EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

BILAG

til

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten

Bilag IV: Begrebet dobbeltfinansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten

Komplementaritet mellem EU-midler maksimerer merværdien af EU-budgettet og giver mulighed for at opnå yderligere synergier sammenlignet med en isoleret tilgang til hvert enkelt EU-program eller -instrument. Europa-Parlamentet og Rådet har indført krav i mange EU-programmer og -instrumenter for at sikre, at de supplerer hinanden, herunder ved at give mulighed for, at individuelle projekter modtager støtte fra mere end ét EU-program eller -instrument. Bestemmelser herom findes i flere basisretsakter såsom forordningen om fælles bestemmelser[1], forordningen om et digitalt Europa[2], forordningen om Horisont Europa[3] eller CEF-forordningen[4].

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver mulighed for at kombinere støtte under genopretnings- og resiliensfaciliteten med finansiel støtte fra andre EU-fonde. For at sikre en effektiv og supplerende gennemførelse af EU-midler fastsættes det specifikt i artikel 9 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, at "*reformer og investeringsprojekter kan modtage støtte fra andre EU-programmer og -instrumenter, forudsat at en sådan støtte ikke dækker de samme omkostninger*."

Selv om genopretnings- og resiliensfaciliteten er et resultatbaseret instrument, indfører artikel 9 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten en omkostningsbaseret tilgang til vurdering af dobbeltfinansiering. Genopretnings- og resiliensfaciliteten er et resultatbaseret instrument, hvor finansieringen er knyttet til de opnåede resultater og ikke til de afholdte omkostninger. Udbetalingerne foretages på grundlag af en tilfredsstillende opfyldelse af en række milepæle og mål. Betalinger til medlemsstaterne er derfor ikke underlagt kontrol på EU-plan af de omkostninger, der er afholdt for at opfylde disse milepæle og mål. De anslåede omkostninger ved alle foranstaltninger under hver genopretnings- og resiliensplan vurderes på forhånd udelukkende med det formål at fastsætte det finansielle bidrag, der skal indgås forpligtelser for for hver medlemsstat. I dette skøn angiver medlemsstaten, hvilke omkostninger den forventer dækket af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og hvilke omkostninger den forventer dækket af andre EU-programmer eller -instrumenter. Begrebet afholdte støtteberettigede omkostninger, som anvendes af de fleste omkostningsbaserede EU-finansieringsprogrammer, finder ikke anvendelse under

[1] Artikel 63, stk. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik.

[2] Artikel 23, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/694 af 29. april 2021 om programmet for et digitalt Europa.

[3] Artikel 15, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/695 af 28. april 2021 om oprettelse af Horisont Europa.

[4] Artikel 19, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1153 af 7. juli 2021 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten.

genopretnings- og resiliensfaciliteten. Både i finansforordningen[5] og forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten er begrebet dobbeltfinansiering knyttet til omkostninger. Kommissionen har udstukket retningslinjer[6], der forklarer, hvordan det omkostningsbaserede begreb dobbeltfinansiering anvendes på genopretnings- og resiliensfacilitetens resultatbaserede gennemførelseslogik.

Under genopretnings- og resiliensfaciliteten kan der forekomme dobbeltfinansiering på to planer:

- På nationalt plan: Medlemsstaterne skal i deres genopretnings- og resiliensplaner angive "*oplysninger om eksisterende eller planlagt EU-finansiering*" (artikel 18, stk. 4, litra l, i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten), der skal tages i betragtning i det forudgående omkostningsoverslag. Efter godkendelsen af genopretnings- og resiliensplanen og vedtagelsen af Rådets relevante gennemførelsesafgørelse vil enhver yderligere støtte fra andre EU-fonde til dækning af omkostninger, der var en del af det omkostningsoverslag, der blev foretaget for genopretnings- og resiliensplanen, resultere i, at medlemsstaten modtager støtte fra to forskellige EU-finansieringskilder til dækning af de samme omkostninger.
- På slutmodtagerplan: En slutmodtager må ikke modtage støtte til dækning af de samme omkostninger fra både genopretnings- og resiliensfaciliteten – gennem medlemsstaten – og fra andre EU-fonde.

