EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

BIJLAGE

bij

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Bijlage IV: Het begrip dubbele financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Door complementariteit tussen de fondsen van de Unie te bewerkstelligen, kan de toegevoegde waarde van de begroting van de Unie worden gemaximaliseerd en kunnen extra synergieën worden bereikt vergeleken met een afzonderlijke benadering van elk programma of instrument van de Unie. Het Europees Parlement en de Raad hebben in veel programma's en instrumenten van de Unie vereisten opgenomen die ervoor moeten zorgen dat zij elkaar aanvullen, onder meer door toe te staan dat individuele projecten steun ontvangen uit meer dan één programma of instrument van de Unie. Bepalingen van deze strekking zijn te vinden in verschillende basishandelingen, zoals de verordening gemeenschappelijke bepalingen[1], Digitaal Europa[2], Horizon Europa[3] en de CEF[4].

De RRF-verordening voorziet in de mogelijkheid om steun in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te combineren met financiële steun uit andere EU-fondsen. Om een efficiënte en complementaire uitvoering van de fondsen van de Unie te waarborgen, is in artikel 9 van de RRF-verordening het volgende bepaald: *"Voor hervormings- en investeringsprojecten kan steun uit andere programma's en instrumenten van de Unie worden ontvangen, voor zover deze steun niet dezelfde kosten dekt"*.

Hoewel de herstel- en veerkrachtfaciliteit een prestatiegericht instrument is, voorziet artikel 9 van de RRF-verordening in een op kosten gebaseerde aanpak voor de beoordeling van dubbele financiering. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een prestatiegericht instrument waarbij de financiering gekoppeld wordt aan de behaalde resultaten en niet aan de gemaakte kosten. Uitbetalingen worden gedaan op basis van de bevredigende verwezenlijking van een reeks mijlpalen en streefdoelen. De betalingen aan de lidstaten zijn daarom niet onderworpen aan controles op EU-niveau van de kosten die zijn gemaakt om die mijlpalen en streefdoelen te bereiken. De geraamde kosten van alle maatregelen in het kader van elk herstel- en veerkrachtplan worden vooraf beoordeeld met als enig doel de financiële bijdrage vast te stellen die voor elke lidstaat moet worden vastgelegd. In deze raming geeft de lidstaat aan welke kosten naar verwachting door de herstel- en veerkrachtfaciliteit zullen worden gedekt en welke kosten door andere programma's of instrumenten van de Unie zullen

[1] Artikel 63, lid 9, van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

[2] Artikel 23, lid 1, van Verordening (EU) 2021/694 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het programma Digitaal Europa.

[3] Artikel 15, lid 4, van Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van Horizon Europa.

[4] Artikel 19, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1153 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility.

worden gedekt. Het begrip "gemaakte subsidiabele kosten", dat in de meeste op kosten gebaseerde EU-financieringsprogramma's wordt gehanteerd, is niet van toepassing in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Zowel in het Financieel Reglement[5] als in de RRF-verordening is het begrip "dubbele financiering" echter gekoppeld aan kosten. De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt[6], waarin wordt uitgelegd hoe het op kosten gebaseerde begrip van dubbele financiering moet worden toegepast op de prestatiegerichte uitvoeringslogica van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

In het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit kan dubbele financiering op twee niveaus plaatsvinden:

- Op het niveau van de lidstaten: De lidstaten moeten in hun herstel- en veerkrachtplannen *"informatie over bestaande of geplande Uniefinanciering"* opnemen (artikel 18, lid 4, punt l), van de RRF-verordening), waarmee rekening moet worden gehouden bij de voorafgaande raming van de kosten. Indien na de goedkeuring van het herstel- en veerkrachtplan en de vaststelling van het desbetreffende uitvoeringsbesluit van de Raad aanvullende steun wordt toegekend uit andere fondsen van de Unie ter dekking van kosten die deel uitmaken van de kostenraming voor het herstel- en veerkrachtplan, zou dit ertoe leiden dat de lidstaat steun uit twee verschillende financieringsbronnen van de Unie ontvangt voor dezelfde kosten.
- Op het niveau van de eindontvanger: een eindontvanger mag niet tegelijkertijd steun ontvangen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit — via de lidstaat — en uit andere fondsen van de Unie om dezelfde kosten te dekken.

