenciálu růstu, vytváření pracovních míst i hospodářské a sociální odolnosti členského státu (ČS); ke zmírnění hospodářských a sociálních dopadů krize; k posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti a konvergence. Zde se musí zároveň zajistit, že žádné opatření (investiční projekt či reforma) nebude významně škodit zeleným cílům dle definice taxonomie – tj. je v souladu s DNSH.

Dle současné podoby návrhu nařízení o RRF⁵ se má jednat výlučně o aplikaci DNSH dle čl. 17 nařízení o taxonomii (viz výše), tzn. nikoliv podrobných technických screeningových kritérií⁶ v připravovaných delegovaných aktech (aktů v přenesené pravomoci) k tomuto nařízení (pro změnu klimatu do konce 2020, pro ostatní cíle do roku 2021).

Samotná taxonomie je primárně tvořena pro výčet opatření, které mají pozitivní vazbu na environmentální udržitelnost, tj. jsou relevantní z hlediska pozitivního dopadu na životní prostředí a významně přispívají (*contribute substantially*) k naplňování jednoho (či více) z šesti environmentálních cílů taxonomie a zároveň významně neškodí (dodržují DNSH vůči) těm dalším zbývajícím. V případě

¹ Nařízení č. 2020/852 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic z 18. června 2020, čl. 17, resp. čl. 3 písm. b a čl. 9.

² Ze 7. října 2020.

³ Viz v nařízení o RRF *recitál 11 a 11a, čl. 15 odst. 3 písm. b a čl. 16 odst. 3 písm. a1*, resp. kritérium 2.1a v *Annexu II*.

⁴ Ty jsou celkem čtyři, u kterých v rámci hodnocení/ratingu je nutné obdržet nejvyšší známku „A“ z třístupňového hodnocení (pro pozitivní posouzení NPO ze strany EK). Kromě uvedeného „prorůstového“ kritéria se jedná ještě o řešení výzev ze specifických doporučení Rady (CSRs) a přispění k zelené i digitální transformaci.

⁵ Obecný přístup Rady - Mandát pro vyjednávání s EP z 7. října 2020.

⁶ Upřesněno v *recitálu 11a*. Navíc zároveň i v člancích a *Annexu II* je na DNSH pouze obecný odkaz ve smyslu čl. 17 nařízení o taxonomii, ten tak nezahrnuje technická screeningová kritéria (z delegovaných aktů).



RRF ovšem dochází k *main-streamingu* DNSH a jeho univerzální aplikaci horizontálně na všechny druhy opatření nejen těch souvisejících s environmentální udržitelností.

Nařízení o RRF (zatím) neobsahuje seznam vyloučených činností, např. dle Fondu pro spravedlivou transformaci (JTF), který by vylučoval všechna fosilní paliva beze zbytku – tj. i zemní plyn. DNSH ale je ve svém důsledku fakticky nepřímým „seznamem vyloučených činností“ – výslovně vylučuje podporu pevných fosilních paliv. U ostatních sektorů se bude jednat o splnění řady podmínek (vodítka poskytuje nařízení o taxonomii, vč. návrhu technických screeningových kritérií).

Taxonomie obsahuje princip technologické neutrality, a proto předem nevylučuje tzv. tranzitivní (přechodové) zdroje energie, které nejsou zcela klimaticky neutrální a čisté co do výstupů jejich využívání (resp. „zelené“ ohledně jejich dopadů na životní prostředí).⁷ Jejich využití ovšem musí být v souladu s DNSH, a neškodit tak naplňování klimatických a environmentálních cílů taxonomie.

DNSH vyžaduje, aby investice nejen nezpůsobovaly znečišťování životního prostředí či vypouštění vysokého množství emisí skleníkových plynů, ale ani nevedly k *lock-inu* („uzamknutí se“ v nich), a nepřekážely tak vývoji a reálnému zavádění efektivnějších šetrnějších alternativních technologií. Proto mohou být využívány pouze v omezené míře, která bude předmětem individuálního posuzování Evropské komise (EK) na základě doložených skutečností a zdůvodnění ČS uvedených v NPO a jejich vzájemného dialogu.

Dle návrhu nařízení o RRF je tíha argumentace splnění DNSH zejm. na straně ČS. Dle vydaných pokynů EK, ČS by měl v NPO explicitně podrobně uvést, odůvodnit a doložit, zda a jak všechna jednotlivá opatření (investice či reformy) respektují DNSH dle taxonomie. ČS jsou vyzvány, aby uvedly, jak to zajistí, resp. aby stanovily jasné závazky a mechanismy toho, jak bude DNSH respektován a účinně prováděn. Zároveň je pravděpodobné, že EK pro tyto účely vytvoří rámcovou metodiku, aby zajistila rovné zacházení při posuzování plánů jednotlivých ČS.

