



Bruselas, 12.2.2021
C(2021) 1054 final

Comunicación de la Comisión

**Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»
en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

Comunicación de la Comisión

Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Este documento se basa en el texto del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en virtud del acuerdo político del Parlamento Europeo y el Consejo de diciembre de 2020 [2020/0104(COD)]¹.

Esta guía técnica se ha confeccionado para ayudar a las autoridades nacionales en la preparación de los planes de recuperación y resiliencia en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión.

El Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dispone que las medidas incluidas en un plan de recuperación y resiliencia (PRR) no deben ocasionar un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento de taxonomía^{2,3}. Según el Reglamento del MRR, la evaluación de los PRR debe garantizar que todas y cada una de las medidas (es decir, cada reforma y cada inversión) comprendidas en el plan cumplen con el principio de «no causar un perjuicio significativo» [en lo sucesivo, principio DNSH, por sus siglas en inglés (*do no significant harm*)]⁴.

El Reglamento del MRR también dispone que la Comisión debe facilitar una guía técnica acerca de la manera en que debe aplicarse el principio DNSH en el contexto del MRR⁵. Por medio del presente documento, se proporciona dicha guía. Esta guía se limita a determinar las distintas formas de aplicar el principio DNSH únicamente en el contexto del MRR, teniendo en cuenta sus características específicas, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento de taxonomía y de otros actos legislativos adoptados en

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>. La numeración y la redacción de las disposiciones están sujetas a modificación durante la revisión jurídica en curso.

² Véase el artículo 4 bis (*Principios horizontales*) del Reglamento del MRR (que afirma que el MRR solo puede apoyar las medidas que respeten el principio DNSH) y los artículos 15 y 16 (*Plan de recuperación y resiliencia y Evaluación de la Comisión*) [que prevén a continuación que los PRR deben explicar «cómo el plan asegura que ninguna medida destinada a la aplicación de las reformas e inversiones incluidas en el plan cause un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales, según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 (“no causar un perjuicio significativo”)], y evaluarse en función de la respuesta a esta pregunta.]

³ El «Reglamento de taxonomía» hace referencia al Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles mediante la implantación de un sistema de clasificación (o «taxonomía») de las actividades económicas medioambientalmente sostenibles.

⁴ La *Guía para la evaluación del Mecanismo*, que se adjunta en anexo al Reglamento del MRR, establece una serie de directrices de evaluación en las que la Comisión pueda basarse para evaluar las propuestas de PRR presentadas por los Estados miembros. En dicho anexo, se solicita a la Comisión que emplee un sistema de calificación, de la A a la C, para todos los criterios de *evaluación de la Comisión* enumerados en el artículo 16, apartado 3, del Reglamento. El criterio de evaluación d) señala que, para la evaluación basada en el principio DNSH, la Comisión solo puede asignar dos calificaciones posibles, A o C: se asigna «A» si ninguna medida del PRR ocasiona un perjuicio significativo a objetivos medioambientales, y «C» si una o más medidas sí provocan dicho perjuicio significativo, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 17 (*Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*) del Reglamento de taxonomía. El anexo establece que, desde el momento en que un PRR obtenga una sola «C», se considerará que no cumple satisfactoriamente con los criterios de evaluación, en cuyo caso no contará con el respaldo de la Comisión.

⁵ El presente documento técnico de orientación complementa las orientaciones iniciales que la Comisión ha facilitado ya en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, así como en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña y en las actualizaciones de este.

relación con otros fondos de la UE. Asimismo, tiene por objeto esclarecer el significado de tal principio y la manera en que debe aplicarse en el contexto del MRR, así como la forma en que los Estados miembros pueden demostrar si las medidas que han propuesto en el PRR respetan el principio DNSH. En el anexo IV de la presente guía, pueden consultarse ejemplos concretos y resueltos de cómo debe demostrarse el cumplimiento del principio DNSH en los planes.

1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PRINCIPIO DE «NO CAUSAR UN PERJUICIO SIGNIFICATIVO»?

A efectos del Reglamento del MRR, el principio DNSH debe interpretarse según lo previsto en el artículo 17 del Reglamento de taxonomía. Dicho artículo define qué constituye un «perjuicio significativo» a los seis objetivos medioambientales que comprende el Reglamento de taxonomía:

1. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *mitigación del cambio climático* si da lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero (GEI);
2. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *adaptación al cambio climático* si provoca un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas, la naturaleza o los activos⁶;
3. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos* si va en detrimento del buen estado o del buen potencial ecológico de las masas de agua, incluidas las superficiales y subterráneas, y del buen estado ecológico de las aguas marinas;
4. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *economía circular*, incluidos la prevención y el reciclado de residuos, si genera importantes ineficiencias en el uso de materiales o en el uso directo o indirecto de recursos naturales; si da lugar a un aumento significativo de la generación, incineración o eliminación de residuos; o si la eliminación de residuos a largo plazo puede causar un perjuicio significativo y a largo plazo para el medio ambiente;
5. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a *la prevención y el control de la contaminación* cuando da lugar a un aumento significativo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua o el suelo;
6. se considera que una actividad causa un perjuicio significativo a la *protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas* cuando va en gran medida en detrimento de las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas, o va en detrimento del estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión.

2. ¿CÓMO DEBE APLICARSE EL PRINCIPIO DNSH EN EL CONTEXTO DEL MRR?

⁶ Este punto hace referencia específicamente al perjuicio significativo ocasionado al objetivo de adaptación al cambio climático i) al no adaptar una actividad a los efectos adversos del cambio climático cuando esa actividad corre el riesgo de sufrir dichos efectos (como la construcción en una zona propensa a las inundaciones) o ii) al adaptarla de manera incorrecta, pues se aplica una solución de adaptación que protege un ámbito (*las personas, la naturaleza o los activos*), a la vez que potencia los riesgos que amenazan a otro ámbito (como la construcción de un dique alrededor de un terreno situado en una llanura de inundación, lo que provoca la transferencia de los daños a otro terreno colindante no protegido).

