EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

LIITE

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta

Liite II: Toimenpiteiden kelpaaminen tuettaviksi elpymis- ja palautumistukivälineestä – Tukikelpoisten toimenpiteiden aloittamispäivä

Covid-19-kriisin alkuvaiheessa jäsenvaltiot toteuttivat erikseen ja yhdessä joukon toimenpiteitä kansalaisten ja yritysten suojelemiseksi sekä covid-19-kriisin ja tulevien kriisien hallinnan helpottamiseksi. Vaikka tällaisista toimenpiteistä aiheutui toisinaan suuria kustannuksia julkiselle taloudelle, ne olivat ratkaisevan tärkeitä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden suojelemiseksi, sillä ne lievensivät kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia ja auttoivat sekä yksittäisiä jäsenvaltioita että koko unionia selviytymään kriisistä. Komission, jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja neuvoston nopea toiminta NextGenerationEU-välineen, erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen, ehdottamisessa ja hyväksymisessä vakauttivat sekä markkinoiden että yhteiskunnan odotuksia. Kriisin alkamisen ja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon aloittamisen välillä oli kuitenkin viive.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ottivat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen taannehtivuuslausekkeen, jotta voitiin tukea toimenpiteitä, jotka olisi muutoin saatettu keskeyttää kriisin jäsenvaltioille aiheuttaman suuren finanssipoliittisen taakan vuoksi, ja jotta voitiin tukea covid-19-kriisin johdosta toteutettavia varhaisia politiikkatoimia. Tämän taannehtivuuslausekkeen tarkoituksena oli tukea jäsenvaltioiden varhaisia politiikkatoimia. Lisäksi Euroopan viimeaikaisesta kriisistä saatujen kokemusten perusteella tarkoituksena oli varmistaa, että jäsenvaltiot eivät lopeta tai vähennä investointeja pandemian aiheuttaman vakavan talous- ja sosiaalikriisin yhteydessä, jotta talouden supistuminen ei pahenisi entisestään. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että ainoastaan *”[t]oimenpiteet, jotka on aloitettu 1 päivästä helmikuuta 2020 alkaen, ovat tukikelpoisia edellyttäen, että ne täyttävät tässä asetuksessa säädetyt vaatimukset*”. Vastaava säännös, jolla on sama logiikka, lisättiin, kun elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta muutettiin REPowerEU-lukujen lisäämiseksi (REPowerEU-lukuun sisältyvät toimenpiteet ”*ovat tukikelpoisia ainoastaan, jos ne alkavat 1 päivästä helmikuuta 2022 alkaen*”). Sen vuoksi jäsenvaltioiden ja komission keskeisenä näkökohtana elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimisessa ja arvioinnissa oli määrittää, milloin toimenpiteen on katsottu alkaneen.

Toimenpide alkaa paikallisen tason toteutuksesta

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei määritellä täsmällisesti ”aloitetun” käsitettä, mutta siinä annetaan viitteitä ilmauksen merkityksestä. Koska jäsenvaltioiden on toimitettava arvioidut kokonaiskustannukset

toimenpiteistä, joiden on täytynyt alkaa 1. helmikuuta 2020 jälkeen, on kohtuullista päätellä, että kaikkien kustannusten olisi aiheuduttava tilastollisesti kyseisen päivämäärän jälkeen.

Tilastollisesti tarkasteltuna menot ja omaisuuserät kirjataan vasta hankkeen toteuttamisen käynnistyessä. Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmässä (EKT 2010)[1] julkinen tilinpito toimii suoriteperusteisesti, mikä tarkoittaa, että taloustoimet kirjataan, kun taloudellinen arvo syntyy, muuttuu, vaihtuu, siirtyy tai lakkaa. Taloudellista arvoa alkaa syntyä vasta, kun toimenpiteen toteuttaminen alkaa paikallisella tasolla. Tällä lähestymistavalla varmistetaan, että taloudellinen toiminta esitetään täsmällisesti sinä ajanjaksona, jona se tosiasiallisesti toteutuu. Menetelmä poikkeaa kassaperusteisesta kirjanpidosta, jossa taloustoimet kirjataan, kun käteisvaroja vastaanotetaan tai maksetaan. Tämä tapahtuu yleensä jonkin aikaa sen jälkeen, kun taloustoimi on saatettu päätökseen ja on esitetty lasku.