Pokud NPO podporuje činnosti, u nichž existuje riziko, že způsobí ve svém důsledku škodu vůči klimatu a životnímu prostředí (ať už přímo znečištěním/emisemi či nepřímo např. *lock-inem* atd. – viz výše), ČS mají vysvětlit, jakými opatřeními budou tato rizika řešit, a zajistí tak svou zelenou transformaci. Navíc, pokud je to možné, ČS mají používat odkazy na technická screeningová kritéria taxonomie⁸, pokud jde o relevantní hospodářské činnosti, na něž se tyto kritéria vztahují. V případě jejich nevyužití lze očekávat nutnost doložení vlastních technických podkladů (pro doložení důvodu odchýlení se od DNSH v delegovaných aktech) a zhodnocení souladu zejména s tzv. klimaticko-energetickým plánem (*Vnitrostátním plánem pro oblast energetiky a klimatu*).

Kritérium zelené transformace a 37% cíl klimatických výdajů

Splnění jednoho z hlavních posuzovacích kritérií RRF pro schválení NPO v podobě relevance pro **zelenou transformaci** má být podmíněno povinným minimálním 37% podílem výdajů NPO daného ČS na oblast klimatické změny.

Měření tohoto podílu má probíhat dle metodiky sledování dotyčných oblastí intervence s koeficienty pro výpočet podpory na plnění cílů v oblasti změny klimatu (*climate tracking*) v nyní připravovaném nařízení

⁷ Doposud jsou však otevřeny otázky ohledně zařazení a podmínek ve věci např. jaderné energetiky či energetického využívání odpadu. Ty budou určeny prostřednictvím finalizace technických screeningových technologií, které budou součástí delegovaných aktů k nařízení o taxonomii a jsou řešeny na expertní úrovni EK.

⁸ Přijatých delegovaných akty doplňujících čl. 17, na které je odkazováno v čl. 3 písm. d) nařízení o taxonomii.



o společných ustanoveních (*Common Provisions Regulation* - CPR)⁹. Metoda koeficientů (0 %, 40 %, 100 %) podpory příslušných oblastí intervencí vychází z konceptu Rio OECD.

Metodika ještě obsahuje jejich koeficienty pro výpočet podpory na plnění environmentálních cílů. Hodnoty obou typů koeficientů mají být v NPO uvedeny a to na úrovni jeho jednotlivých opatření – investic a reforem, nikoli (pouze) na úrovni jim nadřazených komponent (či NPO jako celku).

Pro určitou míru flexibility zde má být možnost po dohodě mezi ČS a EK zohlednit přínos reforem navýšením váhy vykazování jednotlivých investic nad existující hodnoty klimatických koeficientů (uvedených v CPR) v případě, že jsou spojeny s doprovodnými reformami pro zvýšení jejich pozitivního dopadu na plnění unijních cílů v oblasti klimatu. Stejný postup platí pro opatření, která nelze přímo přiřadit k oblastem intervence uvedeným v tabulkách CPR.

Navíc bude možný tzv. *double counting*, tedy započítat daná opatření jakožto příspěvek zároveň k digitálnímu i klimatickému cíli výdajů RRF dle příslušných metodik.¹⁰ Navržená metodika k 20% cíli výdajů v oblasti digitální transformace totiž obsahuje i některé oblasti intervence – typy intervencí, které jsou zahrnuty i v té z CPR, vč. těch s kladným (nenulovým) koeficientem pro cíle v oblasti klimatu.

V pokynech vydaných EK jsou ČS nabádány, aby (kromě uvedení plnění 37% cíle klimatických výdajů) vysvětlily v jakém rozsahu NPO přispívá k dosažení klimatické neutrality (závazek EU do roku 2050) i unijních klimatických cílů do roku 2030 vč. využití indikátorů v souladu s tzv. klimaticko-energetickým plánem (*Vnitrostátním plánem v oblasti energetiky a klimatu*).

ČS by ale neměly zapomínat ani zbylé oblasti zelené transformace – environmentální cíle. Celkově by měly zohlednit šest cílů taxonomie (podr. viz výše k DNSH) a mohou je využít jako půdorys při svém podrobném vysvětlení, jak dotyčná opatření přispívají k zelené transformaci, tedy k naplňování unijních cílů v klimatické i environmentální oblasti.

ČS mají u investic do infrastruktury využít pro klimatický a environmentální *proofing* pokyny EK určené pro nařízení o InvestEU a Nástroj pro propojení Evropy (*Connecting Europe Facility* – CEF). U neinfrastrukturních investic pak pro něj použít pouze klimatický *proofing* z pokynů EK (k *proofingu* udržitelnosti) pro nařízení o InvestEU.

