Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 13. Oktober 2022 [1]

Rechtssache C-31/21

Eurocostruzioni Srl
gegen
Regione Calabria

(Vorabentscheidungsersuchen der Corte suprema di cassazione [Kassationsgerichtshof, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Strukturfonds – Kofinanzierung – Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 – Zuschussfähigkeit von Ausgaben – Verpflichtung zum Nachweis der Zahlung – Quittierte Rechnungen – Gleichwertiger Buchungsbeleg – Unmittelbar vom Endbegünstigten errichtetes Bauwerk“

1. Im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens ist der Gerichtshof aufgerufen, die Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 [2] auszulegen, um in einem Fall, in dem der Begünstigte eines von den Strukturfonds der Union kofinanzierten Zuschusses ein Gebäude mit eigenen Materialien, Werkzeugen und Arbeitskräften errichtet hat, den Umfang der Verpflichtung zur Vorlage quittierter Rechnungen oder, falls dies nicht möglich sein sollte, gleichwertiger Buchungsbelege zu klären, die den Betrag der getätigten Ausgaben belegen.

[1] Originalsprache: Spanisch.

[2] Verordnung der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen (ABl. 2000, L 193, S. 39) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 448/2004 der Kommission vom 10. März 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1145/2003 (ABl. 2004, L 72, S. 66) geänderten Fassung.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999[3]

2. Die Erwägungsgründe 35 und 43 lauten:

„(35) Im Rahmen der dezentralisierten Durchführung der Strukturfondstätigkeiten durch die Mitgliedstaaten müssen Garantien in Bezug auf die Modalitäten und die Qualität der Durchführung, die Ergebnisse und ihre Bewertung, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und deren Kontrolle gegeben werden.

…

(43) Die wirtschaftliche Haushaltsführung ist dadurch sicherzustellen, dass die Ausgaben belegt und bescheinigt werden und die Zahlungen von der Einhaltung der wesentlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Begleitung der Programmplanung, die Finanzkontrolle und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts abhängig gemacht werden.

…“

3. Art. 30 („Zuschussfähigkeit“) Abs. 3 sieht vor:

„Für die zuschussfähigen Ausgaben gelten die einschlägigen nationalen Vorschriften, es sei denn, die Kommission stellt, falls erforderlich, gemeinsame Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben nach dem Verfahren des Artikels 53 Absatz 2 auf.“

4. Art. 32 („Zahlungen“) Abs. 1 Unterabs. 3 bestimmt:

„Die Zahlungen können in Form von Vorauszahlungen, Zwischenzahlungen oder Restzahlungen geleistet werden. Die Zwischenzahlungen und Restzahlungen betreffen die tatsächlich getätigten Ausgaben, die sich auf die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen beziehen, welche durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege belegt sind.“

5. In Titel IV Kapitel II („Finanzkontrolle“) legt Art. 38 („Allgemeine Bestimmungen“) Abs. 1 fest:

„(1) Unbeschadet der Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften übernehmen in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen. Zu diesem Zweck treffen sie unter anderem folgende Maßnahmen:

…

c) Sie stellen sicher, dass die Interventionen in Übereinstimmung mit allen geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwaltet und die für sie eingesetzten Fondsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

[3] Verordnung des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. 1999, L 161, S. 1).

d) Sie bescheinigen, dass die der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen korrekt sind, und stellen sicher, dass sie auf Buchführungssystemen beruhen, die sich auf überprüfbare Belege stützen.

…“

2. Verordnung Nr. 1685/2000

6. Im fünften Erwägungsgrund heißt es:

„… [B]ei bestimmten Arten von Operationen hält die Kommission es im Interesse einer gemeinschaftsweit einheitlichen und angemessenen Durchführung der Strukturfondsinterventionen für notwendig, gemeinsame Regeln für die zuschussfähigen Ausgaben zu erlassen. Die Annahme einer Regel für eine bestimmte Art von Operation präjudiziert nicht, aus welchem der vorgenannten Fonds eine solche Operation kofinanziert werden kann. Die Annahme dieser Regeln sollte die Mitgliedstaaten in bestimmten näher anzugebenden Fällen nicht daran hindern, strengere nationale Vorschriften anzuwenden …“

7. Im Anhang („Regeln für die Zuschussfähigkeit“) Regel Nr. 1 („Tatsächlich getätigte Zahlungen“) Ziff. 2 („Ausgabenbelege“) ist vorgesehen:

„2.1. In der Regel sind die von den Endbegünstigten als Zwischenzahlungen und Restzahlungen getätigten Zahlungen durch quittierte Rechnungen zu belegen. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, sind diese Zahlungen durch gleichwertige Buchungsbelege zu belegen.

