EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ANHANG

des

BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität

Anhang IV: Das Konzept der Doppelfinanzierung im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität

Durch die Komplementarität zwischen den Unionsfonds wird der Mehrwert des Unionshaushalts maximiert, sodass im Vergleich zu einem isolierten Ansatz für jedes einzelne Programm oder Instrument der Union zusätzliche Synergien erzielt werden können. Das Europäische Parlament und der Rat haben in vielen Programmen und Instrumenten der Union Anforderungen eingeführt, die sicherstellen sollen, dass sie einander ergänzen, unter anderem indem zugelassen wird, dass einzelne Projekte Unterstützung aus mehreren Programmen oder Instrumenten der Union zu erhalten. Entsprechende Bestimmungen finden sich in mehreren Basisrechtsakten wie der Dachverordnung[1], dem Programm „Digitales Europa“[2], „Horizont“[3] oder der Fazilität „Connecting Europe“[4].

In der ARF-Verordnung ist vorgesehen, dass die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität mit finanzieller Unterstützung aus anderen EU-Fonds kombiniert werden kann. Um einen effizienten, komplementären Einsatz der Unionsmittel zu gewährleisten, sieht Artikel 9 der ARF-Verordnung ausdrücklich vor, dass „Reformen und Investitionsvorhaben …aus anderen Programmen und Instrumenten der Union unterstützt werden [können], sofern mit dieser Unterstützung nicht dieselben Kosten gedeckt werden“.

Während die Aufbau- und Resilienzfazilität ein leistungsbasiertes Instrument ist, wird im Hinblick auf die Bewertung von Doppelfinanzierungen mit Artikel 9 der ARF-Verordnung ein kostenbasierter Ansatz eingeführt. Die ARF ist ein leistungsbasiertes Instrument, bei dem die Finanzierung an erzielte Ergebnisse und nicht an angefallene Kosten geknüpft ist. Auszahlungen erfolgen auf der Grundlage der zufriedenstellenden Erfüllung einer Reihe von Etappenzielen und Zielwerten. Die Zahlungen an die Mitgliedstaaten unterliegen daher hinsichtlich der Kosten, die durch die Erfüllung dieser Etappenziele und Zielwerte entstehen, keinen Kontrollen auf EU-Ebene. Die geschätzten Kosten sämtlicher Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) werden ausschließlich zum Zweck der Festlegung des für jeden Mitgliedstaat zu bindenden Finanzbeitrags einer Ex-ante-Bewertung unterzogen. In einer solchen Schätzung gibt der Mitgliedstaat an, welche Kosten voraussichtlich durch die

[1] Artikel 63 Absatz 9 der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

[2] Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/694 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Aufstellung des Programms „Digitales Europa“.

[3] Artikel 15 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung von „Horizont Europa“.

[4] Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“.

Aufbau- und Resilienzfazilität gedeckt werden, und welche Kosten durch andere Programme oder Instrumente der Union abgedeckt werden. Das Konzept der angefallenen förderfähigen Kosten, das bei den meisten kostenbasierten EU-Finanzierungsprogrammen angewendet wird, ist im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht anwendbar. Das Konzept der Doppelfinanzierung ist jedoch sowohl in der Haushaltsordnung[5] als auch in der ARF-Verordnung an die Kosten geknüpft. Die Kommission hat Leitlinien[6] bereitgestellt, in denen erläutert wird, wie das kostenbasierte Konzept der Doppelfinanzierung auf die leistungsbasierte Umsetzungslogik der Aufbau- und Resilienzfazilität anzuwenden ist.

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität kann eine Doppelfinanzierung auf zwei Ebenen erfolgen:

- Auf Ebene der Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Aufbau- und Resilienzplänen „Informationen über bestehende oder geplante Finanzierung durch die Union“ (Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe l der ARF-Verordnung) angeben, die bei der Ex-ante-Schätzung der Kosten zu berücksichtigen sind. Nach der Genehmigung des Aufbau- und Resilienzplans und der Annahme des einschlägigen Durchführungsbeschlusses des Rates würde jede zusätzliche Unterstützung aus anderen Unionsfonds zur Deckung von Kosten, die Teil der für den Aufbau- und Resilienzplan durchgeführten Kostenschätzung waren, dazu führen, dass der Mitgliedstaat Unterstützung aus zwei verschiedenen Finanzierungsquellen der Union erhält, um dieselben Kosten zu decken.
- Auf der Ebene des Endempfängers: Ein Endempfänger sollte zur Deckung derselben Kosten keine Unterstützung sowohl aus der Aufbau- und Resilienzfazilität – über den Mitgliedstaat – als auch aus anderen Unionsfonds erhalten.