En esta sección se facilitan orientaciones sobre ciertos aspectos fundamentales de la evaluación según el principio DNSH: el que todas las medidas deban abordarse como parte de la evaluación según el principio DNSH (sección 2.1), aunque para ciertas medidas dicha evaluación pueda adoptar una forma simplificada (sección 2.2); la pertinencia de la legislación medioambiental de la UE y de las evaluaciones de impacto (sección 2.3); los principios rectores fundamentales de la evaluación (sección 2.4); y la aplicabilidad de los criterios técnicos de selección del Reglamento de taxonomía (sección 2.5).

2.1 Todas las medidas deben abordarse en el marco de la evaluación según el principio DNSH

Los Estados miembros deben someter todas y cada una de las medidas⁷ de su PRR a una evaluación según el principio DNSH. De acuerdo con el Reglamento del MRR, *ninguna medida* de un PRR debe causar perjuicio significativo a los objetivos medioambientales, y la Comisión no puede emitir una evaluación positiva del PRR si una o más medidas no cumplen con el principio DNSH. En consecuencia, los Estados miembros deben facilitar una evaluación *individual* según el principio DNSH para cada medida dentro de cada componente del plan⁸. Por lo tanto, la evaluación no debe llevarse a cabo a nivel del plan en general ni de los componentes individuales de este, sino a nivel de las medidas. Este punto se aplica igualmente a las medidas que se considera contribuyen a la transición ecológica y a las demás medidas incluidas en los PRR⁹.

Los Estados miembros deben evaluar tanto las reformas como las inversiones. En el marco del MRR, los Estados miembros deben proponer paquetes de medidas coherentes, que incluyan tanto reformas como inversiones (según lo previsto en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del MRR). La evaluación según el principio DNSH debe aplicarse no solamente a las inversiones, sino también a las reformas. Si bien las reformas ejecutadas en algunos sectores, como la industria, el transporte y la energía, pueden contribuir a la transición ecológica de manera significativa, también pueden conllevar un riesgo significativo de perjudicar a varios objetivos medioambientales en función de su diseño¹⁰. Por otra parte, es probable que las reformas en otros sectores (por ejemplo, la educación y formación, la administración pública, y las artes y la cultura) entrañen un riesgo limitado de perjuicio medioambiental (véase el enfoque simplificado en las secciones 2.2 y 3), independientemente de su posible contribución a la transición

⁷ De conformidad con el artículo 14 («Admisibilidad») del Reglamento del MRR, «los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al presente mecanismo incluirán medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública».

⁸ El cumplimiento del principio DNSH se valora a nivel de cada «medida» en el contexto del MRR, sin embargo, el artículo 17 («Perjuicio significativo a objetivos medioambientales») del Reglamento de taxonomía alude a las «actividades económicas». Una medida en el marco del MRR (es decir, una inversión o una reforma) es una intervención que puede constituir una actividad económica o que puede dar lugar a actividades económicas (o provocar cambios en ellas). Por lo tanto, a efectos del MRR, las «actividades económicas» establecidas en el artículo 17 del Reglamento por el que se establece una taxonomía se interpretan como «medidas» en la presente guía.

⁹ Por tanto, el alcance de las actividades que engloba la evaluación según el principio DNSH en virtud del Reglamento del MRR es diferente y considerablemente más amplio que el del Reglamento de taxonomía, que tiene por objeto identificar las actividades económicas medioambientalmente sostenibles. Así pues, El reglamento de taxonomía clasifica y fija criterios aplicables a las actividades económicas medioambientalmente sostenibles que contribuyen de manera sustancial a los objetivos medioambientales enumerados en sus artículos 10 a 15 y que no causan un perjuicio significativo a estos objetivos. Este enfoque difiere del presente en el Reglamento del MRR, que tiene por objeto demostrar que un amplio abanico de medidas no ocasiona un perjuicio significativo a ninguno de los objetivos medioambientales.

¹⁰ Por ejemplo, puede considerarse que una reforma que conduzca eventualmente a un aumento de la financiación de combustibles fósiles a través de bancos e instituciones financieras de propiedad estatal, o a un incremento de las subvenciones explícitas o implícitas a combustibles fósiles, corre el riesgo de causar un perjuicio significativo a los objetivos de mitigación del cambio climático y de prevención y control de la contaminación. Estas consideraciones deberían plasmarse en la evaluación según el principio DNSH.

ecológica, que podría ser, con todo, significativa. La presente guía pretende ayudar a los Estados miembros a someter las inversiones y reformas a la evaluación según el principio DNSH. El hecho de que esta evaluación deba aplicarse a las reformas no debería ser óbice para incluir en los PRR reformas de gran calado en materia de industria, transporte y energía, pues dichas medidas albergan un enorme potencial de cara a impulsar la transición ecológica y fomentar la recuperación.

2.2 En relación con algunas medidas, la evaluación según el principio DNSH puede adoptar una forma simplificada

Si bien todas las medidas deben someterse a una evaluación según el principio DNSH, puede adoptarse una estrategia simplificada para aquellas que no tengan un efecto previsible, o cuyo efecto previsible sea insignificante, en todos o alguno de los objetivos medioambientales. Por su propio diseño, ciertas medidas podrían tener un efecto limitado sobre uno o varios de los objetivos medioambientales. En este caso, los Estados miembros pueden facilitar una breve motivación en relación con tales objetivos y centrar la evaluación sustantiva según el principio DNSH en aquellos objetivos medioambientales que sí puedan verse afectados en gran medida (véase la sección 3, paso 1). Por ejemplo, una reforma del mercado laboral destinada a incrementar el nivel general de protección social de los trabajadores autónomos tendría, en principio, un impacto previsible nulo o insignificante en cualquiera de los seis objetivos medioambientales, por lo que bastaría con adjuntar una breve justificación para todos ellos. Del mismo modo, en relación con algunas medidas sencillas de eficiencia energética, como la sustitución de unas ventanas por otras nuevas y eficientes desde el punto de vista energético, podría utilizarse una breve justificación por lo que se refiere al cumplimiento del principio DNSH en relación con el objetivo de mitigación del cambio climático. En cambio, es poco probable que se aplique el enfoque simplificado a ciertas inversiones y reformas en una serie de sectores (por ejemplo, energía, transporte, gestión de residuos e industria), que entrañan un mayor riesgo de afectar a uno o más de los objetivos medioambientales.

