EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

BILAGA

till

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens

Bilaga IV: Begreppet dubbel finansiering i faciliteten för återhämtning och resiliens

Komplementaritet mellan unionsfonder maximerar mervärdet av unionens budget, vilket gör det möjligt att uppnå ytterligare synergier jämfört med en isolerad strategi för varje unionsprogram eller unionsinstrument. Europaparlamentet och rådet har infört krav i många av unionens program och instrument för att säkerställa att de kompletterar varandra, inbegripet genom att tillåta att enskilda projekt får stöd från mer än ett unionsprogram eller unionsinstrument. Bestämmelser om detta finns i flera grundläggande rättsakter, bland annat om gemensamma bestämmelser[1], programmet för ett digitalt Europa[2], Horisont Europa[3] och FSE[4].

Att kombinera stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens med ekonomiskt stöd från andra EU-fonder föreskrivs i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. För att säkerställa en effektiv och kompletterande användning av unionens medel föreskrivs i artikel 9 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens särskilt att ”[r]eformer och investeringsprojekt kan få stöd från andra unionsprogram och unionsinstrument, under förutsättning att sådant stöd inte täcker samma kostnad”.

Faciliteten för återhämtning och resiliens är ett resultatbaserat instrument, men genom artikel 9 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens införs en kostnadsbaserad strategi för bedömning av dubbel finansiering. Faciliteten för återhämtning och resiliens är ett resultatbaserat instrument där finansieringen är kopplad till uppnådda resultat, inte till uppkomna kostnader. Utbetalningarna görs på grundval av att en uppsättning delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Utbetalningar till medlemsstaterna omfattas därför inte av kontroller på EU-nivå av de kostnader som uppkommit för att dessa delmål och mål ska kunna uppnås. De uppskattade kostnaderna för alla åtgärder inom varje plan för återhämtning och resiliens bedöms på förhand enbart i syfte att fastställa det ekonomiska bidrag som ska anslås för varje medlemsstat. I denna uppskattning anger medlemsstaten vilka kostnader som den förväntar sig ska täckas av faciliteten för återhämtning och resiliens och vilka kostnader som ska täckas av andra unionsprogram eller unionsinstrument. Begreppet stödberättigande kostnader, som tillämpas inom ramen för de

[1] Artikel 63.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

[2] Artikel 23.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/694 av den 29 april 2021 om inrättande av programmet för ett digitalt Europa.

[3] Artikel 15.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/695 av den 28 april 2021 om inrättande av Horisont Europa.

[4] Artikel 19.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1153 av den 7 juli 2021 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa.

flesta kostnadsbaserade EU-finansieringsprogrammen, är inte tillämpligt inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Både i budgetförordningen[5] och i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens är dock begreppet dubbel finansiering kopplat till kostnader. Kommissionen har gett vägledning[6] och förklarat hur det kostnadsbaserade begreppet dubbel finansiering ska tillämpas på den resultatbaserade genomförandelogiken för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kan dubbel finansiering ske på två nivåer.

- På medlemsstatsnivå. Medlemsstaterna är skyldiga att i planen för återhämtning och resiliens lägga fram ”information om befintlig eller planerad unionsfinansiering” (artikel 18.4 l i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens) som ska beaktas vid förhandsuppskattningen av kostnaderna. Efter godkännandet av planen för återhämtning och resiliens och antagandet av rådets relevanta genomförandebeslut skulle eventuellt ytterligare stöd från andra unionsfonder för att täcka kostnader som ingick i kostnadsuppskattningen för planen för återhämtning och resiliens leda till att medlemsstaten får stöd från två olika unionsfinansieringskällor för att täcka samma kostnader.
- På slutmottagarnivå. En slutmottagare bör inte få stöd för att täcka samma kostnader både från faciliteten för återhämtning och resiliens – via medlemsstaten – och från andra unionsfonder.

