EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

LIITE

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta

Liite IV: Päällekkäisen rahoituksen käsite elpymis- ja palautumistukivälineessä

Unionin rahastojen keskinäinen täydentävyys maksimoi unionin talousarviosta saatavan lisäarvon, mikä mahdollistaa synergioiden lisääntymisen verrattuna kuhunkin unionin ohjelmaan tai välineeseen sovellettavaan erilliseen lähestymistapaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ottaneet monissa unionin ohjelmissa ja välineissä käyttöön vaatimuksia, joilla varmistetaan, että ohjelmat ja välineet täydentävät toisiaan, muun muassa sallimalla yksittäisten hankkeiden saada tukea useammasta kuin yhdestä unionin ohjelmasta tai välineestä. Tätä koskevia säännöksiä on useissa perussäädöksissä, kuten asetuksissa yhteisistä säännöksistä[1], Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta[2], Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta[3] tai Verkkojen Eurooppa -välineestä[4].

Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävän tuen yhdistämisestä muista EU:n rahastoista myönnettävään rahoitustukeen säädetään elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa. Unionin varojen tehokkaan ja täydentävän hoidon varmistamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 9 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että *"[u]udistuksille ja investointihankkeille voidaan myöntää tukea muista unionin ohjelmista ja välineistä edellyttäen, että tällaisella tuella ei kateta samoja kustannuksia"*.

Vaikka elpymis- ja palautumistukiväline on tulosperusteinen väline, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 9 artiklassa otetaan käyttöön kustannusperusteinen lähestymistapa päällekkäisen rahoituksen arvioimiseen. Elpymis- ja palautumistukiväline on tulosperusteinen väline, jonka puitteissa rahoitus on sidottu saavutettuihin tuloksiin eikä aiheutuneisiin kustannuksiin. Maksut suoritetaan tiettyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella. Jäsenvaltioille suoritettaviin maksuihin ei sen vuoksi sovelleta EU:n tason valvontaa näiden välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta aiheutuvien kustannusten osalta. Kuhunkin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvien toimenpiteiden arvioidut kustannukset arvioidaan

[1] Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä 24 päivänä kesäkuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060 63 artiklan 9 kohta.

[2] Digitaalinen Eurooppa -ohjelman perustamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/694 23 artiklan 1 kohta.

[3] Horisontti Eurooppa -puiteohjelman perustamisesta 28 päivänä huhtikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/695 15 artiklan 4 kohta.

[4] Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta 7 päivänä heinäkuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1153 19 artiklan 1 kohta.

etukäteen yksinomaan kullekin jäsenvaltiolle osoitettavan rahoituksen määrittämiseksi. Tässä arviossa jäsenvaltio ilmoittaa, mitkä kustannukset se odottaa katettavan elpymis- ja palautumistukivälineestä ja mitkä kustannukset muista unionin ohjelmista tai välineistä. Useimmissa kustannuksiin perustuvissa EU:n rahoitusohjelmissa sovellettavaa aiheutuneiden tukikelpoisten kustannusten käsitettä ei sovelleta elpymis- ja palautumistukivälineeseen. Sekä varainhoitoasetuksessa[5] että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa päällekkäinen rahoitus liittyy kuitenkin kustannuksiin. Komissio on antanut ohjeita[6], joissa selitetään, miten päällekkäisen rahoituksen kustannusperusteisuutta sovelletaan elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteiseen täytäntöönpanologiikkaan.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä voidaan myöntää päällekkäistä rahoitusta kahdella tasolla:

- Jäsenvaltioiden tasolla: Jäsenvaltioiden on yksilöitävä elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan *"tiedot jo myönnetystä tai suunnitellusta unionin rahoituksesta"* (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdan l alakohta), jotka on otettava huomioon kustannusten ennakkoarvioinnissa. Kun elpymis- ja palautumissuunnitelma on hyväksytty ja asiaa koskeva neuvoston täytäntöönpanopäätös annettu, muista unionin rahastoista mahdollisesti myönnettävä lisätuki sellaisten kustannusten kattamiseen, jotka ovat olleet osa elpymis- ja palautumissuunnitelmaa varten tehtyä kustannusarviota, johtaisi siihen, että jäsenvaltio saisi tukea kahdesta eri unionin rahoituslähteestä samojen kustannusten kattamiseen.
- Lopullisten tuensaajien tasolla: Lopullinen tuensaaja ei saisi saada tukea samojen kustannusten kattamiseen elpymis- ja palautumistukivälineestä – jäsenvaltion kautta – ja muista unionin rahastoista.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteisen luonteen vuoksi, kun elpymis- ja palautumistukivälineen tukea yhdistetään muista EU:n rahastoista saatavaan tukeen, kustannusten selkeä ennakkoerottelu on lähtökohta päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi. Vain osittain elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavissa toimenpiteissä jäsenvaltioiden olisi selkeästi eroteltava elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavat hankkeen osat ja muista EU:n rahastoista rahoitettavat hankkeen osat. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta jäsenvaltioiden on ilmoitettava tämä erottelu, kun ne toimittavat ennakkokustannusarvionsa. Kustannusten ennakkoerottelu voidaan toteuttaa

