EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.10.10.
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

MELLÉKLET

a következőhöz:

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásáról

IV. melléklet: A kettős finanszírozás koncepciója a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében

Az uniós alapok közötti kiegészítő jelleg maximalizálja az uniós költségvetés hozzáadott értékét, lehetővé téve további szinergiák elérését az egyes uniós programok vagy eszközök elszigetelt megközelítéséhez képest. Az Európai Parlament és a Tanács számos uniós programban és eszközben követelményeket vezetett be annak biztosítása érdekében, hogy azok kiegészítsék egymást, többek között azáltal, hogy lehetővé teszik az egyes projektek számára, hogy egynél több uniós programból vagy eszközből kapjanak támogatást. Erre vonatkozó rendelkezéseket számos alap-jogiaktus tartalmaz, például a közös rendelkezésekről szóló rendelet[1], a Digitális Európa[2], a Horizont[3] vagy az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz[4].

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében nyújtott támogatás más uniós alapokból származó pénzügyi támogatással való kombinálásáról az RRF-rendelet rendelkezik. Az uniós források hatékony és egymást kiegészítő végrehajtásának biztosítása érdekében az RRF-rendelet 9. cikke kifejezetten előírja, hogy „*a reformok és a beruházási projektek támogatásban részesülhetnek más uniós programokból és eszközökből, feltéve, hogy az ilyen támogatás nem ugyanazon költségeket fedezi*”.

Míg az RRF teljesítményalapú eszköz, az RRF-rendelet 9. cikke költségalapú megközelítést vezet be a kettős finanszírozás értékelésére. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítményalapú eszköz, amelynek keretében a finanszírozás az elért eredményekhez, nem pedig a felmerült költségekhez kapcsolódik. A kifizetések a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésén alapulnak. A tagállamok részére teljesített kifizetések ezért nem tartoznak az említett mérföldkövek és célok teljesítése során felmerült költségek uniós szintű ellenőrzésének hatálya alá. Az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervek valamennyi intézkedésének becsült költségeit előzetesen értékelik, kizárólag abból a célból, hogy meghatározzák az egyes tagállamok számára lekötendő pénzügyi hozzájárulást. Ebben a becslésben a tagállam jelzi, hogy várhatóan milyen költségeket fog fedezni az RRF-ből, és mely költségeket más uniós programokból vagy eszközökből. A felmerült elszámolható költségek fogalma, amelyet a legtöbb költségalapú uniós finanszírozási program esetében alkalmaznak,

[1] Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet 63. cikkének (9) bekezdése.

[2] Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról szóló, 2021. április 29-i (EU) 2021/694 európai parlamenti és tanácsi rendelet 23. cikkének (1) bekezdése.

[3] A Horizont Európa létrehozásáról szóló, 2021. április 28-i (EU) 2021/695 európai parlamenti és tanácsi rendelet 15. cikkének (4) bekezdése.

[4] Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról szóló, 2021. július 7-i (EU) 2021/1153 európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikkének (1) bekezdése.

az RRF keretében nem alkalmazandó. A kettős finanszírozás fogalma azonban mind a költségvetési rendeletben[5], mind az RRF-rendeletben a költségekhez kapcsolódik. A Bizottság iránymutatást[6] nyújtott, amelyben kifejti, hogy a kettős finanszírozás költségalapú koncepcióját hogyan kell alkalmazni az RRF teljesítményalapú végrehajtási logikájára.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kettős finanszírozásra két szinten kerülhet sor:

- Tagállami szinten: A tagállamoknak helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben meg kell határozniuk *„a meglévő vagy tervezett uniós finanszírozásra vonatkozó információkat”* (az RRF-rendelet 18. cikke (4) bekezdésének l) pontja), amelyeket figyelembe kell venni a költségek előzetes becslése során. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv jóváhagyását és a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozat elfogadását követően a helyreállítási és rezilienciaépítési terv tekintetében elvégzett költségbecslés részét képező költségek fedezésére más uniós alapokból nyújtott bármely további támogatás azt eredményezné, hogy a tagállam két különböző uniós finanszírozási forrásból kapna támogatást ugyanazon költségek fedezésére.
- A végső kedvezményezettek szintjén: a végső kedvezményezett nem kaphat támogatást ugyanazon költségek fedezésére mind az RRF-ből – a tagállamon keresztül –, mind pedig más uniós alapokból.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítményalapú jellege miatt az RRF-ből nyújtott támogatás más uniós alapokból származó támogatással való kombinálása esetén a kettős finanszírozás elkerülését célzó alapértelmezett megközelítés az egyértelmű előzetes költségelkülönítés. A csak részben az RRF-ből finanszírozott intézkedések esetében a tagállamoknak egyértelműen el kell különíteniük az RRF-ből és a más uniós alapokból finanszírozott projektrészeket. Az RRF esetében a tagállamoknak az előzetes költségbecsléseik benyújtásakor jelezniük kell ezt az elkülönítést. A költségek előzetes elkülönítése megvalósítható például egy társfinanszírozott projekt különálló végrehajtási szakaszainak meghatározásával vagy a különböző költségtételek elkülönítésével és a vonatkozó uniós finanszírozási eszközökhöz való hozzárendelésével.