På grund av facilitetens resultatbaserade karaktär är en tydlig förhandsavgränsning av kostnaderna en standardmetod för att undvika dubbel finansiering när stöd från faciliteten kombineras med stöd från andra EU-fonder. För åtgärder som endast delvis finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens bör medlemsstaterna göra en tydlig avgränsning mellan projektdelar som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och de som finansieras genom andra EU-fonder. När det gäller faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna ange denna avgränsning när de lämnar in sina preliminära kostnadsberäkningar. En förhandsavgränsning av kostnaderna kan exempelvis göras genom att identifiera tydliga genomförandefaser för ett medfinansierat projekt eller genom att avskilja olika kostnadsposter och tilldela dem till respektive EU-finansieringsinstrument.

[5] Artikel 191 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

[6] Detta inbegriper vägledning från kommissionens avdelningar till medlemsstaterna om deras planer för återhämtning och resiliens, SWD(2021) 12 final (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) och *Kommissionens tillkännagivande – Vägledning om planer för återhämtning och resiliens*, C/2024/4618 (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

En proportionell uppdelning av kostnaderna är dock tillåten på vissa villkor. Under exceptionella omständigheter, där en tydlig avgränsning av kostnaderna inte är möjlig eller alltför betungande[7], kan åtgärder stödjas proportionellt. Enligt denna metod finansierar varje EU-fond en på förhand fastställd andel av de totala kostnaderna. Särskilda villkor i kommissionens vägledning till medlemsstaterna säkerställer att det resultat som mäts inom ramen för och finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens är anpassat till den på förhand uppskattade kostnaden, att inga kostnader ersätts två gånger och att det totala EU-stödet inte överstiger 100 % av de faktiska stödberättigande kostnaderna. Dessa fem villkor kräver följande:

(i) Det framgår tydligt i beskrivningen av åtgärden i rådets relevanta genomförandebeslut att faciliteten för återhämtning och resiliens endast finansierar en del av projektet i kombination med andra unionsprogram eller unionsinstrument.

(ii) Det framgår av medlemsstatens preliminära kostnadsberäkningar för hela projektet vilket belopp som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens, och detta belopp tas med i beräkningen av kostnaderna för planen för återhämtning och resiliens, samtidigt som det noteras att andra kostnader kan stödjas genom andra unionsprogram eller unionsinstrument (om möjligt med ett preliminärt belopp för sådana program eller instrument).

(iii) De berörda delmålen/målen utarbetas så att endast bidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens mäts, eventuellt genom ett mål för budgetgenomförandet.

(iv) Medlemsstaten underrättar slutmottagaren om bidragsbeloppet från faciliteten för återhämtning och resiliens, som slutmottagaren måste rapportera till den enhet som genomför det unionsprogram eller unionsinstrument som kompletterar stödet från faciliteten.

(v) Den enhet som genomför ett annat unionsprogram eller unionsinstrument som kompletterar stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens kan på projektnivå kontrollera att slutmottagarna av finansieringen från faciliteten inte erhåller unionsstöd för mer än 100 % av den totala stödberättigande kostnaden[8].

Utöver de villkor som anges ovan måste detta tillvägagångssätt vara förenligt med bestämmelserna för det andra berörda EU-finansieringsinstrumentet och uppfylla reglerna för statligt stöd, inklusive bestämmelser om kumulering. Detta tillvägagångssätt gäller inte de fonder som regleras av förordningen om gemensamma bestämmelser, eftersom villkoret i led v är svårt att tillämpa i det sammanhanget.

[7] Se del II avsnitt V om "Komplementaritet i finansieringen och undvikande av dubbel finansiering" i C/2024/4990.

[8] I de fall där den andra EU-finansieringen inte ersätter kostnaden (innovationsfonden), utan även bygger på en preliminär kostnadsberäkning, ersätts denna kontroll av en jämförelse mellan de två preliminära kostnadsberäkningarna från faciliteten för återhämtning och resiliens och den andra EU-fonden för att säkerställa att inte mer än 100 % av den totala preliminära uppskattade kostnaden har tilldelats.

