EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

LISA

järgmise dokumendi juurde:

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamine

IV lisa. Taaste- ja vastupidavusrahastu raames toimuva topeltrahastamise käsitus

Liidu fondide vastastikune täiendavus suurendab liidu eelarve lisaväärtust, võimaldades saavutada täiendavat sünergiat võrreldes eraldiseisva lähenemisviisiga igale liidu programmile või rahastamisvahendile. Euroopa Parlament ja nõukogu on kehtestanud paljudes liidu programmides ja rahastamisvahendites nõuded, mis tagavad nende vastastikuse täiendavuse, sealhulgas lubades üksikutel projektidel saada toetust rohkem kui ühest liidu programmist või rahastamisvahendist. Selliseid sätteid võib leida mitmest alusaktist, nagu ühissätete määrus,[1] programm „Digitaalne Euroopa“,[2] programm „Horisont“[3] või Euroopa ühendamise rahastu[4].

Taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega on ette nähtud taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse kombineerimine muude liidu fondide rahalise toetusega. Liidu vahendite tõhusa ja üksteist täiendava rakendamise tagamiseks on taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artiklis 9 konkreetselt sätestatud, et „[r]eformid ja investeerimisprojektid võivad saada toetust muudest liidu programmidest ja instrumentidest, tingimusel et sellise toetusega ei kaeta ühte ja sama kulu“.

Kuigi taaste- ja vastupidavusrahastu on tulemuspõhine rahastamisvahend, on taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikliga 9 kehtestatud topeltrahastamise kulupõhine hindamine. Taaste- ja vastupidavusrahastu on tulemuspõhine rahastamisvahend, mille puhul rahastamine on seotud saavutatud tulemuste, mitte kantud kuludega. Väljamaksed tehakse teatavate eesmärkide ja sihtide rahuldaval täitmisel. Liikmesriikidele tehtavate maksete puhul ei kohaldata seega ELi tasandi kontrolli kulutuste üle, mis on kõnealuste eesmärkide ja sihtide saavutamiseks tehtud. Kõikide riikliku taaste- ja vastupidavuskava raames võetavate meetmete hinnangulisi kulusid hinnatakse eelnevalt üksnes selleks, et määrata kindlaks igale liikmesriigile eraldatav rahaline toetus. Selles hinnangus märgib liikmesriik, millised kulud ta eeldatavasti katab taaste- ja vastupidavusrahastust ning millised kulud muudest liidu programmidest või rahastamisvahenditest. Taaste- ja vastupidavusrahastu raames ei kohaldata enamiku kulupõhiste ELi rahastamisprogrammide raames kohaldatavat

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/1060 (millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid) artikli 63 lõige 9.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta määruse (EL) 2021/694 (millega luuakse programm „Digitaalne Euroopa“) artikli 23 lõige 1.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. aprilli 2021. aasta määruse (EL) 2021/695 (millega luuakse millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Euroopa horisont“) artikli 15 lõige 4.

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määruse (EL) 2021/1153 (millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu) artikli 19 lõige 1.

kantud rahastamiskõlblike kulude käsitust. Nii finantsmääruses[5] kui ka taaste- ja vastupidavusrahastu määruses on topeltrahastamise käsitus siiski seotud kuludega. Komisjon on andnud suuniseid,[6] milles selgitatakse, kuidas kohaldada topeltrahastamise kulupõhist käsitust taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuspõhise rakendamise loogika suhtes.

Taaste- ja vastupidavusrahastu raames võib topeltrahastamine toimuda kahel tasandil:

- liikmesriigi tasandil: liikmesriigid peavad oma riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades esitama „tea[b]e liidu poolt eraldatud või eraldatava rahasumma kohta“ (taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 18 lõike 4 punkt l), mida tuleb arvesse võtta kulude eelhindamisel. Pärast riikliku taaste- ja vastupidavuskava heakskiitmist ja asjakohase nõukogu rakendusotsuse vastuvõtmist tähendaks muudest liidu fondidest saadav täiendav toetus selliste kulude katteks, mis olid osa taaste- ja vastupidavuskava jaoks tehtud kuluprognoosist, et liikmesriik saaks samade kulude katteks toetust kahest erinevast liidu rahastamisallikast;
- vahendite lõppsaaja tasandil: vahendite lõppsaaja ei tohiks saada toetust samade kulude katteks nii taaste- ja vastupidavusrahastust (liikmesriigi kaudu) kui ka muudest liidu fondidest.

Taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuspõhise olemuse tõttu tuleb taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse kombineerimisel teiste liidu fondide toetustega vaikimisi lähtuda kulude selgest eelnevast piiritlemisest, et vältida topeltrahastamist. Meetmete puhul, mida rahastatakse vaid osaliselt taaste- ja vastupidavusrahastust, peaksid liikmesriigid selgelt eristama need projekti osad, mida rahastatakse taaste- ja vastupidavusrahastust, ja need, mida rahastatakse muudest liidu fondidest. Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul peavad liikmesriigid sellist piiritlemist näitama, kui nad esitavad oma kuluprognoosi. Kulusid saab eelnevalt piiritleda näiteks kaasrahastatud projekti eri rakendusetappide kindlaksmääramise või erinevate kuluartiklite eristamise ja nende vastavale ELi rahastamisvahendile omistamise teel.

Teatavatel tingimustel on siiski lubatud jagada kulud proportsionaalselt. Erandjuhtudel, kui kulude selge piiritlemine ei ole teostatav või on ülemäära koormav,[7] võib meetmeid toetada proportsionaalselt. Selle lähenemisviisi kohaselt rahastab iga liidu fond

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määruse (EL) 2018/1046 (mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012) artikkel 191.

[6] See hõlmab komisjoni talituste suuniseid liikmesriikidele nende riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kohta, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) ja komisjoni teatist „Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta“ (C/2024/4618) (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Vt dokumendi C/2024/4990 II osa V jagu „Rahastamise täiendavus ja topeltrahastamise vältimine“.

eelnevalt kindlaksmääratud osa kogukuludest. Komisjoni suunistes liikmesriikidele sätestatud konkreetsed tingimused tagavad, et väljund/tulemus, mida mõõdetakse ja rahastatakse taaste- ja vastupidavusrahastu raames, on kooskõlas eelnevalt prognoositud kuludega, et ühtegi kulu ei kaeta kaks korda ja et ELi üldine toetus ei ületa 100 % tegelikult kantud rahastamiskõlblikest kuludest. Need viis tingimust eeldavad, et

(i) asjaomases nõukogu rakendusotsuses esitatud meetme kirjelduses on selgelt välja toodud, et taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatakse ainult osa projektist ning ülejäänud rahastus tuleb muudest liidu programmidest või vahenditest;

(ii) liikmesriigi esitatud kuluprognoosides kogu projekti kohta on täpsustatud, millist summat rahastatakse taaste- ja vastupidavusrahastust ning võetakse taaste- ja vastupidavuskava kulude arvestamisel arvesse, märkides samas, et muid kulusid (võimaluse korral koos selliste liidu programmide või vahendite esialgse summaga) võidakse toetada muudest liidu programmidest või vahenditest;

(iii) asjaomased eesmärgid/sihid on koostatud nii, et mõõdetakse ainult taaste- ja vastupidavusrahastu panust, näiteks eelarve täitmise eesmärgi kaudu;

(iv) liikmesriik teatab vahendite lõppsaajale taaste- ja vastupidavusrahastust saadava toetuse summa, mille vahendite lõppsaaja peab deklareerima üksusele, kes rakendab liidu programmi või rahastamisvahendit, mis täiendab taaste- ja vastupidavusrahastust antavat toetust;

(v) üksus, kes rakendab muud liidu programmi või vahendit, mis täiendab taaste- ja vastupidavusrahastust antavat toetust, on võimeline projekti tasandil kontrollima, et taaste- ja vastupidavusrahastuse toetuse lõppsaajad ei saa liidu toetust rohkem kui 100 % ulatuses rahastamiskõlblikest kogukuludest[8].

Lisaks eespool kirjeldatud tingimustele peab see lähenemisviis olema kooskõlas muu asjaomase ELi rahastamisvahendi sätetega ja vastama riigiabi eeskirjadele, sealhulgas kumulatsiooni käsitlevatele sätetele. Seda lähenemisviisi ei kohaldata vahendite suhtes, mida reguleeritakse ühissätete määrusega, kuna tingimust v on nende kontekstis raske kohaldada.