Bizonyos feltételek mellett azonban megengedett a költségek arányos felosztása. Kivételes körülmények között, ha a költségek egyértelmű elkülönítése nem megvalósítható vagy

[5] Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 191. cikke.

[6] Ez magában foglalja a Bizottság szolgálatainak iránymutatását a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveiről, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), valamint a C/2024/4618 bizottsági közleményt (Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekhez) (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

túlzottan megterhelő[7], az intézkedések arányosan támogathatók. E megközelítés szerint minden uniós alap az összköltség előre meghatározott részét finanszírozza. A Bizottság által a tagállamoknak nyújtott iránymutatásban meghatározott egyedi feltételek biztosítják, hogy az RRF keretében értékelt és finanszírozott output/eredmény összhangban legyen az előzetesen becsült költségekkel, hogy ne kerülhessen sor a költségek kettős finanszírozására, és hogy az uniós támogatás teljes összege ne haladja meg a ténylegesen felmerült elszámolható költségek 100 %-át. Ez az öt feltétel a következőket követeli meg:

i. az intézkedésnek a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozatban szereplő leírásában egyértelműen jelzik, hogy az RRF a projektnek csak egy részét finanszírozza más uniós programokkal vagy eszközökkel kombinálva;

ii. a tagállam által a projekt egészére benyújtott előzetes költségbecslések meghatározzák, hogy az RRF-ből milyen összeget finanszíroznak és vesznek figyelembe a helyreállítási és rezilienciaépítési terv költségszámítása során, megjegyezve ugyanakkor, hogy az egyéb költségek más uniós programokból vagy eszközökből is támogathatók (lehetőség szerint feltüntetve egy indikatív összeget az ilyen uniós programokra vagy eszközökre vonatkozóan);

iii. az érintett mérföldkövek/célok úgy vannak megfogalmazva, hogy csak az RRF hozzájárulását mérik, lehetőség szerint költségvetési végrehajtási cél révén;

iv. a tagállam értesíti a végső kedvezményezettet az RRF-ből nyújtott hozzájárulás összegéről, amelyet a végső kedvezményezettnek be kell jelentenie az RRF-ből nyújtott támogatást kiegészítő uniós programot vagy eszközt végrehajtó szervezetnek;

v. az RRF-ből nyújtott támogatást kiegészítő bármely más uniós programot vagy eszközt végrehajtó szervezet a projekt szintjén ellenőrizni tudja, hogy az RRF keretében nyújtott finanszírozás végső kedvezményezettjei nem részesülnek uniós támogatásban a teljes elszámolható költség 100 %-át meghaladó mértékben[8].

A fent leírt feltételeken túlmenően ennek a megközelítésnek összhangban kell lennie a másik érintett uniós finanszírozási eszköz rendelkezéseivel, és meg kell felelnie az állami támogatási szabályoknak, beleértve a támogatáshalmozásra vonatkozó rendelkezéseket is. Ez a megközelítés nem alkalmazandó a közös rendelkezésekről szóló rendelet által szabályozott alapokra, mivel azokkal összefüggésben az v. feltétel nehezen alkalmazható.

Mivel a kettős finanszírozás meghatározása szerint az RRF és egy másik uniós program vagy eszköz ugyanazt a költséget fedezi, nem fordulhat elő kettős

[7] Lásd a C/2024/4990. sz. dokumentum II. részének „A finanszírozás kiegészítő jellege és a kettős finanszírozás elkerülése” című V. szakaszát.

