

Zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku (DNSH) w funduszach polityki spójności na lata 2021-2027 – analiza i rekomendacje

Materiał podsumowujący prace Zespołu ds. DNSH w ramach Grupy Zadaniowej ds. Zasad Horyzontalnych KUP 2021-2027

Spis treści

Wprowadzenie.....	1
Definicje i podstawy prawne.....	2
Poziom UE.....	2
Poziom krajowy.....	6
Główne wnioski (kwestie).....	8
Wyzwania w stosowaniu zasady DNSH.....	9
Dobre praktyki.....	11
Rekomendacje.....	12
Dotyczące wdrażania perspektywy 2021-2027.....	12
Wstępne kierunkowe propozycje na perspektywę 2028-2034.....	13
Materiały i Bibliografia.....	15
Przepisy i wytyczne.....	15
Inne publikacje.....	16

Wprowadzenie

Stosowanie zasady nieczynienia poważnych szkód (środowisku) (ang. *Do No Significant Harm principle, DNSH*) było przedmiotem prac zespołu utworzonego w ramach Grupy Zadaniowej ds. Zasad Horyzontalnych powołanej przy Komitecie Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. W skład zespołu weszło 48 osób reprezentujących partnerów obecnych w KUP 2021-2027 oraz zewnętrzne ekspertki i ekspertów zgłoszonych przez członków KUP. Prace zespołu trwały pięć miesięcy i obejmowały analizę dostępnych informacji i sformułowanie rekomendacji. Zespół współpracował z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej i instytucjami

zarządzającymi programami polityki spójności, m.in. kierując do wszystkich IZ zapytanie o stosowanie zasady DNSH w poszczególnych instytucjach.

Zaprezentowane w tej analizie ustalenia Zespołu, wnioski i rekomendacje stanowią pierwsze podsumowanie wdrażania zasady DNSH w perspektywie finansowej 2021-2027. Kompleksowa ocena wyzwań i sformułowanie pełnych rekomendacji będzie możliwe, gdy dostępne będą dalsze wnioski z wdrażania obecnych Wieloletnich Ram Finansowych, w tym wyniki kompleksowej ewaluacji zaplanowanej na kolejne lata.

Definicje i podstawy prawne

Zasada nieczynienia poważnych szkód (środowisku) (ang. *Do No Significant Harm principle, DNSH*) to nowa zasada horyzontalna w funduszach polityki spójności, jednak jej korzenie sięgają do od dawna obowiązujących aktów międzynarodowych - znajdujemy ją m.in. w (nieratyfikowanej w Polsce) Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie pozażeglownego użytkowania międzynarodowych cieków wodnych z 21 maja 1997 r. (art. 7)¹. **Jej wprowadzenie do mechanizmów finansowych UE należy wiązać z dążeniem UE do zapewnienia zrównoważonego finansowania i realizacji traktatowego celu UE zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości (art. 3 ust. 3 TUE²).**

Poziom UE

Zasada nieczynienia poważnych szkód to swoisty “bezpiecznik” wpisany w Taksonomię Zrównoważonego Finansowania UE³. Podczas gdy Taksonomia jako całość ma definiować i kategoryzować przedsięwzięcia uznane za zrównoważone, o tyle zasada DNSH ma pomóc w weryfikacji, czy nie stwarzają one ryzyka wyrządzenia poważnej szkody. Dodatkowo do rozporządzenia o Taksonomii są Załączniki - Techniczne Kryteria Weryfikacji, zawierające konkretne wskazówki w jaki sposób definiować “szkodę” i “powagę” owej szkody.

Art. 17 Taksonomii UE stanowi:

Artykuł 17

Poważne szkody dla celów środowiskowych

1. Do celów art. 3 lit. b) daną działalność gospodarczą uznaje się – z uwzględnieniem cyklu życia produktów dostarczanych i usług świadczonych w ramach tej działalności gospodarczej, w tym danych pochodzących z istniejących ocen cyklu życia – za wyrządzającą poważne szkody:

¹ https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

² TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ, C 202/15, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF

³ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852>

- a łagodzeniu zmian klimatu, jeżeli działalność ta prowadzi do znaczących emisji gazów
 -) cieplarnianych;
- b adaptacji do zmian klimatu, jeżeli działalność ta prowadzi do nasilenia niekorzystnych
 -) skutków obecnych i oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych, wywieranych na tę działalność lub na ludzi, przyrodę lub aktywa;
- c zrównoważonemu wykorzystywaniu i ochronie zasobów wodnych i morskich, jeżeli
 -) działalność ta szkodzi:
 - (i dobremu stanowi lub, dobremu potencjałowi ekologicznemu jednolitych części
 -) wód, w tym wód powierzchniowych i wód podziemnych; lub
 - (i dobremu stanowi środowiska wód morskich;
 - i)
- d gospodarce o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganiu powstawaniu odpadów i
 -) recyklingowi, jeżeli:
 - (i działalność ta prowadzi do znaczącego braku efektywności w wykorzystywaniu
 -) materiałów lub w bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniu zasobów naturalnych, takich jak nieodnawialne źródła energii, surowce, woda i grunty, na co najmniej jednym z etapów cyklu życia produktów, w tym pod względem trwałości produktów, a także możliwości ich naprawy, ulepszenia, ponownego użycia lub recyklingu;
 - (i działalność ta prowadzi do znacznego zwiększenia wytwarzania, spalania lub
 - i) unieszkodliwiania odpadów, z wyjątkiem spalania odpadów niebezpiecznych nienadających się do recyklingu; lub
 - (i długotrwałe składowanie odpadów może wyrządzać poważne i długoterminowe
 - ii szkody dla środowiska;
 -)
- e zapobieganiu zanieczyszczeniu i jego kontroli, jeżeli działalność ta prowadzi do
 -) znaczącego wzrostu emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody lub ziemi w porównaniu z sytuacją sprzed rozpoczęcia tej działalności; lub
- f ochronie i odbudowie bioróżnorodności i ekosystemów, jeżeli działalność ta:
 -)
 - (i w znacznym stopniu szkodzi dobremu stanowi i odporności ekosystemów; lub
 -)
 - (i jest szkodliwa dla stanu zachowania siedlisk i gatunków, w tym siedlisk i
 - i) gatunków objętych zakresem zainteresowania Unii.

2. Przy ocenie działalności gospodarczej na podstawie kryteriów określonych w ust. 1 uwzględnia się zarówno skutki środowiskowe samej działalności, jak również wpływ, jaki na środowisko mają produkty dostarczane i usługi świadczone w ramach tej działalności przez

cały cykl ich życia, szczególnie z uwzględnieniem wytwarzania, użytkowania i zakończenia cyklu życia tych produktów i usług.

W komunikacie z 29 kwietnia 2021 (COM(2021) 219)⁴ Komisja Europejska deklaruje, że dzięki nowemu podejściu legislacyjnemu „zapewni, aby zasadę „nie czyn poważnych szkód” stosowano we wszystkich obszarach polityki zgodnie z przyrzeczeniem złożonym w ramach Europejskiego Zielonego Ładu”.

Zasada DNSH znalazła zastosowanie w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (stąd jej stosowanie w Krajowym Planie Odbudowy). M.in. artykuł 5 ust. 2 lit. b Rozporządzenia o Instrumencie Odbudowy⁵ stanowi, że *„Przy pomocy Instrumentu wspierane są wyłącznie działania zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, natomiast w art. 19 ust. 3 lit. d. napisano, że „w tym celu [weryfikacji adekwatności zaproponowanego przez państwo członkowskie KPO] Komisja przedstawia państwom członkowskim wytyczne techniczne”.* Wytyczne dot. oceny Instrumentu, także pod kątem zasady DNSH zawarte są w Załączniku V do Rozporządzenia 2021/241

Zasada DNSH została także uwzględniona w funduszach polityki spójności. Jednak w odróżnieniu od rozporządzenia o Instrumencie Odbudowy, tzw. rozporządzenie ogólne dla Funduszy Europejskich na lata 2021-2027⁶ traktuje zasadę DNSH w sposób znacznie bardziej ogólny. Zasada została przywołana zaledwie w dwóch miejscach, tj.: motywie 10 oraz Artykule 9. Natomiast w rozporządzeniach dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności⁷, oraz dla Funduszu Sprawiedliwej Transformacji⁸, zasada DNSH pojawia się jedynie w (tak samo brzmiącym) motywie 6. Zrodziło to wyzwania interpretacyjne utrudniające stosowanie zasady DNSH w praktyce.

⁴ KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, COM(2021) 219, 29.4.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2021:0219:FIN>

⁵ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241#d1e39-17-1>

⁶ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060>

⁷ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1058>

⁸ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32021R1056>

Rozporządzenie ogólne (CPR):

Motyw (10)

Odzwierciedlając znaczenie przeciwdziałania zmianom klimatu zgodnie z zobowiązaniami Unii na rzecz realizacji porozumienia paryskiego i celów Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących zrównoważonego rozwoju, Fundusze powinny przyczyniać się do uwzględnienia działań w dziedzinie klimatu i do osiągnięcia celu ogólnego zakładającego, że 30 % wydatków budżetowych Unii zostanie przeznaczonych na wspieranie celów klimatycznych. W tym kontekście Fundusze powinny wspierać działania, które byłyby prowadzone z poszanowaniem norm i priorytetów Unii w zakresie klimatu i środowiska i które nie czyniłyby poważnych szkód dla celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 (7). Integralną częścią programowania i wdrażania Funduszy powinny być adekwatne mechanizmy zapewniające uodpornianie na zmiany klimatu w przypadku objętych wsparciem inwestycji w infrastrukturę.

