



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2022*

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) – Aluepolitiikka – Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteeseen liittyvät toimenpideohjelmat Italiassa – Päätös, jolla hyväksytään EAKR:n osallistuminen suurhankkeen ”Ultralaajakaistan kansallinen suurhanke – Valkoiset alueet” rahoitukseen – Tuensaajan arvonlisäveromenojen tukikelvottomuus – Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohta – Käsite ”kansallisen alv-lainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttava arvonlisävero”

Asiassa T-357/19,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajaan valtioneuvoston jäseniä P. Gentili,

kantajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja O. Serdula,

ja

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään I. Herranz Elizalde,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Mantl ja F. Tomat,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. da Silva Passos sekä tuomarit V. Valančius (esittelevä tuomari) ja I. Reine,

kirjaaja: E. Coulon,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon, etteivät asianosaiset esittäneet istunnon pitämistä koskevaa pyyntöä kolmen viikon kuluessa asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättymisen tiedoksi antamisesta, ja päätettyään unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan 3 kohdan mukaisesti ratkaista kanteen ilman asian käsittelyn suullista vaihetta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Kantajana oleva Italian tasavalta vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan komission 3.4.2019 antaman täytäntöönpanopäätöksen C(2019) 2652 final, jolla hyväksytään osallistuminen Italiaa koskevien toimenpideohjelmien ”POR Abruzzo FESR 2014–2020”, ”Basilicata”, ”POR Calabria FESR FSE”, ”Campania”, ”POR Emilia Romagna FESR”, ”POR Lazio FESR”, ”POR Liguria FESR”, ”POR Lombardia FESR”, ”POR Marche FESR 2014–2020”, ”POR Piemonte FESR”, ”POR Puglia FESR-FSE”, ”POR Sardegna FESR”, ”Sicilia”, ”Toscana”, ”POR Umbria FESR”, ”POR Veneto FESR 2014–2020” ja ”Yritykset ja kilpailukyky” puitteissa valitun suurhankkeen ”Ultralaajakaistan kansallinen suurhanke – Valkoiset alueet” rahoitukseen, siltä osin kuin päätöksessä jätetään Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle tuensaajalle aiheutuneet arvonlisäveromenot (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

- 2 Italian tasavallan Presidenza del Consiglio dei Ministri (valtioneuvoston kanslia) puheenjohtajisto hyväksyi 3.3.2015 Strategia italiana per la banda ultralarga (Italian ultralaajakaistastrategia) -nimisen asiakirjan.
- 3 Tähän strategiaan sisältyi erityisesti tavoite, että Italian alueella taataan internetyhteyden nopeudeksi 100 megabittiä sekunnissa (Mb/s) 85 prosentille kotitalouksista ja kaikille julkisille rakennuksille (koulut ja sairaalat mukaan lukien) ja vähintään 30 Mb/s muulle väestölle erityisesti puutteellisesti toimivien markkinoiden piiriin kuuluvilla alueilla, joilla ei ollut uuden sukupolven internet-liityntäverkkoja ja joilla yksityiset toimijat eivät aikoneet ottaa käyttöön tällaisia verkkoja seuraavien kolmen vuoden aikana (jäljempänä valkoiset alueet).
- 4 Jotta uuden sukupolven internet-liityntäverkot saataisiin käyttöön valkoisilla alueilla ennen 31.12.2022, Italian tasavallan Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica della Repubblica italiana (talouden suunnittelusta vastaava ministeriöiden yhteinen komitea) hyväksyi 6.8.2015 antamallaan päätöksellä periaatteen, jonka mukaan suoraa julkista tukea annetaan noin 4 miljardia euroa, joista 2,2 miljardin osuuden rahoittaa Fondo italiano per lo sviluppo e la coesione (Italian kehitys- ja koheesiorahasto) ja 1,8 miljardin osuuden rahoittavat pääasiallisesti Euroopan aluekehitysrahasto (jäljempänä EAKR) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (jäljempänä maaseuturahasto).
- 5 Tarkemmin sanottuna Italian viranomaisten hyväksymän tukimallin mukaan julkisilla tarjouskilpailuilla valitaan yksi tai useampia konsessionhaltijoita yhtäältä rakentamaan ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon passiivinen infrastruktuuri, joka jää Italian valtion omistukseen, ja toisaalta huolehtimaan tämän verkon ylläpidosta, hallinnoinnista ja kaupallisesta hyödyntämisestä 20 vuoden uusittavissa olevaksi ajaksi.

- 6 Euroopan komissio katsoi 30.6.2016 annetussa päätöksessä C(2016) 3931 final, että julkinen rahoitus valkoisille alueille rakennettaville uuden sukupolven internet-liityntäverkoille oli valtiontukea, jonka viite oli SA.41647 (2016/N) – Italia – Ultralaajakaistastrategia, ja että tämä valtiontuki soveltui sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, koska se oli tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen eikä muuttanut kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- 7 Tämän päätöksen johdosta Italian Ministero dello Sviluppo economico (talouskehitysministeriö) antoi Infratel Italia SpA:n (jäljempänä Infratel) tehtäväksi valita yksi tai useampia konsessionhaltijoita toteuttamaan ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon passiivinen infrastruktuuri ja huolehtimaan sen ylläpidosta ja kaupallisesta hyödyntämisestä.
- 8 Kolmen tarjouskilpailumenettelyn jälkeen Infratel teki 20.6. ja 8.11.2017 sekä huhtikuussa 2019 Open Fiber SpA:n kanssa konsessiosopimuksia yhtäältä ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon passiivisen infrastruktuurin rakentamisesta ja toisaalta tämän verkon ylläpidon, hallinnoinnin ja kaupallisen hyödyntämisen turvaamisesta 20 vuoden uusittavissa olevaksi ajaksi.
- 9 Italian viranomaiset hakivat 7.9.2017 komissiolta EAKR:n rahoitusosuutta ”Ultralaajakaistan kansallinen suurhanke – Valkoiset alueet” -hankkeeseen (jäljempänä ultralaajakaistasuurhanke), jonka hallintoviranomainen oli valinnut toimenpideohjelmien ”POR Abruzzo FESR 2014–2020”, ”Basilicata”, ”POR Calabria FESR FSE”, ”Campania”, ”POR Emilia Romagna FESR”, ”POR Lazio FESR”, ”POR Liguria FESR”, ”POR Lombardia FESR”, ”POR Marche FESR 2014–2020”, ”POR Piemonte FESR”, ”POR Puglia FESR-FSE”, ”POR Sardegna FESR”, ”Sicilia”, ”Toscana”, ”POR Umbria FESR”, ”POR Veneto FESR 2014–2020” ja ”Yritykset ja kilpailukyky” toisena prioriteettina.
- 10 Tästä hakemuksesta ja Italian viranomaisten sen tueksi toimittamista tiedoista ilmenee, että talouskehitysministeriö oli hakemuksessa nimetty EAKR:n rahoitusosuuden osalta tuensaajaksi, kun taas ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttaminen kuului Infratelille.
- 11 Italian viranomaiset katsoivat tässä yhteydessä, että rakennuskustannuksiin liittyvään arvonlisäveroon voitiin myöntää rahoitusta EAKR:stä, koska talouskehitysministeriö maksoi sen, eikä ministeriö ollut kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan oikeutettu palautukseen sen osalta, sillä ministeriö ei ole arvonlisäverovelvollinen eikä voi vähentää arvonlisäveroa.
- 12 Lisäksi täsmennettiin, että Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa SpA, jonka ainoa osakas oli Ministero dell’Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia), omisti Infratelin kokonaisuudessaan.
- 13 Komissio pyysi 30.4.2018 Italian viranomaisilta lisätietoja, jotta voitaisiin arvioida, onko ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamisesta aiheutuvien rakennuskustannusten arvonlisävero tukikelpoinen meno.
- 14 Italian viranomaiset toimittivat nämä lisätiedot komissiolle 2.7.2018.
- 15 Lisätiedoista ilmenee, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakentamisvaiheessa laskutus toteutui seuraavasti:
 - konsessionhaltija lähetti Infratelille toteutettujen töiden kustannusta vastaavat laskut, joihin sisältyi arvonlisävero

