ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στην

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Παράρτημα IV: Η έννοια της διπλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Η συμπληρωματικότητα μεταξύ των ταμείων της Ένωσης μεγιστοποιεί την προστιθέμενη αξία του προϋπολογισμού της Ένωσης, καθιστώντας δυνατή την επίτευξη πρόσθετων συνεργειών σε σύγκριση με μια μεμονωμένη προσέγγιση για κάθε πρόγραμμα ή μέσο της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν θεσπίσει απαιτήσεις σε πολλά προγράμματα και μέσα της Ένωσης για να διασφαλίσουν την αλληλοσυμπλήρωσή τους, μεταξύ άλλων παρέχοντας τη δυνατότητα σε μεμονωμένα έργα να λαμβάνουν στήριξη από περισσότερα του ενός προγράμματα ή μέσα της Ένωσης. Διατάξεις για τον σκοπό αυτόν περιλαμβάνονται σε διάφορες βασικές πράξεις, όπως ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων[1], το πρόγραμμα «Ψηφιακή Ευρώπη»[2], το πρόγραμμα «Ορίζων»[3] ή ο μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»[4].

Ο συνδυασμός της στήριξης στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (στο εξής: ΜΑΑ) με χρηματοδοτική στήριξη από άλλα ταμεία της ΕΕ προβλέπεται στον κανονισμό ΜΑΑ. Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική και συμπληρωματική υλοποίηση των ταμείων της Ένωσης, το άρθρο 9 του κανονισμού ΜΑΑ προβλέπει ρητά ότι: «*έργα μεταρρυθμίσεων και επενδύσεις μπορούν να λαμβάνουν στήριξη από άλλα προγράμματα και μέσα της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω στήριξη δεν καλύπτει τις ίδιες δαπάνες*».

Ενώ ο ΜΑΑ αποτελεί μέσο που βασίζεται στις επιδόσεις, το άρθρο 9 του κανονισμού ΜΑΑ εισάγει μια προσέγγιση με βάση το κόστος για την αξιολόγηση της διπλής χρηματοδότησης. Ο ΜΑΑ είναι ένα μέσο που βασίζεται στις επιδόσεις, στο πλαίσιο του οποίου η χρηματοδότηση συνδέεται με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και όχι με τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες. Οι εκταμιεύσεις πραγματοποιούνται με βάση την ικανοποιητική εκπλήρωση ενός συνόλου οροσήμων και στόχων. Ως εκ τούτου, οι πληρωμές προς τα κράτη μέλη δεν υπόκεινται σε ελέγχους σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με τις δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εκπλήρωση των εν λόγω οροσήμων και στόχων. Το εκτιμώμενο κόστος όλων των μέτρων στο πλαίσιο κάθε σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (στο εξής: ΣΑΑ) αξιολογείται εκ των προτέρων με μοναδικό σκοπό τον καθορισμό της χρηματοδοτικής συνεισφοράς που θα δεσμευτεί για κάθε κράτος μέλος. Στην εκτίμηση αυτήν, το κράτος μέλος αναφέρει ποιες δαπάνες αναμένεται να καλυφθούν από τον ΜΑΑ

[1] Άρθρο 63 παράγραφος 9 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2021, για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων.

[2] Άρθρο 23 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/694 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2021, για τη θέσπιση του προγράμματος Ψηφιακή Ευρώπη.

[3] Άρθρο 15 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/695 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 2021, για τη θέσπιση του προγράμματος-πλαισίου «Ορίζων Ευρώπη».

[4] Άρθρο 19 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1153 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2021, για τη σύσταση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη».

και ποιες δαπάνες από άλλα προγράμματα ή μέσα της Ένωσης. Η έννοια των πραγματοποιηθεισών επιλέξιμων δαπανών, η οποία εφαρμόζεται στο πλαίσιο των περισσότερων χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ που βασίζονται στο κόστος, δεν εφαρμόζεται στο πλαίσιο του ΜΑΑ. Ωστόσο, τόσο στον δημοσιονομικό κανονισμό[5] όσο και στον κανονισμό ΜΑΑ, η έννοια της διπλής χρηματοδότησης συνδέεται με το κόστος. Η Επιτροπή έχει παράσχει καθοδήγηση[6], στην οποία επεξηγείται ο τρόπος εφαρμογής της βασιζόμενης στο κόστος έννοιας της διπλής χρηματοδότησης στη λογική υλοποίησης του ΜΑΑ που βασίζεται στις επιδόσεις.

