

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

TYTUŁ INICJATYWY	Zastosowanie zasady „nie czyń poważnych szkód” w Społecznym Funduszu Klimatycznym oraz rozważania dotyczące kierunku polityki w dalszym stosowaniu tej zasady w kolejnych wieloletnich ramach finansowych
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG SG-RECOVER
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Komunikat Komisji
ORIENTACYJNY TERMIN	III kwartał 2024 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Powiązanie ze sprawozdaniem Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej „The implementation of the ‘Do No Significant Harm’ principle in selected EU instruments” [Stosowanie zasady „nie czyń poważnych szkód” w odniesieniu do wybranych instrumentów UE]

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Zasada „nie czyń poważnych szkód” została po raz pierwszy zdefiniowana w rozporządzeniu (UE) 2020/852 (rozporządzenie w sprawie systematyki). W rozporządzeniu tym sklasyfikowano rodzaje działalności gospodarczej według ich istotnego wkładu w realizację co najmniej jednego z sześciu celów środowiskowych oraz braku poważnych szkód w odniesieniu do pozostałych celów. Rozporządzenie w sprawie systematyki przyczynia się do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu, ponieważ pomaga identyfikować zrównoważone środowiskowo formy działalności i kierować na nie w spójny sposób inwestycje prywatne.

Zasada „nie czyń poważnych szkód” ma zastosowanie do coraz większej liczby funduszy unijnych zgodnie z zielonym przyrzeczeniem zawartym w Europejskim Zielonym Ładzie, które stanowi, że „wszystkie działania i polityki UE powinny zostać połączone, aby pomóc UE w osiągnięciu pomyślnej i sprawiedliwej transformacji ku zrównoważonej przyszłości”. Zasada „nie czyń poważnych szkód” ma już zastosowanie do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i musi być uwzględniana w funduszach polityki spójności na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (czyli w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji). W Funduszu InvestEU stosowane są „wytyczne dotyczące kontroli zrównoważonego charakteru projektów”, które stanowią przełożenie zasady „nie czyń poważnych szkód” na realia operacyjne.

Ponadto zasada „nie czyń poważnych szkód” będzie miała zastosowanie w różnych formach do funduszu modernizacyjnego i funduszu innowacyjnego od 2025 r. (zastosowanie aktów delegowanych dotyczących systematyki po opracowaniu technicznych kryteriów kwalifikacji dla danej działalności) oraz do Społecznego Funduszu Klimatycznego od 2026 r. (po opracowaniu specjalnych wytycznych). Również wstępnie uzgodniona nowelizacja rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii przewiduje, że przyszłe wieloletnie ramy finansowe (WRF) będą podlegać zasadzie „nie czyń poważnych szkód”, jeżeli jest to możliwe i właściwe.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

W kontekście Społecznego Funduszu Klimatycznego w art.6 ust.5 rozporządzenia (UE) 2023/955 ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny określono wymóg wydania przez Komisję wskazówek

technicznych, dostosowanych do zakresu Funduszu, dotyczących zgodności środków i inwestycji z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w rozumieniu art. 17 rozporządzenia (UE) 2020/852. Mają one posłużyć za wytyczne państwom członkowskim i wyjaśnić, w jaki sposób środki w ich planach społeczno-klimatycznych mają być zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Komisja opracowała już wcześniej [wytyczne techniczne C\(2023\) 6454](#) dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, [notę wyjaśniającą stosowanie zasady „nie czyn poważnych szkód”](#) w ramach polityki spójności, jak również [wytyczne dotyczące kontroli zrównoważonego charakteru projektów](#) finansowanych ze wsparcia zwrotnego w ramach Funduszu InvestEU.

Przedłużenie stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” w połączeniu z doraźnymi oddzielnymi wytycznymi dla każdego funduszu i programu unijnego może pociągać za sobą ryzyko rozbieżnych podejść w stosowaniu zasady, które niekoniecznie są uzasadnione specyfiką danego funduszu. Ryzyka i możliwości wynikające ze wspólnej podstawy metodycznej stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” zostały przeanalizowane w niedawnym sprawozdaniu Komisji sporządzonym przez Wspólne Centrum Badawcze¹.