- tämän jälkeen Infratel lähetti talouskehitysministeriölle samansuuruiset laskut, joihin sisältyi arvonlisävero
 - talouskehitysministeriö yhtäältä maksoi Infratelin lähettämien laskujen verottoman osuuden ja toisaalta maksoi arvonlisäveron suoraan talous- ja valtiovarainministeriölle noudattamalla arvonlisäveron erissä maksamista koskevaa mekanismia, josta kansallisessa lainsäädännössä säädetään luvan antamisesta Italian tasavallalle soveltaa yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY 206 ja 226 artiklasta poikkeavaa erityistoimenpidettä ja täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/1401 kumoamisesta 25.4.2017 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/784 (EUVL 2017, L 118, s. 17) mukaisesti.
- 16 Lisäksi ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon hyödyntämisvaiheen osalta oli säädetty, että konsessionhaltija maksaa Infratelille konsessiomaksun kyseisen verkon käytöstä ja maksaa vastaavan arvonlisäveron suoraan talous- ja valtiovarainministeriölle saman, arvonlisäveron erissä maksamista koskevan mekanismin mukaisesti. Infratelin oli siis lähetettävä konsessiomaksulaskut suoraan konsessionhaltijalle.
 - 17 Italian viranomaisten tekemän rahoitushakemuksen viimeisessä vaiheessa ultralaajakaistasuurhankkeen kokonaiskustannukseksi arvioitiin lopulta 3 096 733 706,11 euroa, josta 364 798 002 euroa oli arvonlisäveroa. Italian viranomaisten mukaan arvonlisävero oli EAKR:n rahoitusosuuden osalta osittain eli 210 044 165,81 euroon saakka tukikelpoinen meno.
 - 18 Komissio ilmoitti 26.12.2018 Italian viranomaisille, ettei arvonlisäveroon liittyviin menoihin voitu myöntää rahoitusta EAKR:stä ja maaseuturahastosta, ja se kehotti näitä viranomaisia vähentämään arvonlisäveron määrän ultralaajakaistasuurhankkeen osalta tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärästä.
 - 19 Italian viranomaiset lähettivät 6.3.2019 komissiolle lopullisen version hakemuksesta, joka koski ultralaajakaistasuurhankkeelle EAKR:stä myönnettävää rahoitusosuutta. Lopullisessa versiossa oli pysytetty arvonlisäveroihin liittyvinä menoina 210 044 165,81 euron määrä tämän toimen osalta tukikelpoisina kustannuksina.
 - 20 Komissio on riidanalaisessa päätöksessään hyväksynyt 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 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320) 102 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että EAKR:n rahoitusosuus ultralaajakaistasuurhankkeeseen on 941 022 670 euroa.
 - 21 Komissio katsoi tässä päätöksessään, että arvonlisävero, jonka talouskehitysministeriö oli maksanut ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamisen yhteydessä, ei ollut tuensaajaan kohdistuva taloudellinen rasite ja ettei sitä voitu pitää kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamattomana, siten kuin asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetaan.
 - 22 Komissio on tämän päätelmän tueksi nojautunut riidanalaisessa päätöksessään kolmeen erilliseen perusteeseen.

- 23 Komissio on katsonut ensinnäkin, että kahden ministeriön – tässä tapauksessa talouskehitysministeriön ja talous- ja valtiovarainministeriön – välillä tapahtunutta arvonlisäveron maksamista ei voitu pitää Italian valtion keskushallinnolle, johon talouskehitysministeriö kuuluu, aiheutuvana kustannuksena.
- 24 Toiseksi komissio on sen johdosta, että Infratel on in-house-yhtiö, todennut, ettei sisäisistä liiketoimista kuulunut maksaa arvonlisäveroa eikä Infratelin talouskehitysministeriölle lähettämiin laskuihin näin ollen kuulunut sisällyttää arvonlisäveroa. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan lisäksi, että Infratel pystyi vähentämään rakennustöiden arvonlisäveron, koska se on arvonlisäverovelvollinen.
- 25 Kolmanneksi komissio on todennut, että ultralaajakaistasuurhanke tuotti tuloja konsessionmaksuina, joita konsessionhaltija maksoi Infratelille ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon hyödyntämisestä. Komissio on sen johdosta, että nämä maksut ovat arvonlisäverollisia, päätellyt, että tämä myyntiin sisältyvä arvonlisävero neutralisoi kyseisen verkon rakennustöiden yhteydessä ostoihin sisältyneen arvonlisäveron ja että teoriassa arvonlisävero näin ollen oikeutti palautukseen ultralaajakaistasuurhankkeen institutionaalisesta rakenteesta sekä tuensaajan ja Infratelin erillisyydestä riippumatta.
- 26 Komissio on tässä yhteydessä todennut, että asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa oleva ilmaisu ”kansallisen alv-lainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton” oli ymmärrettävä siten, että siinä suljetaan pois arvonlisäveron tukikelpoisuus kaikissa tilanteissa, joissa tuensaaja voi vähentää arvonlisäveron, saada arvonlisäveron takaisin tai saada siitä palautuksen millä tahansa tavalla.
- 27 Komissio on näin ollen katsonut, ettei ultralaajakaistasuurhankkeen menoihin, jotka liittyvät arvonlisäveroon, voitu myöntää rahoitusosuutta EAKR:stä.