Artykuł 9

Zasady horyzontalne

4. Cele Funduszy są realizowane zgodnie z celem wspierania zrównoważonego rozwoju, określonym w art. 11 TFUE, oraz z uwzględnieniem celów ONZ dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także porozumienia paryskiego i zasady „nie czyn poważnych szkód”.

Cele Funduszy są realizowane przy pełnym poszanowaniu dorobku prawnego Unii w dziedzinie środowiska.

Rozporządzenie EFRR i FS oraz Rozporządzenie FST

Motyw (6)

[Oba fundusze powinny] / [W związku z tym FST powinien] wspierać działania, które są prowadzone z poszanowaniem norm i priorytetów Unii w zakresie klimatu i środowiska, które nie czynią poważnych szkód dla celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 ⁽⁶⁾ i które zapewniają transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w ramach dążeń do osiągnięcia neutralności klimatycznej Unii do 2050 r.

Choć zasada DNSH wynika z Taksonomii, to Taksonomia jako system oceny zarówno ryzyka poważnej szkody, jak i wywierania znaczącego pozytywnego wpływu, nie jest całkowicie wprowadzona w polityce spójności. Co więcej, jak widać w powyższych cytatach z Rozporządzenia ogólnego, odwołano się w nim wyłącznie do Artykułu 17 Taksonomii, a nie do jej załączników zawierających szczegółowe przesłanki do stwierdzenia „powagi” szkody dla celów środowiskowych. Tym samym techniczne kryteria weryfikacji nie są wiążące w polityce spójności.

O stosowaniu zasady DNSH w polityce spójności traktuje jedynie nota wyjaśniająca Komisji z 27 września 2021⁹ wskazująca na brak potrzeby przeprowadzania oceny DNSH na poziomie pojedynczego projektu, zastrzegając jednocześnie, że to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za wybór do finansowania tylko takich operacji, które są zgodne ze zweryfikowanymi pod kątem zgodności z DNSH programami (typami działań) oraz, które są zgodne z europejskimi przepisami środowiskowymi.

Warto jednak zwrócić uwagę na niedawno podjęte działania w celu rozszerzenia stosowania zasady DNSH na wszystkie przedsięwzięcia finansowane przez Unię Europejską - zasada DNSH została uwzględniona w przyjętym 23 września 2024 r. rozporządzeniu finansowym UE¹⁰, którego art. 33 ust. 2 lit. d stanowi, że: *“programy i działania realizuje się – jeżeli jest to wykonalne i właściwe zgodnie z odpowiednimi przepisami sektorowymi – w taki sposób, aby osiągnąć ich wyznaczone cele i nie spowodować poważnych szkód dla celów środowiskowych dotyczących łagodzenia zmian klimatu, adaptacji do zmian klimatu, zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i morskich, przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobiegania zanieczyszczeniu i jego kontroli oraz ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów, jak określono w art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 [o Taksonomii]”*

Poziom krajowy

Przestrzegania zasady DNSH w funduszach polityki spójności wymaga Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027, gdzie w podrozdziale 9.2 opisano mechanizm jej stosowania. Zasada DNSH jest też przywoływana w częściach UP dotyczących poszczególnych obszarów interwencji, również niektóre wyłączenia czy zalecenia zawarte w UP wynikają z zasady DNSH.

Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027

9.2 Zasada zrównoważonego rozwoju i zasada „nie czyń poważnych szkód” (DNSH)

Instytucje zaangażowane w wydatkowanie środków polityki spójności powinny wspierać działania, które byłyby prowadzone z poszanowaniem norm i priorytetów Unii w zakresie klimatu i środowiska i które nie czyniłyby poważnych szkód dla celów środowiskowych zgodnie z zasadą ‘Do no significant harm’ (DNSH), czyli „nie czyń poważnych szkód” we wszystkich programach.

⁹ Commission explanatory note APPLICATION OF THE “DO NO SIGNIFICANT HARM” PRINCIPLE UNDER COHESION POLICY GESIF_21-0025-00

¹⁰ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii

Zasada DNSH będzie analizowana na poziomie programów i każdego typu interwencji Polityki Spójności. Wyłączenie z analizy na poziomie UP obejmuje jedynie typy działań, dla których dokonano analizy zasady DNSH w ramach Krajowego Programu Odbudowy¹¹.

Analiza DNSH przeprowadzona dla typów działań w ramach programów krajowych może być wykorzystana do programów regionalnych w przypadku tych samych typów działań.

W przypadku zidentyfikowania zagrożeń dla zgodności z DNSH określone typy projektów mogą zostać wyłączone ze wsparcia PS. W niektórych przypadkach, celem zachowania zgodności z DNSH instytucje zarządzające zapewnią odpowiednie zawężenie zakresu interwencji, określą warunki dofinansowania bądź też odpowiednie środki łagodzące na poziomie wyboru operacji.