Keskittyminen toimenpiteen tosiasialliseen toteuttamiseen, jolloin kustannukset toteutuvat, on perusteltua myös siksi, että sopimuksen allekirjoittaminen ei välttämättä merkitse toimenpiteen aloittamista. Julkisia investointitoimenpiteitä edeltää yleensä useita suunnittelu-, budjetointi-, hankinta- ja valmisteluvaiheita. Valmisteluvaiheisiin kuuluu yhden tai useamman sopimuksen neuvotteleminen ja allekirjoittaminen. Sopimukset sisältävät tavallisesti lausekkeita, joissa määrätään ehdoista, kuten ennakkoehdoista sekä irtisanomista ja purkamista, velvoitteiden rikkomista ja ylivoimaista estettä koskevista ehdoista. Tällaiset lausekkeet voivat estää töiden etenemisen tai jopa aloittamisen, jos todetaan, että lausekkeet ovat erityisen merkityksellisiä maailmanlaajuisessa pandemiassa. Sopimusten allekirjoittaminen ei näin ollen ole sama asia kuin toimenpiteen aloittaminen. Sellainen tulkinta olisi vastoin lainsäätäjien aikomusta ja elpymis- ja palautumistukivälineen toimintalogiikkaa, sillä se johtaisi useiden sellaisten toimenpiteiden poissulkemiseen, joiden osalta jäsenvaltiot ovat päättäneet, että ne eivät lykkää tai irtisano sopimuksia vaan aloittavat niiden täytäntöönpanon ja hyödyntävät elpymis- ja palautumistukivälineen tukea.

Edellä mainittujen tilastollisten ja oikeudellisten periaatteiden mukaisesti toimenpiteen aloittamiseksi on sen vuoksi tulkittu toimenpiteen toteuttamisen alkaminen paikallisella tasolla. Tällä tulkinnalla varmistetaan johdonmukaisuus elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen logiikan ja periaatteiden sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteisen luonteen kanssa. Toimenpiteen toteuttamisen voidaan katsoa alkaneen, kun taloudellista arvoa alkaa muodostua.

[1] Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä (EKT 2010) on EU:n kansantalouden tilinpidon kehys, joka on yhdenmukainen kansantalouden tilinpitoa koskevien kansainvälisten suuntaviivojen kanssa. EU:n jäsenvaltioiden on noudatettava tätä makrotalouden tilastokehystä laatiessaan kansantalouden tilinpitoaan.

Komission ohjeissa sovelletaan asetuksen periaatteita

Komissio on antanut jäsenvaltioille ohjeita taannehtivuuslausekkeen tulkinnasta ja soveltamisesta. Lainsäätäjien asetuksessa ja EKT 2010:ssa vahvistamia periaatteita ja tukivälineen tulosperusteisuutta noudattaen komissio antoi helmikuussa 2021 jäsenvaltioille ohjeita[2], joissa täsmennetään, että toimenpiteitä voidaan tukea ainoastaan, jos niiden toteuttaminen (josta aiheutuu kustannuksia) on aloitettu vasta 1. helmikuuta 2020 tai sen jälkeen.

Lisäksi kansallisille elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille annetuissa komission yksiköiden ohjeissa täsmennettiin vastauksena viranomaisten esittämiin kysymyksiin, miten toimenpiteen ”aloittaminen” on tulkittava: *Hankkeiden, joiden valmistelu- ja alkuvaiheet (mukaan lukien hankinnat) on käynnistetty ennen 1. helmikuuta 2020, voidaan katsoa kelpaavan rahoitettaviksi elpymis- ja palautumistukivälineestä ainoastaan sellaisten selkeästi määriteltyjen vaiheiden tai alahankkeiden tapauksessa, jotka toteutetaan 1. helmikuuta 2020 jälkeen ja joiden kaikki kustannukset kirjataan (Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää (EKT 2010) noudattaen) 1. helmikuuta 2020 jälkeen.*

Komissio soveltaa näitä ohjeita johdonmukaisuuden varmistamiseksi

Arvioidessaan suunnitelmia ja 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimenpiteiden tukikelpoisuutta komissio soveltaa näin ollen kahta keskeistä testiä sen varmistamiseksi, että edellä mainittuja periaatteita noudatetaan.