Cuando el seguimiento de una medida indica que su apoyo a uno de los seis objetivos medioambientales es del 100 %, se considera que dicha medida cumple con el principio DNSH en relación con tal objetivo¹¹. El seguimiento de ciertas medidas indica que apoyan los objetivos medioambientales relacionados con el cambio climático o de otro tipo en el marco del MRR, de acuerdo con la «Metodología de seguimiento climático», adjunta como anexo al Reglamento del MRR. Cuando se hace un seguimiento del apoyo de una medida a los objetivos relativos al cambio climático y se obtiene un coeficiente del 100 %, se considera que cumple con el principio DNSH en relación con el objetivo pertinente (por ejemplo, la mitigación del cambio climático o la adaptación a él)¹². Si se hace un seguimiento del apoyo de una medida a objetivos medioambientales distintos de aquellos relativos al cambio climático y se obtiene un coeficiente del 100 %, se considera que la medida cumple con el principio DNSH en relación con el objetivo medioambiental pertinente (es decir, recursos hídricos y marinos,

¹¹ Para reflejar el grado en que una medida contribuye a alcanzar los objetivos climáticos generales establecidos en el Reglamento del MRR y calcular la proporción general de la asignación total del plan en relación con el clima, los Estados miembros deben usar la metodología, los campos de intervención y los coeficientes conexos para el seguimiento climático, de acuerdo con la «Metodología de seguimiento climático», adjunta como anexo al Reglamento del MRR. En caso de que la Comisión no haya validado el campo de intervención elegido y el coeficiente propuesto por un Estado miembro, la medida no se considerará automáticamente conforme con el principio DNSH para el objetivo u objetivos pertinentes, y seguirá siendo necesario llevar a cabo la evaluación a la luz de dicho principio.

¹² Por ejemplo, podría inscribirse en esta categoría un régimen de apoyo/renovación para la sustitución del material rodante obsoleto por material rodante con cero emisiones de gases de escape.

economía circular, prevención y control de la contaminación, o biodiversidad y ecosistemas). En cada caso, los Estados miembros tendrán que identificar y argumentar a cuál de los seis objetivos medioambientales del Reglamento de taxonomía apoya la medida. Sin embargo, también deben demostrar que esta no causa un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales restantes¹³.

De igual manera, cuando una medida «contribuye sustancialmente»¹⁴, según lo previsto en el Reglamento de taxonomía, a uno de los seis objetivos medioambientales, se considera que cumple con el principio DNSH en relación con tal objetivo¹⁵. Por ejemplo, un Estado miembro que presente una medida que contribuya a la fabricación de equipos de eficiencia energética para edificios (por ejemplo, controles de presencia y de luz diurna para sistemas de iluminación) no tendrá que llevar a cabo una evaluación sustantiva según el principio DNSH para el objetivo de mitigación del cambio climático si puede demostrar que la medida propuesta «contribuye sustancialmente» a ese objetivo medioambiental, de acuerdo con el Reglamento de taxonomía. En casos como el citado, los Estados miembros solo tendrían que probar que no se ocasiona un perjuicio significativo a los otros cinco objetivos medioambientales.

2.3 Pertinencia de la legislación de la UE y de las evaluaciones de impacto

El cumplimiento del Derecho medioambiental vigente nacional y de la UE es una obligación independiente y no suspende la necesidad de una evaluación según el principio DNSH. Todas las medidas propuestas en los PRR deben cumplir con el Derecho de la UE pertinente, incluida la legislación medioambiental relevante de la Unión. Aunque el cumplimiento de la legislación vigente de la UE es un indicio muy sólido de que la medida no causa un perjuicio medioambiental, no conlleva automáticamente su conformidad con el principio DNSH, en particular debido a que algunos de los objetivos que engloba el artículo 17 no se han reflejado todavía por completo en la legislación medioambiental de la UE.

Las evaluaciones de impacto relacionadas con las dimensiones medioambientales o la prueba de sostenibilidad de una medida deben tenerse en cuenta en la evaluación con arreglo al principio DNSH. Si bien no implican de forma automática que no haya

¹³El enfoque mencionado en este apartado no es aplicable a las medidas objeto de seguimiento cuyo coeficiente sea del 40 %. Por lo que respecta a dichas medidas, los Estados miembros tendrán que explicar la razón por la cual la medida se atiene al principio DNSH, teniendo en cuenta los principios generales expuestos en el resto de la presente guía (por ejemplo, los Estados miembros tendrán que confirmar que no lleva aparejada la utilización de combustibles fósiles, o que se cumplen los criterios establecidos en el anexo III para el objetivo de mitigación del cambio climático). Cuando las medidas objeto de seguimiento con un coeficiente del 40 % tengan un impacto previsible nulo o insignificante en un objetivo ambiental específico, o cuando «contribuyan sustancialmente» a un objetivo medioambiental específico con arreglo al Reglamento de taxonomía, los Estados miembros podrán seguir aplicando un enfoque simplificado para ese objetivo medioambiental (de conformidad con los párrafos primero y tercero de la sección 2.2).

¹⁴ En los artículos 10 a 16 del Reglamento de taxonomía, se define qué se entiende por «contribución sustancial» para cada uno de los seis objetivos medioambientales, así como para las «actividades facilitadoras». Para poder aplicar el enfoque simplificado que se describe de manera general en el presente apartado, los Estados miembros deben justificar que la medida «contribuye sustancialmente» a uno o más de los objetivos medioambientales en virtud de los artículos 10 a 16 del Reglamento de taxonomía (véase asimismo la sección 2.5).