Jednym z narzędzi realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w polityce spójności 2021-2027 będzie stosowanie kryteriów wyboru projektów wspierających rozwiązania proekologiczne takie jak oszczędność energii i wody, powtórne wykorzystanie zasobów, ograniczenie wpływu na bioróżnorodność itp. Kryteria tego typu dostosowane będą do charakteru interwencji i będą stosowane w ramach wszystkich celów polityki.

Dla perspektywy 2021-2027 Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie wydał wytycznych w zakresie stosowania zasady DNSH, jak stało się na w przypadku horyzontalnych zasad równościowych. Zamiast tego udostępniono podręczniki opracowane na potrzeby Krajowego Planu Odbudowy – dla instytucji oraz dla wnioskodawców i beneficjentów¹¹. Wyjątkiem są "Wytyczne dot. realizacji zasad horyzontalnych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027"¹² (wydane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), zawierające krótką sekcję dotyczącą zasady DNSH.

Przygotowaniu każdego z programów wskazanego w Umowie Partnerstwa na lata 2021-2027 towarzyszyły oceny DNSH planowanych typów przedsięwzięć, których przygotowaniem zajęły się instytucje zarządzające programami, zlecając ich opracowanie własnym departamentom zajmującym się kwestiami ochrony środowiska, albo wykonawcom zewnętrznym.

Zasada DNSH jest też ujęta w metodyce i kryteriach horyzontalnych programów jako kryterium obligatoryjne, którego niespełnienie skutkuje brakiem możliwości dofinansowania projektu. W ślad za tym odpowiednie części dotyczące DNSH znalazły się we wzorach wniosków o dofinansowanie, opracowywanych dla naborów.

¹¹ <https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/dla-instytucji/dokumenty/dnsh/>

¹² Wytyczne dotyczące realizacji zasad horyzontalnych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 (RYB.ps.0211.1.2024)

Przykładowe kryterium DNSH – program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027:

<p>Zasada zrównoważonego rozwoju, w tym zasada „nie czynić poważnej szkody” ❖ Kryterium wynika z CPR art. 9 ust. 4</p>	<p>Ocenie podlega, czy projekt spełnia zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 9 ust. 4 CPR.</p> <p>Wnioskodawca wykaże, że projekt jest zgodny z celami zrównoważonego rozwoju ONZ, Porozumienia Paryskiego oraz zasadą „nie czynić poważnych szkód”.</p> <p>W ramach prezentacji spełnienia przez projekt celów zrównoważonego rozwoju ONZ należy odnieść się do tych celów, które dotyczą danego rodzaju projektów.</p> <p>Należy przedstawić jak projekt wspiera działania respektujące standardy i priorytety klimatyczne UE.</p> <p>W ramach potwierdzenia spełnienia zasady „nie czynić poważnych szkód” należy odnieść się do zapisów ekspertyzy wykonanej na zlecenie MFiPR:</p> <p>„Analiza spełniania zasady „nie czynić poważnej szkody” (DNSH), w rozumieniu art. 17 rozporządzenia (UE) nr 2020/852 dla projektu dokumentu pn. Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027” i zamieszczonych w niej ustaleń dla poszczególnych typów projektów.</p> <p>Wnioskodawca uzasadnia we wniosku o dofinansowanie spełnienie zasady zrównoważonego rozwoju dla całego projektu.</p>	<p>TAK / NIE</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------

Główne wnioski (kwestie)

Podczas pracy Zespołu ds. zasady DNSH naszą uwagę zwróciła ograniczona dostępność danych i zidentyfikowanych dobrych lub złych praktyk, co wynika z opóźnień we wdrażaniu programów w perspektywie 2021-2027. Pierwsze nabory były ogłoszone w 2023 roku, nie ma więc jeszcze doświadczeń ze stosowania zasady DNSH przy wdrażaniu, monitorowaniu projektów. Ponadto, w obiegu funkcjonuje wiele dokumentów i publikacji unijnych i krajowych w różny sposób podchodzących do stosowania zasady DNSH. Wreszcie, wypracowanie jednolitego podejścia dla wszystkich programów jest utrudnione z uwagi na specyfikę programów. W związku z tym w znacznej mierze skupiono się na zaproponowaniu rozwiązań procesowych i poprawie koordynacji i wymiany doświadczeń.

