EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

PŘÍLOHY

[…]

ZPRÁVY KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění Nástroje pro oživení a odolnost

Příloha IV: Koncepce dvojího financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost

Doplňkovost mezi fondy Unie maximalizuje přidanou hodnotu rozpočtu Unie, což umožňuje dosáhnout dalších synergií ve srovnání s izolovaným přístupem k jednotlivým programům nebo nástrojům Unie. Evropský parlament a Rada zavedly do mnoha programů a nástrojů Unie požadavky, které mají zajistit jejich vzájemné doplňování, včetně toho, že jednotlivé projekty mohou získat podporu z více než jednoho programu nebo nástroje Unie. Ustanovení v tomto smyslu lze nalézt v několika základních aktech, jako je nařízení o společných ustanoveních[1], program Digitální Evropa[2], program Horizont Evropa[3] nebo Nástroj pro propojení Evropy[4].

Kombinace podpory v rámci Nástroje pro oživení a odolnost s finanční podporou z jiných fondů EU je stanovena v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost. Aby bylo zajištěno účinné a doplňkové vynakládání finančních prostředků Unie, článek 9 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost výslovně stanoví, že „*[r]eformy a investiční projekty mohou obdržet podporu z jiných programů a nástrojů Unie za předpokladu, že nepokrývá stejné náklady*."

Zatímco Nástroj pro oživení a odolnost je nástrojem založeným na výkonnosti, článek 9 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost zavádí pro posuzování dvojího financování přístup založený na nákladech. Nástroj pro oživení a odolnost je nástroj založený na výkonnosti, v jehož rámci je financování vázáno na dosažené výsledky, nikoli na vzniklé náklady. Výplaty jsou prováděny na základě uspokojivého splnění souboru milníků a cílů. Platby členským státům proto nepodléhají kontrolám na úrovni EU, pokud jde o náklady vynaložené na splnění těchto milníků a cílů. Odhadované náklady na všechna opatření v rámci každého plánu pro oživení a odolnost se posuzují *ex ante* pouze za účelem stanovení finančního příspěvku, který má být každému členskému státu přidělen. V tomto odhadu členský stát uvede, které náklady očekává, že budou hrazeny z Nástroje pro oživení a odolnost, a které z jiných programů nebo nástrojů Unie. Koncepce vzniklých způsobilých nákladů, která se uplatňuje v rámci většiny programů financování EU založených na nákladech, se v rámci Nástroje pro oživení a odolnost

[1] Ustanovení čl. 63 odst. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

[2] Ustanovení čl. 23 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/694 ze dne 29. dubna 2021, kterým se zřizuje program Digitální Evropa.

[3] Ustanovení čl. 15 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/695 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zřizuje program Horizont Evropa.

[4] Ustanovení čl. 19 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1153 ze dne 7. července 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro propojení Evropy.

neuplatňuje. Jak ve finančním nařízení[5], tak v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost je však koncepce dvojího financování spojena s náklady. Komise poskytla pokyny[6], v nichž vysvětluje, jak uplatňovat koncepci dvojího financování založenou na nákladech na logiku provádění Nástroje pro oživení a odolnost založenou na výkonnosti.

V rámci Nástroje pro oživení a odolnost může dojít k dvojímu financování na dvou úrovních:

- Na úrovni členských států: Členské státy jsou povinny ve svých plánech pro oživení a odolnost určit „*informace o stávajícím nebo plánovaném financování z prostředků Unie*“ (čl. 18 odst. 4 písm. l) nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost), které mají být zohledněny při odhadu nákladů *ex ante*. Po schválení plánu pro oživení a odolnost a přijetí příslušného prováděcího rozhodnutí Rady by jakákoli další podpora z jiných fondů Unie na pokrytí nákladů, které byly součástí odhadu nákladů provedeného pro plán pro oživení a odolnost, vedla k tomu, že by členský stát obdržel podporu ze dvou různých zdrojů financování Unie na pokrytí stejných nákladů.
- Na úrovni konečného příjemce: Konečný příjemce by neměl dostávat podporu na pokrytí stejných nákladů zároveň z Nástroje pro oživení a odolnost – prostřednictvím členského státu – a zároveň i z jiných fondů Unie.