[5] Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 191 artikla.

[6] Näitä ovat komission yksiköiden ohjeet jäsenvaltioille niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmista (SWD(2021) 12, https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) ja komission tiedonanto elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvistä ohjeista (C/2024/4618, http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

esimerkiksi määrittämällä yhteisrahoitetun hankkeen erilliset toteutusvaiheet tai erottamalla toisistaan eri kustannuserät ja osoittamalla ne asianomaisiin EU:n rahoitusvälineisiin.

Kustannusten jakaminen määräsuhteessa on kuitenkin sallittua tietyin edellytyksin. Poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa kustannusten selkeä erottelu ei ole mahdollista tai se on kohtuuttoman raskasta[7], toimenpiteitä voidaan tukea määräsuhteessa. Tässä lähestymistavassa kustakin EU:n rahastosta rahoitetaan ennalta määritetty osuus kokonaiskustannuksista. Komission jäsenvaltioille antamissa ohjeissa vahvistetuilla erityisedellytyksillä varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineestä mitattu ja siitä rahoitettu tuotos/tulos vastaa ennakolta arvioituja kustannuksia, että kustannuksia ei kateta kahteen kertaan ja että EU:n kokonaistuki on enintään 100 prosenttia tosiasiallisesti aiheutuneista tukikelpoisista kustannuksista. Näitä edellytyksiä on viisi ja ne ovat seuraavat:

(i) asianomaisessa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä olevasta toimenpiteen kuvauksesta käy selvästi ilmi, että elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan vain osa hankkeesta yhdessä muiden unionin ohjelmien tai välineiden kanssa;

(ii) jäsenvaltion toimittamissa koko hanketta koskevissa ennakkokustannusarvioissa esitetään, mikä määrä rahoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineestä, ja otetaan se huomioon elpymis- ja palautumissuunnitelman kustannuslaskennassa, mutta todetaan, että muita kustannuksia voidaan tukea muista unionin ohjelmista tai välineistä (jos mahdollista, ilmoitetaan tällaisen tuen ohjeellinen määrä);

(iii) asianomaiset välitavoitteet/tavoitteet laaditaan siten, että niillä mitataan ainoastaan elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusosuutta, mahdollisesti talousarvion toteutusta koskevan tavoitteen avulla;

(iv) jäsenvaltio ilmoittaa lopulliselle tuensaajalle elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusosuuden määrän, joka lopullisen saajan on ilmoitettava elpymis- ja palautumistukivälineen tukea täydentävän unionin ohjelman tai välineen täytäntöön panevalle yhteisölle;

(v) elpymis- ja palautumistukivälineen tukea täydentävän unionin ohjelman tai välineen täytäntöön paneva yhteisö pystyy todentamaan hanketasolla, että elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen lopulliset saajat saavat unionin tukea enintään 100 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskustannuksista[8].

Edellä esitettyjen edellytysten lisäksi tämän menettelyn on oltava kyseessä olevan muun EU:n rahoitusvälineen säännösten sekä valtiontukisääntöjen, myös tuen kasautumista koskevien säännösten, mukainen. Tätä menettelyä ei sovelleta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin rahastoihin, koska ehtoa v on vaikea soveltaa niiden yhteydessä.

[7] Ks. II osan V jakso "Rahoituksen täydentävyys ja päällekkäisen rahoituksen välttäminen", C/2024/4990.

[8] Tapauksissa, joissa muu EU:n rahoitus ei korvaa kustannuksia (innovaatiorahasto), vaan myös sitä myönnetään ennakkokustannusarvion perusteella, tämä tarkastus korvataan vertaamalla sekä elpymis- ja palautumistukivälineen että EU:n muun rahaston ennakkokustannusarvioita sen varmistamiseksi, että tukea on myönnetty enintään 100 prosenttia ennakkokustannusarviosta.