¹⁵ Esta opción reviste particular importancia para las actividades que se considera que contribuyen de manera sustancial a un objetivo medioambiental en virtud del Reglamento de taxonomía, pero que no obtienen un coeficiente del 100 % en el seguimiento de su apoyo a los objetivos climáticos o medioambientales según la «Metodología de seguimiento climático», adjunta en anexo al Reglamento del MRR. En el ámbito de la mitigación del cambio climático, entre estas actividades se cuentan las siguientes: los vehículos ligeros específicos de bajas emisiones o de emisión cero, los buques específicos para el transporte marítimo y fluvial de bajas emisiones o de emisión cero, los vehículos pesados específicos de bajas emisiones o de emisión cero, la infraestructura de transporte y distribución de energía eléctrica, las redes de transporte y distribución de hidrógeno, las actividades específicas de gestión de residuos (por ejemplo, de residuos no peligrosos que se recogen por separado, se separan en origen y se preparan para su reutilización o reciclaje), y la investigación, el desarrollo y la innovación pioneros en materia de economía circular.

perjuicio significativo alguno, constituyen un claro indicio de la ausencia del mismo en relación con varios de los objetivos medioambientales pertinentes. Por tanto, el hecho de que en relación con una medida concreta incluida en el PRR un Estado miembro haya llevado a cabo una evaluación del impacto ambiental (EIA) según lo previsto en la Directiva 2011/92/UE, una evaluación estratégica medioambiental (EEM) de acuerdo con la Directiva 2001/42/CE¹⁶ o una verificación de la sostenibilidad o la protección contra el cambio climático, según lo dispuesto en las orientaciones de la Comisión sobre la verificación de sostenibilidad de acuerdo con el Reglamento del Programa InvestEU, servirá de respaldo a los argumentos presentados por dicho Estado miembro en el contexto de la evaluación según el principio DNSH. Por ejemplo, dependiendo de la naturaleza exacta de la medida, llevar a cabo una EIA y aplicar las medidas de mitigación necesarias para proteger el medio ambiente puede, en algunos casos y en particular cuando se trata de inversión en infraestructura, ser prueba suficiente para que el Estado miembro demuestre el cumplimiento del principio DNSH en lo relativo a ciertos objetivos medioambientales pertinentes (sobre todo, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marítimos¹⁷, así como la protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas¹⁸). Sin embargo, ello no exime al Estado miembro de someter esa medida a una evaluación según el principio DNSH, puesto que una EIA, una EEM o una verificación no abarcan todos los aspectos necesarios que forman parte de una evaluación según el principio DNSH¹⁹. Esto se debe a que ni las obligaciones legales previstas en las Directivas de la EIA y de la EEM, ni el enfoque establecido en las correspondientes orientaciones de la Comisión relativas a la verificación coinciden con lo dispuesto en el artículo 17 (*Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*) del Reglamento de taxonomía²⁰.

2.4 Principios rectores para la evaluación según el principio DNSH

En el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los impactos *directos e indirectos primarios* de una medida son pertinentes para la evaluación según el

¹⁶ Una evaluación ambiental es un procedimiento mediante el que se garantiza que, antes de tomar una decisión, se han tenido en cuenta las repercusiones ambientales de los planes, programas o proyectos. Pueden emprenderse evaluaciones ambientales respecto de proyectos individuales como una presa, una autopista, un aeropuerto o una fábrica, sobre la base de la Directiva 2011/92/UE [conocida como la Directiva de la «evaluación del impacto ambiental» (EIA)], o respecto de planes o programas públicos en virtud de la Directiva 2001/42/CE [conocida como la Directiva de la «evaluación estratégica medioambiental» (EEM)].

¹⁷ Si la EIA incluye una valoración de las repercusiones sobre el estado del agua de conformidad con la Directiva 2000/60/CE y los riesgos identificados se han subsanado al diseñar la medida.

¹⁸ Sin perjuicio a las evaluaciones adicionales requeridas de conformidad con las Directivas 2009/147/CE y 92/43/CEE si la operación se sitúa en zonas sensibles para la biodiversidad o cerca de ellas (por ejemplo, la red Natura 2000 de áreas protegidas, los lugares declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y las Áreas Clave para la Biodiversidad, así como otras zonas protegidas).

¹⁹ A la inversa, la evaluación según el principio DNSH no exime de la obligación de realizar una EIA, una EEM o una verificación medioambiental, de sostenibilidad o de protección frente al cambio climático, por ejemplo, para los proyectos financiados por medio del Programa InvestEU o el Mecanismo «Conectar Europa».

²⁰ Por ejemplo, se necesita una EIA para la construcción de refinerías de crudo, centrales térmicas de carbón y proyectos que impliquen la extracción de petróleo o gas natural. Sin embargo, esa clase de medidas no cumplirían con el principio de «no causar un perjuicio significativo aplicado a la mitigación del cambio climático del artículo 17 (*Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*) del Reglamento de taxonomía, que especifica que se causará un perjuicio significativo si una actividad da lugar a «considerables emisiones de gases de efecto invernadero». De manera similar, aunque la construcción de un nuevo aeropuerto exige una EIA, sobre la base del principio DNSH aplicado a la mitigación del cambio climático, lo más probable es que solo respeten tal principio las medidas relativas a la infraestructura aeroportuaria hipocarbónica, como por ejemplo las inversiones en edificios de bajo consumo energético, la mejora *in situ* de infraestructuras aeroportuarias con vistas a su conexión a una red de energías renovables y los servicios conexos.

principio DNSH²¹. Los impactos directos pueden reflejar efectos de la medida a nivel del proyecto (p. ej., planta de producción o área protegida) o a nivel del sistema (p. ej., red ferroviaria o sistema de transporte público), y que se producen en el momento de la aplicación de la medida. Los impactos indirectos primarios pueden reflejar efectos de la medida que se producen fuera de esos proyectos o sistemas y que pueden materializarse tras la aplicación de la medida o una vez finalizado el calendario del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero que son razonablemente previsibles y pertinentes. Un ejemplo de impacto *directo* en el área del transporte por carretera sería el uso de materiales durante la construcción de la carretera. Un ejemplo de impacto *indirecto primario* serían las futuras emisiones de gases de efecto invernadero esperadas debido a un aumento del tráfico general durante la fase de uso de la carretera.