W trakcie prac Zespołu zwróciliśmy uwagę na następujące kwestie:

- Zasada DNSH jako nowa zasada horyzontalna w polityce spójności budzi niejasność, co do sposobu jej stosowania i monitorowania. Było to szczególnie problematyczne na początku perspektywy finansowej 2021-2027.
- Wyzwanie dla instytucji i beneficjentów stanowiło różne podejście do stosowania zasady DNSH w polityce spójności i KPO.
- Niejasna była nawet kwestia czym jest “poważna szkoda” wobec celów środowiskowych wskazanych w Taksonomii. Art. 17 Taksonomii, do którego odwołuje się rozporządzenie ogólne (CPR), nie zawiera jednoznacznej definicji, wskazówki zawarte są za to w niewiążących dla Funduszy Europejskich aktach delegowanych Taksonomii¹³.
- Zasada DNSH rodziła obawy przed negatywnym wpływem na sprawność wdrażania perspektywy 2021-2027 (ryzyko powodowania opóźnień). Jednak mimo obaw oraz obiektywnego opóźnienia (wynikającego m.in. z pandemii COVID-19 i priorytetyzacji programowania KPO), nie stwierdziliśmy do tej pory znaczącego wpływu na tempo wdrażania funduszy.
- Zasada DNSH ma potencjał do wzmocnienia ochrony przyrody, wsparcia osiągnięcia celów klimatycznych, ale też promowania stosowania nowoczesnych, ekologicznych i opłacalnych rozwiązań.

Wobec braku ujednoliconego systemu wdrażania zasady DNSH, w sytuacji, kiedy regulacje i wytyczne UE nie zawierają konkretnych rozstrzygnięć co do stosowania zasady DNSH na poziomie naborów i projektów, istotną rolę odgrywają rozwiązania stosowane przez Instytucje Zarządzające, m.in. stosowane kryteria wyboru projektów, informacje wymagane we wniosku o dofinansowanie oraz stosowane listy kontrolne.

Wyzwania w stosowaniu zasady DNSH

Jak już wskazano wyżej, stosowanie zasady DNSH w perspektywie 2021-2027 rodzi szereg wyzwań. Dotyczą zarówno instytucji programujących i wdrażających Fundusze Europejskie, jak i wnioskodawców oraz beneficjentów. Wynikają przede wszystkim z późno wydanych, uzupełnianych w trakcie perspektywy 2021-2027 i nieprecyzyjnych wytycznych na poziomie unijnym, równoległego, różnego stosowania DNSH w KPO i polityce spójności oraz braku wystarczającej koordynacji i wymiany informacji pomiędzy IZ.

W toku pracy Zespołu zidentyfikowaliśmy następujące wyzwania związane ze stosowaniem zasady DNSH w perspektywie finansowej 2021-2027:

¹³ Zob. 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, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/18850, JRC135691, str. 8

1. Brak jednolitego podejścia proceduralnego do oceny ze zgodnością z zasadą DNSH. Choć KE wskazała wprost, że ocena DNSH dla poszczególnych projektów nie jest wymagana, to jednocześnie oczekuje, że państwa członkowskie (a w praktyce instytucje zarządzające) zapewnią zgodność projektów z programami, które z kolei muszą być zweryfikowane pod kątem DNSH. Zatem *de facto* musi być zapewniona zgodność projektów z DNSH, lecz nie przez ocenę poszczególnych projektów, a przez sformułowanie kryteriów wyboru projektów i innych dokumentów związanych z dofinansowaniem pozwalających na wykluczenie wsparcia projektów niezgodnych z DNSH. Stanowiło to wyzwanie dla IZ przy tworzeniu systemu wdrażania i monitorowania zasady DNSH.
2. Trudnością jest brak zdefiniowanego stanowiska interpretacyjnego na poziomie UE. Oprócz wskazanej wcześniej kwestii braku jasnej definicji “poważnej szkody”, legislacja unijna rodzi też inne wyzwania: w rozporządzeniu ogólnym (CPR) zasada DNSH jest wymieniona w art. 9 ust. 4., natomiast brakuje jej w zapisach o kryteriach wyboru projektów (art. 73), które wśród wymagań do weryfikacji wymieniają ocenę oddziaływania na środowisko (lit. e) oraz budowanie odporności na zmiany klimatu (lit. j). Należy zwrócić uwagę, że zasada DNSH także odnosi się do zmian klimatu w obszarze adaptacji (przystosowania), jak i mitygacji (łagodzenia). W efekcie, w kryteriach jest oceniana zarówno zgodność z zasadą DNSH, jak i zgodność z uodparnianiem na zmiany klimatu.
3. Brak wyraźnego połączenia zasady DNSH z istniejącymi przepisami prawa krajowego, przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska (oceny oddziaływania na środowisko pokrywają dużą część, ale nie całość zagadnień związanych z DNSH, np. nie obejmują celu środowiskowego zw. z GOZ, wiele projektów nie podlega procedurze OOŚ).
4. Wyzwanie stanowi także odrębne ocenianie innych kryteriów około-środowiskowych np. ekoprojektowanie, wykorzystanie wód opadowych, wykorzystanie odpadów pochodzących z recydingu, ocena oddziaływania na środowisko. Pomimo, że te kryteria wpisują się z zasadą DNSH.
5. Na etapie programowania i na początku wdrażania perspektywy 2021-2027 brakowało koordynacji pomiędzy Instytucjami Zarządzającymi w zakresie operacjonalizacji zasady DNSH.
6. Oceny DNSH dla poszczególnych programów powstawały niezależnie i są zróżnicowane co do jakości, niektóre z nich są niejednoznaczne.
7. Rozumienie zasady DNSH jest zróżnicowane w zależności od projektu, przy tym szczególnie trudna jest operacjonalizacja tej zasady dla projektów “miękkich”, jak zamówienia, szkolenia itd. Wątpliwości budzi możliwość wyrządzenia poważnej szkody w tego typu interwencjach.
8. Wyzwanie stanowi ustalenie sposobu dokumentowania wdrożenia zasady DNSH przez beneficjentów. Zidentyfikowano trudności w przełożeniu DNSH na kryteria i wnioski, oraz na dowody, które są wymagane dla potwierdzenia zgodności z DNSH. Szczególnie trudny jest monitoring na poziomie wdrażania oraz trwałości projektów.

