



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

# Nopea tilannearvio ALV:n korvaaminen koheesioalalla – virheille altista ja optimaalista heikompaa EU:n varojen käyttöä

Marraskuu 2018

# Contents

	Paragraph
<b>Johdanto</b>	01–02
<b>Mikä ALV on ja miten se toimii?</b>	03–05
<b>ALV:n tukikelpoisuussäännöt koheesiomenoissa</b>	06–09
<b>ALV:n korvaaminen: Yleinen syy virheisiin, epä johdonmukaisuuksiin ja optimaalista heikompaan EU:n varojen käyttöön</b>	10–22
<b>Kvantifioidut virheet, jotka johtuvat tukikelvottoman ALV:n korvaamisesta</b>	12–13
<b>Epä johdonmukaisuudet ALV:n kohtelussa tukikelpoisena menona</b>	14–18
<b>EU:n varojen optimaalista heikompi käyttö korvattaessa ALV:tä julkisyhteisöille</b>	19–22
<b>Komission pyrkimykset tilanteen parantamiseksi</b>	23–32
<b>Mitä tähän mennessä on tapahtunut</b>	23–26
<b>Mitä voisi tapahtua seuraavalla ohjelmakaudella</b>	27–32
<b>Sanasto</b>	
<b>Tilintarkastustuomioistuimen työryhmä</b>	

# Johdanto

**01** Vuosien 2015 ja 2017 vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin painotti, miten monimutkaisesti arvonlisäveroa (ALV) kohdeltiin tukeen oikeuttavana kustannuksena koheesioalalla, etenkin *julkisyhteisöjen* kohdalla.<sup>1</sup> Tässä asiakirjassa annetaan lisätietoja ja täydennetään siten havaintoja ja näkemyksiä, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti lausunnossaan nro 6/2018, jossa käsitellään komission ehdotusta tulevasta ALV-kohtelusta yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa.<sup>2</sup>

**02** Tätä varten tilintarkastustuomioistuin analysoi aiempien vuosien tarkastuslausumiin liittyvien tarkastusten koheesiomenoja koskevat tulokset. Analyysin perusteella tilintarkastustuomioistuin esittää yleiskatsauksen tärkeimmistä havaitsemistaan ALV:hen liittyvistä ongelmista:

- o havaittujen kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden taustalla olevat syyt
- o epäjohdonmukaisuudet ALV-kohtelussa
- o EU:n varojen optimaalista heikompi käyttö.

---

<sup>1</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 6.40–6.42; Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2016): Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.31–6.35.

<sup>2</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 6/2018, kohdat 87–89.

## Mikä ALV on ja miten se toimii?

**03** ALV on välillinen vero, jota peritään tavaroiden ja palvelujen kuluttamisesta ja jota säädellään jäsenvaltioiden tasolla annetuilla säännöillä. *Yleinen arvonlisäverokanta* vaihtelee EU:ssa 17 prosentista Luxemburgissa 27 prosenttiin Unkarissa. Vuonna 2006 annetussa ALV-direktiivissä<sup>3</sup> säädetään yhteisestä ALV-järjestelmästä, joka jäsenvaltioiden on sisällytettävä kansallisiin sääntöihinsä; näin pyritään varmistamaan tietty yhdenmukaisuuden taso.

**04** Verovelvollisen<sup>4</sup> on perittävä ALV:tä verollisesta toiminnastaan (myynnistä) ja välitettävä keräämänsä summa kansalliselle veroviranomaiselle. Verovelvollinen voi vuorostaan pyytää omista tavara- ja palveluhankinnoistaan jo perityn arvonlisäveron palautusta.

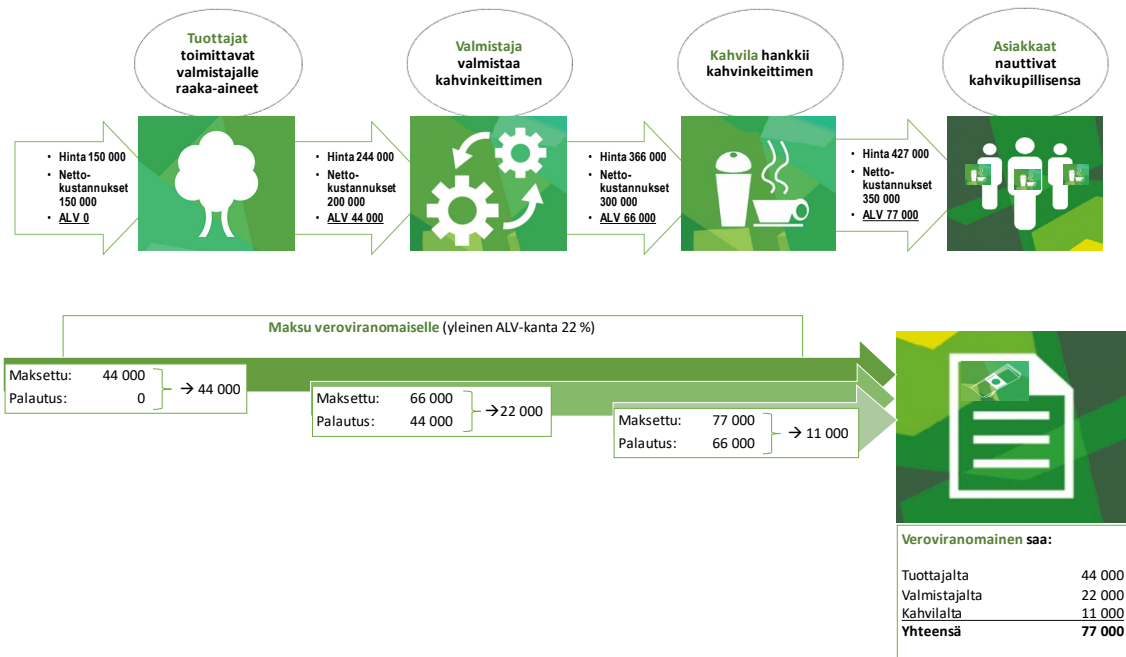
**05** Tuotanto- ja/tai kaupankäyntiprosessin lopuksi valtion talousarvioon siirtyy lopulliseen hintaan sisältyvä ALV:n kokonaismäärä. Loppukäyttäjällä, joka ei lisää tuotteeseen lisäarvoa, ei ole oikeutta palautukseen, ja hän maksaa lopulta koko ALV-kustannuksen osana hankitun tuotteen lopullista hintaa (ks. kaavio 1).