På grund af genopretnings- og resiliensfacilitetens resultatbaserede karakter er en klar forudgående omkostningsafgrænsning standardmetoden til at undgå dobbeltfinansiering, når støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten kombineres med støtte fra andre EU-fonde. For foranstaltninger, der kun delvist finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, skal medlemsstaterne foretage en klar afgrænsning af projektdele, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og projektdele, der finansieres af andre EU-fonde. Medlemsstaterne skal med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten angive denne afgrænsning, når de indsender deres forudgående omkostningsoverslag. En forudgående omkostningsafgrænsning kan f.eks. fastlægges ved at identificere særskilte gennemførelsesfaser for et samfinansieret projekt eller ved at adskille forskellige omkostningsposter og henføre dem til de respektive EU-finansieringsinstrumenter.

[5] Artikel 191 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (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 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012.

[6] Dette omfatter vejledning fra Kommissionens tjenestegrene til medlemsstaterne om deres genopretnings- og resiliensplaner, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618, meddelelse fra Kommissionen – Vejledning om genopretnings- og resiliensplaner (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

En fordeling af omkostningerne på et pro rata-grundlag er dog tilladt under visse betingelser. Under ekstraordinære omstændigheder, hvor en klar omkostningsafgrænsning ikke er mulig eller uforholdsmæssigt byrdefuld[7], kan foranstaltninger støttes på et pro rata-grundlag. I henhold til denne tilgang finansierer hver EU-fond en forud fastsat andel af de samlede omkostninger. Særlige betingelser, der er fastsat i Kommissionens vejledning til medlemsstaterne, sikrer, at det output/resultat, der måles under og finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, er i overensstemmelse med de på forhånd anslåede omkostninger, at ingen omkostninger dækkes to gange, og at den samlede EU-støtte ikke overstiger 100 % af de faktisk afholdte støtteberettigede omkostninger. Disse fem betingelser kræver, at:

i) beskrivelsen af foranstaltningen i den relevante gennemførelsesafgørelse klart viser, at genopretnings- og resiliensfaciliteten kun finansierer en del af projektet i kombination med andre EU-programmer eller -instrumenter

ii) medlemsstatens forudgående omkostningsoverslag for projektet som helhed viser, hvilket beløb der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten og tages i betragtning ved beregningen af omkostningerne til genopretnings- og resiliensplanen, idet det bemærkes, at andre omkostninger kan støttes af andre EU-programmer eller -instrumenter (om muligt med et vejledende beløb for sådanne EU-programmer eller -instrumenter)

iii) de relevante milepæle/mål er udformet på en måde, der kun måler bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, eventuelt gennem et budgetgennemførelsesmål

iv) medlemsstaten underretter slutmodtageren om størrelsen af bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, som slutmodtageren skal anmelde til den enhed, der gennemfører EU-programmet eller -instrumentet, der supplerer støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten

v) den enhed, der gennemfører et andet EU-program eller -instrument, der supplerer støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, på projektniveau kontrollerer, at slutmodtagerne af finansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke modtager EU-støtte til mere end 100 % af de samlede støtteberettigede omkostninger[8].

Ud over de betingelser, der er skitseret ovenfor, skal denne tilgang være i overensstemmelse med bestemmelserne i det andet EU-finansieringsinstrument og overholde statsstøttereglerne, herunder bestemmelserne om kumulering. Denne tilgang finder ikke anvendelse på de fonde,

[7] Se afsnittet i del II.V om "Komplementaritet i finansieringen og undgåelse af dobbeltfinansiering" i C/2024/4990.

[8] Hvis den anden EU-fond ikke godtgør omkostninger (Innovationsfonden), men også opererer på grundlag af et forudgående omkostningsoverslag, erstattes denne kontrol af en sammenligning af de to forudgående omkostningsoverslag fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og den anden EU-fond for at sikre, at højst 100 % af det samlede forudgående omkostningsoverslag er blevet tildelt..

der er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser, da betingelse v) er vanskelig at anvende i deres sammenhæng.