9. Włączenie zasady DNSH do projektu stanowi wyzwanie dla wnioskodawców. Wynika to ze zróżnicowanej interpretacji zasady DNSH, co skutkuje wysokim procentem odrzuconych wniosków z powodu niewłaściwego wypełnienia części dot. DNSH.
10. Na początku wdrażania programów (przed ogłoszeniem pierwszych naborów) brakowało czasu i zasobów na opracowanie i przeprowadzenie szkoleń DNSH. W dalszym ciągu brakuje wykwalifikowanych trenerów mogących prowadzić szkolenia dla instytucji i dla wnioskodawców.
11. Brakuje też ekspertów wykwalifikowanych w zakresie oceny zasady DNSH (etap oceny wniosków).

Dobre praktyki

Wobec braku ujednoczonego podejścia do zasady DNSH, poszczególne instytucje zarządzające i wdrażające wypracowały własną praktykę jej wdrażania. Warto podkreślić, że w wypracowanie praktycznego podejścia do stosowania zasady DNSH w realizacji programów zaangażowali się przedstawiciele KE i partnerzy obecni w Komitetach Monitorujących, m.in. poprzez propozycje kryteriów czy udział w grupach roboczych. Pozwoliło to na zidentyfikowanie dobrych praktyk, które mogą stanowić inspirację dla pozostałych instytucji zarządzających i wdrażających, a także podstawę do przyjęcia systemowych rozwiązań na następną perspektywę 2028-2034. Są to działania takie, jak m.in.:

1. **Wypracowane procedury:** Wpisanie do umowy o dofinansowanie obowiązków związanych z realizacją DNSH, następnie weryfikowanych przez formularz analizy zgodności projektu z polityką ochrony środowiska oraz listę kontrolną dla instytucji, ponownie weryfikowanych na miejscu realizacji projektu (program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, FENG). W ten sposób uzyskano większą skuteczność niż wyłącznie stosując kryterium DNSH w kryteriach wyboru projektów.
2. **Włączenie instytucji programu:** Wykorzystanie potencjału Komitetu Monitorującego jako gremium łączącego przedstawicieli administracji i partnerów spoza administracji, w tym ekspertów, organizacji społecznych, pozarządowych, gospodarczych. Na przykład powołana grupa robocza ds. DNSH w ramach Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS) pozwala na robocze omówienie proponowanych przez IZ kryteriów przed posiedzeniem KM, umożliwia dodatkowe spotkania z ekspertami w celu wyjaśnienia wątpliwości itd.
3. **Działania informacyjne i szkoleniowe:** Dostosowanie i publikacja materiałów informacyjnych do specyfiki konkretnego programu oraz potrzeb informacyjnych jego potencjalnych beneficjentów. Na przykład w programie FENG przygotowano dedykowany podręcznik. W trakcie przygotowania jest e-learning dot. kwestii środowiskowych w tym m.in. zasady DNSH. Natomiast instytucje w programie

FEnIKS udostępniają dla konkretnych naborów zapisy szkoleń (webinarów) z DNSH uzupełnione o listę pytań i odpowiedzi (Q&A) czy przykładowy wykaz dowodów potwierdzających zgodność z zasadą DNSH (Centrum Unijnych Projektów Transportowych¹⁴)

Rekomendacje

Dotyczące wdrażania perspektywy 2021-2027

Biorąc pod uwagę zaawansowanie wdrażania Funduszy Europejskich na lata 2021-2027, poniższe zalecenia mają charakter sugestii i wskazówek mających wesprzeć instytucje i beneficjentów w stosowaniu zasady DNSH. Rekomendacje należy stosować w takim zakresie, w jakim mogą uzupełnić i usprawnić dotychczasową praktykę instytucji.