Aufgrund des leistungsbasierten Charakters der ARF ist bei der Kombination von ARF-Unterstützung mit Unterstützung aus anderen EU-Fonds eine klare Ex-ante-Kostenabgrenzung der Standardansatz zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen. Bei Maßnahmen, die nur teilweise aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, sollten die Mitgliedstaaten diejenigen Projektteile, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, deutlich von denen abgrenzen, die aus anderen EU-Fonds finanziert werden. Für die ARF müssen die Mitgliedstaaten diese Abgrenzung bei der Vorlage ihrer Ex-ante-Kostenschätzungen anführen. Eine Ex-ante-Kostenabgrenzung kann beispielsweise festgelegt werden, indem unterschiedliche Durchführungsphasen eines kofinanzierten Projekts ermittelt oder

[5] Artikel 191 der Verordnung (EU) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (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 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

[6] Hierzu zählen Leitlinien der Kommissionsdienststellen für die Mitgliedstaaten zu ihren Aufbau- und Resilienzplänen, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618 Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zu Aufbau- und Resilienzplänen (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52024XC04618).

verschiedene Kostenpositionen getrennt und den jeweiligen EU-Finanzierungsinstrumenten zugeordnet werden.

Eine anteilige Aufteilung der Kosten ist jedoch unter bestimmten Bedingungen zulässig. Unter außergewöhnlichen Umständen, in denen eine klare Kostenabgrenzung nicht durchführbar oder übermäßig aufwendig ist[7], können Maßnahmen anteilig unterstützt werden. Nach diesem Ansatz finanziert jeder EU-Fonds einen vorab festgelegten Anteil an den Gesamtkosten. Spezifische Bedingungen, die in den Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten festgelegt sind, stellen sicher, dass der Output/das Ergebnis, der im Rahmen der ARF bewertet und ihr finanziert wird, mit den vorab geschätzten Kosten in Einklang steht, dass keine Kosten doppelt gedeckt werden und dass die EU-Unterstützung insgesamt 100 % der tatsächlich entstandenen förderfähigen Kosten nicht übersteigt. Diese fünf Bedingungen setzen Folgendes voraus:

i) Aus der Beschreibung der Maßnahme im einschlägigen Durchführungsbeschluss des Rates geht eindeutig hervor, dass aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nur ein Teil des Projekts in Kombination mit anderen Programmen oder Instrumenten der Union finanziert wird;

ii) in den vom Mitgliedstaat für das gesamte Projekt vorlegten Ex-ante-Kostenschätzungen wird dargelegt, welcher Betrag aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert und bei der Kostenrechnung des Aufbau- und Resilienzplans berücksichtigt wird, wobei darauf hingewiesen wird, dass andere Kosten durch andere Programme oder Instrumente der Union getragen werden könnten (für diese Unionsprogramme oder -instrumente sollte – wenn möglich – ein Richtbetrag angegeben werden);

iii) die betreffenden Etappenziele/Zielwerte sind so formuliert, dass nur der Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität gemessen wird, wobei dies möglicherweise in Form eines Haushaltsvollzugsziels erfolgen kann;

iv) der Mitgliedstaat teilt dem Endempfänger die Höhe des ARF-Beitrags mit, den dieser bei der Stelle, die das Unionsprogramm oder -instrument zur Ergänzung der Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität durchführt, melden muss;

v) die Stelle, die ein anderes Unionsprogramm oder -instrument zur Ergänzung der Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität durchführt, kann auf Projektebene überprüfen, ob die Endempfänger von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht für mehr als 100 % der gesamten förderfähigen Kosten Unionsunterstützung erhalten.[8]

[7] Siehe Teil II.V Abschnitt „Komplementarität der Finanzierung und Vermeidung von Doppelfinanzierung“ in C/2024/4990.

[8] In Fällen, in denen mit den anderen EU-Mitteln keine Kostenerstattung geleistet wird (Innovationsfonds), diese aber auch auf Ex-ante-Kostenschätzungen basieren, wird diese Prüfung durch einen Vergleich der beiden Ex-ante-Kostenschätzungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds ersetzt, damit sichergestellt ist, dass nicht mehr als 100 % der gesamten Ex-ante-Kostenschätzung zugewiesen wurden.

Zusätzlich zu den oben dargelegten Bedingungen muss dieser Ansatz mit den Bestimmungen des betroffenen anderen EU-Finanzierungsinstruments im Einklang stehen und den Vorschriften über staatliche Beihilfen, einschließlich der Kumulierungsbestimmungen, entsprechen. Dieser Ansatz gilt nicht für Fonds, die unter die Dachverordnung fallen, da die Bedingung v) in ihrem Kontext schwer anwendbar ist.