…“

B. Italienisches Recht

1. Gesetz Nr. 59 vom 15. März 1997[4]

8. In Art. 4 Abs. 4 Buchst. c wurden Verwaltungstätigkeiten und -aufgaben im Bereich der Regional-, der Struktur- und der Kohäsionspolitik der Union auf die Regionen übertragen.

2. Gesetz der Region Kalabrien Nr. 7 vom 2. Mai 2001[5]

9. Art. 31*quater* sah vor, dass die Region Kalabrien im Rahmen des Regionalen operationellen Programms (ROP) Kalabrien 2000-2006, das von der Europäischen Kommission mit der Entscheidung K(2000) 2345 vom 8. August 2000 genehmigt worden war, die Gründung und

[4] Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Gesetz zur Übertragung von Funktionen und Aufgaben an die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften zur Reform der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsvereinfachung). Die Übertragung wurde später durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c], della legge 15 marzo 1997, n. 59) vom 31. März 1998 (Bestimmungen zur Rationalisierung der öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Unternehmen nach Art. 4 Abs. 4 Buchst. c des Gesetzes Nr. 59 vom 15. März 1997) umgesetzt.

[5] Legge regionale 2 maggio 2001, n. 7. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge finanziaria).

Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen in den Sektoren Industrie, Handel, Handwerk, Tourismus und Dienstleistungen durch Beihilfen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 [6] fördert.

II. Sachverhalt, Rechtsstreit und Vorlagefragen

10. Die Region Kalabrien gab mit der Entscheidung Nr. 398 des Regionalausschusses vom 14. Mai 2002 die Ausschreibung von Zuschüssen im Rahmen des Regionalen operationellen Programms (ROP) Kalabrien 2000-2006 „Achse IV – Maßnahme 4.4.b“ bekannt. Um diese Zuschüsse konnten sich kleine und mittlere Unternehmen bewerben, die Initiativen im Tourismusbereich planten.

11. Art. 8 der Ausschreibung von Zuschüssen verwies „hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen“ auf die Verordnung Nr. 1685/2000. Zuschussfähig waren danach u. a. Ausgaben für: 1. Grundstücke, 2. Gebäude und Anlagen, 3. Ausstattung und Einrichtung sowie 4. Planung und Studien.

12. In Art. 9 der Ausschreibung von Zuschüssen fand sich die Vorgabe, dass

– Arbeiten für Gebäude und Anlagen anhand der um 15 % erhöhten Preisliste von 1994 (Beschaffungsamt der Region Kalabrien) in Ansatz zu bringen sind;

– für die Bezifferung der dort nicht vorgesehenen Positionen die vom Projektplaner geschätzten geltenden Marktpreise heranzuziehen sind.

13. Mit Bescheid Nr. 4457 vom 20. April 2004 wurde der Eurocostruzioni Srl ein Zuschuss für den Bau eines Hotels und der dazugehörigen Sportanlage in Rossano (Region Kalabrien, Italien) gewährt. Das Unternehmen erhielt einen Kapitalzuschuss in Höhe von 47 % der Investition, d. h. insgesamt 4 918 080 Euro.

14. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts wird im Bescheid Nr. 4457

– angegeben, welche Dokumentation vom Begünstigten vorzulegen ist, ohne im Fall von Arbeiten [7] anderes vorzusehen als „die Rechnungsführung über die Arbeiten (Maßbuch und Buchhaltungsregister, auf jeder Seite ordnungsgemäß vom Bauleiter und dem begünstigten Unternehmen unterzeichnet)“ [8];

– klargestellt (Art. 4), dass der Zuschuss für die durchgeführten Arbeiten innerhalb der nach dem Bescheid zulässigen Grenzen „anhand des Maßbuchs und des Buchhaltungsregisters mit den Einheitspreisen im Sinne des Art. 9 Buchst. b der Ausschreibung nach Überprüfung durch den Abnahmeausschuss festgesetzt werden sollte“ [9].

[6] Verordnung der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (ABl. 2001, L 10, S. 33).

[7] Das heißt vom Begünstigten selbst durchgeführte Arbeiten.