Bieżące czynniki ryzyka to:

Po pierwsze, rozbieżności w podejściach stosowanych do oceny zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” mogą prowadzić do nieporozumień co do mających zastosowanie przepisów. Mogą utrudniać Komisji, państwom członkowskim, partnerom wykonawczym i beneficjentom stosowanie zasady w sposób spójny, prosty, proporcjonalny i przynoszący efekty. Zaobserwowane obecnie rozbieżności w jej stosowaniu mogą jeszcze bardziej pogłębić się, jeżeli nie zostaną podjęte działania.

Po drugie, niespójne podejścia mogą ograniczyć synergię między unijnymi instrumentami finansowania i utrudniać realizację przez nie celów klimatycznych i środowiskowych UE. Rozbieżności mogą uniemożliwić skuteczne łączenie wsparcia z różnych funduszy unijnych.

Po trzecie, różne podejścia do operacyjnego stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” mogą powodować niepotrzebne obciążenia administracyjne i związane z przestrzeganiem przepisów, ponieważ każdy zarządzający funduszem musi nabywać wiedzę fachową w zakresie interpretacji i dalszego stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” oddzielnie w odniesieniu do każdego funduszu. Różne warunki dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” a odnoszące się do zasadniczo podobnych działań lub aktywów mogą dezorientować beneficjentów i prowadzić do niewłaściwej alokacji zasobów na potrzeby zapewnienia zgodności z różnymi przepisami, co prowadzi do nieoptymalnych wyników.

Ponadto, chociaż kryteria dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” określone w aktach delegowanych w sprawie systematyki stanowią użyteczny punkt odniesienia dla opracowania wspólnej podstawy metodologicznej zasady „nie czyn poważnych szkód”, konieczne będą dostosowania dla funduszy i programów UE. Systematyka określa jedynie kryteria dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do tych rodzajów działalności, które mogą wnieść istotny wkład w realizację jednego z celów środowiskowych. W związku z tym systematyka ma zbyt wąski zakres, aby mogła być stosowana bez dalszych uszczegółowień do funduszy UE, których zakres wykracza poza cele środowiskowe.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 7 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2023/955 stanowi, że „w ramach Funduszu wspierane są wyłącznie środki i inwestycje zgodne z zasadą «nie czyn poważnych szkód» w rozumieniu art. 17 rozporządzenia (UE) 2020/852”. W art. 6 ust. 5 tego rozporządzenia określono wymóg, zgodnie z którym Komisja musi wydać wskazówki

¹ Beltran Miralles, M., Gourdon, T., Seigneur, I., Arranz Padilla, M. and Pickard Garcia, N., The implementation of the ‘Do No Significant Harm’ principle in selected EU instruments [„Wdrożenie zasady «nie czyn poważnych szkód» w wybranych instrumentach UE”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2023, doi:10.2760/18850, JRC135691

techniczne, które mają pomóc państwom członkowskim i wyjaśnić, w jaki sposób środki w ich planach społeczno-klimatycznych mają być zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”.

Ponadto akty podstawowe dla niektórych unijnych programów i funduszy zawierają przepis dotyczący zasady „nie czyn poważnych szkód”, który odnosi się do rozporządzenia (UE) 2020/852 (rozporządzenie w sprawie systematyki UE).