Kuna topeltrahastamine on määratletud kui samade kulude katmine nii taaste- ja vastupidavusrahastust kui ka mõnest muust liidu programmist või rahastamisvahendist, ei saa topeltrahastamist toimuda juhul, kui liikmesriik ei ole esitanud konkreetse meetme hinnangulisi kulusid, sest taaste- ja vastupidavusrahastust ei kaeta ühtegi kulu. Paljud riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad sisaldavad nn nullkulu meetmeid, mille kohta liikmesriik ei ole hinnangulisi kulusid esitanud. Kuigi nullkulu meetmete lisamine ei suurenda liikmesriigile eraldatud rahalisi vahendeid, seob see taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse väljamaksmise nende meetmete rakendamisega

[8] Juhtudel, kus muu ELi vahendiga ei hüvitata kulusid (innovatsioonifond), vaid antakse toetust ka kuluprognoosi alusel, asendatakse see kontroll taaste- ja vastupidavusrahastu ning muude ELi vahendite kuluprognoosi võrdlusega, tagamaks et toetuseks ei ole eraldatud suuremat summat kui summeeritud kuluprognoosis ette nähtud.

seotud eesmärkide ja sihtide saavutamisega. Kuna taaste- ja vastupidavusrahastust selliste meetmete kulusid ei kaeta, ei saa olla tegemist topeltrahastamisega, isegi kui neid meetmeid rahastatakse osaliselt või täielikult mõnest teisest liidu fondist.

Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses on sätestatud, et liikmesriigid peaksid kehtestama topeltrahastamise vältimiseks kontrollisüsteemi, mille puhul komisjon hindab taaste- ja vastupidavuskavas kirjeldatud korda. Tegelikkuses tähendab see, et taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisel peavad liikmesriigid vältima topeltrahastamist:

- esitades oma riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas piisava teabe ja tõendid, mis näitavad selgelt, et iga reformi ja iga investeeringu hinnanguline kogumaksumus ei ole kaetud olemasolevate või kavandatud liidu vahenditega. Kui meetme toetamiseks kombineeritakse taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid muude liidu fondidega, tuleb see hinnangulistes kuludes selgelt välja tuua, märkides, millist osa hinnangulistest kuludest rahastatakse taaste- ja vastupidavusrahastust ja millist osa muudest liidu fondidest;
- kirjeldades üksikasjalikult riiklikul ja piirkondlikul tasandil kehtestatud menetlusi, struktuure ja korda, mille eesmärk on tagada topeltrahastamise vältimine, ning
- viidates oma riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise järelevalve korrale.

Topeltrahastamise vältimiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks mõeldud kontrollide piisavust jälgitakse kogu riikliku taaste- ja vastupidavuskava hindamise ja rakendamise jooksul. Kavade hindamise käigus hindab komisjon kõikide taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete puhul topeltrahastamise puudumist ning liikmesriikide kirjeldatud kontrollikorda. Vajaduse korral seatakse riiklike süsteemide puuduste kõrvaldamiseks konkreetsed auditi- ja kontrollieesmärgid, mida tuleb järgida, et võimaldada järgnevaid väljamakseid. Riikliku taaste- ja vastupidavuskava muutmise korral hinnatakse liikmesriigi kontrollisüsteemi uuesti. Kui süsteemi esialgses korralduses on puudusi, kehtestatakse vastava nõukogu rakendusotsusega auditi- ja kontrollieesmärgid, sealhulgas topeltrahastamisega seotud küsimustes. Komisjon kontrollib kavade rakendamise käigus liikmesriikide poolt koos maksetaotlustega esitatud liidu vahendite haldajate kinnitusi ja auditite kokkuvõtteid, mis hõlmavad ka topeltrahastamise vältimiseks riiklike asutuste poolt läbiviidud kontrolle. Seda hinnangut täiendavad komisjoni läbiviidud süsteemi- ja järelauditid, sealhulgas need, mis käsitlevad topeltrahastamist. Kui tuvastatakse topeltrahastamine, kuid liikmesriik ei kõrvalda seda, võib komisjon lõpuks taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid otse liikmesriigilt tagasi nõuda. Kuna topeltrahastamise vältimine on komisjoni ja liikmesriikide kontrolli- ja auditistrateegiate üks põhielemente, on komisjon ja tema talitused juba taaste- ja

vastupidavusrahastu algusest peale andnud asjakohaseid suuniseid[9] ja vahendeid, et toetada riiklikke asutusi nende topeltrahastamise vältimise ja avastamisega seotud kohustuste täitmisel.

[9] Vt näiteks komisjoni talituste suunised liikmesriikidele nende riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kohta, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).