[8] Vorlageentscheidung, Rn. 3.6.

[9] Ebd.

15. Eurocostruzioni errichtete das Bauwerk, erwarb das Mobiliar und legte der Region Kalabrien das Maßbuch und das Buchhaltungsregister vor und erhielt nach einer Inspektion der Arbeiten vom Abnahmeausschuss die Abnahmebescheinigung.

16. Die Region Kalabrien zahlte an Eurocostruzioni einen Betrag von 1 661 638 Euro für die Ausgaben für den Erwerb von Ausstattung und Einrichtung, die das Unternehmen durch Vorlage der gezahlten Rechnungen nachgewiesen hatte.

17. Eurocostruzioni forderte, da ihr nach der Abnahme ein Endbetrag in Höhe von 3 337 470 Euro zuerkannt worden sei, die Zahlung des abzüglich der Vorauszahlung und des ersten Zwischenabrechnungsbetrags geschuldeten Restbetrags in Höhe von 1 675 762 Euro.

18. Die Region Kalabrien wies die Forderung der Zahlung von 1 675 762 Euro zurück, da Eurocostruzioni keine quittierten Rechnungen oder gleichwertigen Buchungsbelege im Sinne von Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000, auf die die Ausschreibung vom 14. Mai 2002 verweise, vorgelegt habe [10].

19. Eurocostruzioni leitete ein Mahnverfahren beim Tribunale di Catanzaro (Gericht Catanzaro, Italien) ein, das die Region Kalabrien mit Urteil vom 4. April 2012 zur Zahlung verurteilte.

20. Gegen das erstinstanzliche Urteil legte die Region Kalabrien Berufung bei der Corte d'Appello di Catanzaro (Berufungsgericht Catanzaro, Italien) ein.

21. Das Berufungsgericht gab mit Urteil vom 27. Oktober 2014 der Berufung mit folgenden Feststellungen statt:

– Es gebe keinen Anlass, die tatsächliche Ausführung der geplanten Arbeiten zu überprüfen, da der Abnahmeausschuss zu einem positiven Ergebnis gekommen sei und die Region Kalabrien keine Einwände in Zusammenhang mit den ausgeführten Arbeiten erhoben habe.

– Nach der Ausschreibungsbekanntmachung, die auf die Verordnung Nr. 1685/2000 verweise, gelte jedoch für die Zahlung des Zuschusses, dass sie an die Vorlage quittierter Rechnungen oder gleichwertiger Buchungsbelege geknüpft sei, auch wenn die Arbeiten unmittelbar von dem begünstigten Unternehmen ausgeführt worden seien.

– Die von Eurocostruzioni vorgelegten Belege seien zwar notwendig, aber nicht ausreichend, da in Ermangelung solcher Rechnungen kein Nachweis für die tatsächliche Zahlung von Geldbeträgen entsprechend dem Umfang der zu den angegebenen Preisen ausgeführten Arbeiten vorliege.

– Es habe Eurocostruzioni oblegen, für die unmittelbar ausgeführten Arbeiten entsprechende Buchungsbelege mit der Eignung zum Nachweis der getätigten Ausgaben (Kauf von Material, Anmietung von Fahrzeugen, Bezahlung von Mitarbeitern, Vergabe von Arbeiten an Dritte, Angabe der eingesetzten Arbeitskräfte) beizubringen.

22. Eurocostruzioni hat am 27. Oktober 2015 beim vorlegenden Gericht Kassationsbeschwerde eingelegt, die sie u. a. auf einen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1685/2000 stützt.

[10] Art. 2 („Verfahren und Bezugsvorschriften") der Ausschreibung enthielt einen ausdrücklichen Verweis auf die Verordnungen Nr. 1260/1999 und Nr. 1685/2000.

23. In ihrem Rechtsmittel macht Eurocostruzioni Folgendes geltend:

– In Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 werde mit dem Zusatz „in der Regel“ nicht abschließend ein Beleg für die Bezahlung verlangt, sondern lediglich ein allgemeiner Grundsatz aufgestellt.

– Die Ablehnung des Zuschusses durch die Region Kalabrien auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1685/2000 verstoße gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, den Redlichkeitsgrundsatz und den Grundsatz des berechtigten Vertrauens, da das Unternehmen die geplanten Arbeiten ordnungsgemäß durchgeführt und die im Bewilligungsbescheid geforderten Buchungsbelege vorgelegt habe.