Eftersom dubbel finansiering definieras som att faciliteten för återhämtning och resiliens och ett annat unionsprogram eller unionsinstrument täcker samma kostnad kan ingen dubbel finansiering förekomma om en medlemsstat inte har presenterat någon uppskattad kostnad för en viss åtgärd, eftersom faciliteten för återhämtning och resiliens inte täcker några kostnader. Många planer för återhämtning och resiliens innehåller åtgärder för vilka medlemsstaten inte har presenterat några uppskattade kostnader, s.k. nollkostnadsåtgärder. Inkluderandet av nollkostnadsåtgärder ökar inte medlemsstatens finansiella tilldelning, men det kopplar utbetalningen av stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens till uppnåendet av de delmål och mål som är kopplade till genomförandet av dessa åtgärder. Eftersom faciliteten för återhämtning och resiliens inte täcker några kostnader för sådana åtgärder kan dubbel finansiering inte förekomma, även om en annan EU-fond finansierar genomförandet helt eller delvis.

I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens föreskrivs att medlemsstaterna bör införa ett kontrollsystem för att undvika dubbel finansiering, där kommissionen bedömer de arrangemang som beskrivs i planen för återhämtning och resiliens. I praktiken innebär detta att medlemsstaterna är skyldiga att undvika dubbel finansiering när de genomför faciliteten för återhämtning och resiliens genom att

- i planen för återhämtning och resiliens inkludera tillräcklig information och tillräckliga bevis som tydligt visar att den uppskattade totala kostnaden för varje reform och varje investering inte täcks av befintlig eller planerad unionsfinansiering; i fall där finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens kombineras med andra EU-fonder för att stödja en åtgärd måste detta tydligt anges i de uppskattade kostnaderna, med angivande av den del av de uppskattade kostnaderna som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens och den del som finansieras av andra EU-fonder,
- i detalj beskriva de förfaranden, strukturer och arrangemang som inrättats på nationell och regional nivå för att säkerställa att dubbel finansiering undviks,
- i planen för återhämtning och resiliens hänvisa till arrangemangen för övervakning av genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.

Lämpligheten i de kontroller som är avsedda att förebygga, upptäcka och korrigera dubbel finansiering övervakas under hela bedömningen och genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens. Vid bedömningen av planerna bedömer kommissionen om dubbel finansiering förekommer för alla åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens samt de kontrollarrangemang som beskrivs av medlemsstaterna. I tillämpliga fall fastställs särskilda delmål för revision och kontroll för att åtgärda brister i de nationella systemen och dessa måste följas som en förutsättning för att frigöra efterföljande utbetalningar. En medlemsstats kontrollsystem bedöms på nytt vid en ändring av planen för återhämtning och resiliens. Om de ursprungliga arrangemangen för systemet innehåller brister

fastställs delmål för revision och kontroll i rådets respektive genomförandebeslut, även för frågor som rör dubbel finansiering. Under genomförandet av planerna kontrollerar kommissionen de förvaltningsförklaringar och sammanfattningar av revisioner som medlemsstaterna lämnat in tillsammans med betalningsansökningar, som även omfattar de kontroller som utförs av nationella myndigheter för att undvika dubbel finansiering. Denna bedömning kompletteras med system- och efterhandsrevisioner som utförs av kommissionen, inbegripet av dubbel finansiering. Vid dubbel finansiering som inte åtgärdas av medlemsstaten kan kommissionen återkräva medel från faciliteten för återhämtning och resiliens direkt från medlemsstaten. Eftersom förebyggande av dubbel finansiering är en viktig del av kommissionens och medlemsstaternas kontroll- och revisionsstrategier har kommissionen och dess avdelningar sedan början av faciliteten för återhämtning och resiliens tillhandahållit relevant vägledning och relevanta verktyg[9] för att hjälpa de nationella myndigheterna att utöva sitt ansvar för att förebygga och upptäcka dubbel finansiering.

[9] Se t.ex. vägledning från kommissionens avdelningar till medlemsstaterna om deras planer för återhämtning och resiliens, SWD(2021) 12 final (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).