Asianosaisten vaatimukset

- 28 Italian tasavalta nosti tämän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 14.6.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä. Se vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen, siltä osin kuin siinä ei myönnetä EAKR:n rahoitusosuutta kuluihin, joita tuensaajalle aiheutuu arvonlisäverosta, ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 29 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen perusteettomana ja
 - velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 30 Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- hyväksyy Italian tasavallan kanteen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

- 31 Italian tasavalta vetoaa kanteensa tueksi pääasiallisesti kolmeen kanneperusteeseen, jotka koskevat ensinnäkin asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista, toiseksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (EUVL 2006, L 347, s. 1; jäljempänä arvonlisäverodirektiivi) 9, 11, 13, 28, 206 ja 250 artiklan sekä EUT 4 artiklan 2 kohdan rikkomista ja kolmanneksi asetuksen N:o 1303/2013 61 artiklan 8 kohdan c alakohdan rikkomista.
- 32 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo tässä asiassa, että on syytä tutkia ensin asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste.
- 33 Tässä kanneperusteessa Italian tasavalta, jota Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta tukevat, väittää, että koheesiorahaston perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1084/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 79) 3 artiklan vastaisesti ja Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 1) 7 artiklan vastaisesti asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa viitataan suppeasti kansalliseen arvonlisäverolainsäädäntöön, mikä merkitsee vastedes, että tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle voidaan jättää vain nimenomaisesti verotusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettut vähennyskelpoiset arvonlisämenot. Sitä vastoin muut palautuksen muodot, jotka eivät ole nimenomaisesti verotuksellisia eivätkä perustu kansalliseen arvonlisäverolainsäädäntöön, eivät voi johtaa siihen, että arvonlisävero suljetaan niiden kustannusten ulkopuolelle, joihin voidaan myöntää rahoitusosuutta EAKR:stä.
- 34 Italian tasavalta tähdentää siten pääasiallisesti, että talouskehitysministeriöllä, joka on EAKR:n rahoitusosuuden saaja, ei ole oikeutta vähentää arvonlisäveroa, joka sen on maksettava ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon passiivisen infrastruktuurin rakentamiseen liittyvistä liiketoimista, joten arvonlisävero on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton, eikä komissio siksi voinut lainmukaisesti jättää tätä arvonlisäveroa tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle.
- 35 Komission mukaan kanneperuste on riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen ja edellä 22–26 kohdassa toistettujen kolmen perusteen vuoksi perusteeton.
- 36 Komissio korostaa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla arvonlisäveron palauttamismahdollisuudella viitataan käsitteeseen, joka on laajempi kuin arvonlisäveron vähennyskelpoisuus, ja että vaikka talouskehitysministeriö ei arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan tosiaan ole arvonlisäverovelvollinen, tämä ministeriö kuitenkin voi saada arvonlisäveron palautuksen, siten kuin asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetaan.
- 37 Komission mukaan asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohtaa on siten tulkittava yhdessä niiden asetuksen 65 artiklan säännösten kanssa, jotka koskevat menojen tukikelpoisuutta ja joista ilmenee, että vain menot, jotka merkitsevät tuensaajalle tosiasiallista ja lopullista maksurasitetta, ovat oikeutettuja rakennerahastojen rahoitusosuuteen.
- 38 Tässä yhteydessä arvonlisävero ei ole tuensaajalle tosiasiallinen ja lopullinen maksurasite kahdessa tapauksessa eli yhtäältä silloin, kun tuensaaja voi vähentää arvonlisäveron arvonlisäverodirektiivin X osaston säännösten mukaisesti, ja toisaalta silloin, kun tuensaaja ei pysty vähentämään

arvonlisäveroa, mutta aiheutuneet arvonlisäveromenot kuitenkin oikeuttavat palautukseen jollain muulla tavalla joko kompensatiomekanismilla, josta säädetään muussa lainsäädännössä kuin arvonlisäverolainsäädännössä, tai siten, että osarahoitetun infrastruktuurin rakennustöistä maksettu arvonlisävero saadaan palautettua tämän infrastruktuurin hallinnoinnin tuottamilla tuloilla, kuten tässä tapauksessa.

- 39 Komissio tähdentää erityisesti, ettei infrastruktuurin rakennusvaihetta ja käyttövaihetta voida erottaa toisistaan teknisesti, organisatorisesti ja institutionaalisesti ja että käsiteltävässä asiassa infrastruktuurin rakennustöistä maksettu ostoihin sisältyvä arvonlisävero tosiasiallisesti oikeuttaa palautukseen, koska infrastruktuurin käytöstä perittävistä konsessiomaksuista kannettava myynnin arvonlisävero neutralisoi sen.
- 40 Komissio katsoo, että muu tulkinta olisi ristiriidassa asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan tavoitteen kanssa, koska se mahdollistaisi sen, että arvonlisävero, jota tuensaaja ei voi vähentää kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan, palautettaisiin sille kahteen kertaan eli ensimmäisen kerran kansallisella kompensatiomekanismilla tai tuloihin sovellettavalla arvonlisäverolla ja toisen kerran rakennerastojen rahoitusosuudella.

Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkinta

- 41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemiseksi on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi sen asiayhteys sekä sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa se on, ja erityisesti tämän lainsäädännön syntyhistoria (ks. tuomio 11.7.2018, E LATS, C-154/17, EU:C:2018:560, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Aluksi on muistutettava, että erityisesti SEUT 174–176 artiklan mukaan asetuksessa N:o 1303/2013 annetaan 1.1.2014 alkaen sovellettavat yhteiset säännöt, jotka koskevat ”Euroopan rakenne- ja investointirahastoja” (jäljempänä ERI-rahastot), joihin EAKR kuuluu, sekä EAKR:ään sovellettavat yleiset säännökset.
- 43 Asetuksen N:o 1303/2013 100 artiklasta ilmenee erityisesti, että EAKR:stä voidaan tukea suurhanketta, joka määritellään toimeksi, johon sisältyy täsmällisen taloudellisen tai teknisen tehtävän suorittamiseksi tarkoitettu yhtenäinen työ-, toimi- tai palvelukokonaisuus, jolla on selvästi määritetyt tavoitteet ja jonka tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat yli 50 000 000 euroa, kunhan tämä suurhanke sisältyy yhteen tai useampaan Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaiseen toimenpideohjelmaan, jonka komissio on hyväksynyt.
- 44 Tässä yhteydessä asetuksen N:o 1303/2013 102 artiklassa komissio veloitetaan sen määrittämiseksi, onko hallintoviranomaisen suorittama suurhankkeen valinta perustelu, arvioimaan suurhanketta tiettyjen tämän asetuksen 101 artiklassa lueteltujen tietojen pohjalta, erityisesti suurhankkeen kokonaiskustannusten ja sen tukikelpoisten kokonaiskustannusten pohjalta.
- 45 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdasta on todettava, että se sisältyy asetuksen toisen osan VII osaston III lukuun, jossa määritellään tukikelpoisuutta koskevat erityiset edellytykset, joihin nähden toimeen liittyviä menoja on arvioitava, jotta toimi voisi saada tukea EAKR:stä. Niiden tukikelpoisuutta koskevien edellytysten lisäksi, jotka on asetuksen 65 artiklan 1 kohdan mukaisesti määritetty kansallisten sääntöjen perusteella, asetuksen 69 artiklassa säädetään avustuksiin ja takaisin maksettavaan tukeen sovellettavista erityisistä