---

<sup>3</sup> Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVLL 347/1, 11.12.2006).

<sup>4</sup> 'Verovelvollisella' tarkoitetaan yleensä jokaista, joka itsenäisesti missä tahansa harjoittaa liiketoimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta.

## Kaavio 1 – Miten ALV toimii



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## ALV:n tukikelpoisuussäännöt koheesiomenoissa

**06** EU:n menoihin kuuluu usein tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen liittyvien kustannusten tukemista. Niihin liittyvä ALV voi muodostaa jopa viidenneksen tietyn hankkeen kustannuksista (ks. kohta 03). Tämä tekee ALV-kohtelusta tärkeän kysymyksen EU:n talousarviosta yhteisrahoitettujen menojen tukikelpoisuuden yhteydessä.

**07** *Koheesiopolitiikan* varoista korvataan menoja tuensaajille, joiden kohdalla täyttyvät EU:n ja kansallisten tukikelpoisuussääntöjen edellytykset. ALV on yksi harvoista aloista, joilla tukikelpoisuusperiaatteet on määritelty EU:n tasolla. Nämä säännöt ovat pysyneet jotakuinkin muuttumattomina vuodesta 2000 lähtien.<sup>5</sup> Periaatteessa ALV on yhteisrahoituksen osalta tukikelpoista vain, jos se ei ole palautettavissa kansallisen ALV-lainsäädännön mukaisesti.<sup>6</sup>

**08** Kuten aiemmillakin ohjelmakausilla, vuosia 2014–2020 koskevassa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa käytetään termiä 'palautettava' tukikelpoisuusperusteena. Tämä tarkoittaa, että silloin, kun tuensaajat voivat saada ALV:n takaisin, se ei ole tukikelpoinen kustannus, riippumatta siitä, pyytävätkö ne todellisuudessa ALV-menon palautusta. Näin ollen sellaisten tuensaajien kohdalla, jotka eivät ole ALV-velvollisia eivätkä siten voi pyytää ALV:n palautusta, tällainen ALV olisi yleensä tukikelpoinen kustannus.

---

<sup>5</sup> Sääntö 7: ALV ja muut verot ja kulut, komission asetus (EY) N:o 1685/2000, annettu 28 päivänä heinäkuuta 2000, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta (EUVLL 193, 29.7.2000, s. 9–48).

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVLL 347, 20.12.2013, s. 320), 69 artiklan 3 kohta.

**09** Euroopan unionin tuomioistuin otti käyttöön laajemman tulkinnan palautettavuuden käsitteestä kahdessa vuonna 2012 antamassaan tuomiossa<sup>7</sup>. Tuomioistuin totesi, että tuensaajan verotuksellisen aseman muodollinen tarkastelu on riittämätön perusta ALV:n palautettavuudesta ja siten sen tukikelpoisuudesta päättämiseksi. Jäsenvaltioiden viranomaisten pitäisi ottaa huomioon myös yhteisrahoitetun hankkeen toimintarakenne, johon saattaa kuulua eri toimijoita. Tämä tarkoittaa, että vaikka julkisyhteisö, joka ei ole verovelvollinen, saa EU:n tukea infrastruktuuriyksikön rakentamiseen, siihen liittyvä ALV pitäisi katsoa palautettavaksi, jos infrastruktuurin käyttöä hallinnoi toinen toimija, joka perii loppukäyttäjiltä maksuja, joihin sisältyy ALV. **Laatikossa 1** esitetään yhteenveto tapauksesta ja havainnollistetaan unionin tuomioistuimen sitovaa oikeudellista tulkintaa ALV:n palautettavuudesta.

### Laatikko 1

#### EU:n tuomioistuimen tuomio ALV:stä, joka ei ole palautettavissa

Unkarissa valtion kokonaan omistama julkinen yhteisyritys hallinnoi moottoritien rakentamista valtion puolesta. Moottoritien valmistuttua omistusoikeudet siirretään maksutta toiselle julkiselle yritykselle, joka hallinnoi valtion omaisuutta. Toinen valtion omistama yritys hoitaa moottoritien toimintaa ja kerää tiemaksuja, jotka sisältävät ALV:n.