Są to następujące fundusze:

- **polityka spójności** objęta **rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów** (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR); Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+); Fundusz Spójności; Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST); Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA); Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI); Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW); Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW)): Motyw 10 i art.9 ust.4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060>; Motyw 6 rozporządzenia (UE) 2021/1058 (EFRR/FS); oraz **rozporządzenie (UE) 2021/1056 (FST)**: Motyw 6 rozporządzenia (UE) 2021/1056 (FST);
- **Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** ([rozporządzenie 2021/241, EUR-Lex, europa.eu](#)) i REPowerEU ([Urząd Publikacji, europa.eu](#)): art. 5 ust. 2, art. 17 ust. 4, art. 18 ust. 4 lit. d), art. 19 ust. 3 lit. d) oraz art. 21c ust. 6 rozporządzenia (UE) 2023/435, przy czym ten ostatni odnosi się tylko do rozdziałów REPowerEU;
- **dyrektywa ETS dotycząca funduszu modernizacyjnego i funduszu innowacyjnego** ([dyrektywa 2003/87/WE](#)): art. 10 lit. f)
- wniosek Komisji dotyczący [rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Ukrainy](#): art. 4 ust. 4.

Ponadto we wstępnie uzgodnionym **przekształconym rozporządzeniu finansowym** mającym zastosowanie do budżetu UE również pojawia się odniesienie do zasady „nie czyn poważnych szkód” ([nowelizacja rozporządzenia finansowego/2022](#)) w art. 33 ust. 2 lit. d).

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Stosowanie zasady „nie czyn poważnych szkód”, zgodnie z zapisem w rozporządzeniu (UE) 2023/955 w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego, wymaga wskazówek technicznych (art. 6 ust. 5). Komisja Europejska jest więc prawnie zobowiązana do zapewnienia takich wskazówek. Celem inicjatywy jest zatem wypełnienie obowiązku określonego w rozporządzeniu w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Ponadto inicjatywa jest okazją do zastanowienia się nad sposobami zwiększenia skuteczności i spójności oraz usprawnienia stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” w przyszłości, w oparciu o wnioski wyciągnięte z jej stosowania w różnych funduszach i programach UE w ramach bieżących WRF.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Celem inicjatywy będzie rozwiązanie dwóch wyżej wymienionych problemów.

Po pierwsze, inicjatywa ma zapewnić wytyczne techniczne dotyczące tego, w jaki sposób środki i inwestycje w Społecznym Funduszu Klimatycznym mają być zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Wytyczne techniczne będą zawierać zasady i narzędzia oceny zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do środków i inwestycji kwalifikujących się do finansowania z funduszu, jak określono w art. 8 rozporządzenia 2023/955. Ponadto określone zostaną w nich załączniki sektorowe dla rodzajów działalności i aktywów kwalifikujących się do wsparcia w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego, zwłaszcza w sektorach transportu i budownictwa, zawierające konkretne kryteria określające, która działalność lub składnik aktywów nie wyrządza poważnych szkód w realizacji sześciu celów środowiskowych. W przeciwieństwie do systematyki wytyczne techniczne zdefiniują zgodność z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do każdej działalności, niezależnie od jej istotnego wkładu w realizację co najmniej jednego celu środowiskowego. W wytycznych zostaną również omówione *ex ante* dowody zalecane do wykazania takiej zgodności.

Po drugie, w związku z coraz większym znaczeniem zasady „nie czyn poważnych szkód” konieczna jest

strategiczna refleksja nad jej stosowaniem w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF). Wprawdzie obecne zastosowanie zasady w różnych funduszach przynosi wymierne korzyści, możliwe są jednak ulepszenia, aby w pełni wykorzystać zasadę „nie czyn poważnych szkód” w sposób zharmonizowany i uproszczony. W związku z tym do komunikatu dołączone będą rozważania dotyczące kierunku polityki. W ramach tych rozważań przanalizowane zostaną sposoby spójnego wdrożenia w praktyce zasady „nie czyn poważnych szkód” w różnych sektorach. Wytyczne techniczne dotyczące Społecznego Funduszu Klimatycznego zostaną wykorzystane jako cenny punkt wyjścia.

Główną zaletą przyszłego jednolitego podejścia będzie zwiększenie pewności prawa i usprawnienie procedur. Kryteria *ex ante* dotyczące zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” zapewnią jasne wytyczne dla państw członkowskich, podmiotów realizujących projekty i beneficjentów. Zmniejszą obciążenia administracyjne dzięki ograniczeniu powtarzalnej sprawozdawczości w ramach różnych funduszy. W rozważaniach dotyczących kierunku polityki uwzględnione zostaną uwarunkowania sektorowe i obowiązujące ramy prawne, w których często określone są warunki kwalifikowalności, priorytety finansowania i mechanizmy weryfikacji. Przedstawione zostaną jednak ogólne podstawowe kryteria zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, które w przyszłości można będzie wykorzystać i dostosować w kontekście każdego funduszu.