Στο πλαίσιο του ΜΑΑ, διπλή χρηματοδότηση μπορεί να προκύψει σε δύο επίπεδα:

- Σε επίπεδο κράτους μέλους: Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προσδιορίζουν στα οικεία ΣΑΑ «πληροφορίες σχετικά με τυχόν υφιστάμενη ή σχεδιαζόμενη ενωσιακή χρηματοδότηση» [άρθρο 18 παράγραφος 4 στοιχείο ιβ) του κανονισμού ΜΑΑ] οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εκ των προτέρων εκτίμηση του κόστους. Μετά την έγκριση του ΣΑΑ και την έκδοση της σχετικής εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου, τυχόν πρόσθετη στήριξη από άλλα ταμεία της Ένωσης για την κάλυψη δαπανών που αποτελούσαν μέρος της εκτίμησης κόστους που διενεργήθηκε για το ΣΑΑ θα έχει ως αποτέλεσμα το κράτος μέλος να λάβει στήριξη από δύο διαφορετικές πηγές ενωσιακής χρηματοδότησης για την κάλυψη των ίδιων δαπανών.
- Σε επίπεδο τελικού αποδέκτη: ένας τελικός αποδέκτης δεν θα πρέπει να λαμβάνει στήριξη για την κάλυψη των ίδιων δαπανών και από τον ΜΑΑ —μέσω του κράτους μέλους— και από άλλα ταμεία της Ένωσης.

Λόγω του βασιζόμενου στις επιδόσεις χαρακτήρα του ΜΑΑ, κατά τον συνδυασμό της στήριξης του ΜΑΑ με τη στήριξη από άλλα ταμεία της ΕΕ, η σαφής εκ των προτέρων οριοθέτηση του κόστους είναι η προκαθορισμένη προσέγγιση για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης. Για τα μέτρα που χρηματοδοτούνται μόνο εν μέρει από τον ΜΑΑ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να οριοθετούν σαφώς τα μέρη των έργων που χρηματοδοτούνται από τον ΜΑΑ και εκείνα που χρηματοδοτούνται από άλλα ταμεία της ΕΕ. Όσον αφορά τον ΜΑΑ, τα κράτη μέλη πρέπει να αναφέρουν αυτήν την οριοθέτηση όταν υποβάλλουν τις εκ των προτέρων εκτιμήσεις κόστους. Η εκ των προτέρων οριοθέτηση του κόστους μπορεί να καθοριστεί, για παράδειγμα, με τον προσδιορισμό διακριτών σταδίων υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενου έργου ή με τον διαχωρισμό διαφορετικών στοιχείων κόστους και την απόδοσή τους στα αντίστοιχα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ.

[5] Άρθρο 191 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012.

[6] Στην εν λόγω καθοδήγηση περιλαμβάνονται η καθοδήγηση των υπηρεσιών της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), η ανακοίνωση της Επιτροπής C/2024/4618 — Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

Ωστόσο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις επιτρέπεται ο διαχωρισμός των δαπανών σε αναλογική βάση. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν η σαφής οριοθέτηση του κόστους δεν είναι εφικτή ή είναι υπερβολικά επαχθής[7], τα μέτρα μπορούν να λάβουν στήριξη σε αναλογική βάση. Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, κάθε ταμείο της ΕΕ χρηματοδοτεί προκαθορισμένο μερίδιο του συνολικού κόστους. Οι ειδικοί όροι που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι η εκροή / το αποτέλεσμα που μετράται στο πλαίσιο του ΜΑΑ και χρηματοδοτείται από αυτόν ευθυγραμμίζεται με το εκτιμώμενο εκ των προτέρων κόστος, ότι καμία δαπάνη δεν καλύπτεται δύο φορές και ότι η συνολική στήριξη της ΕΕ δεν υπερβαίνει το 100 % των επιλέξιμων δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν. Σύμφωνα με τους πέντε αυτούς όρους απαιτούνται τα ακόλουθα:

(i) η περιγραφή του μέτρου στη σχετική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου καταδεικνύει σαφώς ότι ο ΜΑΑ χρηματοδοτεί μόνο ένα μέρος του έργου σε συνδυασμό με άλλα ενωσιακά προγράμματα ή μέσα·