24. Unter diesen Umständen hat die Corte suprema de cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Verlangt die Verordnung (EG) Nr. 1685/2000, insbesondere die „Ausgabenbelege“ betreffende Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 ihres Anhangs, dass der Nachweis der von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen notwendigerweise durch quittierte Rechnungen erbracht werden muss, auch wenn die Finanzierung dem Begünstigten zur Errichtung eines Gebäudes mittels eigener Materialien, Werkzeuge und Arbeitskräfte bewilligt wurde, oder kann es davon eine andere Ausnahme geben als diejenige, die ausdrücklich für den Fall der Unmöglichkeit vorgesehen ist, in dem „gleichwertige Buchungsbelege“ vorzulegen sind?

2. Wie ist der vorstehende Begriff „gleichwertige Buchungsbelege“ auszulegen?

3. Stehen die genannten Bestimmungen der Verordnung insbesondere einer nationalen und regionalen Regelung sowie den anschließenden Verwaltungsmaßnahmen zu ihrer Durchführung entgegen, die für den Fall, dass die Finanzierung dem Begünstigten zur Errichtung eines Gebäudes mittels eigener Materialien, Werkzeuge und Arbeitskräfte bewilligt wird, ein System zur Kontrolle der durch die öffentliche Hand finanzierten Ausgaben mit folgenden Komponenten vorsehen:

   a) einer Vorabbezifferung der Arbeiten auf der Grundlage einer regionalen Preisliste für öffentliche Arbeiten sowie für die darin nicht vorgesehenen Positionen anhand der vom Projektplaner geschätzten geltenden Marktpreise,

   b) einer Anschlussrechnungslegung unter Vorlage der Rechnungsführung über die Arbeiten in Form des jeweils auf jeder Seite ordnungsgemäß vom Bauleiter und dem begünstigten Unternehmen unterzeichneten Maßbuchs und Buchhaltungsregisters sowie der Überprüfung und Bestätigung der ausgeführten Arbeiten auf der Grundlage der unter Buchst. a genannten Einheitspreise durch einen von der zuständigen Regionalverwaltung eingesetzten Abnahmeausschuss?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

25. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 19. Januar 2021 beim Gerichtshof eingegangen.

26. Eurocostruzioni, die Region Kalabrien, die italienische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

27. Der Gerichtshof hat die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht für notwendig erachtet, die Parteien jedoch aufgefordert, schriftlich zu den Erwägungen der italienischen Regierung hinsichtlich des Begriffs „gleichwertiger Buchungsbeleg“ Stellung zu nehmen, was die Parteien getan haben.

IV. Würdigung

A. Vorbemerkung

28. Die Diskussion konzentriert sich auf die Frage, ob ein Wirtschaftsbeteiligter, der ein Gebäude mit eigenen Mitteln (Material, Werkzeuge und Arbeitskräfte) errichtet hat, die ihm entstandenen Kosten mit Hilfe von „[einer Rechnung] gleichwertigen Buchungsbelegen“ nachweisen kann, wenn die Belege: a) aus einem Maßbuch und einem Buchhaltungsregister bestehen; b) diese jeweils auf jeder Seite vom Bauleiter und dem begünstigten Unternehmen ordnungsgemäß unterzeichnet wurden; c) die Kosten im Rahmen der um 15 % erhöhten Einheitspreise aus einer Standardpreisliste ausweisen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Verwaltung die vom begünstigten Unternehmen ausgeführten Arbeiten überprüft und bestätigt hat.

29. Vor einer Entscheidung in der Diskussion ist eine Klarstellung erforderlich. Sollte sich erweisen, dass die in den einschlägigen Unionsvorschriften [11] vorgesehenen Nachweispflichten nicht erfüllt wurden, bestünde keine Pflicht zur Zahlung des von Eurocostruzioni geforderten Betrags aus den Strukturfonds der Union (für Italien) im Rahmen des Regionalen operationellen Programms.

30. Wie die Kommission hervorhebt, würde dies jedoch nicht bedeuten, dass Eurocostruzioni keinen Anspruch auf Zahlung des geforderten Betrags hat, sofern das vorlegende Gericht entscheidet, dass dem Unternehmen, das beim Bau des Hotels die in den Klauseln über die Beihilfegewährung [12] festgelegten Nachweispflichten erfüllt hat, ein Anspruch nach italienischen Rechtsvorschriften zusteht.