[8] Azokban az esetekben, amikor a másik uniós finanszírozás nem a költségek megtérítését jelenti (Innovációs Alap), hanem előzetes költségbecslés alapján is történik, ezt az ellenőrzést felváltja az RRF-ből és a másik uniós alapból finanszírozott költségekre vonatkozó két előzetes költségbecslés összevetése annak biztosítása érdekében, hogy nem került sor kiutalásra a teljes előzetes becsült költségek 100 %-át meghaladó mértékben.

finanszírozás, ha egy tagállam nem terjesztett elő egy adott intézkedésre vonatkozó becsült költséget, mivel az RRF semmilyen költséget nem fedez. Számos helyreállítási és rezilienciaépítési terv tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek esetében a tagállam nem terjesztett elő becsült költségeket – ezek az úgynevezett „nulla költségű intézkedések". Bár a nulla költségű intézkedések bevonása nem növeli a tagállam pénzügyi allokációját, az RRF-ből származó támogatás folyósítását az ezen intézkedések végrehajtásához kapcsolódó mérföldkövek és célok eléréséhez köti. Mivel az RRF nem fedezi az ilyen intézkedések költségeit, nem állhat fenn kettős finanszírozás, még akkor sem, ha egy másik uniós alap finanszírozza azok részleges vagy teljes végrehajtását.

Az RRF-rendelet előírja, hogy a tagállamoknak a kettős finanszírozás elkerülése érdekében olyan kontrollrendszert kell létrehozniuk, amelyben a Bizottság értékeli a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben leírt intézkedéseket. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak az RRF végrehajtása során el kell kerülniük a kettős finanszírozást a következők révén:

- helyreállítási és rezilienciaépítési tervükbe elegendő információ és bizonyíték belefoglalása arra vonatkozóan, hogy az egyes reformok és az egyes beruházások becsült összköltségét nem fedezi meglévő vagy tervezett uniós finanszírozás. Azokban az esetekben, amikor az RRF-ből származó finanszírozást más uniós alapokkal kombinálják valamely intézkedés támogatása érdekében, ezt egyértelműen meg kell határozni a becsült költségekben, meghatározva az RRF-ből finanszírozott becsült költségekre és az egyéb uniós alapokból finanszírozott költségekre vonatkozó részt,
- a kettős finanszírozás elkerülését célzó, nemzeti és regionális szinten létrehozott eljárások, struktúrák és intézkedések részletezése, valamint
- a helyreállítási és rezilienciaépítési tervükben hivatkozás az RRF végrehajtásának nyomon követésére vonatkozó szabályokra.

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése és végrehajtása során nyomon követik a kettős finanszírozás megelőzését, feltárását és korrekcióját célzó kontrollok megfelelőségét. A tervek értékelése során a Bizottság értékeli a kettős finanszírozás hiányát az RRF valamennyi intézkedése, valamint a tagállamok által ismertetett kontrollintézkedések esetében. Adott esetben konkrét ellenőrzési és kontrollmérföldköveket határoz meg a nemzeti rendszerek hiányosságainak kezelésére, amelyeket a későbbi kifizetések felszabadításának előfeltételeként be kell tartani. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv módosítása esetén ismét értékelik a tagállam kontrollrendszerét. Amennyiben a rendszer eredeti intézkedései hiányosságokat tartalmaznak, a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozatban ellenőrzési és kontrollmérföldköveket állapítanak meg, többek között a kettős finanszírozással kapcsolatos kérdések tekintetében is. A tervek végrehajtása során a Bizottság ellenőrzi a tagállamok által a kifizetési kérelmekkel együtt benyújtott vezetői nyilatkozatokat és az

ellenőrzések összefoglalóit, kitérve a nemzeti hatóságok által a kettős finanszírozás elkerülése érdekében végzett ellenőrzésekre is. Ezt az értékelést a Bizottság által végzett rendszerellenőrzések és utólagos ellenőrzések egészítik ki, többek között a kettős finanszírozásra vonatkozóan. Végezetül, amennyiben a tagállam kettős finanszírozást azonosít, de azt nem korrigálja, a Bizottság közvetlenül a tagállammal fizettetheti vissza az RRF-forrásokat. Mivel a kettős finanszírozás megelőzése a Bizottság és a tagállamok kontroll- és ellenőrzési stratégiáinak kulcsfontosságú eleme, a Bizottság és szolgálatai az RRF korai szakaszai óta[9] megfelelő iránymutatást és eszközöket biztosítottak annak érdekében, hogy támogassák a nemzeti hatóságokat a kettős finanszírozás megelőzésére és felderítésére vonatkozó felelősségük gyakorlásában.

[9] Lásd például: A Bizottság iránymutatása a tagállamoknak a helyreállítási és rezilienciaépítési terveikről, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).