Rakentamista hallinnoinut yritys oli EU:n tuen saaja ja laski tukikelpoisten menojen summan ottaen huomioon sekä infrastruktuurin kokonaiskustannukset (ALV mukaan lukien) että tiemaksuista saatavat tulot. Koska se ei harjoita kaupallista toimintaa, se katsoi ALV:n tukikelpoiseksi menoksi ja pyysi vastaavaa korvausta. Komissio kuitenkin väitti, että tässä järjestelyssä tiemaksuja perivä yritys voi itse asiassa pyytää ALV:n palauttamista, jolloin ALV ei ole tukikelpoinen. EU:n tuomioistuimen tuomio vahvisti komission kannan.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhteenveto asiasta T-89/10.

---

<sup>7</sup> Asia T-89/10 ja T-407/10, Unkari v. komissio, yleisen tuomioistuimen 20. syyskuuta 2012 antama tuomio.

## ALV:n korvaaminen: Yleinen syy virheisiin, epäjohtonmukaisuuksiin ja optimaalista heikompaan EU:n varojen käyttöön

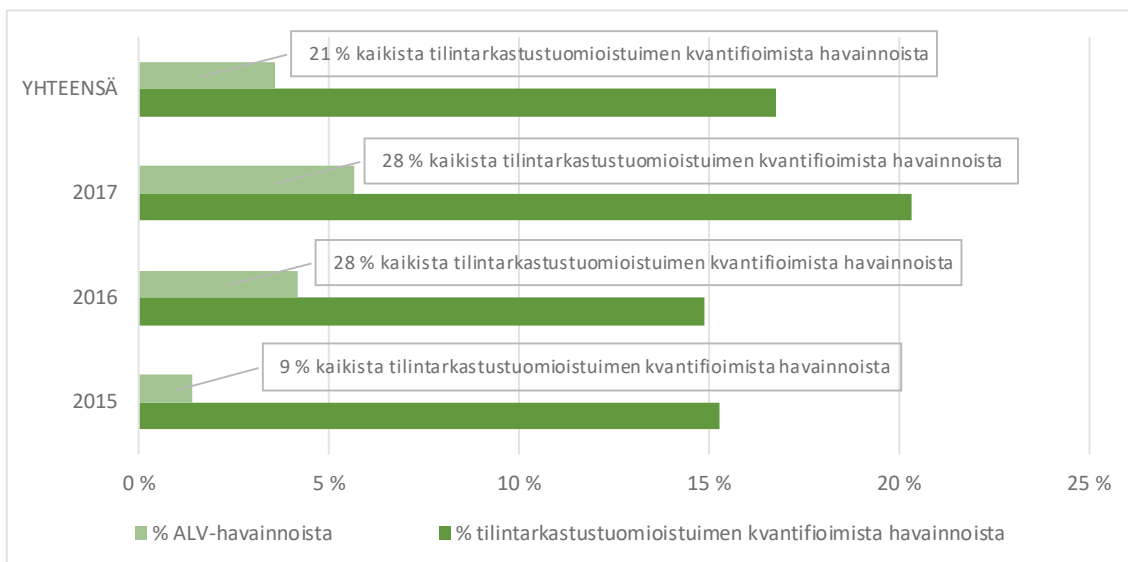
**10** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuslausumiin liittyvässä työssään ALV:n tukikelpoisuuteen liittyviä ongelmia, jotka usein johtivat virheisiin, jotka tilintarkastustuomioistuin määritteli kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös ALV:n epäjohtonmukaista kohtelua tukikelpoisena kustannuksena jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä, samoin kuin tilanteita, joissa ALV:n korvaaminen johti selvästi moitteettoman varainhoidon kannalta optimaalista heikompaan EU:n varojen käyttöön. Useimmissa näistä tapauksista EU:n tuen saajana oli julkisyhteisö.

**11** Seuraavissa kohdissa esitellään tulokset tilintarkastustuomioistuimen analyysistä, joka koskee hankkeita, joita on tarkasteltu aiemmissa tarkastuslausumiin liittyvissä tarkastuksissa, ja esitetään yksityiskohtia tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

### Kvantifioidut virheet, jotka johtuvat tukikelvottoman ALV:n korvaamisesta

**12** Vuosina 2015–2017 tilintarkastustuomioistuin tarkasti 561 toimea osana tarkastuslausumiin liittyviä tarkastuksiaan. EU:n tuen saajat olivat 73 prosentissa tapauksista julkisyhteisöjä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 94 virhettä, joista 20 (21 %) koski tukikelvottoman ALV:n korvaamista. Lähes kaikki nämä virheet (95 %) koskivat julkisyhteisöjä. ***Kaaviossa 2*** esitetään tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ALV-virheet prosenttiosuutena kaikista kvantitatiivisesti määritetyistä virheistä vuosina 2015, 2016 ja 2017.