(ii) οι εκ των προτέρων εκτιμήσεις κόστους που παρέχονται από το κράτος μέλος για ολόκληρο το έργο καθορίζουν το ποσό της χρηματοδότησης από τον ΜΑΑ και λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του κόστους του ΣΑΑ, ενώ παράλληλα επισημαίνεται ότι θα ήταν δυνατή η παροχή στήριξης για άλλες δαπάνες από άλλα ενωσιακά προγράμματα ή μέσα (εάν είναι εφικτό, με ενδεικτικό ποσό για τα εν λόγω ενωσιακά προγράμματα ή μέσα)·

(iii) τα σχετικά ορόσημα / οι σχετικοί ποσοτικοί στόχοι έχουν καταρτιστεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να υπολογίζεται η συνεισφορά του ΜΑΑ, πιθανώς μέσω στόχου εκτέλεσης του προϋπολογισμού·

(iv) το κράτος μέλος κοινοποιεί στον τελικό αποδέκτη το ποσό της συνεισφοράς του ΜΑΑ, το οποίο ο τελικός αποδέκτης πρέπει να δηλώσει στην οντότητα η οποία υλοποιεί το ενωσιακό πρόγραμμα ή μέσο για τη συμπλήρωση της στήριξης που παρέχεται στο πλαίσιο του ΜΑΑ·

(v) η οντότητα η οποία υλοποιεί οποιοδήποτε άλλο ενωσιακό πρόγραμμα ή μέσο για τη συμπλήρωση της στήριξης που παρέχεται στο πλαίσιο του ΜΑΑ είναι σε θέση να επαληθεύσει, σε επίπεδο έργου, ότι οι τελικοί αποδέκτες της χρηματοδότησης στο πλαίσιο του ΜΑΑ δεν λαμβάνουν στήριξη από την Ένωση για ποσό που υπερβαίνει το 100 % των συνολικών επιλέξιμων δαπανών[8].

Εκτός από τους όρους που περιγράφονται παραπάνω, η εν λόγω προσέγγιση πρέπει να συνάδει με τις διατάξεις του άλλου σχετικού χρηματοδοτικού μέσου της ΕΕ και να συμμορφώνεται με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων σχετικά με τη

[7] Βλ. μέρος II.V ενότητα με τίτλο «Συμπληρωματικότητα της χρηματοδότησης και αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης» του εγγράφου C/2024/4990.

[8] Σε περιπτώσεις στις οποίες η άλλη χρηματοδότηση της ΕΕ δεν επιστρέφει το κόστος (Ταμείο Καινοτομίας), αλλά λειτουργεί και αυτή βάσει εκ των προτέρων εκτίμησης του κόστους, ο έλεγχος αυτός αντικαθίσταται από σύγκριση των δύο εκ των προτέρων εκτιμήσεων κόστους από τον ΜΑΑ και από την πλευρά του άλλου ταμείου της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δεν έχει διατεθεί πάνω από το 100 % της συνολικής εκ των προτέρων εκτίμησης κόστους.

σώρευση. Η εν λόγω προσέγγιση δεν ισχύει για τα κονδύλια που διέπονται από τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων, δεδομένου ότι ο όρος του σημείου v) είναι δύσκολο να εφαρμοστεί εν προκειμένω.

Δεδομένου ότι η διπλή χρηματοδότηση ορίζεται ως χρηματοδότηση που καλύπτει το ίδιο κόστος από τον ΜΑΑ και από άλλο πρόγραμμα ή μέσο της Ένωσης, δεν μπορεί να προκύψει διπλή χρηματοδότηση όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει προτείνει εκτιμώμενο κόστος για ένα συγκεκριμένο μέτρο, καθώς ο ΜΑΑ δεν καλύπτει κανένα κόστος. Πολλά ΣΑΑ περιλαμβάνουν μέτρα για τα οποία το κράτος μέλος δεν έχει προτείνει κανένα εκτιμώμενο κόστος, τα λεγόμενα «μέτρα μηδενικού κόστους». Μολονότι η συμπερίληψη μέτρων μηδενικού κόστους δεν αυξάνει τη χρηματοδοτική κατανομή του κράτους μέλους, συνδέει την εκταμίευση της στήριξης του ΜΑΑ με την επίτευξη των οροσήμων και των στόχων που συνδέονται με την υλοποίηση των εν λόγω μέτρων. Δεδομένου ότι ο ΜΑΑ δεν καλύπτει κανένα κόστος για τα εν λόγω μέτρα, δεν μπορεί να υπάρξει διπλή χρηματοδότηση, ακόμη και αν άλλο ταμείο της ΕΕ χρηματοδοτεί εν μέρει ή πλήρως την υλοποίησή τους.