1) Onko ehdotetun toimenpiteen toteuttaminen aloitettu vasta 1. helmikuuta tai sen jälkeen? ja
2) Ovatko toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset alkaneet vasta 1. helmikuuta tai sen jälkeen? Tarkemmin sanoen onko kaikki kustannukset kirjattu (Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää [EKT 2010] noudattaen) 1. helmikuuta 2020 jälkeen?

Seuraavissa esimerkeissä havainnollistetaan, miten komissio soveltaa näitä kahta keskeistä testiä:

<u>Esimerkki 1:</u>

- Jäsenvaltio allekirjoittaa joulukuussa 2019 rakennusurakkasopimuksen, joka koski uutta rataa-. Rata yhdistää kaksi kaupunkia ja luo lisäkapasiteettia rautatieliikenteeseen.
- Urakoitsijan allekirjoittaman rakennuskirjan otteet ja urakoitsijan ensimmäinen lasku osoittavat, että varsinaiset työt työmaalla alkoivat maaliskuussa 2020.

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

- Sen vuoksi komissio katsoo, että i) selkeästi määritelty valmisteluvaihe (sopimuksen allekirjoittaminen), joka ei ole osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, toteutettiin ennen 1. helmikuuta 2020, että ii) selkeästi määritelty toteutusvaihe (eli tosiasiallinen rakennustyö), joka on osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, alkoi 1. helmikuuta 2020 jälkeen ja että iii) kaikki toteutusvaiheen kustannukset on kirjattu EKT 2010:tä noudattaen 1. helmikuuta 2020 jälkeen.

Esimerkki 2:

- Jäsenvaltio antaa joulukuussa 2019 tietoteknisten laitteiden hankintaa koskevia ostotoimeksiantoja.
- Kuljetus- tai toimitusasiakirja, jolla todistetaan tavaroiden siirto myyjältä hankintayksikölle, on päivätty maaliskuussa 2020.
- Sen vuoksi komissio katsoo, että i) selkeästi määritelty hankintavaihe (ostotoimeksiannot), joka ei ole osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, tapahtui ennen 1. helmikuuta 2020, että ii) selkeästi määritelty toteutusvaihe (eli toimitus, asennus ja käyttöönotto), joka on osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, alkoi 1. helmikuuta 2020 jälkeen ja että iii) kaikki kyseisen vaiheen kustannukset on kirjattu EKT 2010:tä noudattaen 1. helmikuuta 2020 jälkeen.

Esimerkki 3:

- Jäsenvaltio pyytää elpymis- ja palautumistukivälineen tukea kahden kaupungin välisen radan sähköistämiseen osana vuonna 2019 hyväksyttyä nykyaikaistamishanketta, joka koskee pidempää rautatieosuutta kuin mihin elpymis- ja palautumissuunnitelmassa viitataan.
- Sopimus koko radan sähköistämisestä allekirjoitetaan toimeksisaajan kanssa joulukuussa 2019.
- Kahden kaupungin välisen radan rakentaminen alkaa huhtikuussa 2022, mikä käy ilmi sopimuksessa esitetyistä hankeasiakirjoista.
- Sen vuoksi komissio katsoo, että i) selkeästi määritelty hankintavaihe (ostotoimeksiannot), joka ei ole osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, tapahtui ennen 1. helmikuuta 2020, että ii) selkeästi määritelty toteutuksen alahanke, joka on osa elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavaa toimenpidettä, alkoi 1. helmikuuta 2020 jälkeen ja että iii) kaikki kyseisen vaiheen kustannukset on kirjattu EKT 2010:tä noudattaen 1. helmikuuta 2020 jälkeen.