KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.10.2024 r.
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ZAŁĄCZNIK

do

SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Załącznik IV: Koncepcja podwójnego finansowania w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Wzajemna komplementarność funduszy unijnych maksymalizuje wartość dodaną budżetu Unii, co pozwala na osiągnięcie dodatkowych synergii, w przeciwieństwie do odizolowanego podejścia do każdego programu lub instrumentu unijnego. Parlament Europejski i Rada wprowadziły w przypadku wielu unijnych programów i instrumentów wymogi pozwalające zapewnić ich wzajemne uzupełnianie się, np. umożliwienie otrzymywania na poszczególne projekty wsparcia z więcej niż jednego programu lub instrumentu unijnego. Przepisy w tym zakresie można znaleźć w kilku podstawowych aktach prawnych, takich jak rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów[1], program „Cyfrowa Europa"[2], „Horyzont Europa"[3] czy instrument „Łącząc Europę"[4].

Połączenie wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ze wsparciem finansowym z innych funduszy UE przewidziano w rozporządzeniu w sprawie RRF. Aby zapewnić skuteczne i komplementarne wdrażanie funduszy unijnych, w art. 9 rozporządzenia w sprawie RRF wyraźnie przewidziano, że „reformy i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie w ramach innych programów i instrumentów unijnych, pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów."

Chociaż RRF jest instrumentem opartym na wynikach, w art. 9 rozporządzenia w sprawie RRF wprowadzono podejście oparte na kosztach na potrzeby oceny podwójnego finansowania. RRF jest instrumentem opartym na wynikach, w ramach którego finansowanie jest powiązane z osiągniętymi rezultatami, a nie z poniesionymi kosztami. Wypłat dokonuje się w oparciu o osiągnięcie w zadowalający sposób szeregu kamieni milowych i wartości docelowych. Płatności na rzecz państw członkowskich nie podlegają zatem kontrolom na szczeblu UE w zakresie kosztów poniesionych w celu osiągnięcia tych kamieni milowych i wartości docelowych. Szacunkowe koszty wszystkich działań w ramach każdego planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) ocenia się *ex ante* wyłącznie w celu ustalenia wkładu

[1] Art. 63 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

[2] Art. 23 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/694 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program „Cyfrowa Europa".

[3] Art. 15 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa".

[4] Art. 19 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę".

finansowego, który ma zostać przyznany każdemu państwu członkowskiemu. W szacunkach tych państwo członkowskie wskazuje, które koszty spodziewa się pokryć z RRF, a które z innych programów lub instrumentów unijnych. Koncepcja poniesionych kosztów kwalifikowalnych, która jest stosowana w większości programów finansowania UE opartych na kosztach, nie ma zastosowania w ramach RRF. Zarówno jednak w rozporządzeniu finansowym[5], jak i w rozporządzeniu w sprawie RRF koncepcja podwójnego finansowania jest powiązana z kosztami. Komisja przedstawiła wytyczne[6] wyjaśniające, w jaki sposób zastosować opartą na kosztach koncepcję podwójnego finansowania do opartej na wynikach logiki wdrażania RRF.

W ramach RRF podwójne finansowanie może mieć miejsce na dwóch poziomach:

- Na poziomie państw członkowskich: Państwa członkowskie są zobowiązane do określenia w swoich RRP „[informacji] na temat istniejącego lub planowanego finansowania unijnego" (art. 18 ust. 4 lit. l) rozporządzenia w sprawie RRF), które należy uwzględnić w szacunkach *ex ante* kosztów. Po zatwierdzeniu RRP i przyjęciu odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady każde dodatkowe wsparcie z innych funduszy unijnych na pokrycie kosztów, które były częścią szacunków kosztów przeprowadzonych na potrzeby RRP, skutkowałoby otrzymaniem przez państwo członkowskie wsparcia z dwóch różnych unijnych źródeł finansowania na pokrycie tych samych kosztów.
- Na poziomie ostatecznego odbiorcy: odbiorca końcowy nie powinien otrzymywać wsparcia na pokrycie tych samych kosztów zarówno z RRF – za pośrednictwem państwa członkowskiego – jak i z innych funduszy unijnych.