Vanwege de prestatiegerichte aard van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is een duidelijke afbakening van de vooraf geraamde kosten de standaardbenadering om dubbele financiering te voorkomen wanneer steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gecombineerd wordt met steun uit andere EU-fondsen. Voor maatregelen die slechts gedeeltelijk uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, moeten de lidstaten duidelijk onderscheid maken tussen de onderdelen van projecten die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd en die welke uit andere EU-fondsen worden gefinancierd. Voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten de lidstaten deze verdeling duidelijk maken wanneer zij hun vooraf gemaakte kostenramingen indienen. Een voorafgaande kostenafbakening kan bijvoorbeeld worden verricht door onderscheid te maken tussen

[5] Artikel 191 van Verordening (EU) nr. 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (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 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.

[6] De richtsnoeren van de diensten van de Commissie voor de lidstaten met betrekking tot hun plannen voor herstel en veerkracht, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), en Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor plannen voor herstel en veerkracht, C/2024/4618 (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

verschillende uitvoeringsfasen van een medegefinancierd project of door verschillende kostenposten te scheiden en deze toe te wijzen aan de respectieve financieringsinstrumenten van de EU.

Een verdeling van de kosten naar rato is echter onder bepaalde voorwaarden toegestaan. In uitzonderlijke omstandigheden, wanneer een duidelijke afbakening van de kosten niet haalbaar of te omslachtig is[7], kunnen maatregelen op pro-rata-basis worden gesteund. Bij deze aanpak financiert elk EU-fonds een vooraf bepaald deel van de totale kosten. De specifieke voorwaarden die in de richtsnoeren van de Commissie aan de lidstaten worden gesteld, zorgen ervoor dat de in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gemeten en gefinancierde output/resultaten overeenkomen met de vooraf geraamde kosten, zodat kosten niet tweemaal worden vergoed en de totale EU-steun niet meer bedraagt dan 100 % van de daadwerkelijk gemaakte subsidiabele kosten. Deze vijf voorwaarden zijn:

(i) in de beschrijving van de maatregel in het relevante uitvoeringsbesluit van de Raad wordt duidelijk aangegeven dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit slechts een deel van het project financiert, in combinatie met andere programma's of instrumenten van de EU;

(ii) in de voorafgaande kostenraming die voor het gehele project is aangeleverd door de lidstaat wordt het bedrag vermeld dat wordt gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de kosten van het herstel- en veerkrachtplan, en wordt aangegeven dat andere kosten mogelijk zullen worden gedekt door andere programma's of instrumenten van de EU (indien mogelijk met een indicatief bedrag voor dergelijke programma's en instrumenten van de EU);

(iii) de desbetreffende mijlpalen/streefdoelen zijn zo opgesteld dat alleen de bijdrage van de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt gemeten, mogelijk door middel van een streefcijfer voor begrotingsuitvoering;

(iv) de lidstaat stelt de eindontvanger in kennis van het bedrag van de bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat de eindontvanger moet opgeven bij de entiteit die het programma of instrument van de EU uitvoert waarmee de steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt aangevuld;

(v) de entiteit die een ander programma of instrument van de EU uitvoert dat de steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit aanvult, kan op projectniveau nagaan of de eindontvangers van financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen EU-steun ontvangen voor meer dan 100 % van de totale subsidiabele kosten[8].

[7] Zie deel II, afdeling V, over "Complementariteit van de financiering en vermijden van dubbele financiering" in C/2024/4990.

[8] Indien de andere EU-financiering geen kosten vergoedt (Innovatiefonds) maar ook werkt op basis van voorafgaande kostenramingen, wordt deze controle vervangen door een vergelijking van de twee voorafgaande kostenramingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het andere EU-fonds om te garanderen dat niet meer dan 100 % van de totale voorafgaande kostenraming is toegewezen.

In aanvulling op de hierboven vermelde voorwaarden, moet deze benadering in overeenstemming zijn met de bepalingen van de andere EU-financieringsinstrumenten in kwestie en voldoen aan de staatssteunregels, onder meer aan de bepalingen inzake cumulering. Deze benadering is niet van toepassing op fondsen waarvoor de verordening gemeenschappelijke bepalingen geldt, aangezien voorwaarde v) in dat kader lastig toe te passen is.

