COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ANEXĂ

la

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență

ANEXA IV: Conceptul dublei finanțări în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

Complementaritatea dintre fondurile Uniunii maximizează valoarea adăugată a bugetului Uniunii, permițând realizarea unor sinergii suplimentare în comparație cu o abordare izolată a fiecărui program sau instrument al Uniunii. Parlamentul European și Consiliul au introdus cerințe în multe programe și instrumente ale Uniunii pentru a se asigura faptul că acestea se completează reciproc, inclusiv prevăzând posibilitatea ca proiectele individuale să beneficieze de sprijin din partea mai multor programe sau instrumente ale Uniunii. Dispoziții în acest sens pot fi regăsite în mai multe acte de bază, cum ar fi Regulamentul privind dispozițiile comune[1], Europa digitală[2], Orizont[3] sau MIE[4].

Combinarea sprijinului din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR) cu sprijinul financiar din alte fonduri ale UE este prevăzută în Regulamentul privind MRR. Pentru a asigura o execuție eficientă și complementară a fondurilor Uniunii, articolul 9 din Regulamentul privind MRR prevede în mod specific că „*reformele și proiectele de investiții pot beneficia de sprijin din partea altor programe și instrumente ale Uniunii, cu condiția ca acest sprijin să nu acopere aceleași costuri*”.

Deși MRR este un instrument bazat pe performanță, articolul 9 din Regulamentul privind MRR introduce o abordare bazată pe costuri pentru evaluarea dublei finanțări. MRR este un instrument bazat pe performanță, în cadrul căruia finanțarea este legată de rezultatele obținute, nu de costurile suportate. Plățile se efectuează pe baza atingerii în mod satisfăcător a unui set de jaloane și ținte. Prin urmare, plățile către statele membre nu fac obiectul controalelor la nivelul UE cu privire la costurile suportate pentru atingerea jaloanelor și a țintelor respective. Costurile estimate ale tuturor măsurilor din cadrul fiecărui plan de redresare și reziliență (PRR) sunt evaluate *ex ante* exclusiv în scopul stabilirii contribuției financiare care urmează să fie angajată pentru fiecare stat membru. În cadrul acestei estimări, statul membru indică acele costuri la care se așteaptă să fie acoperite din MRR și costurile care să fie acoperite din alte programe sau instrumente ale Uniunii. Conceptul de costuri eligibile suportate, care este aplicat în cadrul majorității programelor de finanțare ale UE bazate pe

[1] Articolul 63 alineatul (9) din Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize.

[2] Articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/694 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 de instituire a Programului „Europa digitală”.

[3] Articolul 15 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2021/695 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 aprilie 2021 de instituire a programului Orizont Europa.

[4] Articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/1153 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire a Mecanismului pentru interconectarea Europei.

costuri, nu este aplicabil în cadrul MRR. Cu toate acestea, atât în Regulamentul financiar[5], cât și în Regulamentul privind MRR, conceptul dublei finanțări este legat de costuri. Comisia a furnizat orientări[6], explicând modul de aplicare a conceptului dublei finanțări bazat pe costuri la logica de punere în aplicare bazată pe performanță a MRR.

În cadrul MRR, dubla finanțare poate avea loc la două niveluri:

- La nivelul statelor membre: Statele membre au obligația de a identifica în planurile lor de redresare și reziliență „*informații privind finanțarea existentă sau planificată acordată de Uniune*" [articolul 18 alineatul (4) litera (l) din Regulamentul privind MRR] care trebuie luate în considerare în estimarea *ex ante* a costurilor. După aprobarea planului de redresare și reziliență și adoptarea deciziei de punere în aplicare relevante a Consiliului, orice sprijin suplimentar din partea altor fonduri ale Uniunii pentru a acoperi costurile care au făcut parte din estimarea costurilor efectuată pentru planul de redresare și reziliență ar face ca statul membru să beneficieze de sprijin din două surse diferite de finanțare ale Uniunii pentru a acoperi aceleași costuri.
- La nivelul destinatarului final: un destinatar final nu ar trebui să beneficieze de sprijin pentru a acoperi aceleași costuri atât din MRR – prin intermediul statului membru –, cât și din alte fonduri ale Uniunii.