Je důležité upozornit, že použitá metodika pro vykazování procent výdajů na oblast digitální a klimatu (v rámci zelené transformace) však neznamená, že nebudou muset být všechna opatření (investice) hodnoceny také *ex post* z hlediska jejich reálných příspěvků. Je tedy kromě funkčního *ex ante* nastavení struktury a obsahu NPO s odhadovanými náklady opatření nutné zajistit funkční reporting vykazování pokroku NPO a následného čerpání financí od EK, a dále také ideálně dopadů realizovaných investic a reforem při zpětné kontrole. Tato podmínka je dále umocněna ambicí EK, která chce získat významnou část prostředků RRF skrze zelené dluhopisy na finančním trhu. Nejen EK ale i investoři do těchto dluhopisů tedy očekávají transparentnost a zajištění souladu mezi záměrem zelené transformace, vlastní průběžnou realizací a skutečnými dopady na konci finančních intervencí – dle funkčních standardů trhu se zelenými dluhopisy.

⁹ Annex I CPR – tabulky 1, 4 a 6.

¹⁰ Dle *recitálu 11c* návrhu nařízení o RRF.



3. Teze – defensives:

Do no significant harm

- *Recital 11a* and *Art. 3b* of the RRF proposal¹¹ explicitly refer to *Art. 3(b)* and *Art. 17* of the *Taxonomy Regulation*¹², stating that „Member States should also ensure compliance of the other activities included in their plans with the rationale of the ‘do no significant harm’ principle“.
- As such, when applying the “do no significant harm” principle and assessing the individual Member States’ national Recovery and Resilience Plans, the authorities involved are bound in their evaluation by the terms as set out in *Art. 3(b)* and *17* of the *Taxonomy Regulation*.
- Moreover, the RRF proposal explicitly rules out the application of *Art. 3(d)* of the *Taxonomy Regulation*, technical screening criteria as set out in delegated acts pursuant to *Art. 10(3)*, *11(3)*, *12(2)*, *13(2)*, *14(2)* or *15(2)* of the *Taxonomy Regulation* **cannot be applied when applying the “do no significant harm” principle and/or assessing Member States’ national Recovery and Resilience Plans in line with this principle.**
- This is in line with the goal sought by the legislature when constructing *Recital 11a* of the RRF proposal. **The intent therein being to provide legal certainty and predictability to recipients (Member States) when constructing their national Recovery and Resilience Plans.**
- Assessment of national Recovery and Resilience Plans subject to any further criteria outside of the scope of *Art. 17* of the *Taxonomy Regulation* would **be in direct conflict with the intended goals of the RRF proposal.**
- Such criteria would be particularly in breach of the RRF Proposal if they sought to copy or replicate the wording or spirit of the delegated acts as referred to in *Art. 3(d)* of the *Taxonomy Regulation* as doing so would be in direct contravention of the intent and spirit of the *RRF Regulation* and would serve as to **infringe on the very principle of legal certainty and predictability that *Recital 11(a)* of the RRF proposal seek to enshrine.**
- Had the legislature the intent to cover the stricter and more concrete measures and conditions due to be introduced in the relevant delegated acts and/or measures and conditions similar to those of the delegates acts in spirit, it would have **spoken out to that end in the recitals of the RRF proposal.**
- Given the fact that the recitals speak **to the directly opposite effect**, one cannot but accept that the assessment must be **exclusively limited to the conditions as set out in *Art. 17* of the *Taxonomy Regulation*.**

¹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility – Council mandate for negotiations with the European Parliament of 7 October 2020.

¹² Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088.



4. Citace nejdůležitějších pasáží klíčových dokumentů

Nařízení o RRF k principu *do no significant harm*:

Recital 11, recital 11a: „...The Facility should support activities that fully respect the climate and environmental standards and priorities of the Union and do no significant harm to them.“ „Member States should also ensure compliance of the other activities included in their plans with the rationale of the ‘do no significant harm’ principle, as defined in Articles 3(b) and 17 of Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 (so-called “EU Taxonomy Regulation”). In this regard, Article 3(d) of Regulation (EU) 2020/852 should not apply.“

Art. 15 3(b): „The recovery and resilience plan shall be duly reasoned and substantiated. It shall in particular set out the following elements: (...) an explanation of how the plan strengthens the growth potential, job creation and economic and social resilience of the Member State concerned, mitigates the economic and social impact of the crisis, and its contribution to enhance economic, social and territorial cohesion and convergence, while ensuring that no measure for the implementation of reforms and investments projects included in the plan makes a significant harm to environmental objectives within the meaning of Article 17 of Regulation (EU) No 2020/852 (‘do no significant harm principle’);“