31. In diesem Fall ginge die Zahlung an Eurocostruzioni zulasten des nationalen Haushalts und nicht des Haushalts der Union.

B. Zulässigkeit der Vorlagefragen

32. Nach Auffassung der Region Kalabrien ist die erste Vorlagefrage unzulässig, da die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 1685/2000 nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht gewesen sei und das vorlegende Gericht eine entsprechende Frage aufgrund der Art des von ihm zu entscheidenden Rechtsmittels (Kassationsbeschwerde) nicht von Amts wegen aufwerfen könne. Vor diesem Hintergrund habe das vorlegende Gericht keinen Zusammenhang zwischen dem Rechtsstreit und der Verordnung Nr. 1685/2000 nachgewiesen und auch nicht erläutert, weshalb ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof erforderlich sei.

[11] Das heißt Art. 32 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 und Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000.

[12] Das heißt die Klauseln aus der Entscheidung des Regionalausschusses von Kalabrien vom 14. Mai 2002 und dem Bewilligungsbescheid vom 20. April 2004. Die von Eurocostruzioni vorgebrachten Verstöße gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, den Redlichkeitsgrundsatz und den Grundsatz des berechtigten Vertrauens könnten gegebenenfalls in Zusammenhang mit den italienischen Rechtsvorschriften geltend gemacht werden, und die Entscheidung hierüber ist Sache der nationalen Gerichte.

33. Dieser Einwand ist zurückzuweisen. In der Vorlageentscheidung wird hervorgehoben, dass sie sich gerade auf die Nachweispflicht von Eurocostruzioni als Endbegünstigte der aus den Strukturfonds der Union kofinanzierten Zuschüsse bezieht. Es kommt folglich die Verordnung Nr. 1685/2000 zur Anwendung, wie die Region Kalabrien in ihren schriftlichen Erklärungen (Rn. 12) selbst einräumt. Das vorlegende Gericht erläutert in der Vorlageentscheidung, weshalb die Auslegung der Verordnung erforderlich ist. Die Entscheidung, ob dieses Beurteilungselement in ein Rechtsmittelverfahren eingebracht werden kann oder nicht, ist allein Sache des vorlegenden Gerichts.

34. Die Region Kalabrien macht weiter geltend, die dritte Vorlagefrage sei unzulässig, da das vorlegende Gericht nicht dargestellt habe, inwiefern ein Zusammenhang zwischen der Verordnung Nr. 1685/2000 und der „nationalen" oder „regionalen Regelung" bestehe, auf die es nur unzureichend verweise. Der Inhalt der regionalen Regelung und der Entscheidung des Regionalausschusses der Region Kalabrien vom 14. Mai 2002 gehe über den in der Vorlageentscheidung beschriebenen Inhalt hinaus.

35. Auch dieser Einwand ist zurückzuweisen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, den Anwendungsbereich der maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften und ihr Verhältnis zum Unionsrecht festzustellen. In der vorliegenden Rechtssache hat das vorlegende Gericht den nationalen und regionalen rechtlichen Rahmen kurz, aber ausreichend beschrieben und auf die Ausschreibung der Zuschüsse und den Bewilligungsbescheid der Region Kalabrien verwiesen. Das Verhältnis zwischen diesem rechtlichen Rahmen und dem Unionsrecht wird in der Vorlageentscheidung dargestellt [13].

1. Erste Vorlagefrage

36. Der strittige Zuschuss wurde am 20. April 2004 bewilligt. Folglich kommen auf den Nachweis der Ausgaben die Verordnung Nr. 1260/1999 (Grundverordnung) [14] und die Verordnung Nr. 1685/2000 (Durchführungsverordnung) [15] in der durch die Verordnung Nr. 448/2004 geänderten Fassung zur Anwendung, die rückwirkend ab dem 5. Juli 2003 und für einige Bestimmungen ab dem 5. August 2000 gilt.

[13] Den vorliegenden Ausführungen stehen die Erwägungen, die ich im Rahmen der Prüfung der dritten Vorlagefrage anstellen werde, nicht entgegen.

[14] Diese Grundverordnung wurde ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. 2006, L 210, S. 25), die ihrerseits ersetzt wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 320).

[15] Diese Verordnung wurde ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. 2006, L 371, S. 1), die mehrere Mal geändert wurde.