- **Współpraca pomiędzy instytucjami:**
 - Wymiana doświadczeń i wiedzy między IZ, np. lista mailingowa, regularne spotkania online; wykorzystanie forum Sieci Partnerstwa Środowisko dla Rozwoju MKiŚ, a także aktywna postawa instytucji koordynującej (MFiPR).
 - Wspólne tworzenie i korzystanie z bazy dobrych praktyk i wyłączeń umożliwiającej wdrażanie sprawdzonych rozwiązań z innych IZ w takim zakresie, w jakim mogą być pomocne w danym programie.
 - Wykorzystanie możliwości Komitetów Monitorujących jako ciał skupiających różnych partnerów, w tym ekspertów i praktyków stosowania zasady DNSH, na przykład poprzez umożliwienie KM pogłębionej dyskusji nad kwestiami związanymi ze stosowaniem zasady DNSH w poszczególnych naborach oraz nad oceną jej skuteczności. Mogą temu służyć m.in. dedykowane grupy robocze (ds. DNSH, ds. zasad horyzontalnych, lub ds. obszarów tematycznych programu) albo spotkania przygotowawcze przed posiedzeniami.
- **Procedury:**
 - Uwzględnienie zasady DNSH w listach sprawdzających do weryfikacji projektów (na etapie oceny przed podpisaniem umowy powiązana z listą dowodów, oraz weryfikacja na etapie kontroli) w oparciu o dotychczasowe doświadczenia instytucji (np. wymiana doświadczeń w ramach Sieci Partnerstwa Środowisko dla Rozwoju MKiŚ).
 - Przywoływanie w nowych lub aktualizowanych kryteriach wyboru projektów określonych, istniejących już standardów (przykładowo standardy ochrony drzew, wymagania wobec projektów budowlano-remontowych, w tym odwołanie do unijnej dyrektywy budynkowej),
- **Informacja i szkolenia:**

¹⁴ Zob. <https://www.cupt.gov.pl/strefa-beneficjenta/wdrazanie-projektow/ochrona-srodowiska/zasada-dnsh/>

- Szkolenia dla pracowników IZ i dla wnioskodawców uwzględniające specyfikę programu i poszczególnych naborów oraz aktualne rozstrzygnięcia dot. stosowania zasady DNSH na poziomie UE i krajowym.
- Uzupełnienie stron internetowych poszczególnych programów FE o zakładkę DNSH zawierającą zrozumiałe i dostosowane do kontekstu programu informacje o zasadzie DNSH: Q&A (tzw. tropy - rozwiązania pewnych powtarzających się problemów), wykaz dowodów wymaganych w dotychczasowych naborach; materiały ze szkoleń (obecnie te materiały nie są zamieszczane lub są rozproszone po stronach instytucji wdrażających i pośredniczących)
 - W tym kontekście rekomendowany jest także przegląd przewodników DNSH i ocen DNSH dla programów i ich weryfikacja w świetle praktyki stosowania. Dobrą okazją do ich aktualizacji może być przegląd śródk okresowy i ewentualne zmiany w poszczególnych programach.
 - Stworzenie listy dowodów wg typów projektów na podstawie dotychczasowych doświadczeń, np. w formacie zbliżonym do opracowywanych wytycznych DNSH dla Społecznego Funduszu Klimatycznego.
- Czytelniejsze podejście do kryteriów - wyjaśnienie wnioskodawcom, że nie tylko horyzontalne kryterium DNSH, ale też już (od dawna) stosowane kryteria środowiskowe i w obszarze energii czy GOZ pomagają zapewnić zgodność z zasadą DNSH (np. zakaz stosowania źródeł ciepła opartych na paliwach kopalnych, itd.)
- Nawiązanie współpracy z inicjatywą Wspólnej Pomocy we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów (ang. *Joint Assistance to Support Projects In European Regions, JASPERS*) w celu opracowania programu szkoleń dla instytucji i przeszkolenia osób i instytucji, które następnie same będą szkolić ("*train the trainers*").

Wstępne kierunkowe propozycje na perspektywę 2028-2034

Dotychczasowe doświadczenia pozwalają sformułować wstępne, kierunkowe rekomendacje na perspektywę finansową 2028-2034. Propozycje te powinny zostać rozwinięte w oparciu o wyniki ewaluacji wdrażania zasady DNSH w programach polityki spójności na lata 2021-2027. Wśród sformułowanych propozycji można wskazać:

- **Legislacja i procedury:**

- Zbadanie relacji między SOOŚ / OOŚ i DNSH – zmapowanie podobieństw i różnic. Opisanie obszarów, które nie zostały zaadresowane w SOOŚ/OOŚ i rozważenie zasadności uwzględnienia zasady DNSH w legislacji OOŚ - rekomendacja skierowana do Ministerstwa Klimatu i Środowiska