- kelpoisuussäännöistä. Tämän artiklan 3 kohdan c alakohdassa arvonlisävero suljetaan niiden kustannusten ulkopuolelle, joihin voidaan myöntää tällaista rahoitusosuutta ERI-rahastoista, paitsi jos se on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton.
- 46 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään ensinnäkin, että kun ERI-rahaston rahoitusosuus on luonteeltaan avustus, kuten tässä tapauksessa, tavaroiden luovutuksista tai palvelujen suorituksista kannettava arvonlisävero on suljettu niiden kustannusten ulkopuolelle, joihin voidaan myöntää tätä rahoitusosuutta, paitsi jos tämä arvonlisävero on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton.
- 47 Tässä yhteydessä on todettava, että tällainen sääntö vastaa täysin SEUT 317 artiklassa vahvistettua moitteettoman varainhoidon vaatimusta, jonka noudattamista rakennerahastojen täytäntöönpano edellyttää (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2018, Italia v. komissio, T-91/16, ei julkaistu, EU:T:2018:30, 50 kohta). Arvonlisäveron sisällyttäminen kustannuksiin, joihin voidaan myöntää ERI-rahastoista rahoitusosuutta, kuten avustusta, nimittäin tuottaisi rahoitusosuuden saajalle perusteetonta etua, jos saaja voisi avustuksen kohteena olevasta tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta maksettavan arvonlisäveron maksettuaan saada tämän arvonlisäveron palautettua kansallisen lainsäädännön perusteella.
- 48 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdasta seuraa kuitenkin myös, että kustannuksiin, joihin voidaan myöntää avustusta ERI-rahastoista, sisällytetään menot, jotka liittyvät avustuksen kohteena olevasta toimesta maksettavaan arvonlisäveroon, kun tämä arvonlisävero on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton.
- 49 Se, että arvonlisävero suljettaisiin niiden kustannusten ulkopuolelle, joihin voidaan myöntää avustusta ERI-rahastoista, silloin kun tämä vero ei oikeuta palautukseen, kasvattaisi nimittäin ERI-rahastoista tukea saavan vastuulle jäävää osuutta rahoituksesta ja voisi näin ollen estää sellaisten toimien toteuttamista, joita näiden rahastojen on tarkoitus rahoittaa.
- 50 SEUT 174–176 artiklasta ilmenee yhdessä, että taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen myötävaikuttavilla unionin rakennerahastoilla ja muilla rahoitusvälineillä pyritään erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Tästä tavoitteesta muistutetaan lisäksi asetuksen N:o 1303/2013 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa, ja se on otettava huomioon kyseisillä rahastoilla ja välineillä yhteisrahoitettavien investointien toteuttamisessa (ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, GAMP, C-579/11, EU:C:2012:833, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Kun asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään, ettei arvonlisävero ole kustannus, johon voitaisiin myöntää ERI-rahastoista erityisesti avustuksen luonteista rahoitusosuutta, paitsi jos tämä arvonlisävero on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton, sillä varmistetaan tällä asetuksella käyttöön otettujen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden mekanismien moitteeton toiminta.
- 52 Toiseksi asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodosta ilmenee, että siitä, että arvonlisävero oikeuttaa palautukseen, mikä estää sen sisällyttämisen niihin kokonaiskustannuksiin, joihin voidaan myöntää avustusta ERI-rahastoista, on säädettävä kyseisen jäsenvaltion kansallisessa arvonlisäverolainsäädännössä.

- 53 Tässä yhteydessä on todettava, että tämän säännöksen sanamuoto poikkeaa niiden aikaisempien sääntöjen sanamuodosta, joista oli EAKR:n rahoitusosuuksien osalta säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta annetun asetuksen (EY) N:o 1685/2000 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1145/2003 peruuttamisesta 10.3.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 448/2004 (EUVL 2004, L 72, s. 66) liitteessä olevan 7 säännön 1 kohdassa ja sen jälkeen asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa.
- 54 Näissä säännöksissä, jotka oli kumottu, silloin kun riidanalainen päätös annettiin, säädettiin nimittäin, ettei arvonlisäveroon voitu myöntää EAKR:n rahoitusosuutta, jos tämä meno oli asetuksen N:o 448/2004 liitteessä olevan 7 säännön 1 kohdan mukaan ”vähennyskelpoinen – – missään muodossa” tai asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan ”palautettavissa”.
- 55 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodosta ilmenee sitä vastoin selvästi, että sitä, oikeuttaako arvonlisävero palautukseen, voidaan vastedes arvioida vain kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan.
- 56 Asetukseen N:o 1303/2013 johtaneessa ehdotuksessa (SEC(2011) 1141 lopullinen ja SEC(2011) 1142 lopullinen) komissio oli kylläkin ehdottanut, että arvonlisäveron tukikelpoisuus rajataan tilanteeseen, jossa arvonlisävero yhtäältä oli kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton ja jossa sen maksajana toisaalta oli tuensaaja, joka ei ole arvonlisäverodirektiivissä tarkoitettu verovelvollinen, edellyttäen, että tämä arvonlisävero ei ole syntynyt infrastruktuurin toimittamisen yhteydessä.
- 57 On kuitenkin todettava yhtäältä, että alueiden komitea on tätä ehdotusta koskevassa lausunnossaan (EUVL 2012, C 225, s. 58) katsonut, että mikäli kaikissa julkisen sektorin instituutioiden toteuttamissa hankkeissa arvonlisäveroa, joka ei ole palautettavissa, pidetään tukikelvottomana kuluna, kuten komissio ehdottaa, kansallinen osarahoitusosuus kasvaa tuntuvasti ja alue- ja paikallistahojen kyky toteuttaa hankkeita vaarantuu.
- 58 Toisaalta on todettava, että asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuoto on peräisin tarkistuksesta 255, jonka Euroopan parlamentti teki edellä 56 kohdassa mainittuun asetusehdotukseen. Parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan mukaan tätä tarkistusta perusteltiin tarpeella ”pidättyä kuluttamasta loppuun julkisen sektorin elinten talousarvioita. Nämä eivät voi sisällyttää arvonlisäveroa tileihinsä, minkä vuoksi ne ovat taipuvaisia vaarantamaan toimien toteutuksen ja viime kädessä niiden toimintalinjojen toimivuuden, joita niiden on tarkoitus tukea”.
- 59 Pitää paikkansa, että parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valtiokunta on todennut, että tarkistuksen tarkoituksena oli säilyttää jatkuvuus aiempien ohjelmakausien kanssa. Toisin kuin komissio on väittänyt, näin esiin tuodulla jatkuvuudella oli kuitenkin tarkoitus vastata komission ehdotukseen, jonka mukaan kaikki julkisoikeudellisten yhteisöjen maksaman arvonlisäveron vastuulle ottaminen suljetaan täysin ja kerta kaikkiaan pois, kuten ilmenee maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnan lausunnosta, josta on edellä 58 kohdassa esitetty katkelma. Kyse ei siis ollut siitä, että olisi säilytetty aikaisempi järjestelmä, jonka mukaan arvonlisävero, joka millä tahansa tavalla oikeutti palautukseen, oli suljettava kaikkien ERI-rahastoista myönnettävien rahoitusosuuksien ulkopuolelle.