Koska päällekkäisellä rahoituksella tarkoitetaan samojen kustannusten kattamista elpymis- ja palautumistukivälineestä ja toisesta unionin ohjelmasta tai välineestä, päällekkäistä rahoitusta ei voi tapahtua, jos jäsenvaltio ei ole esittänyt tietyn toimenpiteen arvioituja kustannuksia sen vuoksi, että elpymis- ja palautumistukivälineellä ei kateta mitään kustannuksia. Monet elpymis- ja palautumissuunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, joiden osalta jäsenvaltio ei ole esittänyt arvioituja kustannuksia, niin kutsuttuja kustannuksettomia toimenpiteitä. Vaikka kustannuksettomien toimenpiteiden sisällyttäminen suunnitelmiin ei lisää jäsenvaltion määrärahoja, se kytkee elpymis- ja palautumistukivälineen tuen maksamisen näiden toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen. Koska elpymis- ja palautumistukivälineestä ei kateta tällaisten toimenpiteiden kustannuksia, rahoitusta ei voida myöntää kahteen kertaan, vaikka jostakin toisesta EU:n rahastosta rahoitettaisiin niiden toteutus osittain tai kokonaan.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa säädetään, että jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön valvontajärjestelmä päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi, jos komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmassa kuvatut järjestelyt. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on vältettävä päällekkäistä rahoitusta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa

- sisällyttämällä elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa riittävät tiedot ja todisteet, jotka osoittavat selvästi, että kunkin uudistuksen ja investoinnin arvioitujen kokonaiskustannusten määrää ei kateta olemassa olevalla tai suunnitellulla unionin rahoituksella. Jos elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta yhdistetään muiden EU:n rahastojen kanssa toimenpiteen tukemiseksi, tämä on mainittava arvioiduissa kustannuksissa selkeästi ja ilmoitettava, mikä osa arvioiduista kustannuksista rahoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineestä ja mikä osa muista EU:n rahastoista;
- esittämällä yksityiskohtaisesti menettelyt, rakenteet ja järjestelyt, jotka on otettu käyttöön kansallisella ja alueellisella tasolla päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi; ja
- viittaamalla elpymis- ja palautumissuunnitelmassa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon valvontajärjestelyihin.

Päällekkäisen rahoituksen ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tarkoitetun valvonnan riittävyyttä seurataan elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin ja täytäntöönpanon kaikissa vaiheissa. Komissio arvioi suunnitelmien arvioinnin yhteydessä, että millekään elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettaville toimenpiteille ei ole myönnetty päällekkäistä rahoitusta ja että jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön valvontajärjestelyjä. Tarvittaessa asetetaan erityisiä tarkastusten ja valvonnan välitavoitteita, joilla puututaan kansallisten järjestelmien heikkouksiin, ja niitä on noudatettava ennakkoedellytyksenä myöhempien maksujen vapauttamiselle. Jäsenvaltion

valvontajärjestelmää arvioidaan uudelleen, jos elpymis- ja palautumissuunnitelmaa muutetaan. Jos järjestelmän alkuperäisissä järjestelyissä on puutteita, tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteet vahvistetaan asianomaisessa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä, myös päällekkäiseen rahoitukseen liittyvien kysymysten osalta. Suunnitelmien toteuttamisen aikana komissio tarkistaa maksupyyntöjen yhteydessä jäsenvaltioiden toimittamat johdon vahvistuslausumat ja yhteenvedot tarkastuksista, joihin kuuluvat myös kansallisten viranomaisten tekemät tarkastukset päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi. Tätä arviointia täydennetään komission tekemillä järjestelmä- ja jälkitarkastuksilla, jotka koskevat myös päällekkäistä rahoitusta. Kun jäsenvaltio havaitsee päällekkäistä rahoitusta mutta ei oikaise sitä, komissio voi periä elpymis- ja palautumistukivälineen varat takaisin suoraan jäsenvaltiolta. Koska päällekkäisen rahoituksen estäminen on keskeinen osa komission ja jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusstrategioita, komissio ja sen yksiköt ovat elpymis- ja palautumistukivälineen alkuvaiheista lähtien antaneet ohjeita ja välineitä[9], joilla tuetaan kansallisia viranomaisia niiden hoitaessa tehtäväänsä päällekkäisen rahoituksen estämiseksi ja havaitsemiseksi.

[9] Ks. esimerkiksi komission ohjeet jäsenvaltioille niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmista (SWD(2021) 12, https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).