Da die Definitionen von Doppelfinanzierungen beinhaltet, dass dieselben Kosten durch die Aufbau- und Resilienzfazilität und ein anderes Programm oder Instrument der Union gedeckt werden, kann es nicht zu einer Doppelfinanzierung kommen, wenn ein Mitgliedstaat für eine bestimmte Maßnahme keine geschätzten Kosten vorgelegt hat, da die ARF keine Kosten deckt. Viele Aufbau- und Resilienzpläne enthalten Maßnahmen, für die der Mitgliedstaat keine Kostenschätzung vorgelegt hat, sogenannte „Null-Kosten-Maßnahmen". Zwar erhöht sich die Mittelzuweisung des Mitgliedstaats durch die Einbeziehung von Null-Kosten-Maßnahmen nicht, doch die Auszahlung der Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität wird an das Erreichen der Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Maßnahmen geknüpft. Da die ARF keine Kosten für solche Maßnahmen deckt, kann es keine Doppelfinanzierung geben, selbst wenn deren Durchführung ganz oder teilweise aus einem anderen EU-Fonds finanziert wird.

Die ARF-Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen die Kommission die im Aufbau- und Resilienzplan beschriebenen Regelungen bewertet, ein Kontrollsystem zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen einrichten sollten. In der Praxis bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität Doppelfinanzierungen vermeiden müssen, indem sie

- in ihren ARP ausreichende Informationen und Nachweise aufnehmen, aus denen eindeutig hervorgeht, dass der Betrag der geschätzten Gesamtkosten der einzelnen Reformen und Investitionen nicht durch eine bestehende oder geplante Finanzierung durch die Union gedeckt ist. In Fällen, in denen Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Unterstützung einer Maßnahme mit anderen EU-Mitteln kombiniert werden, muss dies in den geschätzten Kosten deutlich angegeben werden, wobei der aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierte Teil der geschätzten Kosten und der aus anderen EU-Fonds finanzierte Teil zu benennen ist.
- Die Verfahren, Strukturen und Regelungen auf nationaler und regionaler Ebene, mit denen eine Doppelfinanzierung vermieden werden soll, sind ausführlich dazulegen und
- in den Aufbau- und Resilienzplänen ist auf die Vorkehrungen für die Überwachung der Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität zu verweisen.

Die Angemessenheit der Kontrollen zur Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Doppelfinanzierungen wird während der gesamten Bewertung und Durchführung der

Aufbau- und Resilienzpläne überwacht. Bei der Bewertung der Pläne prüft die Kommission, ob bei keiner ARF-Maßnahme Doppelfinanzierungen vorliegen, und bewertet die von den Mitgliedstaaten beschriebenen Kontrollregelungen. Gegebenenfalls werden zur Behebung von Schwachstellen in den nationalen Systemen spezifische Etappenziele für Prüfungen und Kontrollen festgelegt, deren Einhaltung die Voraussetzung für die Freigabe späterer Auszahlungen ist. Das Kontrollsystem eines Mitgliedstaats wird im Falle einer Änderung des ARP erneut bewertet. Enthalten die ursprünglichen Regelungen des Systems Mängel, so werden in dem betreffenden Durchführungsbeschluss des Rates Etappenziele für die Prüfung und Kontrolle festgelegt, die auch Fragen im Zusammenhang mit Doppelfinanzierungen einschließen. Während der Umsetzung der Pläne überprüft die Kommission die von den Mitgliedstaaten zusammen mit Zahlungsanträgen vorgelegten Verwaltungserklärungen und Zusammenfassungen der Prüfungen, die auch die von den nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen umfassen. Diese Bewertung wird durch System- und Ex-post-Prüfungen ergänzt, die von der Kommission durchgeführt werden und auch Doppelfinanzierungen einschließen. Wird eine Doppelfinanzierung festgestellt, aber vom Mitgliedstaat nicht korrigiert, kann die Kommission letztlich Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität direkt von dem betreffenden Mitgliedstaat einziehen. Da die Vermeidung von Doppelfinanzierungen ein entscheidendes Element der Kontroll- und Prüfstrategien der Kommission und der Mitgliedstaaten ist, haben die Kommission und ihre Dienststellen seit der Anfangsphase der Aufbau- und Resilienzfazilität[9] einschlägige Leitlinien und Instrumente bereitgestellt, um die nationalen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Vermeidung und Aufdeckung von Doppelfinanzierungen zu unterstützen.

[9] Siehe beispielsweise die Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten zu ihren Aufbau- und Resilienzplänen, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).