- 60 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuoto ja syntyhistoria heijastavat näin ollen unionin lainsäätäjän aikomusta rajoittaa arvonlisäveron tukikelvottomuutta koskevan lausekkeen ulottuvuutta, sellaisena kuin lausekkeesta oli tätä ennen säädetty asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa.
- 61 Näin ollen asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa rajataan vastedes arvonlisäveron tukikelvottomuus EAKR:n rahoitusosuuksien – erityisesti avustuksen luonteisten rahoitusosuuksien – osalta pelkästään tilanteeseen, jossa tämä vero oikeuttaa palautukseen kansallisen lainsäädännön mukaan eikä millä tahansa tavalla, kuten komissio väittää.
- 62 Kolmanneksi on todettava, että asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa käytetyn ilmaisun ”arvonlisävero[, joka on] palautukseen oikeutta[va,]” ja erityisesti arvonlisäverodirektiivin 167, 168 a, 188, 226, 295 ja 310 artiklassa esiintyvän ilmaisun ”vähennyskelpoinen vero”, välillä on terminologinen ero.
- 63 Toisin kun Italian tasavalta väittää, ERI-rahastosta rahoitusosuutta saavan tuensaajan mahdollisuus saada arvonlisävero palautettua ei näin ollen vastaa täsmällisesti vähennysoikeutta, joka verovelvollisella on arvonlisäverodirektiivin yhteydessä (ks. analogisesti tuomio 20.9.2012, Unkari v. komissio, T-89/10, ei julkaistu, EU:T:2012:451, 47 kohta ja tuomio 20.9.2012, Unkari v. komissio, T-407/10, ei julkaistu, EU:T:2012:453, 46 kohta).
- 64 Asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdasta ilmenee kuitenkin, että oikeus vähentää arvonlisävero on yksi palautustapa, joka estää sisällyttämästä arvonlisäveroa kustannuksiin, joihin voidaan myöntää rahoitusosuutta ERI-rahastoista, mitä yksikään osapuolista ei sitä paitsi kiistä.
- 65 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vähennysoikeutta, joka kuuluu kiinteästi arvonlisäverojärjestelmään, sovelletaan nimittäin välittömästi kaikkeen arvonlisäveroon, joka on tullut maksettavaksi aikaisemmassa vaihdannan vaiheessa suoritettujen liiketoimien yhteydessä, ja sillä pyritään vapauttamaan verovelvollinen kokonaan sen kaiken liiketoiminnan yhteydessä maksamasta tai maksettavasta arvonlisäverosta. Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä takaa neutraalisuuden kaiken liiketoiminnan verorasituksen suhteen riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta edellyttäen, että tämä toiminta sinänsä on lähtökohtaisesti arvonlisäverollista. Jos verovelvollinen, joka toimii tässä ominaisuudessa hankkiessaan tavarahan tai palvelun, käyttää tavaraa tai palvelua verollisiin liiketoimiinsa, verovelvollisella on oikeus vähentää arvonlisävero, joka on maksettava tai maksettu mainitusta tavarasta tai palvelusta (ks. vastaavasti tuomio 14.9.2017, Iberdrola Inmobiliaria Real Estate Investments, C-132/16, EU:C:2017:683, 25–27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Asetuksen N:o 1303/2013 asiayhteydessä arvonlisäveron vähentämisoikeus, joka taataan arvonlisäverodirektiivissä, mahdollistaa siten sen, että ERI-rahastosta avustusta saanut tuensaaja, jos se on arvonlisäverodirektiivissä tarkoitettu verovelvollinen, saa palautuksen avustuksen kohteena olevan tavaroiden luovutuksen tai palvelujen suorituksen yhteydessä aikaisemman maksamastaan arvonlisäverosta.
- 67 Tästä seuraa, että vaikka ilmaisu ”arvonlisävero, [joka] on kansallisen alv-lainsäädännön mukaan palautukseen oikeut[ettu]”, väistämättä sisältää vähennyskelpoisen arvonlisäveron, sitä ei voida rajata koskemaan vain tätä tapausta, sillä muut kansallisessa arvonlisäverolainsäädännössä säädetty palautusmahdollisuudet voivat myös estää arvonlisäveron huomioon ottamisen ERI-rahastojen rahoitusosuuksien yhteydessä.

- 68 Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava, että pitää paikkansa, että asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdassa – aivan kuten asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja asetuksen N:o 1084/2006 3 artiklan e alakohdassa, joista se on erityisesti saanut vaikutteita – ei yksilöidä yhteisöä tai henkilöä, jonka näkökulmasta sitä, oikeuttaako arvonlisävero palautukseen, on arvioitava.
- 69 Asetuksen N:o 1303/2013 65 artiklan 2 kohdasta ilmenee kuitenkin, että menot ovat oikeutettuja ERI-rahastojen rahoitusosuuteen, jos ne ovat aiheutuneet tällaisen rahoitusosuuden saajalle ja jos ne on maksettu kyseessä olevana ajanjaksona. Näin ollen ainoastaan menoja, jotka ovat aiheutuneet tälle tuensaajalle ja jotka tämä on maksanut, voidaan pitää kyseisen hankkeen tukikelpoisina menoina. Tuensaajan käsite määritellään asetuksen 2 artiklan 10 kohdassa toimien käynnistämisestä tai sekä käynnistämisestä että täytäntöönpanosta vastaavaksi julkiseksi tai yksityiseksi tahoksi.
- 70 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen N:o 1083/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 25) ja asetuksen N:o 1084/2006 osalta (tuomio 20.9.2012, Unkari v. komissio, T-89/10, ei julkaistu, EU:T:2012:451, 51 kohta), on katsottava, että asetuksen N:o 1303/2013 yhteydessä viitataan arvonlisäveron tukikelpoisuuden osalta ERI-rahastosta tukea saavaan.
- 71 On lisäksi todettava myös, että asetuksen N:o 1080/2006 antamiseen johtaneiden valmisteluasiakirjojen yhteydessä neuvosto vahvisti 12.6.2006 komission EAKR:ää koskevaa asetusehdotusta koskevan yhteisen kannan, jonka mukaan arvonlisävero, jota ei palauteta ”ja jonka edunsaaja on [tosiasiallisesti ja lopullisesti] maksanut” on katsottava tukikelpoiksi menoiksi laskettaessa rahastoista myönnettäviä tukiosuuksia. Komissio on Euroopan parlamentille 13.6.2006 osoittamassaan tiedonannossa ilmoittanut tukevansa tätä yhteistä kantaa.
- 72 Tämä on se asiayhteys, jossa unionin lainsäätäjä sääti asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdasta, jonka mukaan palautettavissa oleva arvonlisävero ei ollut EAKR:stä rahoitettava meno.
- 73 Asetuksen N:o 1303/2013 antamiseen johtaneista valmisteluasiakirjoista ei kuitenkaan millään tavalla ilmene, että sen yhteisön tai henkilön, jonka näkökulmasta sitä, oikeuttaako arvonlisävero palautukseen, on arvioitava ja joka on ERI-rahastosta rahoitusosuutta saava, nimeämistä olisi muutettu siitä, mitä lainsäätäjä oli hyväksynyt erityisesti asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohtaa säättäessään.
- 74 Tästä seuraa, että jos avustuksen saaja on tosiasiallisesti ja lopullisesti maksanut ERI-rahastosta avustusta saaneen toimen toteuttamisen johdosta maksettavan arvonlisäveron ja jos tuensaajalla on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan oikeus tämän arvonlisäveron palautukseen, arvonlisäveroa ei voida sisällyttää tämän avustuksen osalta tukikelpoiisiin kustannuksiin.
- 75 Tutkittaessa niitä kolmea perustetta, joihin riidanalainen päätös perustuu ja jotka Italian tasavallan väitteen mukaan kaikki perustuvat asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomiseen, on otettava huomioon kaikki nämä näkökohdat.