Având în vedere caracterul bazat pe performanță al MRR, atunci când se combină sprijinul MRR cu sprijinul din partea altor fonduri ale UE, o delimitare *ex ante* clară a costurilor este abordarea implicită pentru a evita dubla finanțare. În cazul măsurilor care sunt finanțate doar parțial din MRR, statele membre ar trebui să delimiteze în mod clar între părțile de proiect care sunt finanțate din MRR și cele care sunt finanțate din alte fonduri ale UE. În ceea ce privește MRR, statele membre trebuie să indice această delimitare atunci când își prezintă estimările *ex ante* ale costurilor. O delimitare *ex ante* a costurilor poate fi stabilită, de exemplu, prin identificarea unor etape distincte de punere în aplicare a unui proiect cofinanțat sau prin separarea diferitelor elemente de cost și atribuirea acestora către respectivele instrumente de finanțare din partea UE.

Cu toate acestea, o defalcare proporțională a costurilor este permisă în anumite condiții. În circumstanțe excepționale, în care o delimitare clară a costurilor nu este fezabilă sau este excesiv de împovărătoare[7], măsurile pot fi sprijinite proporțional. În cadrul acestei abordări, fiecare fond al UE finanțează o parte predefinită din costurile totale. Condițiile specifice

[5] Articolul 191 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012.

[6] Printre acestea se numără orientările serviciilor Comisiei pentru statele membre cu privire la planurile lor de redresare și reziliență, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), Comunicarea C/2024/4618 a Comisiei – Orientări privind planurile de redresare și reziliență (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] A se vedea partea II.V secțiunea „Complementaritatea finanțării și evitarea dublei finanțări" din C/2024/4990.

prevăzute în orientările Comisiei pentru statele membre asigură faptul că realizările/rezultatele măsurate în cadrul MRR și finanțate din MRR sunt aliniate la costul estimat *ex ante*, că niciun cost nu este acoperit de două ori și că sprijinul total din partea UE nu depășește 100 % din costurile eligibile suportate efectiv. Aceste cinci condiții prevăd următoarele:

(i) descrierea măsurii din decizia de punere în aplicare a Consiliului relevantă indică în mod clar că MRR finanțează doar o parte a proiectului, în combinație cu alte programe sau instrumente ale Uniunii;

(ii) estimările *ex ante* ale costurilor furnizate de statul membru pentru întregul proiect stabilesc cuantumul care este finanțat prin MRR și care este luat în considerare pentru calcularea costurilor planului de redresare și reziliență, indicându-se faptul că alte costuri ar putea fi sprijinite de alte programe sau instrumente ale Uniunii (dacă este posibil, cu indicarea unui cuantum orientativ);

(iii) jaloanele/țintele relevante vizate sunt formulate într-un mod care măsoară numai contribuția MRR, eventual prin intermediul unei ținte de execuție bugetară;

(iv) statul membru notifică destinatarului final cuantumul contribuției MRR, pe care destinatarul final trebuie să îl declare entității care pune în aplicare programul sau instrumentul Uniunii ce completează sprijinul MRR;

(v) entitatea care pune în aplicare orice alt program sau instrument al Uniunii ce completează sprijinul MRR are posibilitatea să verifice, la nivel de proiect, dacă destinatarii finali ai finanțării din cadrul MRR nu primesc sprijin din partea Uniunii pentru mai mult de 100 % din costurile eligibile totale[8].

Pe lângă condițiile prezentate mai sus, această abordare trebuie să fie în conformitate cu dispozițiile celuilalt instrument de finanțare al UE în cauză și să respecte normele privind ajutoarele de stat, inclusiv dispozițiile privind cumulul. Această abordare nu se aplică fondurilor reglementate de Regulamentul privind dispozițiile comune, întrucât condiția (v) este dificil de aplicat în contextul lor.