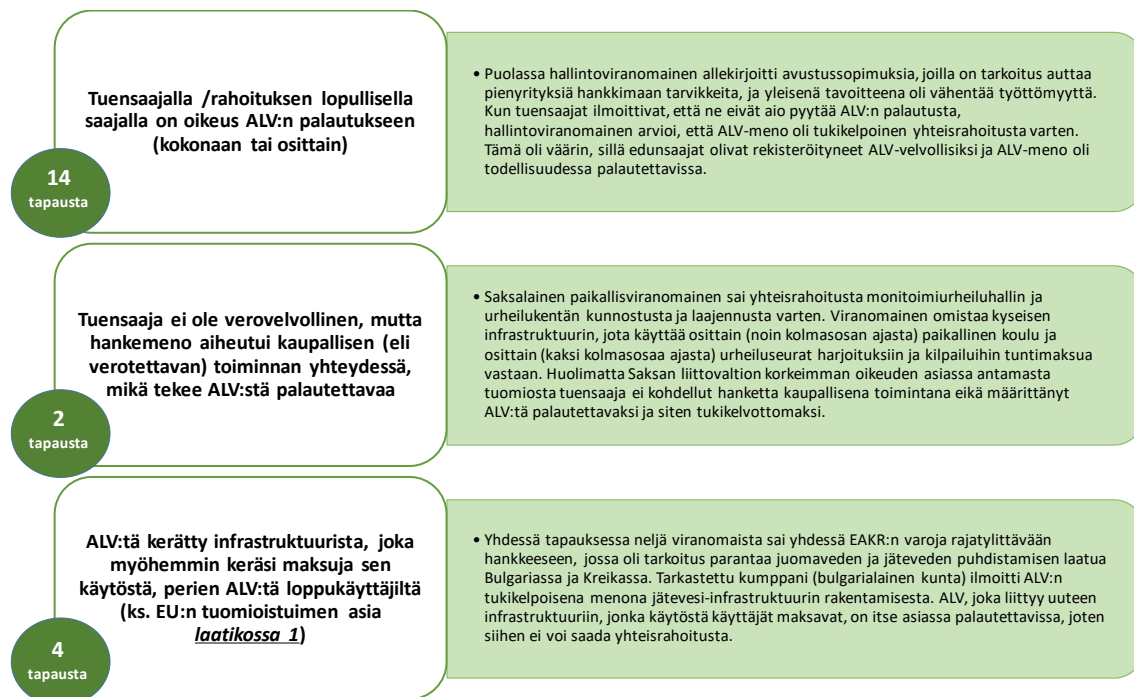
## Kaavio 2 – ALV-havainnot tarkastuslausumiin liittyvissä tarkastuksissa vuosina 2015–2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**13** Tuensaajat ilmoittivat 14 tapauksessa palauttamatonta ALV:tä kustannuksena, vaikka tuensaajalla – tai lopullisen rahoituksen saajalla – oli oikeus pyytää sen palauttamista eli se oli *palautettavissa*. Kuudessa tapauksessa tuensaajat pysyivät ALV:n korvaamista ainoastaan niiden tuensaaja-aseman muodollisen tarkastelun pohjalta. Näissä tapauksissa sen paremmin tuensaaja kuin jäsenvaltion viranomaisiin eivät tunnustaneet, että yhteisrahoitetun toimen järjestelyt tekivät ALV:stä itse asiassa palautettavaa. Tämä tarkoitti, että ALV:stä ei voinut saada korvausta. **Kaaviossa 3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat erityyppiset virheet ja annetaan esimerkkejä erilaisista tapauksista.

## Kaavio 3 – ALV-virheiden tyypit tarkastuslausumiin liittyvissä tarkastuksissa sekä esimerkkejä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Epäjohdonmukaisuudet ALV:n kohtelussa tukikelpoisena menona

**14** ALV:n korvaaminen tukikelpoisena kustannuksena EU:n talousarviosta riippuu jossain määrin hankkeiden rakenteesta – alueesta, jolla jäsenvaltioiden viranomaisilla on päätösvalta. Tietyn hankkeen (esimerkiksi infrastruktuurin) toteutus voidaan järjestää eri tavoin eri jäsenvaltioissa, mikä johtaa epäjohdonmukaiseen ALV-kohteluun EU:n sisällä.

**15** Jotkin jäsenvaltiot käyttävät infrastruktuurihankkeiden toteuttamisessa yhden tavoitteen toimijoita. Yleensä nämä toimijat ovat täysin valtion omistuksessa, alue- tai paikallisviranomaisia, mutta ne toimivat yksityisyrityksen oikeudellisissa puitteissa. Näissä tapauksissa julkisessa omistuksessa oleva yritys on ALV-velvollinen, jolloin ALV katsotaan palautettavaksi eikä siihen voi saada EU:n rahoitusta.

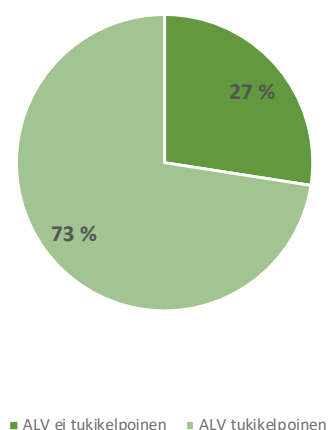
**16** Toisissa tapauksissa EU:n välitön tuensaaja on valtio tai alue- tai paikallisviranomainen (tai sen alaisuudessa toimiva elin). Koska nämä julkisyhteisöt eivät yleensä pyydä ALV:n palauttamista, EU:n varoista voidaan korvata tämä kustannus jäsenvaltiolle.

**17** Taulukossa 1 esitetään maantiesektorin erilaiset täytäntöönpanorakenteet tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa jäsenvaltioissa<sup>8</sup>. Taulukko osoittaa, että 73 prosentissa tapauksista jäsenvaltiot hallinnoivat järjestelmää, jossa ALV on tukikelpoista.