Ensimmäinen peruste, jonka mukaan talouskehitysministeriö kuuluu Italian valtion keskushallintoon

- 76 Aluksi on todettava, että riidanalaisen päätöksen 25 perustelukappaleen mukaan talouskehitysministeriö on EAKR:n rahoitusosuuden osalta asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu tuensaaja.
- 77 Lisäksi asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 9 kohdassa määritellään ”toimi” niin, että sillä tarkoitetaan ”hanketta, sopimusta, toimenpidettä tai hankeryhmää, jonka kyseisten ohjelmien hallintoviranomaiset ovat valinneet tai joka on valittu näiden hallintoviranomaisten valvonnassa ja jolla edistetään prioriteetin tai prioriteettien tavoitteiden saavuttamista”.
- 78 Asianosaiset eivät ole myöskään kiistäneet sitä, että se, että Open Fiber rakensi korvausta vastaan ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon kaltaista infrastruktuuria, oli arvonlisäverovelvollisen tässä ominaisuudessaan jäsenvaltion alueella suorittama vastikkeellinen tavaran luovutus, josta on arvonlisäverodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan suoritettava arvonlisäveroa, ja että verkon rakennuskustannuksiin liittyvästä arvonlisäverosta vastasi EAKR:n rahoitusosuuden saaja eli talouskehitysministeriö.
- 79 Siltä osin kuin on kyse riidanalaisen päätöksen 30 perustelukappaleessa esitetystä perusteesta, jonka mukaan talouskehitysministeriön talous- ja valtiovarainministeriölle maksamaa arvonlisäveroa ei voida pitää Italian valtion keskushallinnolle aiheutuneena kustannuksena, komissio selventää ottaneensa huomioon, että talouskehitysministeriötä rahoitetaan valtion talousarviosta, johon kertyy varoja muun muassa arvonlisäveron kantamisesta peräisin olevista varoista.
- 80 On kuitenkin todettava yhtäältä, ettei asiakirja-aineistosta ilmene mitenkään, että talous- ja valtiovarainministeriö olisi kompensoinut talousarviosta arvonlisäveronmenon, joka talouskehitysministeriölle oli aiheutunut ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamisesta, joten ei ole näytetty toteen, että EAKR:n rahoitusosuuden saaja saisi arvonlisäveron palautuksen tällä tavalla.
- 81 Toisaalta on todettava, että vaikka oletettaisiin, että tällainen talousarviosta suoritettava kompensointi tapahtuisi, komissio ei näytä toteen, että se olisi luonteeltaan kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukainen palautus.
- 82 Kuten asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodosta ilmenee ja kuten edellä 52–61 kohdassa on todettu, arvonlisäveron tukikelvottomuus EAKR:n rahoitusosuuksien osalta koskee vain tilannetta, jossa tuensaaja, joka on maksanut arvonlisäveron, voi saada siitä palautuksen kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan, eikä – toisin kuin komissio väittää – tilannetta, jossa arvonlisävero oikeuttaa palautukseen millä tahansa tavalla.
- 83 Riidanalaisen päätöksen 30 perustelukappaleessa esitettyä perustetta ei voida hyväksyä myöskään sen vuoksi, että sen seurauksensa arvonlisävero suljettaisiin järjestelmällisesti EAKR:n rahoitusosuuden osalta tukikelpoisten kustannusten ulkopuolelle, kun tuensaaja on jäsenvaltion keskushallintoa, kuten ministeriö, niin kuin tässä tapauksessa.
- 84 On kuitenkin todettava, ettei tällainen tulkinta mitenkään ilmene asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodosta, minkä lisäksi se johtaa sellaisten julkisten tahojen, jotka voida saavat tukea ERI-rahastoista, erilaiseen kohteluun, millä rikotaan

asetuksen 2 artiklan 10 kohtaa, jossa julkiset tahot sisällytetään tuensaajan käsitteeseen siitä riippumatta, kuuluvatko nämä tahot jäsenvaltion keskushallintoon vai ovatko ne erillisiä ja itsenäisiä oikeussubjekteja siihen valtioon nähden, johon ne kuuluvat.

- 85 Näin ollen komissio on rikkonut asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, kun se on tukeutunut riidanalaisen päätöksen 30 perustelukappaleessa olevaan perusteeseen, jonka mukaan sitä, että talouskehitysministeriö on maksanut arvonlisäveroa talous- ja valtiovarainministeriölle, ei ole pidettävä Italian valtion keskushallinnolle aiheutuneena kustannuksena.

Toinen peruste, joka perustuu pääasiallisesti siihen, ettei arvonlisäverorasitus kohdistunut talouskehitysministeriöön

- 86 Komissio on riidanalaisen päätöksen 31 perustelukappaleessa katsonut pääasiallisesti, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakentamiseen liittyvästä arvonlisäveromenosta vastasi talouskehitysministeriön in-house-yhtiönä toimiva Infratel eikä talouskehitysministeriö. Arvonlisäverodirektiivin mukaan sisäisestä liiketoimesta ei ole maksettava mitään veroa, joten Infratelin ministeriölle osoittamiin laskuihin ei olisi pitänyt sisällyttää arvonlisäveroa. Lisäksi Infratel olisi komission mukaan voinut vähentää kyseisen arvonlisäveron, koska se on arvonlisäverovelvollinen.
- 87 Aluksi on todettava, että Italian viranomaiset ovat EAKR:n rahoitusosuutta koskevassa hakemuksessaan todenneet, että ultralaajakaistasuorhankkeen koko rahoitusta – eli ei pelkästään pääomamenoja, joihin sisältyvät varojen, kuten infrastruktuurin, hankintakustannukset, vaan myös toimintamenoja – hallinnoidaan Infratelin välityksellä, mutta ne eivät täsmentäneet, ettei tämä yhtiö maksanut arvonlisäveroa.
- 88 Hakemuksessa todettiin kuitenkin, että talouskehitysministeriön, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresan ja Infratelin 20.10.2015 tekemän ohjelmansopimuksen mukaan kyseinen ministeriö vastaa toimintamenoista, joihin verot tavallisesti sisältyvät.
- 89 Lisäksi Italian viranomaiset täsmensivät nimenomaisesti, että ne olivat sisällyttäneet arvonlisäveron tukikelpoisiin kustannuksiin, koska tämän veron maksaa tuensaaja eli talouskehitysministeriö.
- 90 Kuten edellä olevasta 15 kohdasta ja Italian tasavallan prosessinjohtotoimiin antamista vastauksista ilmenee, konsessionhaltija Open Fiberin piti sitä mukaa, kun ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennustyöt edistyivät, lähettää rakennustöiden kustannuksia vastaavat ja arvonlisäveron sisältävät laskut Infratelille, jonka piti maksaa vain näiden laskujen arvonlisäveroton määrä.
- 91 Talouskehitysministeriön piti puolestaan maksaa arvonlisäveroa vastaava laskujen osa suoraan talous- ja valtiovarainministeriölle sen erissä maksamista koskevan poikkeusmekanismin mukaisesti, joka on mainittu edellä 15 kohdassa ja jonka mukaan viranomaisten oli maksettava niille tarkoitetuista tavaroiden luovutuksista ja palvelujen suorituksista maksettava arvonlisävero suoraan verohallinnon erilliselle suljetulle pankkitilille.