Întrucât dubla finanțare este definită ca acoperind același cost de către MRR și un alt program sau instrument al Uniunii, nu poate avea loc o dublă finanțare în cazul în care un stat membru nu a prezentat un cost estimat pentru o anumită măsură, întrucât MRR nu acoperă niciun cost. Multe planuri de redresare și reziliență conțin măsuri pentru care statul membru nu a prezentat niciun cost estimat, așa-numitele „măsuri cu costuri zero”. Deși includerea măsurilor cu costuri zero nu sporește alocarea financiară a statului membru, aceasta leagă plata sprijinului MRR de atingerea jaloanelor și a țintelor legate de punerea în aplicare a acestor măsuri. Întrucât MRR nu acoperă niciun cost pentru astfel de

[8] În cazurile în care cealaltă finanțare din partea UE nu rambursează costurile (Fondul pentru inovare), ci funcționează și pe baza unei estimări *ex ante* a costurilor, această verificare este înlocuită cu o comparație între cele două estimări *ex ante* ale costurilor finanțate din MRR și din alte fonduri ale UE, pentru a se asigura că nu s-au alocat mai mult de 100 % din estimarea *ex ante* totală a costurilor.

măsuri, nu poate exista o dublă finanțare, chiar dacă un alt fond al UE finanțează punerea lor în aplicare parțială sau integrală.

Regulamentul privind MRR prevede că statele membre ar trebui să instituie un sistem de control pentru a evita dubla finanțare, în cadrul căruia Comisia evaluează mecanismele descrise în planul de redresare și reziliență. În practică, aceasta înseamnă că statele membre trebuie să evite dubla finanțare atunci când pun în aplicare MRR prin:

- includerea în planul lor de redresare și reziliență a unor informații și dovezi suficiente care să demonstreze în mod clar că valoarea costului total estimat al fiecărei reforme și al fiecărei investiții nu face obiectul unei finanțări existente sau planificate din partea Uniunii. În cazurile în care finanțarea din MRR este combinată cu alte fonduri ale UE pentru a sprijini o măsură, acest lucru trebuie să fie identificat în mod clar în costurile estimate, stabilind partea din costurile estimate finanțate de MRR și partea finanțată din alte fonduri ale UE;
- detalierea procedurilor, structurilor și mecanismelor instituite la nivel național și regional cu scopul de a asigura evitarea dublei finanțări și
- trimiterea, în planul lor de redresare și reziliență, la modalitățile de monitorizare a punerii în aplicare a MRR.

Caracterul adecvat al controalelor menite să prevină, să depisteze și să corecteze dubla finanțare este monitorizat pe parcursul evaluării și al punerii în aplicare a planurilor de redresare și reziliență. În cursul evaluării planurilor, Comisia evaluează absența dublei finanțări pentru toate măsurile MRR, precum și mecanismele de control descrise de statele membre. După caz, sunt stabilite jaloane specifice de audit și control pentru a remedia deficiențele sistemelor naționale și trebuie respectate ca o condiție prealabilă pentru deblocarea plăților ulterioare. Sistemul de control al unui stat membru este evaluat din nou în cazul unei modificări a planului de redresare și reziliență. Dacă dispozițiile inițiale ale sistemului conțin deficiențe, jaloanele de audit și control sunt stabilite în respectiva decizie de punere în aplicare a Consiliului, inclusiv pentru aspecte legate de dubla finanțare. În cursul punerii în aplicare a planurilor, Comisia verifică declarațiile de gestiune și rezumatele auditurilor prezentate de statele membre împreună cu cererile de plată, acoperind, de asemenea, controalele efectuate de autoritățile naționale pentru a evita dubla finanțare. Această evaluare este completată de audituri de sistem și audituri *ex post* efectuate de Comisie, inclusiv cu privire la dubla finanțare. În cele din urmă, în cazul în care dubla finanțare este identificată, dar nu este corectată de statul membru, Comisia poate recupera fondurile MRR direct de la statul membru. Întrucât prevenirea dublei finanțări este un element-cheie al strategiilor de control și audit ale Comisiei și ale statelor membre, Comisia și serviciile sale au furnizat orientări și instrumente relevante

încă din primele etape ale MRR[9] pentru a sprijini autoritățile naționale în exercitarea responsabilității lor de a preveni și depista dubla finanțare.

[9] A se vedea, de exemplu, orientările Comisiei pentru statele membre cu privire la planurile lor de redresare și reziliență, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).