Ponadto inicjatywa zapewni efektywne wykorzystanie zasobów administracyjnych Komisji Europejskiej i państw członkowskich przez usprawnienie kryteriów zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” oraz określenie i wykorzystanie synergii z obowiązującymi wymogami wynikającymi z prawa UE. W rozważaniach dotyczących kierunku polityki zostanie doprecyzowane, że wytyczne dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” pozostaną bez uszczerbku dla zgodności z prawem Unii oraz że zawsze pierwszeństwo będą mieć przepisy dotyczące stosowania tej zasady w poszczególnych funduszach, w tym ewentualne odstępstwa wynikające z innych nadrzędnych celów polityki publicznej.

Prawdopodobne skutki

Wytyczne techniczne dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” dla Społecznego Funduszu Klimatycznego zapewnią dostosowanie Społecznego Funduszu Klimatycznego do unijnych celów w zakresie klimatu, energii i środowiska. Oczekuje się w szczególności, że będą one miały pozytywny wpływ na upowszechnianie i wdrażanie kluczowych technologii na potrzeby zielonej transformacji i europejskiej konkurencyjności, a jednocześnie będą wspierać sprawiedliwą transformację, która nie pozostawia nikogo w tyle, w szczególności przez łagodzenie negatywnych skutków dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, użytkowników transportu i mikroprzedsiębiorstw. Wytyczne techniczne dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” dla Społecznego Funduszu Klimatycznego będą pomagać administracjom państw członkowskich, partnerom wykonawczym, a także beneficjentom końcowym Funduszu w przestrzeganiu zasady „nie czyn poważnych szkód” i przepisów rozporządzenia.

Ponadto w rozważaniach dotyczących kierunku polityki dołączonych do wytycznych omówiony zostanie wpływ planowanych jednolitych wytycznych dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” na bardziej spójne i konstruktywne stosowanie tej zasady we wszystkich funduszach unijnych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych, tam gdzie jest to możliwe i właściwe, w celu zmniejszenia presji, obciążeń administracyjnych i biurokracji dla państw członkowskich i beneficjentów końcowych przez umożliwienie spełnienia uproszczonego zestawu wymogów dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” zamiast nieskoordynowanych wymogów dla poszczególnych funduszy. Inicjatywa będzie również wspierać efektywne wydatkowanie przyszłych funduszy UE przez umożliwienie synergii między funduszami.

Inicjatywa wywrze pozytywny wpływ na szereg celów zrównoważonego rozwoju ze względu na ich powiązanie z celami Zielonego Ładu, do których osiągnięcia mają się przyczynić jednolite wytyczne dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód”. Dotyczy to zwłaszcza następujących celów zrównoważonego rozwoju: #7 – Czysta i dostępna energia; #11 – Zrównoważone miasta i społeczności; #12 – Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja; #13 – Działania w dziedzinie klimatu; #14 – Życie pod wodą; oraz #15 – Życie na lądzie.

Monitorowanie w przyszłości

Wytyczne techniczne zostaną wydane przed wdrożeniem Społecznego Funduszu Klimatycznego, zgodnie z rozporządzeniem 2023/955. Rozważania dotyczące kierunku polityki na temat przyszłego opracowania jednolitych wytycznych dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” zostaną wykorzystane w dyskusjach na temat przyszłych WRF. Biorąc pod uwagę charakter prawodawstwa UE w zakresie środowiska i klimatu oraz szybki rozwój techniczny, wytyczne takie musiałyby być regularnie poddawane przeglądowi, aby mogły pozostać aktualne.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