- 92 Näin ollen on todettava, että sen institutionaalisen rakenteen mukaan, jota Italian viranomaiset käyttävät ultralaajakaistasuorhankkeen toteuttamisessa ja jota komissio ei riitautaa, ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakentamiskustannuksiin liittyvästä arvonlisäverosta vastaa EAKR:n rahoitusosuuden saaja eli talouskehitysministeriö eikä Infratel.
- 93 Komissio on riidanalaisen päätöksen 31 perustelukappaleessa kuitenkin katsonut, ettei arvonlisäveroa ollut maksettava ”sisäisistä liiketoimista”, joten Infratel olisi voinut maksaa ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakentamismenoihin liittyvän arvonlisäveron talouskehitysministeriön sijasta ja sen jälkeen vähentää sen.
- 94 Komissio katsoo, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennuskustannuksista aiheutuvasta arvonlisäverosta muodostuva meno ei siten ole EAKR:stä rahoitusosuutta saaneelle varma taloudellinen rasite. Komission mukaan tästä seuraa, ettei arvonlisävero ole tuensaajalle tukikelpoinen kustannus.
- 95 On kuitenkin todettava ensinnäkin, ettei arvonlisäverodirektiivissä säädetä sisäisen liiketoimen ja in-house-yhtiön käsitteistä. Komissio ei ole myöskään tukeutunut Italian arvonlisäverolainsäädännön säännöksiin, joissa määriteltäisiin nämä käsitteet tai käytettäisiin niitä.
- 96 On yleisemmin todettava, ettei komissio ole näyttänyt toteen, ettei Infratelin täytynyt talouskehitysministeriöstä oikeudellisesti erillisenä yhtiönä vyöryttää arvonlisäveroa ministeriölle.
- 97 Toiseksi on todettava, että sikäli kuin komissio on aikonut viitata arvonlisäverodirektiivin 11 artiklaan, pitää paikkansa, että tämän säännöksen ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltio voi käsitellä yhtenä verovelvollisena sellaisia sen alueelle sijoittautuneita henkilöitä, jotka ovat oikeudellisesti itsenäisiä, mutta joilla on läheiset rahoitukselliset, taloudelliset ja hallinnolliset suhteet toisiinsa.
- 98 Tällainen säännös on kuitenkin ehdollinen, koska se edellyttää sellaisten kansallisten säännösten antamista, joissa määritetään kyseisten henkilöiden välisten läheisten rahoituksellisten, taloudellisten ja hallinnollisten suhteiden konkreettinen ulottuvuus (ks. analogisesti tuomio 16.7.2015, Larentia + Minerva ja Marenave Schiffahrt, C-108/14 ja C-109/14, EU:C:2015:496, 50 kohta). Kuten Italian tasavalta tuo esiin ilman, että komissio väittäisi tältä osin vastaan, Italian lainsäädännössä ei ole toteutettu tässä säännöksessä annettua mahdollisuutta, siltä osin kuin on kyse talouskehitysministeriön ja Infratelin kaltaisista yhteisöistä, jotka ovat kaksi oikeudellisesti erillistä yhteisöä.
- 99 Komissio ei näin ollen voinut missään tapauksessa katsoa, että Infratelin ja talouskehitysministeriön väliset toimet oli toteutettu kahden sellaisen yhteisön välillä, jotka muodostivat arvonlisäverodirektiivin 11 artiklassa tarkoitetun yhden verovelvollisen, minkä perusteella ministeriö olisi voinut vyöryttää ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakentamisesta maksettavan arvonlisäveron Infratelille.
- 100 Kolmanneksi pitää paikkansa, että – kuten komissio tähdentää – päätös jakaa tulot ja menot useiden saman jäsenvaltion julkisten tahojen sekä useiden hankkeesta vastaavien tahojen välillä ei voi muuttaa menojen tukikelpoisuuden arviointia, erityisesti hankkeen toteuttamisen yhteydessä maksetun arvonlisäveron tukikelpoisuuden arviointia (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2012, Unkari v. komissio, T-407/10, ei julkaistu, EU:T:2012:453, 32 kohta).

- 101 Riittää kuitenkin, kun todetaan, että käsiteltävässä asiassa Italian viranomaisten valinta olla turvautumatta Infratelin palveluihin ei vaikuttanut siihen, että talouskehitysministeriö maksoi arvonlisäveron, jonka Open Fiber oli tuolloin laskuttanut suoraan siltä ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennustöistä.
- 102 Komissio ei ole myöskään näyttänyt toteen eikä edes väittänyt, että Italian viranomaisten ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamisessa käyttämä institutionaalinen rakenne olisi arvonlisäverodirektiivissä asetettujen sääntöjen kannalta sääntöjenvastainen, siltä osin kuin lopullinen arvonlisäverorasitus kohdistetaan siinä talouskehitysministeriöön.
- 103 Näin ollen myös toisella perusteella, johon riidanalainen päätös perustuu ja joka koskee sitä, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennustöihin liittyvän arvonlisäveron olisi pitänyt rasittaa vain Infrateliä talouskehitysministeriön in-house-yhtiönä, rikotaan asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohtaa.

Kolmas peruste, joka koskee sitä, että verkon konsessiomaksuista kannettava arvonlisävero neutralisoi ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennustöistä maksettavan arvonlisäveron

- 104 Komissio on riidanalaisen päätöksen 32 perustelukappaleessa katsonut pääasiallisesti, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon konsessiomaksuista, jotka konsessionhaltija maksoi hankintaviranomaisen asemassa olevalle Infratelille, on suoritettava arvonlisävero, jonka konsessionhaltija maksaa suoraan Italian verohallinnolle erissä maksamista koskevan mekanismin mukaisesti. Näistä konsessiomaksuista peritty myynnin arvonlisävero neutralisoi siis verkon rakennustöiden yhteydessä maksettavan ostoihin sisältyvän arvonlisäveron, joka on tämän vuoksi ja teoriassa oikeutettu palautukseen.
- 105 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että tämä peruste, joka koskee rakennustöistä maksettavan arvonlisäveron neutralisointia arvonlisäverolla, jota Infratel perii konsessiomaksuista, ei koske talouskehitysministeriötä, joka on EAKR:n ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamiseen antaman rahoitusosuuden saaja. Tällainen peruste ei siten voi näyttää toteen, että ministeriöllä on kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan oikeus palautukseen arvonlisäverosta, joka se on maksettava ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennusvaiheeseen kohdistuvista laskuista.
- 106 Asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että Infratelin piti sitä mukaa, kun verkon rakennustyöt edistyivät, maksaa vain Open Fiberin lähettämien laskujen arvonlisäveroton määrä, kun taas talouskehitysministeriön piti maksaa arvonlisäveroa vastaava laskujen osa suoraan verohallinnolle.
- 107 Kuten Italian tasavalta toteaa ilman, että komissio väittäisi tältä osin vastaan, talouskehitysministeriötä ei myöskään pidetä verovelvollisena sellaisen toiminnan tai sellaisten liiketoimien osalta, jotka liittyvät institutionaalisten tehtävien, kuten ultralaajakaistasuurhankkeen toteutuksen, hoitamiseen, jos se harjoittaa tätä toimintaa tai suorittaa nämä liiketoimet viranomaisena, siten kuin säädetään arvonlisäverodirektiivin 13 artiklassa, joka on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä arvonlisäveron käyttöön ottamisesta ja sitä koskevista säännöksistä 26.10.1972 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 633 (Decreto del Presidente della Repubblica n. 633 – Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto; GURI nro 292, Supplemento ordinario, 11.11.1972) 4 §:llä.