Vzhledem k povaze Nástroje pro oživení a odolnost založené na výkonnosti je při kombinaci podpory z Nástroje pro oživení a odolnost s podporou z jiných fondů EU standardním přístupem jasné vymezení nákladů *ex ante* s cílem zabránit dvojímu financování. U opatření, která jsou z Nástroje pro oživení a odolnost financována pouze částečně, by členské státy měly jasně rozlišit části projektu financované z Nástroje pro oživení a odolnost a části financované z jiných fondů EU. V případě Nástroje pro oživení a odolnost musí členské státy toto rozlišení uvést při předkládání svých odhadů nákladů *ex ante*. Rozlišení nákladů *ex ante* lze provést například určením různých fází provádění spolufinancovaného projektu nebo oddělením různých nákladových položek a jejich přiřazením k příslušným nástrojům financování EU.

Za určitých podmínek je však povoleno poměrné rozdělení nákladů. Za výjimečných okolností, kdy jasné rozlišení nákladů není proveditelné nebo je nadměrně zatěžující[7], lze opatření podpořit na poměrném základě. V rámci tohoto přístupu financuje každý fond EU předem stanovený podíl celkových nákladů. Zvláštní podmínky stanovené v pokynech Komise členským

[5] Ustanovení článku 191 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

[6] Zahrnuje pokyny útvarů Komise členským státům k jejich plánům obnovy a odolnosti, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618 Sdělení Komise – Pokyny k plánům pro oživení a odolnost (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Viz část II.V oddíl „Doplňkovost financování a zamezení dvojímu financování“ v dokumentu C/2024/4990.

státům zajišťují, aby výstup/výsledek měřený v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a z tohoto nástroje financovaný byl v souladu s náklady odhadovanými *ex ante*, aby žádné náklady nebyly hrazeny dvakrát a aby celková podpora EU nepřesáhla 100 % skutečně vynaložených způsobilých nákladů. Těchto pět podmínek vyžaduje následující:

i) popis opatření v příslušném prováděcím rozhodnutí Rady jasně uvádí, že z Nástroje pro oživení a odolnost se financuje pouze část projektu v kombinaci s jinými programy nebo nástroji Unie;

ii) v předběžných odhadech nákladů předložených členským státem pro celý projekt je stanoveno, jaká částka je financována z Nástroje pro oživení a odolnost a zohledněna při výpočtu nákladů na plán pro oživení a odolnost, přičemž se konstatuje, že ostatní náklady by mohly být podpořeny z jiných programů nebo nástrojů Unie (pokud možno s uvedením orientační částky za tyto programy nebo nástroje Unie);

iii) příslušné milníky / dotčené cíle jsou navrženy způsobem, který měří pouze příspěvek z Nástroje pro oživení a odolnost, případně i prostřednictvím cíle plnění rozpočtu;

iv) členský stát oznámí konečnému příjemci výši příspěvku z Nástroje pro oživení a odolnost, již musí konečný příjemce vykázat subjektu provádějícímu program nebo nástroj Unie, kterým se podpora z Nástroje pro oživení a odolnost doplňuje;

v) subjekt provádějící jakýkoli jiný program nebo nástroj Unie doplňující podporu z Nástroje pro oživení a odolnost je schopen na úrovni projektu ověřit, že koneční příjemci finančních prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost neobdrží podporu Unie na více než 100 % celkových způsobilých nákladů[8].

Kromě výše uvedených podmínek musí být tento přístup v souladu s ustanoveními jiného dotčeného nástroje financování EU a musí být v souladu s pravidly státní podpory včetně ustanovení o kumulaci. Tento přístup se nevztahuje na fondy, které se řídí nařízením o společných ustanoveních, vzhledem k tomu, že podmínka dle bodu v) je v jejich kontextu obtížně použitelná.