Da dobbeltfinansiering defineres som dækning af de samme omkostninger gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og et andet EU-program eller -instrument, kan der ikke forekomme dobbeltfinansiering, når en medlemsstat ikke har fremlagt et overslag over omkostningerne til en bestemt foranstaltning, da genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke dækker nogen omkostninger. Mange genopretnings- og resiliensplaner indeholder foranstaltninger, for hvilke medlemsstaten ikke har fremlagt nogen anslåede omkostninger, såkaldte "nulomkostningsforanstaltninger". Selv om medtagelsen af nulomkostningsforanstaltninger ikke øger medlemsstatens finansielle tildeling, knytter den udbetalingen af støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til opfyldelsen af de milepæle og mål, der er knyttet til gennemførelsen af disse foranstaltninger. Da genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke dækker nogen omkostninger til sådanne foranstaltninger, kan der ikke være tale om dobbeltfinansiering, selv om en anden EU-fond finansierer deres gennemførelse helt eller delvist.

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter, at medlemsstaterne skal indføre et kontrolsystem for at undgå dobbeltfinansiering, hvor Kommissionen vurderer de ordninger, der er beskrevet i genopretnings- og resiliensplanen. I praksis betyder det, at medlemsstaterne skal undgå dobbeltfinansiering, når de gennemfører genopretnings- og resiliensfaciliteten, ved:

- i deres genopretnings- og resiliensplan at medtage tilstrækkelige oplysninger og dokumentation, der klart viser, at de anslåede samlede omkostninger ved hver reform og hver investering ikke er dækket af eksisterende eller planlagt EU-finansiering. I tilfælde, hvor midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten kombineres med andre EU-midler til støtte for en foranstaltning, skal dette klart angives i de anslåede omkostninger med angivelse af den del af de anslåede omkostninger, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og den del, der finansieres af andre EU-midler
- at beskrive de procedurer, strukturer og ordninger, der er indført på nationalt og regionalt plan for at sikre, at dobbeltfinansiering undgås
- i deres genopretnings- og resiliensplan at henvise til ordningerne for overvågning af gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Hensigtsmæssigheden af de kontroller, der har til formål at forebygge, opdage og korrigere dobbeltfinansiering, overvåges under vurderingen og gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne. I forbindelse med vurderingen af planerne vurderer Kommissionen, at der ikke er tale om dobbeltfinansiering med hensyn til alle foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten samt de kontrolordninger, som medlemsstaterne

har beskrevet. Hvor det er relevant, er der fastsat specifikke revisions- og kontrolmilepæle for at afhjælpe svagheder i de nationale systemer, og de skal opfyldes som en forudsætning for at frigøre efterfølgende udbetalinger. En medlemsstats kontrolsystem vurderes igen i tilfælde af en ændring af genopretnings- og resiliensplanen. Hvis systemets oprindelige ordninger indeholder mangler, fastsættes der revisions- og kontrolmilepæle i Rådets respektive gennemførelsesafgørelse, herunder med hensyn til spørgsmål vedrørende dobbeltfinansiering. Under gennemførelsen af planerne kontrollerer Kommissionen forvaltningserklæringerne og sammendragene af de revisioner, som medlemsstaterne har indsendt sammen med betalingsanmodningerne, herunder også de kontroller, som de nationale myndigheder har foretaget for at undgå dobbeltfinansiering. Denne vurdering suppleres af systemrevisioner og efterfølgende revisioner foretaget af Kommissionen, herunder med hensyn til dobbeltfinansiering. Når dobbeltfinansiering identificeres, men ikke korrigeres af medlemsstaten, kan Kommissionen i sidste ende inddrive midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten direkte fra medlemsstaten. Da forebyggelse af dobbeltfinansiering er et centralt element i Kommissionens og medlemsstaternes kontrol- og revisionsstrategier, har Kommissionen og dens tjenestegrene fra genopretnings- og resiliensfacilitetens begyndelse[9] leveret relevant vejledning og værktøjer til at støtte de nationale myndigheder i udøvelsen af deres ansvar for at forebygge og opdage dobbeltfinansiering.

[9] Se f.eks. Kommissionens vejledning til medlemsstaterne om deres genopretnings- og resiliensplaner, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).