37. Im Interesse des Subsidiaritätsprinzips legen beide Verordnungen Folgendes fest: „Für die zuschussfähigen Ausgaben gelten die einschlägigen nationalen Vorschriften, es sei denn, die Kommission stellt, falls erforderlich, gemeinsame Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben … auf“ [16].

38. Die Kommission hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und mit der Verordnung Nr. 1685/2000 [17] gemeinsame Regeln für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben erlassen. Somit haben sich die Mitgliedstaaten nach den allgemeinen Nachweisregeln aus der Verordnung Nr. 1685/2000 zu richten, sofern nicht ausnahmsweise strengere nationale Vorschriften zur Anwendung kommen.

39. Aus der Vorlageentscheidung ist nicht ersichtlich, dass der italienische Staat eine strengere nationale Vorschrift erlassen hätte, was die italienische Regierung auch bestätigt hat [18]. Der Nachweis der von Eurocostruzioni getätigten Ausgaben richtet sich somit nach der Verordnung Nr. 1685/2000.

40. Wie ich bereits dargestellt habe, möchte das vorlegende Gericht mit der ersten Vorlagefrage im Wesentlichen wissen, ob nach Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000

– der Nachweis der getätigten Zahlungen des Endbegünstigten, der ein Gebäude mit eigenen Materialien, Werkzeugen und Arbeitskräften errichtet hat, notwendigerweise durch quittierte Rechnungen zu erbringen ist;

– oder ob in derselben Situation und aufgrund der Unmöglichkeit der Vorlage von Rechnungen die Vorlage von gleichwertigen Buchungsbelegen zulässig ist.

41. In Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 wird unterschieden zwischen der Verwaltung der Vorauszahlungen [19] auf der einen und der Verwaltung der Zwischenzahlungen und der Restzahlungen auf der anderen Seite. In Bezug auf die Zwischenzahlungen und Restzahlungen legt Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 fest, dass diese „die tatsächlich getätigten Ausgaben [betreffen], die sich auf die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen beziehen, welche durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege belegt sind“.

42. Für die Restzahlungen (um solche handelt es sich bei den in der vorliegenden Rechtssache von Eurocostruzioni geforderten Zahlungen) ist somit erforderlich, dass der Beihilfeempfänger zuvor Buchungsbelege über die von ihm tatsächlich getätigten Ausgaben vorlegt.

[16] Art. 30 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999. Nach dem 41. Erwägungsgrund dieser Verordnung „[sollten] [g]emäß dem Subsidiaritätsprinzip … für die zuschussfähigen Ausgaben die einschlägigen nationalen Vorschriften gelten, wenn entsprechende Gemeinschaftsvorschriften fehlen; die Kommission kann diese erforderlichenfalls erlassen, um einen einheitlichen und ausgewogenen Einsatz der Strukturfonds in der Gemeinschaft sicherzustellen“.

[17] Im fünften Erwägungsgrund wird erläutert: „… [B]ei bestimmten Arten von Operationen hält die Kommission es im Interesse einer gemeinschaftsweit einheitlichen und angemessenen Durchführung der Strukturfondsinterventionen für notwendig, gemeinsame Regeln für die zuschussfähigen Ausgaben zu erlassen … Die Annahme dieser Regeln sollte die Mitgliedstaaten in bestimmten näher anzugebenden Fällen nicht daran hindern, strengere nationale Vorschriften anzuwenden.“

[18] Rn. 28 ihrer schriftlichen Erklärungen.

[19] Gemäß Art. 32 Abs. 2 leistet die Kommission bei der ersten Mittelbindung eine Vorauszahlung an die Zahlstelle, die sich auf 7 % der Beteiligung der Fonds an der betreffenden Intervention beläuft. Logischerweise erfolgt die Vorauszahlung, ohne dass der Begünstigte zuvor Belege über getätigte Ausgaben vorlegen muss. Vgl. insoweit das Urteil vom 24. November 2005, Italien/Kommission (C-138/03, C-324/03 und C-431/03, EU:C:2005:714, im Folgenden: Urteil Italien/Kommission, Rn. 47 bis 49).

43. Das gleiche Erfordernis findet sich in Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000, die auf von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen zur Anwendung kommt und deren Wortlaut ich bereits wiedergegeben habe und hier in Erinnerung rufe: „In der Regel sind die von den Endbegünstigten als Zwischenzahlungen und Restzahlungen getätigten Zahlungen durch quittierte Rechnungen zu belegen. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, sind diese Zahlungen durch gleichwertige Buchungsbelege zu belegen."