- Uporządkowanie, skrócenie i ujednoczenie wytycznych technicznych. Wytyczne techniczne do zasady DNSH do rozporządzenia ds. Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz rozporządzenie delegowane KE dotyczące adaptacji i mitygacji zmian klimatu¹⁵ zawierają liczne techniczne wymagania, które należy uporządkować, skrócić i skoordynować. Ponadto wiele ważnych, doprecyzowujących informacji znajduje się w odwołaniach do rozporządzenia o Taksonomii oraz ww. rozporządzenia delegowanego. Wskazana byłaby ich koordynacja oraz prezentacja w przejrzystej i przystępnej formie np. wytycznych przybliżających również dowody zgodności z zasadą DNSH - rekommendacja skierowana do KE oraz resortów odpowiedzialnych z ww. rozporządzenia
- Włączenie kwestii operacjonalizacji zasady DNSH do negocjacji pakietu legislacyjnego WRF 2028-2034 – rekommendacja skierowana do KPRM, MKiŚ i do MFiPR w zakresie rozporządzeń dla polityki spójności
- **Współpraca pomiędzy instytucjami**
 - Zaangażowanie Instytucji Koordynującej (MFiPR) w wypracowywanie ujednoczonego lub zbliżonego podejścia do stosowania zasady DNSH dla programów.
 - Stworzenie przestrzeni pracy nad DNSH w ramach grup roboczych powoływanych do programowania funduszy w perspektywie 2028-2034, np. podgrupy robocze ds. Zasad horyzontalnych, dedykowane spotkania z udziałem ekspertów w kwestii DNSH, albo inne formaty uznane przez członków grupy za zasadne. Zaangażowanie Komitetów Monitorujących w opracowywanie kryteriów DNSH dla naborów oraz ocenę skuteczności stosowania zasady w oparciu o doświadczenia perspektywy 2021-2027
- **Informacja i szkolenia:**
 - Przygotowane wytyczne na poziomie UE powinny posłużyć do opracowania krajowego przewodnika, uwzględniającego doświadczenia krajowe (w tym wyników ewaluacji na lata 2021-2027) z załącznikami stanowiącymi listy przykładowych kryteriów i dowodów służących zapewnieniu zgodności z DNSH w ramach poszczególnych obszarów tematycznych programów (np. efektywność energetyczna budynków, transport itd.) – tak, jak w przygotowywanych obecnie Wytycznych DNSH dla Społecznego Funduszu Klimatycznego.

¹⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Tekst mający znaczenie dla EOG), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2139>

- Analiza i promocja sprawdzonych i efektywnych rozwiązań wypracowanych w innych krajach w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisji Europejskiej (ang. *Technical Support Instrument, TSI*) – rekomendacja skierowana do MKiŚ i MFiPR.
- Działania edukacyjne (edukacja ekologiczna) wspierające potencjalnych beneficjentów, skupione na istocie zasady DNSH mającej na celu wybór najlepszych rozwiązań (technologii czystych i przyjaznych środowisku, jednocześnie opłacalnych ekonomicznie), a nie służącej – jak się powszechnie uważa – wyłącznie blokowaniu przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska.

Materiały i Bibliografia

Przepisy i wytyczne

- Taksonomia Zrównoważonego Finansowania UE - ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852>
- Rozporządzenie ogólne na lata 2021-2027 - ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060>
- Rozporządzenie EFRR/FS na lata 2021-2027 - ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1058>
- Rozporządzenie ustanawiające FST - ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32021R1056>
- Commission explanatory note APPLICATION OF THE “DO NO SIGNIFICANT HARM” PRINCIPLE UNDER COHESION POLICY GESIF_21-0025-00, https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1098881/06_EGESIF_21-0025-

[00 DNSH expl note.pdf/23bd2ac2-a422-a570-599e-e976c7eb33d5?t=1634727397571](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01))

- Załącznik II do Zawiadomienia KE - Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01))
- Projekt Wytycznych DNSH dla Społecznego Funduszu Klimatycznego, https://climate.ec.europa.eu/document/download/d5e8c9e7-2c5b-4089-84f8-c577a4fe560e_en?filename=policy_scf_dnsh_guidance_en_0.pdf oraz Załączniki dostępne tutaj w sekcji “Dokumenty” https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund/consultation-application-dnsh-principle-under-social-climate-fund_en#documents
- EU Taxonomy Compass, <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/taxonomy-compass>

Inne publikacje

- Poradnik FENG , *Kwestie środowiskowe w Programie Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027*, <https://www.nowoczesnagospodarka.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/prawo-i-dokumenty/kwestie-srodowiskowe-w-programie-fundusze-europejskie-dla-nowoczesnej-gospodarki-2021-2027/>
- 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*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/18850, JRC135691 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135691>
- CEE Bankwatch Network, *From theory to practice: A case-based analysis of the EU’s ‘do no significant harm’ principle*, 2024, <https://bankwatch.org/publication/from-theory-to-practice-a-case-based-analysis-of-the-eu-s-do-no-significant-harm-principle>