Ze względu na oparty na wynikach charakter RRF przy łączeniu wsparcia z RRF ze wsparciem z innych funduszy UE jasne określenie kosztów ex ante jest podejściem domyślnym w celu uniknięcia podwójnego finansowania. W przypadku działań, które są tylko częściowo finansowane z RRF, państwa członkowskie powinny wyraźnie rozgraniczyć części projektów, które są finansowane z RRF, od tych, które są finansowane z innych funduszy UE. W przypadku RRF państwa członkowskie muszą wskazać to rozgraniczenie przy przedkładaniu swoich szacunków kosztów *ex ante*. Koszty *ex ante* można określić na przykład poprzez wskazanie odrębnych etapów realizacji współfinansowanego projektu lub poprzez rozdzielenie różnych pozycji kosztów i przypisanie ich do odpowiednich instrumentów finansowania UE.

Pod pewnymi warunkami dopuszcza się jednak proporcjonalny podział kosztów. W wyjątkowych okolicznościach, gdy jasne określenie kosztów nie jest wykonalne lub byłoby

[5] Art. 191 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.

[6] Obejmuje to wytyczne służb Komisji dla państw członkowskich dotyczące ich planów odbudowy i zwiększania odporności, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_pl), C/2024/4618 Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

nadmiernie uciążliwe[7], działania mogą być wspierane proporcjonalnie. Zgodnie z tym podejściem każdy fundusz UE finansuje określoną z góry część całkowitych kosztów. Szczegółowe warunki określone w wytycznych Komisji dla państw członkowskich gwarantują, że produkt lub rezultat mierzony i finansowany w ramach RRF odpowiada kosztom oszacowanym *ex ante*, a także, że żadne koszty nie zostaną pokryte dwukrotnie, a łączne wsparcie UE nie przekroczy 100 % faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowalnych. Te pięć warunków zawiera wymóg, aby:

(i) w opisie środka w odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady wyraźnie wskazano, że z RRF finansuje się jedynie część projektu w połączeniu z innymi programami lub instrumentami unijnymi;

(ii) w obliczonych *ex ante* szacunkowych kosztach całego projektu przedstawionych przez państwo członkowskie określono, jaką kwotę finansuje się z RRF i uwzględnia się na potrzeby kalkulacji kosztów RRP, a jednocześnie wskazano, że inne koszty można pokryć w ramach innych programów lub instrumentów unijnych (i w miarę możliwości podano orientacyjną kwotę kosztów, które można pokryć w ten sposób);

(iii) odpowiednie kamienie milowe/wartości docelowe opracowano w taki sposób, aby mierzyły wyłącznie wkład z RRF, na przykład za pomocą celu wykonania budżetu;

(iv) państwo członkowskie powiadomiło o kwocie wkładu z RRF ostatecznego odbiorcę, który musi ją zgłosić podmiotowi wdrażającemu inny program unijny lub instrument uzupełniający wsparcie z RRF;

(v) podmiot wdrażający jakikolwiek inny unijny program lub instrument uzupełniający wsparcie z RRF był w stanie zweryfikować na poziomie projektu, czy ostateczni odbiorcy finansowania w ramach RRF nie otrzymują od Unii wsparcia przekraczającego 100 % łącznych kosztów kwalifikowalnych[8].

Oprócz warunków przedstawionych powyżej podejście to musi być zgodne z przepisami odpowiedniego innego instrumentu finansowania UE oraz z zasadami pomocy państwa, w tym z przepisami dotyczącymi kumulacji pomocy. Podejście to nie ma zastosowania do funduszy objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, ponieważ w ich przypadku trudno byłoby zastosować warunek (v).

Ponieważ podwójne finansowanie definiuje się jako pokrywające te same koszty z RRF i z innego programu lub instrumentu unijnego, nie może dojść do podwójnego finansowania, jeżeli państwo członkowskie nie przedstawiło szacunkowych kosztów dla danego działania, ponieważ RRF nie pokrywa żadnych kosztów. Wiele RRP zawiera działania, w odniesieniu do których państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych

[7] Zob. część II sekcja V „Komplementarność finansowania oraz unikanie podwójnego finansowania" w C/2024/4990.