Aangezien dubbele financiering wordt gedefinieerd als het dekken van dezelfde kosten door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en een ander programma of instrument van de Unie, kan er geen sprake zijn van dubbele financiering wanneer een lidstaat geen geraamde kosten voor een bepaalde maatregel heeft vastgesteld, aangezien de herstel- en veerkrachtfaciliteit dan geen kosten dekt. Veel herstel- en veerkrachtplannen bevatten maatregelen waarvoor de lidstaat geen geraamde kosten heeft vastgesteld, de zogenaamde "nulkostenmaatregelen". Hoewel de opname van nulkostenmaatregelen niet leidt tot verhoging van de financiële toewijzing van een lidstaat, is de uitbetaling van steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gekoppeld aan de verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen die verband houden met de uitvoering van deze maatregelen. Aangezien de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor dergelijke maatregelen geen kosten dekt, kan er geen sprake zijn van dubbele financiering, ook al financiert een ander EU-fonds de uitvoering ervan geheel of gedeeltelijk.

In de RRF-verordening is bepaald dat de lidstaten een controlesysteem moeten opzetten om dubbele financiering te voorkomen, waarbij de Commissie de in het herstel- en veerkrachtplan beschreven regelingen beoordeelt. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dubbele financiering moeten voorkomen door:

- in hun herstel- en veerkrachtplan voldoende informatie en bewijsmateriaal op te nemen waaruit duidelijk blijkt dat de geraamde totale kosten van elke hervorming en investering niet worden gedekt door bestaande of geplande Uniefinanciering. In gevallen waarin RRF-financiering wordt gecombineerd met andere EU-fondsen om een maatregel te steunen, moet dit duidelijk worden aangegeven in de geraamde kosten, met vermelding van het deel van de geraamde kosten dat door de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt gefinancierd en het deel dat uit andere EU-fondsen wordt gefinancierd;
- de procedures, structuren en regelingen te specificeren die op nationaal en regionaal niveau zijn gecreëerd om dubbele financiering te voorkomen; en
- in hun herstel- en veerkrachtplannen aan te geven wat voor regelingen worden gebruikt om de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te monitoren.

Tijdens de beoordeling en uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen wordt voortdurend nagegaan of de controles die bedoeld zijn om dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en te corrigeren toereikend zijn. Tijdens de beoordeling van de plannen beoordeelt de Commissie voor alle RRF-maatregelen of er sprake is van dubbele financiering, alsook de door de lidstaten beschreven controleregelingen. In voorkomend geval worden er specifieke audit- en controlemijlpalen vastgesteld om tekortkomingen in de nationale systemen te corrigeren, die moeten worden verwezenlijkt als voorwaarde om in een later stadium tot uitbetaling te kunnen overgaan. Het controlesysteem van een lidstaat wordt opnieuw beoordeeld in geval van een wijziging van het herstel- en veerkrachtplan. Indien de oorspronkelijke controleregelingen tekortkomingen vertonen, worden in het desbetreffende uitvoeringsbesluit van de Raad audit- en controlemijlpalen vastgesteld, ook voor aspecten die verband houden met dubbele financiering. Tijdens de uitvoering van de plannen verifieert de Commissie de beheersverklaringen en overzichten van controles die de lidstaten samen met betalingsverzoeken hebben ingediend, inclusief de controles die door de nationale autoriteiten zijn uitgevoerd om dubbele financiering te voorkomen. Deze beoordeling wordt aangevuld met systeemaudits en controles achteraf door de Commissie, onder meer met betrekking tot dubbele financiering. Wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van dubbele financiering, maar deze niet door de lidstaat wordt gecorrigeerd, kan de Commissie in laatste instantie middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit rechtstreeks van de lidstaat terugvorderen. Aangezien het voorkomen van dubbele financiering een essentieel onderdeel is van de controle- en auditstrategieën van de Commissie en de lidstaten, hebben de Commissie en haar diensten sinds de eerste fasen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit relevante richtsnoeren en hulpmiddelen verstrekt[9] om de nationale autoriteiten te ondersteunen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheid om dubbele financiering te voorkomen en op te sporen.

[9] Zie bijvoorbeeld de richtsnoeren van de Commissie voor de lidstaten met betrekking tot hun plannen voor herstel en veerkracht, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).