- 108 Talouskehitysministeriöllä ei näin ollen ollut oikeutta vähentää ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennuskustannuksiin liittyvää arvonlisäveroa arvonlisäverodirektiivin 1 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ja 26.10.1972 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 622 19 §:n 1 momentissa säädetyin tavoin.
- 109 Asiakirja-aineistosta ei myöskään ilmene, että talouskehitysministeriö voisi saada epäsuorasti – vaikka vain osittainkin – palautuksen arvonlisäverosta, jonka Open Fiber maksaa konsessiomaksuista ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon hyödyntämisvaiheessa, siten että voitaisiin katsoa, ettei tämä meno tosiasiallisesti ja lopullisesti jää ministeriön rasitukseksi.
- 110 Tässä yhteydessä pelkästään se, että Infratel on julkisomisteinen osakeyhtiö, jonka Italian valtio omistaa välillisesti ja joka on sen valvonnassa, ei riitä näyttämään toteen, että talouskehitysministeriön eduksi on olemassa epäsuora arvonlisäveron palautusmekanismi.
- 111 On joka tapauksessa todettava, että vaikka oletettaisiin, että talouskehitysministeriön ja Infratelin välillä on tällainen mekanismi tai sellainen voitaisiin ottaa käyttöön, arvonlisäveromeno, joka ministeriön on maksettava ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon rakennusvaiheessa, voitaisiin jättää pois niistä kokonaiskustannuksista, joihin voidaan myöntää rahoitusosuutta EAKR:stä, vain sillä edellytyksellä, että tästä epäsuorasta arvonlisäveron palauttamisesta Infratelin välityksellä säädetään Italian arvonlisäverolainsäädännössä, mitä komissio ei ole edes väittänyt.
- 112 Komissiolla ei ole tältä osin perusteita vedota ratkaisuun, johon unionin yleinen tuomioistuin päätyi 20.9.2012 antamassaan tuomiossa Unkari v. komissio (T-89/10, ei julkaistu, EU:T:2012:451) ja 20.9.2012 antamassaan tuomiossa Unkari v. komissio (T-407/10, ei julkaistu, EU:T:2012:453).
- 113 Näissä kahdessa asiassa unionin yleinen tuomioistuin kylläkin hylkäsi kumoamiskanteet, jotka oli nostettu komission kahdesta päätöksestä, joissa arvonlisäveroa ei hyväksytty menoiksi, joihin voitiin myöntää rahoitusosuutta EAKR:stä ja koheesiorahastosta.
- 114 On kuitenkin todettava yhtäältä, että näitä kahta komission päätöstä säänneltiin erityisesti asetuksella N:o 1084/2006, jonka 3 artiklan e alakohdan mukaan – samalla tavalla kuin asetuksen N:o 1080/2006 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan – palautettavissa oleva arvonlisävero ei kuulunut menoihin, joihin myönnetään tukea koheesiorahastosta, ilman että oli tarpeen määrittää, olivatko palautusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt seurausta kansallisen arvonlisäverolainsäädännön soveltamisesta.
- 115 Toisaalta on todettava, että edellä 112 kohdassa mainittuihin tuomioihin johtaneissa kahdessa asiassa tuensaaja oli ottanut huomioon näissä asioissa kyseessä olleiden hankkeiden rakennus- ja hyödyntämisvaiheiden yhtenäisen taloushallinnon ja oli tehnyt tuloja tuottaville hankkeille ominaisen kustannus-hyötyanalyysin.
- 116 Kuten edellä olevassa 6 kohdassa on muistutettu, käsiteltävässä asiassa ultralaajakaistasuurhankkeelle EAKR:stä annettu tuki on valtiontukea, joka soveltuu sisämarkkinoille, kuten ilmenee rahoitustarpeiden erillisestä vahvistamisesta, jonka komissio on suorittanut sovellettavien valtioneukisääntöjen mukaisesti.

- 117 Kuten Italian tasavalta aiheellisesti huomauttaa, asetuksen N:o 1303/2013 61 artiklan 8 kohdasta, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana, ilmenee kuitenkin, että sääntöjä, jotka koskevat toimia, jotka tuottavat nettotuloja niiden päätökseen saamisen jälkeen, ei sovellettu toimiin, joiden ohjelmasta sama tuki on valtiontukea.
- 118 Lopuksi on todettava, ettei komissio näytä toteen, että Italian arvonlisäverolainsäädännössä säädettäisiin sellaisista muista arvonlisäveron palautusmekanismeista kuin arvonlisäverodirektiivissä säädetystä vähennysoikeudesta, jotka mahdollistaisivat sen, että talouskehitysministeriön kaltaiset julkisoikeudelliset yhteisöt voisivat saada palautuksen arvonlisäverosta, joka niille aiheutuu loppukuluttajina.
- 119 Näin ollen pelkästään se seikka, että ultralaajakaistaisen internet-liityntäverkon konsessionmaksuista, jotka konsessionhaltija maksaa hankintaviranomaisen asemassa olevalle Infratelille, on suoritettava arvonlisäveroa, ei vaikuta siihen, että ultralaajakaistasuurhankkeen toteuttamiseen liittyvän arvonlisäveromenon voidaan tosiasiallisesti ja lopullisesti katsoa olevan talouskehitysministeriön vastuulla. Koska komissio ei ole näyttänyt toteen, että tällä ministeriöllä oli kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaan oikeus palautukseen tämän menon osalta, myös riidanalaisen päätöksen 32 perustelukappaleessa olevalla kolmannella perusteella rikotaan asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohtaa.
- 120 Edellä esitetystä seuraa, että kolmella perusteella, joihin riidanalainen päätös perustuu, rikotaan asetuksen N:o 1303/2013 69 artiklan 3 kohdan c alakohtaa. Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava ilman, että olisi tarpeen tutkia muita kanteen tueksi esitettyjä kanneperusteita

Oikeudenkäyntikulut

- 121 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut Italian tasavallan vaatimusten mukaisesti.
- 122 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Komission 3.4.2019 antama täytäntöönpanopäätös C(2019) 2652 final, jolla hyväksytään osallistuminen Italiaa koskevien toimenpideohjelmien ”POR Abruzzo FESR 2014–2020”, ”Basilicata”, ”POR Calabria FESR FSE”, ”Campania”, ”POR Emilia Romagna FESR”, ”POR Lazio FESR”, ”POR Liguria FESR”, ”POR Lombardia FESR”, ”POR Marche FESR 2014–2020”, ”POR Piemonte FESR”, ”POR Puglia FESR-FSE”, ”POR Sardegna FESR”, ”Sicilia”, ”Toscana”, ”POR Umbria FESR”, ”POR Veneto FESR 2014–2020” ja ”Yritykset ja kilpailukyky” puitteissa valitun suurhankkeen**

”Ultralaajakaistan kansallinen suurhanke – Valkoiset alueet” rahoitukseen, kumotaan, siltä osin kuin päätöksessä jätetään Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle tuensaajalle aiheutuneet arvonlisäveromenot.

- 2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Italian tasavallan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä kesäkuuta 2022.

Allekirjoitukset