### Taulukko 1 – Tuensaajien tyyppi ja ALV:n tukikelpoisuus maantiesektorilla

Jäsenvaltio <sup>(1)</sup>	Julkinen virasto tai rahasto (tai vastaava)	Valtion, alue- tai paikallisviranomaisen	Julkinen yritys
Bulgaria	tukikelpoinen		
Tšekki	tukikelpoinen	tukikelpoinen	
Saksa		tukikelpoinen	
Viro	tukikelpoinen		
Espanja	tukikelpoinen		
Kreikka		Tukikelpoinen/ ei tukikelpoinen	ei tukikelpoinen
Unkari			ei tukikelpoinen
Italia		tukikelpoinen	ei tukikelpoinen
Latvia		tukikelpoinen	
Malta	tukikelpoinen		
Puola	tukikelpoinen	tukikelpoinen	
Portugali			ei tukikelpoinen
Romania		ei tukikelpoinen	
Slovenia			ei tukikelpoinen
Slovakia		tukikelpoinen	

Tieinfrastruktuurihankkeiden ALV-tukikelpoisuus (prosenttiosuus tarkastetuista tiehankkeista)



(1) Luettelosta puuttuvat jäsenvaltiot eivät joko kuuluneet otokseen tai niissä ei tarkasteltu tieinfrastruktuurihankkeita.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**18** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tilanteita, joissa samantyyppinen tuensaaja samantyyppisessä hankkeessa, joka toteutettiin yhdessä jäsenvaltiossa, kohteli ALV:tä eri tavoin, kuten laatikosta 2 käy ilmi. Tämä verolainsäädännön epä johdonmukainen tulkitseminen luo epävarmuutta menojen tukikelpoisuuden osalta.

<sup>8</sup> Sama pätee muuntyyppisiin infrastruktuureihin, kuten rautateihin.

## Laatikko 2

### Esimerkki tutkimusinfrastruktuurin rakentamisen yhteydessä ilmoitetun ALV:n epäjohtonmukaisesta kohtelusta

Osana tarkastuslausumiin liittyviä tarkastuksia tilintarkastustuomioistuin tarkasti neljä hanketta, jotka liittyivät tutkimusinfrastruktuurin rakentamiseen Tšekissä. Tuensaajina oli neljä julkista yliopistoa Tšekin eri kaupungeissa. Jokainen yliopisto kohteli ALV:tä eri tavoin ja katsoi eri osuudet ALV:stä tukikelpoiseksi menoksi. Vaikka kaikkiin yliopistoihin sovelletaan samaa lainsäädäntöä, palauttamattoman ALV:n osuus vaihteli 23 prosentista 100 prosenttiin.

Tšekin viranomaiset hyväksyivät tuensaajan ilmoittaman palauttamattoman ALV:n tukikelpoiseksi menoksi mutta eivät arvioineet tosiasiallista palautettavissa olevaa summaa. Erilainen kohtelu johtui suurimmaksi osaksi siitä, että jokainen yliopisto tulkitsi eri tavoin Tšekin verolainsäädäntöä, erityisesti käsitettä 'taloudellinen toiminta' ja sitä, miten sitä pitäisi soveltaa suhteellisen verovähennyksen laskemiseen.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## EU:n varojen optimaalista heikompi käyttö korvattaessa ALV:tä julkisyhteisöille

**19** Yleisesti ottaen julkisyhteisöt katsotaan loppukäyttäjiksi eli niillä ei ole oikeutta ALV:n palautukseen sen toiminnan osalta, jota ne harjoittavat julkisten viranomaisten ominaisuudessaan (esimerkiksi koulutus, terveydenhoito tai sosiaalipalvelut). Komissio ja jäsenvaltiot katsovat, että ALV:n maksaa tällaisissa tilanteissa itse asiassa julkisyhteisö tuensaajan ominaisuudessaan ja se on siten tukikelpoinen meno.

**20** Julkisyhteisöjen menoksi ilmoittama ALV ei kuitenkaan muodosta jäsenvaltiolle nettokustannusta. Tämä pätee erityisesti silloin, kun valtionhallitukset toteuttavat suuria infrastruktuurihankkeita esimerkiksi ministeriön tai jonkin suoraan alaisuudessaan toimivan elimen kautta. Ne voivat ilmoittaa ALV:n tukikelpoisena menona, koska ministeriö ei voi pyytää sen palauttamista (ks. kohta 16) ja EU korvaa sen jäsenvaltion viranomaisille. Samaan aikaan kansalliseen talousarvioon kuitenkin tulee ALV-tulo jäsenvaltion tavanomaisen verotusjärjestelmän kautta.

**21** EU:n korvaus saattaa jopa ylittää hankkeesta tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset, ilman ALV:tä laskettuna, mikä tarkoittaa, että kansallisen talousarvion kokonaistulo on suurempi kuin tosiasiallinen meno (ks. esimerkki ***kaaviossa 4***). Näin

tapahtuu, jos kansallinen osuus hankkeen rahoituksesta on pienempi kuin arvonlisäverokanta.<sup>9</sup> Nykyisellä ohjelmakaudella tämä on erityisen merkityksellistä koheesiorahaston kohdalla, sillä se rahoittaa suuria infrastruktuurihankkeita ja suuressa enemmistössä sen hankkeita EU:n yhteisrahoitusosuus on vähintään 80 prosenttia.<sup>10</sup>

**22** Tilintarkastustuomioistuimen mielestä tämä on moitteettoman varainhoidon näkökulmasta katsottuna EU:n varojen optimaalista heikompaa käyttöä eikä tuo mitään lisäarvoa. Vuosina 2015–2017 tarkasteltujen hankkeiden otoksen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että noin 750 miljoonaa euroa ilmoitettuja ALV-menoja on peräisin julkisyhteisöjen toteuttamista hankkeista. Noin puolet tästä summasta koskee koheesiorahastohankkeita, joissa yhteisrahoitusosuus on yli 80 prosenttia.