Ο κανονισμός ΜΑΑ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν σύστημα ελέγχου για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης, ενώ η Επιτροπή αξιολογεί τις ρυθμίσεις που περιγράφονται στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποφεύγουν τη διπλή χρηματοδότηση κατά την υλοποίηση του ΜΑΑ με τους εξής τρόπους:

- τη συμπερίληψη στο οικείο ΣΑΑ επαρκών πληροφοριών και στοιχείων που αποδεικνύουν σαφώς ότι το ποσό του εκτιμώμενου συνολικού κόστους κάθε μεταρρύθμισης και κάθε επένδυσης δεν καλύπτεται από υφιστάμενη ή προγραμματισμένη ενωσιακή χρηματοδότηση. Σε περιπτώσεις στις οποίες η χρηματοδότηση του ΜΑΑ συνδυάζεται με άλλα ταμεία της ΕΕ για τη στήριξη ενός μέτρου, αυτό πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς στο εκτιμώμενο κόστος, και να προσδιορίζεται το μέρος των εκτιμώμενων δαπανών που χρηματοδοτείται από τον ΜΑΑ και το μέρος που χρηματοδοτείται από άλλα ταμεία της ΕΕ·
- τη λεπτομερή περιγραφή των διαδικασιών, των δομών και των ρυθμίσεων που θεσπίζονται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με στόχο τη διασφάλιση της αποφυγής της διπλής χρηματοδότησης· και
- την προσθήκη στο οικείο ΣΑΑ αναφοράς στις ρυθμίσεις για την παρακολούθηση της υλοποίησης του ΜΑΑ.

Η επάρκεια των ελέγχων που αποσκοπούν στην πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση της διπλής χρηματοδότησης παρακολουθείται καθ' όλη τη διάρκεια της αξιολόγησης και της υλοποίησης των ΣΑΑ. Κατά την αξιολόγηση των σχεδίων, η Επιτροπή εξετάζει την απουσία διπλής χρηματοδότησης για όλα τα μέτρα του ΜΑΑ, καθώς και τις ρυθμίσεις ελέγχου που περιγράφονται από τα κράτη μέλη. Κατά περίπτωση, καθορίζονται ειδικά ορόσημα

ελέγχου και δικλίδων ελέγχου για την αντιμετώπιση αδυναμιών στα εθνικά συστήματα, τα οποία πρέπει να εκπληρωθούν ως προϋπόθεση για την αποδέσμευση μεταγενέστερων εκταμιεύσεων. Το σύστημα ελέγχου ενός κράτους μέλους αξιολογείται εκ νέου σε περίπτωση τροποποίησης του ΣΑΑ. Εάν οι αρχικές ρυθμίσεις του συστήματος περιέχουν αδυναμίες, τα ορόσημα ελέγχου και δικλίδων ελέγχου καθορίζονται στην αντίστοιχη εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου, μεταξύ άλλων για θέματα που σχετίζονται με τη διπλή χρηματοδότηση. Κατά την υλοποίηση των σχεδίων, η Επιτροπή επαληθεύει τις διαχειριστικές δηλώσεις και τις περιλήψεις των ελέγχων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη μαζί με τις αιτήσεις πληρωμής, οι οποίες καλύπτουν επίσης τους ελέγχους που διενεργούνται από τις εθνικές αρχές για την αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης. Η αξιολόγηση αυτή συμπληρώνεται από ελέγχους συστημάτων και εκ των υστέρων ελέγχους που διενεργούνται από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη διπλή χρηματοδότηση. Τέλος, όταν εντοπίζεται περίπτωση διπλής χρηματοδότησης η οποία δεν διορθώνεται από το κράτος μέλος, η Επιτροπή μπορεί να ανακτήσει κονδύλια του ΜΑΑ απευθείας από το κράτος μέλος. Δεδομένου ότι η πρόληψη της διπλής χρηματοδότησης αποτελεί βασικό στοιχείο των στρατηγικών ελέγχου και δικλίδων ελέγχου της Επιτροπής και των κρατών μελών, η Επιτροπή και οι υπηρεσίες της έχουν παράσχει σχετική καθοδήγηση και εργαλεία από τα αρχικά στάδια του ΜΑΑ[9] για να στηρίξουν τις εθνικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όσον αφορά την πρόληψη και τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης.

[9] Βλ., για παράδειγμα, κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη σχετικά με τα οικεία σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).