Vzhledem k tomu, že dvojí financování je definováno jako krytí stejných nákladů z Nástroje pro oživení a odolnost a z jiného programu nebo nástroje Unie, nemůže dojít k dvojímu financování, pokud členský stát nepředložil odhadované náklady na konkrétní opatření, protože Nástroj pro oživení a odolnost nehradí žádné náklady. Řada plánů pro oživení a odolnost obsahuje opatření, u nichž členský stát nepředložil žádné odhadované náklady, tzv. „opatření s nulovými náklady“. Zahrnutí opatření s nulovými náklady sice nezvyšuje finanční příděl členského státu, ale váže vyplácení podpory z Nástroje pro oživení a odolnost na dosažení milníků a cílů spojených s prováděním těchto opatření. Vzhledem k tomu, že Nástroj pro oživení a odolnost nepokrývá žádné náklady na tato opatření, nemůže dojít k

[8] V případech, kdy jiné financování z prostředků EU neproplácí náklady (Inovační fond), ale rovněž probíhá na základě jejich předběžného odhadu, se tato kontrola nahrazuje porovnáním obou předběžných odhadů nákladů ze strany Nástroje pro oživení a odolnost a z jiného fondu EU, aby se zajistilo, že nebylo přiděleno více než 100 % celkových předem odhadovaných nákladů.

dvojímu financování, a to ani v případě, že jejich provádění částečně nebo zcela financuje jiný fond EU.

Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost stanoví, že členské státy by měly zavést kontrolní systém s cílem zabránit dvojímu financování, pokud Komise posoudí opatření popsaná v plánu pro oživení a odolnost. V praxi to znamená, že členské státy musí při provádění Nástroje pro oživení a odolnost zabránit dvojímu financování tím, že:

- zahrnou do svého plánu pro oživení a odolnost dostatečné informace a důkazy, které jasně prokazují, že výše odhadovaných celkových nákladů na každou reformu a každou investici není kryta v rámci stávajícího nebo plánovaného financování z prostředků Unie. V případech, kdy jsou finanční prostředky z Nástroje pro oživení a odolnost kombinovány s dalšími fondy EU na podporu určitého opatření, je třeba to jasně uvést v odhadovaných nákladech s určením, jaká část odhadovaných nákladů je financována z Nástroje pro oživení a odolnost a jaká z jiných fondů EU,
- podrobně popíší postupy, struktury a opatření stanovená na vnitrostátní a regionální úrovni, jejichž cílem je zabránit dvojímu financování, a
- odkážou ve svém plánu pro oživení a odolnost na opatření pro monitorování provádění Nástroje pro oživení a odolnost.

V průběhu posuzování a provádění plánů pro oživení a odolnost je sledována přiměřenost kontrol určených k prevenci, odhalování a nápravě dvojího financování. Při posuzování plánů Komise posuzuje neexistenci dvojího financování u všech opatření Nástroje pro oživení a odolnost, jakož i kontrolní opatření popsaná členskými státy V příslušných případech jsou stanoveny konkrétní milníky auditu a kontroly k odstranění nedostatků ve vnitrostátních systémech, jejichž splnění je podmínkou pro uvolnění následných plateb. Kontrolní systém členského státu je v případě změny plánu pro oživení a odolnost znovu posouzen. Pokud původní opatření systému obsahují nedostatky, jsou v příslušném prováděcím rozhodnutí Rady stanoveny milníky auditu a kontroly, a to i pro otázky týkající se dvojího financování. Během provádění plánů Komise ověřuje prohlášení řídicího subjektu a shrnutí auditů předložených členskými státy spolu s žádostmi o platbu, přičemž se rovněž zabývá kontrolami prováděnými vnitrostátními orgány s cílem zabránit dvojímu financování. Toto posouzení doplňují systémové audity a audity *ex post* prováděné Komisí, včetně auditů týkajících se dvojího financování. Pokud je zjištěno dvojí financování, avšak členský stát jej nenapraví, může Komise v konečném důsledku vymáhat prostředky z Nástroje pro oživení a odolnost přímo od členského státu. Vzhledem k tomu, že předcházení dvojímu financování je klíčovým prvkem kontrolních a auditních strategií Komise a členských států, poskytovala Komise a její útvary od počátečních fází Nástroje pro oživení a

odolnost[9] příslušné pokyny a nástroje na podporu vnitrostátních orgánů při výkonu jejich odpovědnosti za předcházení dvojímu financování a jeho odhalování.

[9] Viz například pokyny Komise členským státům k jejich plánům pro oživení a odolnost, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).