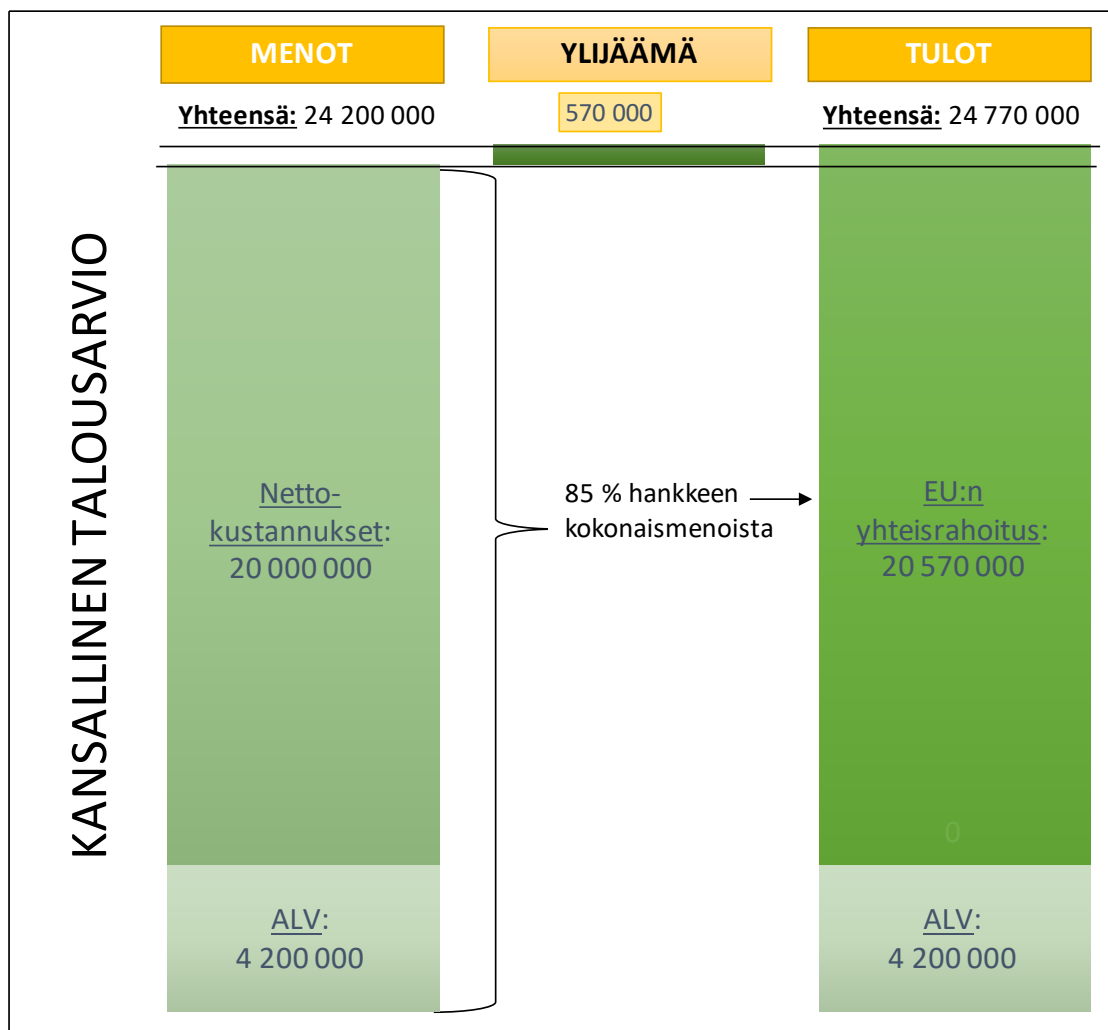
---

<sup>9</sup> Jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää yhteisrahoitusosuuden hanketasolla, kunhan ne noudattavat toimenpideohjelman toimintalinjalle vahvistettua keskimääräistä yhteisrahoitusosuutta.

<sup>10</sup> Otokseen kuuluneista koheesiorahastohankkeista 84 prosentissa yhteisrahoitusosuus oli vähintään 80 prosenttia. EAKR-hankkeiden kohdalla tämä osuus on vain 50 prosenttia.

## Kaavio 4 – ALV-menojen liiallinen korvaaminen

Tuensaaja: Valtionhallinto (liikenneministeriö)  
 Hanke: Maksuttoman moottoritien rakentaminen  
 Yleinen arvonlisäverokanta: 21 %  
 EU:n yhteisrahoitus hankkeelle: 85 %



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Komission pyrkimykset tilanteen parantamiseksi

## Mitä tähän mennessä on tapahtunut

**23** Komissio yritti puuttua ALV:n palautettavuutta koskeviin kysymyksiin ehdotuksessaan ERI-rahastojen yhteisiä säännöksiä ohjelmakaudella 2014–2020 koskevaksi asetukseksi<sup>11</sup>. Vaikka tukikelpoisuuden perusvaatimus oli, että ainoastaan ALV, jota ei voida palauttaa, pitäisi korvata, ehdotuksessa esitettiin sellaisten tuensaajien, jotka ALV-direktiivin määritelmän mukaan eivät ole verovelvollisia (yleensä julkisyhteisöt), maksaman tai infrastruktuurihankkeista maksetun ALV:n korvaamisen jättämistä korvausten ulkopuolelle. Lainsäätäjät eivät sisällyttäneet tätä vaihtoehtoa lopulta hyväksytyyn asetukseen.