[8] W przypadkach, w których inne finansowanie UE nie polega na zwrocie kosztów (Fundusz Innowacyjny), ale również opiera się na szacunkach kosztów *ex ante*, kontrolę tę zastępuje się porównaniem szacunkowych kosztów *ex ante* pokrywanych z RRF i z innych funduszy UE, aby zapewnić, że przydzielone finansowanie nie przekracza 100 % łącznych szacunkowych kosztów *ex ante*.

szacunkowych kosztów, tzw. „działania o zerowych kosztach". Chociaż uwzględnienie działań o zerowych kosztach nie zwiększa alokacji finansowej państwa członkowskiego, to jednak wypłata wsparcia z RRF jest powiązana z osiągnięciem kamieni milowych i wartości docelowych związanych z realizacją tych działań. Ponieważ RRF nie pokrywa żadnych kosztów takich działań, nie można mówić o podwójnym finansowaniu, nawet jeśli inny fundusz UE finansuje ich wdrożenie w całości lub w części.

Rozporządzenie w sprawie RRF stanowi, że państwa członkowskie powinny wprowadzić system kontroli w celu uniknięcia podwójnego finansowania. W ramach tego systemu Komisja ocenia ustalenia opisane w planie odbudowy i zwiększania odporności. W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie są zobowiązane do unikania podwójnego finansowania przy wdrażaniu RRF poprzez:

- uwzględnienie w RRP wystarczających informacji i dowodów wyraźnie wskazujących, że kwota szacunkowych łącznych kosztów każdej reformy i każdej inwestycji nie jest objęta istniejącym lub planowanym finansowaniem unijnym. W przypadkach gdy finansowanie z RRF jest łączone z innymi funduszami UE w celu wsparcia danego działania, należy to wyraźnie zaznaczyć w szacunkowych kosztach oraz rozdzielić część szacunkowych kosztów finansowaną z RRF od części finansowanej z innych funduszy UE;
- szczegółowe określenie procedur, struktur i ustaleń przyjętych na szczeblu krajowym i regionalnym w celu uniknięcia podwójnego finansowania oraz
- odniesienie w RRP do ustaleń dotyczących monitorowania wdrażania RRF.

Adekwatność kontroli mających na celu zapobieganie podwójnemu finansowaniu, wykrywanie i korygowanie go jest monitorowana w trakcie oceny i wdrażania RRP. Podczas oceny planów Komisja ocenia brak podwójnego finansowania wszystkich działań w ramach RRF, a także ustalenia dotyczące kontroli opisane przez państwa członkowskie. W stosownych przypadkach ustalane są konkretne cele pośrednie dotyczące audytu i kontroli w celu wyeliminowania niedociągnięć w systemach krajowych, które to cele muszą być spełnione jako warunek wstępny odblokowania kolejnych wypłat. System kontroli państwa członkowskiego jest oceniany ponownie w przypadku zmiany RRP. Jeżeli pierwotne ustalenia systemu zawierają niedociągnięcia, w odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady określa się kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli, w tym w odniesieniu do kwestii związanych z podwójnym finansowaniem. Podczas wdrażania planów Komisja weryfikuje deklaracje zarządcze i podsumowania audytów przedłożone przez państwa członkowskie wraz z wnioskami o płatność, obejmujące również kontrole przeprowadzane przez organy krajowe w celu uniknięcia podwójnego finansowania. Uzupełnieniem tej oceny są audyty systemowe i *ex post* przeprowadzane przez Komisję, w tym dotyczące podwójnego finansowania. Ostatecznie w przypadku stwierdzenia podwójnego finansowania, które nie zostało skorygowane przez

państwo członkowskie, Komisja może odzyskać środki z RRF bezpośrednio od państwa członkowskiego. Ponieważ zapobieganie podwójnemu finansowaniu jest kluczowym elementem strategii kontroli i audytu Komisji i państw członkowskich, Komisja i jej służby od wczesnych etapów RRF[9] zapewniają odpowiednie wytyczne i narzędzia, aby wspierać organy krajowe w wypełnianiu ich obowiązków w zakresie zapobiegania podwójnemu finansowaniu i jego wykrywania.

[9] Zob. na przykład wytyczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące ich planów odbudowy i zwiększania odporności, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_pl).