Nie przeprowadza się oceny skutków celem wsparcia przygotowania inicjatywy. Przede wszystkim inicjatywa nie nakłada obowiązków prawnych na państwa członkowskie ani podmioty prywatne, ale przedstawia wytyczne wyjaśniające, jak Komisja rozumie przestrzeganie zasady „nie czyn poważnych szkód” w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego. W związku z tym sprawozdanie z oceny skutków nie jest wymagane. Ponadto inicjatywa opiera się na istniejących wytycznych, takich jak [wytyczne techniczne dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do RRF](#), które są już stosowane. Jeśli chodzi o rozważania dotyczące kierunku polityki i przyszłego stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”, w [sprawozdaniu JRC](#) stwierdzono, że istnieją wspólne podstawy stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” dla szeregu programów, aby umożliwić opracowywanie ewentualnych wspólnych narzędzi wspierających usprawnione stosowanie tej zasady w odniesieniu do różnych instrumentów UE.

Strategia konsultacji

Celem konsultacji jest poinformowanie zainteresowanych stron o planowanym opracowaniu wytycznych technicznych dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód” dla Społecznego Funduszu Klimatycznego wraz z rozważaniami dotyczącymi kierunku polityki w przyszłym stosowaniu zasady „nie czyn poważnych szkód” w ramach innych funduszy UE, tam gdzie jest to możliwe i właściwe. Celem konsultacji jest również zebranie od zainteresowanych stron uwag i informacji na temat zasady „nie czyn poważnych szkód” oraz jej stosowania i interpretacji, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w jej stosowaniu.

Konsultacje będą obejmowały: 1) bieżące zaproszenie do zgłaszania uwag, które będzie otwarte przez 4 tygodnie w portalu „Wyraź swoją opinię”, dostępne we wszystkich językach urzędowych UE; 2) ukierunkowane konsultacje publiczne na temat projektu wytycznych i załączników sektorowych związanych ze Społecznym Funduszem Klimatycznym (transport i budynki) – z udziałem państw członkowskich, zainteresowanych stron i ekspertów (konsultacje otwarte przez 8 tygodni). W konsultacjach tych uwzględnione zostaną szczególnie organy administracyjne i inne podmioty państw członkowskich mające doświadczenie w zakresie stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”. W terminie ośmiu tygodni po zakończeniu ukierunkowanych konsultacji publicznych (działanie 2) opublikowane zostanie sprawozdanie podsumowujące.

Uwagi otrzymane w wyniku zaproszenia do zgłaszania uwag zostaną przeanalizowane i uwzględnione w projekcie wytycznych.

Powody prowadzenia konsultacji

W ramach konsultacji zebrane zostaną dowody, doświadczenia i opinie zainteresowanych stron. Umożliwi to Komisji należyte uwzględnienie informacji na temat problemów i możliwych rozwiązań podczas realizacji inicjatywy.

Grupa docelowa

Główne zainteresowane strony to: organy krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich odpowiedzialne za stosowanie zasady „nie czyn poważnych szkód”; stowarzyszenia branżowe; organizacje partnerów społecznych; potencjalni partnerzy wykonawczy w unijnych instrumentach finansowania; organizacje pozarządowe w dziedzinie energii, transportu, budynków, klimatu i środowiska, ubóstwa (w tym ubóstwa energetycznego i transportowego), a także spójności społecznej i włączenia społecznego; beneficjenci działający w odpowiednich sektorach gospodarki, takich jak budownictwo i transport; oraz dysponujący odpowiednią wiedzą obywatele.

Ponadto, zgodnie z wytycznymi Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa, przewidującymi

opracowywanie inicjatyw opartych na najlepszej dostępnej wiedzy, zachęcamy naukowców, organizacje akademickie i stowarzyszenia naukowe dysponujące wiedzą fachową w dziedzinie zielonych technologii do przedkładania odpowiednich opublikowanych i wstępnych badań naukowych, analiz i danych. Szczególnie interesują nas opinie podsumowujące obecny stan wiedzy w istotnych dla tej problematyki dziedzinach.