La evaluación según el principio DNSH debe considerar el ciclo de vida de la actividad derivada de la medida. Sobre la base del artículo 17 (*Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*) del Reglamento de taxonomía, el «perjuicio significativo» en el contexto del MRR se evalúa teniendo en cuenta el ciclo de vida. La aplicación de consideraciones sobre el ciclo de vida, en lugar de realizar una evaluación del ciclo de vida, es suficiente para los fines de la evaluación según el principio DNSH, en el contexto del MRR²². La evaluación debería abarcar las fases de producción, utilización y final de la vida útil, centrándose en aquellas en que espere el mayor perjuicio. Por ejemplo, en relación con una medida que apoya la compra de vehículos, la evaluación debería tener en cuenta, entre otras cosas, la contaminación (p. ej., las emisiones a la atmósfera) generada durante el montaje, el transporte y el uso de los vehículos, y la gestión adecuada de los vehículos al final de su vida útil. En concreto, una gestión adecuada del final de la vida útil de la batería y de los componentes electrónicos (p. ej., su reutilización o el reciclaje de las materias primas críticas que contienen) debería garantizar que no se produzca un perjuicio significativo al objetivo medioambiental de la economía circular.

Las medidas que promueven una mayor electrificación (por ejemplo en los sectores de la industria, el transporte y la construcción) se consideran compatibles con la evaluación según el principio DNSH para el objetivo medioambiental de mitigación del cambio climático. Para permitir el cambio a una economía climáticamente neutra efectiva, deben fomentarse medidas que conduzcan a una mayor electrificación de sectores clave como la industria, el transporte y los edificios (p. ej., inversiones en infraestructura de transmisión y distribución de electricidad, infraestructura eléctrica en las carreteras, almacenamiento de electricidad baterías para movilidad; y bombas de calor). La generación de electricidad todavía no es una actividad climáticamente neutra en la UE (la intensidad de CO₂ de la combinación de electricidad difiere entre los Estados miembros) y, en principio, el aumento del consumo de electricidad con altas emisiones de carbono representa un efecto indirecto primario de dichas medidas, al menos a corto plazo. Sin embargo, es necesario el despliegue de estas tecnologías e infraestructura para una economía climáticamente neutra, combinado con medidas para lograr los objetivos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y 2050, y la UE cuenta ya con un marco político para la descarbonización de la electricidad y el desarrollo de las energías renovables. En este contexto, debe considerarse que estas

²¹ Este enfoque sigue el artículo 17 (*Perjuicio significativo a objetivos medioambientales*) del Reglamento de taxonomía, que exige tener en cuenta el impacto medioambiental de la actividad y de los productos y servicios generados por ella a lo largo de todo su ciclo de vida.

²² En la práctica, esto significa que no se requiere ni un análisis atributivo del ciclo de vida ni un análisis de consecuencias del ciclo de vida (por ejemplo los impactos medioambientales indirectos de los cambios tecnológicos, económicos o sociales derivados de la medida). Sin embargo, podrían utilizarse pruebas procedentes de análisis ya existentes del ciclo de vida para fundamentar la evaluación según el principio DNSH.

inversiones cumplen con el principio DNSH en el ámbito de mitigación del cambio climático en el marco del MRR, siempre que los Estados miembros justifiquen que una mayor electrificación va acompañada de un aumento de la capacidad de generación de energías renovables a nivel nacional. Por otro lado, los Estados miembros deberían demostrar no obstante que estas medidas no perjudican significativamente a los otros cinco objetivos medioambientales.

En el caso de las actividades económicas con respecto a las cuales exista una alternativa viable desde el punto de vista tecnológico y económico con un bajo impacto ambiental, la evaluación del impacto ambiental negativo de cada medida deberá llevarse a cabo frente a un escenario de «ausencia de intervención», teniendo en cuenta el efecto medioambiental de la medida en términos absolutos²³. Este enfoque consiste en considerar el impacto ambiental de la medida, en comparación con una situación sin impacto ambiental negativo. El impacto de una medida no se evalúa en comparación con el impacto de otra actividad existente o prevista que la medida en cuestión pueda estar sustituyendo²⁴. Por ejemplo, si se evaluara una central hidroeléctrica cuya implantación exige la construcción de una presa en un área virgen, el impacto de la presa se evaluaría frente a un escenario en el que el río en cuestión permaneciera en su estado natural y no considerando un posible uso alternativo diferente de dicha área. Del mismo modo, si un plan de desguace pretendiera sustituir vehículos ineficientes por otros más eficientes propulsados por motores de combustión interna, el impacto de esos nuevos vehículos se evaluaría en términos absolutos, ya que existen alternativas con un bajo impacto (como los automóviles de cero emisiones), en lugar de compararlo con el impacto de los vehículos ineficientes a los que sustituyen (véase, en el anexo IV, el ejemplo 5, en el que se muestra un ejemplo de incumplimiento del principio DNSH).

En el caso de las actividades económicas con respecto a las cuales no exista una alternativa viable desde el punto de vista tecnológico y económico²⁵ con un bajo impacto ambiental, los Estados miembros pueden demostrar que la medida no causa un perjuicio significativo adoptando los mejores niveles disponibles de desempeño ambiental en el sector. En ese caso, el principio DNSH se evaluaría en comparación con los mejores niveles disponibles de desempeño ambiental en el sector. Para que este enfoque sea válido, es preciso que se cumplan diversas condiciones, entre las que cabe citar el hecho de que la actividad conduzca a un desempeño ambiental significativamente mejor que las alternativas disponibles, que evite efectos de bloqueo perjudiciales para el medio ambiente y que no obstaculice el desarrollo e implantación de

²³ Este enfoque se aplica, en especial, a las medidas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia relacionadas con inversiones públicas o que implican directamente un gasto público. Por lo que respecta a las medidas relacionadas con la aplicación de reformas, por regla general, la evaluación según el principio DNSH debe realizarse con referencia al *statu quo* antes de la aplicación de la medida.