44. Der Wortlaut dieser beiden Bestimmungen lässt keinen Raum für Zweifel:

– Die *allgemeine Regel* ist, dass der Begünstigte die Ausgaben durch quittierte Rechnungen zu belegen hat.

– Die *Ausnahme* ist, dass er, wenn der Nachweis der Ausgaben durch quittierte Rechnungen „nicht möglich ist", die Zahlungen durch „gleichwertige Buchungsbelege" belegen kann. Bei der letztgenannten Möglichkeit handelt es sich, wie ich noch einmal betonen möchte, um eine Ausnahme, die folglich eng auszulegen ist.

45. Der Kontext, in den sich die beiden Bestimmungen einfügen, geht in dieselbe Richtung. Dies wird aus dem 43. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1260/1999 [20] ersichtlich, der für eine enge Auslegung der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 spricht.

46. Das Ziel der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, nach dem sich die Verwaltung der Strukturfonds zu richten hat [21], bestätigt eine solche Auslegung. Nach Art. 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 übernehmen in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen und treffen zu diesem Zweck unter anderem folgende Maßnahmen:

„c) Sie stellen sicher, dass die Interventionen in Übereinstimmung mit allen geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwaltet und die für sie eingesetzten Fondsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

d) Sie bescheinigen, dass die der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen korrekt sind, und stellen sicher, dass sie auf Buchführungssystemen beruhen, die sich auf *überprüfbare Belege* stützen" (Hervorhebung nur hier).

47. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die durch Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 sowie durch Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 eingeführte Regelung auf dem Grundsatz der Kostenerstattung beruht und dass die Ausgaben belegt und bescheinigt werden müssen [22].

48. Der Umstand, dass der Beihilfeempfänger das Gebäude mit eigenen Mitteln errichtet hat, ändert nichts an der in den Verordnungen Nr. 1260/1999 und Nr. 1685/2000 festgelegten Nachweispflicht.

[20] „Die wirtschaftliche Haushaltsführung ist dadurch sicherzustellen, dass die Ausgaben belegt und bescheinigt werden …"

[21] Siehe Erwägungsgründe 35 und 43 der Verordnung Nr. 1260/1999.

[22] Urteil Italien/Kommission, Rn. 44 bis 46. In Rn. 46 heißt es, dass „… die von den nationalen Stellen getätigten Ausgaben grundsätzlich nur dann zuschussfähig sind, wenn den Stellen der Kommission ihre Verwendung im Rahmen des von der Europäischen Union finanzierten Projekts nachgewiesen wird. Ein solcher Nachweis kann durch quittierte Rechnungen oder, wenn dies nicht möglich ist, durch gleichwertige Buchungsbelege erbracht werden."

49. Hat der Begünstigte das Gebäude mit eigenen Mitteln und ohne Hilfe Dritter errichtet und ist es ihm daher nicht möglich, Rechnungen zum Nachweis der Errichtung eines Gebäudes vorzulegen – wobei es Sache des zuständigen nationalen Gerichts ist, eine solche Unmöglichkeit festzustellen –, so ist er auf jeden Fall verpflichtet, die getätigten Ausgaben durch Buchungsbelege zu belegen, die quittierten Rechnungen gleichwertig sind [23].

50. Es gibt keinen Mittelweg. Nach Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 können die Ausgaben nur durch quittierte Rechnungen nachgewiesen werden bzw., wenn die Vorlage solcher Rechnungen nicht möglich ist, durch gleichwertige Buchungsbelege. Dies gilt auch dann, wenn der Beihilfeempfänger ein Gebäude mit eigenen Materialien, Werkzeugen und Arbeitskräften errichtet hat.

51. Eine andere Frage ist, ob zu diesen gleichwertigen Buchungsbelegen auch die Belege gehören, die konkret Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sind. Um Letztere geht es in der dritten Vorlagefrage.

2. Zweite Vorlagefrage

52. Die zweite Vorlagefrage betrifft die Bedeutung des Begriffs „gleichwertige Buchungsbelege“, der in den Verordnungen Nr. 1260/1999 und Nr. 1685/2000 verwendet, jedoch nicht definiert wird. Auch in den Verordnungen, die diese beiden Verordnungen ersetzen, wird der Begriff nicht erläutert.