**24** Tilintarkastustuomioistuin suositteli komissiolle vuonna 2015, että palautettavan ALV:n käsitettä pitäisi selventää epäyhtenäisen tulkinnan ja EU:n varojen optimaalista heikomman käytön välttämiseksi, erityisesti julkisten tuensaajien kohdalla. Vastauksena suositukseen komissio laati aiheesta ohjeita, jotka julkaistiin marraskuussa 2018.<sup>12</sup>

**25** Komission ohjeet muodostavat kattavan asiakirjan, jossa käsitellään ALV:n tukikelpoisuuden ehtoja koheesipolitiikan sääntöjen puitteissa ohjelmakaudella 2014–2020. Siinä selitetään periaatteita, joiden mukaisesti ALV:n tukikelpoisuus pitäisi arvioida, ja tarkennetaan, miten ALV:n tukikelpoisuutta pitäisi käsitellä erilaisissa tilanteissa (erityisesti, miten tulkita EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä). ALV:n tukikelpoisuus koheesioalalla on kuitenkin edelleen monimutkainen kysymys, ja komissio korostaa ohjeissaan, että se vahvistaa lopullisen kantansa asiasta tapauskohtaisesti, ottaen huomioon eri toimien erityispiirteet.

**26** Tilintarkastustuomioistuin suositteli komissiolle vuoden 2017 vuosikertomuksessaan myös sellaisten lainsäädäntömuutosten ehdottamista yhteisiä

---

<sup>11</sup> KOM(2011) 615 lopullinen, 59 artiklan 3 kohdan c alakohta.

<sup>12</sup> SWD(2018) 459 final – *Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014–2020 programming period* (ohjeet ALV:n tukikelpoisuudesta koheesipolitiikan sääntöjen puitteissa ohjelmakaudella 2014–2020).

säännöksiä koskevaan asetukseen vuoden 2020 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen osalta, jotka sulkisivat pois ALV:n korvaamisen julkisyhteisöille EU:n varoista. Sen sijaan komissio ehdotti yksinkertaistettua ALV:n tukikelpoisuutta koskevaa sääntöä<sup>13</sup> sekä julkisten että yksityisten tuensaajien osalta. Tämän säännön mukaan ALV – oli se sitten palautettavissa tai ei – korvattaisiin, jos hankkeen kokonaiskustannukset ovat alle viisi miljoonaa euroa. Tämän kynnyksen ylittävien hankkeiden kohdalla mikään ALV (myöskään ALV, joka ei ole palautettavissa) ei olisi tukikelpoista.

## Mitä voisi tapahtua seuraavalla ohjelmakaudella

**27** Komission ehdotus tarjoaa suuremman oikeusvarmuuden kuin aiemmillä ohjelmakausilla, ja periaatteessa sen soveltaminen on yksinkertaisempaa. Tilintarkastustuomioistuimen tiedossa ei kuitenkaan ole mitään syytä, miksi viiden miljoonan euron kynnyksarvo on asetettu tälle tasolle.

**28** Lisäksi ehdotus ei ratkaise ongelmaa, jonka aiheuttaa EU:n varojen optimaalista heikompi käyttö alle viiden miljoonan euron arvoisten hankkeiden kohdalla:

- julkisyhteisöt saavat edelleen EU:n varoja ALV:stä, joka ei ole jäsenvaltioille todellinen kustannus, ja
- EU:n talousarviosta korvattaisiin ALV myös hankkeissa, joissa se ei ole tosiasiallinen kustannus tuensaajalle (esimerkiksi yksityiselle yritykselle, joka voi pyytää ALV:n palauttamista).

**29** Ehdotettu yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta tarjoaa jäsenvaltioiden viranomaisille huomattavaa joustoa hankkeiden soveltamisalan määrittämiseen. Tämä saattaa johtaa siihen, että tuensaajat määrittävät hankkeiden arvon keinotekoisesti

---

<sup>13</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä (COM(2018) 375 final), 58 artiklan 1 kohdan c alakohta.

viiden miljoonan euron kynnyksen alapuolelle maksimoidakseen mahdollisuuden saada EU:n varoja.<sup>14</sup>

**30** Lisäksi komission ehdotus vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikaksi on edelleen epäjohdonmukainen muihin politiikanaloihin sovellettavien sääntöjen kanssa. Varainhoitoasetuksessa, jossa vahvistetaan yleiset varainhoitosäännöt EU:n talousarviota varten, määritellään ALV-kohtelu komission suoraan hallinnoimien avustusten kohdalla.<sup>15</sup> ALV on tukikelpoista<sup>16</sup> ainoastaan, jos sitä ei voida periä takaisin kansallisen ALV-lainsäädännön mukaisesti ja kun ALV:n maksava tuensaaja ei ole ALV-direktiivissä tarkoitettu verovelvollisuudesta vapautettu henkilö. Näin ollen julkisyhteisöt (valtiot, alue- ja paikallisviranomaiset ja muut julkisoikeudelliset laitokset) eivät voi ilmoittaa ALV:tä tukikelpoisina kustannuksina.

**31** Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vuoden 2017 vuosikertomuksessa annettu suositus<sup>17</sup> sulkea pois ALV:n korvaaminen julkisyhteisöille EU:n varoista pienentää virheriskiä koheesimenoissa ja takaa EU:n varojen paremman käytön moitteettoman varainhoidon näkökulmasta.