²⁴ Este enfoque está en consonancia con la lógica del Reglamento de taxonomía: con arreglo a la propuesta de acto delegado, varios de los criterios técnicos de selección en relación con el principio DNSH se basan en criterios *absolutos*, como umbrales de emisiones específicos (p. ej., límites de emisiones de CO₂ para las soluciones de adaptación en las actividades de generación de electricidad o para los vehículos de turismo). El enfoque está respaldado, además, por el principio de precaución, que es uno de los principios rectores del Derecho en materia de medio ambiente de la UE, incluido el Reglamento de taxonomía [considerando 40 y artículo 19, apartado 1, letra f)], y deriva del hecho de que el perjuicio al medio ambiente debe analizarse desde una perspectiva absoluta y no relativa (p. ej., el calentamiento global surge debido al nivel absoluto de la carga de emisiones de gases de efecto invernadero).

²⁵ A fin de demostrar que una alternativa con un bajo impacto ambiental no es viable económicamente, es preciso que los Estados miembros tengan en cuenta los costes generados a lo largo de todo el ciclo de vida de la medida. Estos costes incluyen las externalidades ambientales negativas y las necesidades futuras de inversión que se requieren para pasar a una alternativa de sustitución con un bajo impacto ambiental, evitando bloqueos u obstáculos al desarrollo y la implantación de alternativas de bajo impacto.

alternativas de bajo impacto^{26, 27}. Este enfoque debería aplicarse a nivel sectorial, es decir, deberían explorarse todas las alternativas dentro del sector²⁸.

A la luz de las condiciones expuestas, no debería considerarse, por regla general, que las medidas relacionadas con la generación de electricidad y/o calor utilizando combustibles fósiles y las relacionadas con la infraestructura de transporte y distribución cumplen el principio DNSH a los efectos del MRR, dado que existen alternativas bajas en carbono. Desde una perspectiva de mitigación del cambio climático, pueden introducirse excepciones limitadas a esta regla general, y siempre caso por caso, respecto de las medidas relacionadas con la generación de electricidad y/o calor utilizando gas natural, así como con la infraestructura de transporte y distribución conexa. Ello tiene una relevancia específica para aquellos Estados miembros que se enfrentan a desafíos importantes en la transición desde fuentes de energía intensivas en carbono (como el carbón, el lignito o el petróleo), y donde una medida o una combinación de medidas puede dar lugar a una reducción especialmente grande y rápida de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dichas excepciones deberán cumplir una serie de condiciones establecidas en el anexo III, a fin de evitar los efectos de bloqueo que propicien actividades intensivas en carbono y estar en consonancia con los objetivos de descarbonización de la UE para 2030 y 2050. Además, los Estados miembros deberán demostrar el cumplimiento del principio DNSH de estas medidas para los cinco objetivos medioambientales restantes.

Podrían resultar necesarias reformas e inversiones complementarias para garantizar que las medidas presentan perspectivas de futuro y no conducen a efectos de bloqueo perjudiciales, así como para promover efectos dinámicos beneficiosos. Entre los ejemplos de medidas de acompañamiento de este tipo cabe citar el equipamiento de las carreteras con infraestructura de bajas emisiones de carbono (p. ej., estaciones de carga para vehículos eléctricos o estaciones de repostaje de hidrógeno) y la fijación de tasas adecuadas de acceso a carreteras o por congestión, o reformas e inversiones más amplias para descarbonizar los sistemas de transporte o las combinaciones de electricidad nacionales. Si bien estas reformas e inversiones adicionales podrían abordarse dentro de la misma medida, a través de una submedida, esto no siempre podría ser posible. Por lo tanto, en circunstancias limitadas y siempre caso por caso, debe concederse flexibilidad para permitir que los Estados miembros puedan demostrar que evitan los efectos de bloqueo perjudiciales basándose en las medidas de acompañamiento del PRR.

En el diseño de las medidas debería integrarse el cumplimiento del principio DNSH, junto con estos principios rectores, incluso a nivel de hitos y metas. La descripción de

²⁶ Los considerandos 39 y 41, así como el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía, establecen la definición de «actividades de transición». Las condiciones aquí descritas se basan en esa definición, pero no son las mismas, dado que el Reglamento de taxonomía define criterios para las actividades de transición que realizan una contribución sustancial, mientras que la presente guía establece criterios únicamente en relación con el principio DNSH y, como tal, es aplicable a un conjunto más amplio de medidas y aplica una prueba sustantiva diferente.

²⁷ Este enfoque, así como la evaluación global del principio DNSH, se entienden sin perjuicio de otras consideraciones que afecten a la evaluación de las medidas en el contexto de los PRR, incluidas las consideraciones vinculadas al control de las ayudas estatales, la coherencia con otros fondos de la UE y la posible exclusión de la inversión privada. Por lo que respecta, en particular, a las medidas de apoyo a las actividades cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), a fin de no falsear las señales del mercado establecidas por dicho régimen y en consonancia con el enfoque previsto por el Fondo de Transición Justa, las actividades en relación con las cuales se prevean emisiones equivalentes de CO₂ que no sean sustancialmente inferiores a los parámetros de referencia pertinentes establecidos para la asignación gratuita no deben, en general, recibir apoyo en el marco del MRR.

²⁸ En los casos en que incluso el mejor nivel de desempeño ambiental daría lugar a efectos de bloqueo perjudiciales para el medio ambiente, debería considerarse la adopción de medidas de apoyo a la investigación y el desarrollo destinadas a lograr alternativas de menor impacto, en consonancia con los campos de intervención 022 y 023, establecidos en la «Metodología de seguimiento climático» anexa al Reglamento del MRR.

las medidas dentro del PRR debería reflejar desde un principio las consideraciones pertinentes respecto del principio DNSH. Esto puede significar integrar las consideraciones respecto del principio DNSH y los pasos de mitigación necesarios que deben tomarse para garantizar el cumplimiento en los hitos y objetivos correspondientes o en los procesos de licitación y adjudicación de contratos públicos²⁹. Por ejemplo, una medida que establezca inversiones en un gran proyecto de infraestructura de carreteras, y que haya requerido la ejecución de una evaluación del impacto ambiental previa a la concesión de los permisos pertinentes, podría especificar como hito la aplicación de los pasos de mitigación necesarios para la protección del medio ambiente que se hayan derivado de dicha evaluación. En lo que respecta al proceso de licitación o contratación para este tipo de proyecto, el diseño de la medida podría establecer que el pliego de condiciones incluya condiciones específicas relacionadas con principio DNSH. Esto podría incluir, por ejemplo, la condición de que un porcentaje mínimo de residuos de construcción y demolición se prepare para su reutilización y reciclado. Asimismo, deberían integrarse en la descripción de la medida aquellas otras medidas de acompañamiento que apoyan el cambio a modos de transporte más limpios, como las reformas relacionadas con la tarificación vial, las inversiones que apoyan el cambio al modo de transporte por ferrocarril o por vías navegables interiores o los incentivos para el uso del transporte público. Las medidas de naturaleza más general, como los planes generales de apoyo a la industria (p. ej., instrumentos financieros que contemplan inversiones en empresas de múltiples sectores), deben diseñarse de modo que garanticen la conformidad de las inversiones pertinentes con el principio DNSH.

2.5 Aplicabilidad de los criterios técnicos de selección del Reglamento de taxonomía

Los Estados miembros no están obligados a hacer referencia a los «criterios técnicos de selección» (criterios cuantitativos y/o cualitativos) del Reglamento de taxonomía para justificar el cumplimiento del principio DNSH. De acuerdo con el Reglamento del MRR³⁰, la entrada en vigor de los actos delegados que contienen criterios técnicos de selección³¹ no debe afectar a las directrices técnicas emitidas por la Comisión. Sin embargo, cuando se evalúa el cumplimiento del principio DNSH, los Estados miembros tienen la opción de basarse en los criterios técnicos de selección en los actos delegados en virtud de dicho Reglamento. Los Estados miembros también pueden hacer referencia a los proyectos de actos delegados.

²⁹Los hitos y metas, incluidos los que reflejan el cumplimiento del principio DNSH, están sujetos, como todos los demás hitos y metas, al artículo 19 *bis* del Reglamento del MRR (*Normas sobre pagos, suspensión y rescisión de los acuerdos relativos a las contribuciones financieras y a la asistencia en forma de préstamo*).

³⁰ Considerando 11 *ter* del Reglamento del MRR.

³¹Sobre la base del artículo 3, letra d), del Reglamento de taxonomía (*Criterios aplicables a las actividades económicas medioambientalmente sostenibles*), la Comisión está facultada para adoptar actos delegados que contengan criterios técnicos de selección detallados (criterios cuantitativos y/o cualitativos) para determinar las condiciones en virtud de las cuales una actividad económica específica i) cumple los requisitos de contribución de forma sustancial a alguno de los seis objetivos medioambientales, y ii) no causa un perjuicio significativo a ninguno de los otros objetivos medioambientales. Hasta el momento, se ha publicado para consulta un acto delegado relacionado con la mitigación del cambio climático y la adaptación al cambio climático. Dicho acto se encuentra disponible en la siguiente dirección: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12302-Climate-change-mitigation-and-adaptation-taxonomy#ISC_WORKFLOW

3. ¿CÓMO DEBERÍAN MOSTRAR LOS ESTADOS MIEMBROS EN SUS PLANES DE FORMA CONCRETA QUE LAS MEDIDAS CUMPLEN CON EL PRINCIPIO DNSH?

Para facilitar la evaluación y la presentación por parte de los Estados miembros del principio DNSH en sus PRR, la Comisión ha preparado una lista de verificación (véase el anexo I) que estos deben utilizar para respaldar su análisis de la vinculación de cada medida con el principio DNSH. Posteriormente, la Comisión utilizará esta información para evaluar si cada una de las medidas de los PRR respeta el principio DNSH y de qué manera, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento del MRR.

La Comisión invita a los Estados miembros a responder a las preguntas planteadas en la lista de verificación y a incluir las respuestas en sus planes de recuperación y resiliencia como parte de la descripción de cada medida (véase la sección 8, parte 2, de la plantilla de la Comisión «no causar un perjuicio significativo»). Se invita también a los Estados miembros, cuando sea necesario para respaldar la evaluación proporcionada en la lista de verificación, a proporcionar análisis adicionales y/o documentos justificativos, de forma concreta y limitada, para fundamentar aún más sus respuestas a la lista de preguntas.

La lista de verificación se basa en el siguiente gráfico de decisiones, que debe utilizarse para cada una de las medidas establecidas en el PRR. La siguiente sección ofrece más información acerca de los dos pasos de que consta el gráfico de decisiones.

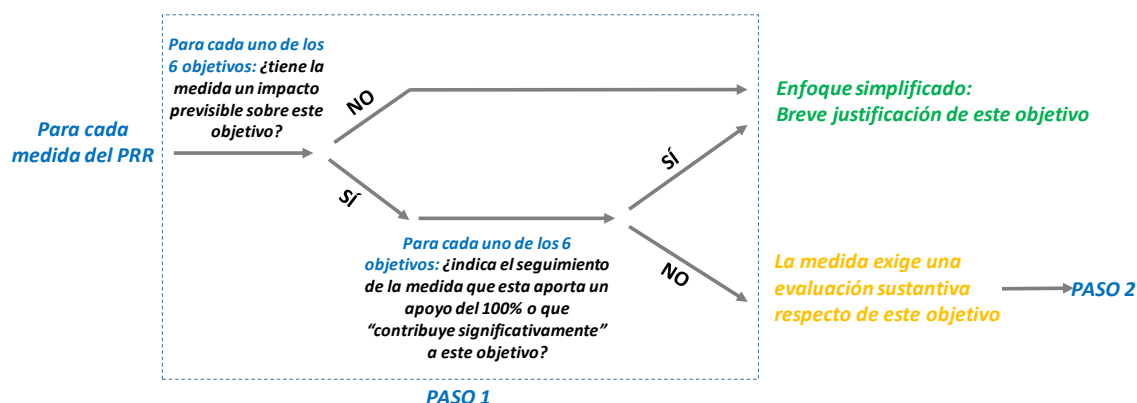


Gráfico de decisiones

Paso 1: filtrar los seis objetivos medioambientales para identificar los que requieren una evaluación sustantiva