---

<sup>14</sup> Sellaisen hankkeen kohdalla, jonka budjetti on kahdeksan miljoonaa euroa, tuensaaja ei saisi ALV:stä mitään korvauksia. Jos sama tuensaaja kuitenkin käynnistäisi kaksi neljän miljoonan euron arvoista hanketta, ALV olisi tukikelpoinen molempien hankkeiden kohdalla. Yhteisrahoitusosuuden ollessa 70 prosenttia ja arvonlisäverokannan 20 prosenttia näissä kahdessa tilanteessa saadun avustuksen ero on noin miljoona euroa.

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1). Nämä säännökset ovat samat kuin kumotun varainhoitoasetuksen (N:o 966/2012) 126 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ja soveltamissäännöistä annetun komission delegoidun asetuksen N:o 1268/2012 187 artiklassa määritellyt tukikelpoisuussäännöt.

<sup>16</sup> Tästä säädetyt poikkeukset on määritelty varainhoitoasetuksen 186 artiklan 4 kohdassa.

<sup>17</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 6.40–6.42 ja 6.78 ja suositus 2.

**32** Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perustan muodostaneen oikeudellisen tilanteen (ks. kohdat 07 ja 08) ja lausunnon nro 6/2018 kohdassa 88 esitetyn perustelun mukaisesti ALV pitäisi korvata ainoastaan sille pienelle määrälle yksityisiä tahoja, jotka eivät voi pyytää ALV:n palauttamista, eli silloin, kun se muodostaa todellisen kustannuksen.<sup>18</sup>

### Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja nopeat tilannearviot

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitetään yleiskatsaus EU:n varainhoidosta kuluneen vuoden aikana ja ehdotetaan, miten sitä voitaisiin parantaa. Näin tilintarkastustuomioistuin auttaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa EU-varojen käytön valvonnassa.

Nopeita tilannearvioita varten ei tehdä uutta tarkastustyötä eikä niissä esitetä uusia tarkastushavaintoja tai suosituksia. Niissä esitetään ja vahvistetaan erityisiä aiheita koskevia tosiseikkoja ja tarjotaan kohdennettuja analyysseja, jotka helpottavat asiaan liittyvien kysymysten ymmärtämistä.

Tarkastustiimiin voi ottaa yhteyttä osoitteessa  
**ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu.**

---

<sup>18</sup> Tarkastuslausumiin liittyvän työnsä yhteydessä vuosina 2015–2017 tarkastelemiensa 561 hankkeen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että niiden yksityisten tahojen osuus, jotka eivät voi pyytää ALV:n palauttamista, oli ainoastaan 0,2 prosenttia kaikista tuensaajista.

# Sanasto

**Julkisyhteisöt:** Kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen tai mikä tahansa muu julkisoikeudellinen elin.

**Koheesioala:** Lyhennetty nimi monivuotisen rahoituskehysten otsakkeelle 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”.

**Koheesiopolitiikan rahastot:** Ohjelmakaudella 2014–2020 koheesiopolitiikan rahastot kuuluvat Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin (ERI-rahastot).

**Palautus:** ’Palautus’ ei välttämättä tarkoita todellista rahavirtaa vaan voi olla vähennys myyntiverosta.

**Verovelvollinen:** Yleensä yritys, yksittäinen elinkeinonharjoittaja tai muu ammattilainen.

**Yleinen arvonlisäverokanta:** Tätä verokantaa EU-maan on sovellettava kaikkiin tavaroihin ja palveluihin, joita ei ole vapautettu ALV:stä. Jäsenvaltio voi soveltaa alennettuja verokantoja tavaroihin tai palveluihin tietyin ehdoin.

## Tilintarkastustuomioistuimen työryhmä

Tämän nopean tilannekatsauksen antoi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menokat. Jaoston puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Iliana Ivanova. Katsaus laadittiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Tony Murphyn johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Wolfgang Stolz, kabinettiavustaja Brian Murphy ja kabinetin assistentti Peter Borsos, toimialapäällikkö Juan Ignacio Gonzalez Bastero ja tehtävävastaava Orsolya Szarka. Mark Smith antoi kieliasioihin liittyvää tukea.

Viime vuosina tilintarkastustuomioistuin on esitellyt vuosikertomuksissaan virheitä ja puutteita siinä, miten arvonlisäveroa (ALV) kohdellaan tukikelpoisena kustannuksena koheesiomenoissa. Tämän tilannearvion tarkoitus on täydentää tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyjä ALV:hen liittyviä havaintoja ja lausunnossa nro 6/2018 ilmaistuja näkemyksiä.

Tilintarkastustuomioistuin analysoi ALV:n palautettavuuden ja tukikelpoisuuden suhdetta käyttäen aiempien tarkastuslausumiin liittyvien tarkastusten tuloksia ja tietoja. Tilannearviossa esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen löytämistä virheistä ja epäjohtonmukaisuuksista ja esitellään tapauksia, joissa EU:n varoja on käytetty optimaalista heikommin, koska ALV:n palautettavuutta on tulkittu laajasti, erityisesti EU:n tukea saavien julkisyhteisöjen kohdalla.

Analyysinsa pohjalta ja aiempien suositustensa mukaisesti tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission ja lainsäätäjien pitäisi harkita ALV:n tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen tarkistamista. Sääntöjen yksinkertaistamiseksi toteutettavien toimien pitäisi kuitenkin tukea EU:n moitteettoman varainhoidon periaatetta.

Tarkastusryhmään voi ottaa yhteyttä osoitteessa [ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu](mailto:ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu).

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx)

Verkkosivut: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.