Como primer paso, se invita a los Estados miembros a completar la parte 1 de la lista de verificación (véase el anexo I), para identificar cuáles de los seis objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida en cuestión. Esta primera comprobación previa de alto nivel facilitará el análisis de los Estados miembros, al distinguir entre los objetivos medioambientales para los que la evaluación según el principio DNSH requerirá una evaluación sustantiva y aquellos para los que puede ser suficiente un enfoque simplificado (véase la sección 2.2).

Parte 1 de la lista de verificación

Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida	Sí	No	Si ha seleccionado «No», explique los motivos
Mitigación del cambio climático			

Adaptación al cambio climático			
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos			
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos			
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo			
Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas			

Cuando la respuesta sea «No», los Estados miembros deben proporcionar una breve justificación (en la columna derecha) sobre el motivo por el que el objetivo medioambiental no requiere una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida, sobre la base de uno de los siguientes casos (que el Estado miembro deberá indicar) (véase la sección 2.2):

- a. La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental** relacionado con los efectos directos e indirectos primarios de la medida a lo largo de su ciclo de vida, dada su naturaleza y, en consecuencia, se considera que cumple el principio DNSH por lo que respecta al objetivo en cuestión;
- b. el seguimiento de la medida indica que su apoyo a un objetivo de cambio climático o a un objetivo medioambiental obtiene un coeficiente del 100 %** y, en consecuencia, se considera que cumple con el principio DNSH por lo que respecta al objetivo en cuestión;
- c. la medida «contribuye sustancialmente» a un objetivo medioambiental, de conformidad con el Reglamento de taxonomía** y, en consecuencia, se considera que cumple con el principio DNSH por lo que respecta al objetivo en cuestión.

Para las medidas del PRR para las que sería suficiente el enfoque simplificado, las explicaciones solicitadas (columna derecha) pueden limitarse al mínimo y, si resultan útiles, agruparse, permitiendo a los Estados miembros centrarse en la demostración de la evaluación según el principio DNSH para aquellas medidas para las que se requiere un análisis sustantivo de posibles perjuicios significativos.

Cuando la respuesta sea «Sí», se invita a los Estados miembros a continuar con el paso 2 de la lista de verificación para los objetivos medioambientales correspondientes.

Para los ejemplos resueltos relacionados con este paso, consulte el anexo IV.

Paso 2: ofrecer una evaluación sustantiva según el principio DNSH para los objetivos medioambientales que lo requieran

Como segundo paso, para cada una de las medidas del plan, se invita a los Estados miembros a usar la parte 2 de la lista de verificación (véase el anexo I) para realizar una evaluación sustantiva según el principio DNSH de los objetivos medioambientales para los que se seleccionó «Sí» en el paso 1. La parte 2 de la lista de verificación recopila, para cada uno de los seis objetivos, las preguntas correspondientes a las disposiciones legales de la evaluación según el principio DNSH. Las medidas que se incluyan en el plan deben cumplir con el principio DNSH. Por lo tanto, la respuesta a las preguntas de la parte 2 de la lista de verificación debe ser «No», a fin de indicar que no se está causando un perjuicio significativo al objetivo medioambiental en cuestión.

Parte 2 de la lista de verificación – Ejemplo para el objetivo medioambiental «mitigación del cambio climático»

<i>Preguntas</i>	<i>No</i>	<i>Justificación sustantiva</i>
<i>Mitigación del cambio climático: ¿Se espera que la medida dé lugar a emisiones significativas de gases de efecto invernadero?</i>		

Se solicita a los Estados miembros que confirmen que la respuesta es «No» y que proporcionen una explicación y una justificación sustantivas de su razonamiento en la columna derecha, basándose en las preguntas correspondientes. Cuando sea necesario, como complemento al cuadro, se invita también a los Estados miembros a proporcionar más análisis y/o documentos justificativos, de forma concreta y limitada, para fundamentar aún más sus respuestas a la lista de preguntas.

Cuando los Estados miembros no puedan ofrecer una justificación sustantiva suficiente, la Comisión puede considerar que una medida determinada se asocia con un posible perjuicio significativo para algunos de los seis objetivos medioambientales. De ser así, la Comisión tendría que conceder una calificación de «C» al PRR con arreglo al criterio establecido en el punto 2.4 del anexo II del Reglamento del MRR. Esto se entiende sin perjuicio del proceso descrito en los artículos 16 y 17 del Reglamento del MRR y, en particular, de la posibilidad de nuevos intercambios entre el Estado miembro y la Comisión que figura en el artículo 16, apartado 1.

Para los ejemplos resueltos relacionados con este paso, consulte el anexo IV.

Cuando resulte útil, al proporcionar una evaluación sustantiva según el principio DNSH en el contexto del paso 2, los Estados miembros pueden apoyarse en la lista de elementos basados en pruebas justificativas proporcionada en el anexo II. La Comisión proporciona esta lista para facilitar la evaluación caso por caso por parte del Estado miembro como parte de la evaluación sustantiva en el contexto del paso 2 de la lista de verificación. Si bien el uso de esta lista es opcional, los Estados miembros pueden consultarla para identificar el tipo de pruebas que pueden justificar su razonamiento para determinar que una medida cumple con el principio DNSH, complementando así las preguntas generales incluidas en la parte 2 de la lista de verificación.