53. Nach Ansicht der Kommission bezieht sich der Begriff auf die Zahlungsbelege, die sie selbst für den Fall anerkennt und akzeptiert, dass für eine Geldzahlung gemäß den Steuer- und Buchhaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats keine Rechnung ausgestellt wird [24].

54. Es handele sich um authentische und verlässliche Belege, die ebenso wie quittierte Rechnungen belegen könnten, dass die getätigten Ausgaben wirklichkeitsgetreu seien [25].

[23] Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass der Begünstigte die Ausgaben in einem Fall wie dem vorliegenden z. B. durch Rechnungen für den Kauf von Materialien oder Abrechnungen über die Löhne und Gehälter der Arbeitskräfte hätte belegen können. Auch für Ausgaben, für die er nicht über Rechnungen verfügen könne, wie z. B. für Sachleistungen oder die Abschreibung von bei den Bauarbeiten verwendeten Gütern hätte er gleichwertige Buchungsbelege vorlegen können.

[24] Für die Mehrwertsteuer sieht die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. 2006, L 347, S. 1) die Verwendung von Rechnungen als Mittel für den Vorsteuerabzug vor und regelt einige der Elemente und Merkmale, die die Rechnungen aufweisen müssen, verweist ansonsten jedoch auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Vgl. u. a. die Urteile vom 15. September 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, Rn. 28 und 29), vom 21. November 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, Rn. 39 und 40), sowie vom 11. November 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, Rn. 26 bis 28).

[25] Entscheidung 97/324/EG der Kommission vom 23. April 1997 zur Änderung der Entscheidungen betreffend die Genehmigung von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten, Einheitlichen Programmplanungsdokumenten und Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, die im Hinblick auf Irland getroffen worden sind (Nur der englische Text ist verbindlich) (ABl. 1997, L 146, S. 15).
„Arbeitsblatt Nr. 4 Tatsächlich entstandene Kosten
…
3. Unter ‚gleichwertiger Buchungsbeleg‘ ist in dem Fall, in dem die Ausstellung einer Rechnung nach den einzelstaatlichen Steuer- und Buchungsvorschriften nicht relevant ist, jedweder vom Endbegünstigten eingereichter Beleg zu verstehen, mit dem dieser nachweist, dass die Eintragung in der Buchhaltung wirklichkeitsgetreu ist und den geltenden Buchungsvorschriften entspricht.
…“

55. Ich stimme mit der Kommission darin überein, dass der Nachweis der Ausgaben unter dieser Voraussetzung (d. h., dass die Vorlage von quittierten Rechnungen nicht möglich ist) durch Buchungsbelege erfolgen kann, die die nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats zu diesem Zweck zulassen, sofern sie geeignet sind, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der tatsächlich getätigten Ausgaben zu geben.

56. Zu diesen Belegen gehören u. a.:

– Buchhaltungsunterlagen, die die Verwendung eines Anteils der unteilbaren Gemeinkosten, von Sachleistungen oder von Abschreibungskosten belegen [26]. Diese drei Elemente können im Rahmen eines Projekts nicht direkt in Rechnung gestellt werden, sondern müssen indirekt abgerechnet werden;

– Belege über die Löhne und Gehälter der an der Durchführung des Projekts beteiligten Arbeitskräfte sowie über einen proportionalen Anteil an den Gemeinkosten (Miete, Strom, Heizung oder Telekommunikation) [27].

57. Die italienische Regierung schlägt jedoch eine großzügigere Auslegung des strittigen Begriffs vor, die auch für Fälle, in denen ein Bauwerk oder ein Projekt mit eigenen Mitteln errichtet bzw. durchgeführt wird, herangezogen werden könnte. Die italienische Regierung vertritt folgenden Standpunkt:

– Der Beweiswert einer Rechnung ergebe sich daraus, dass sie von einer Person ausgestellt werde, die ein gegenteiliges Interesse als die Person verfolge, die die Rechnung zum Nachweis einer Ausgabe geltend mache.

– Werde dieser Ansatz auch für gleichwertige Buchungsbelege herangezogen, so könnten als gleichwertige Buchungsbelege nur solche anerkannt werden, die Erklärungen Dritter enthielten. Der Begriff sei daher „zu eng und schwer übertragbar“ auf Ausgaben, die ein Projektträger tätige, der das Bauwerk mit eigenen Mitteln errichte.

– Das Problem könne gelöst werden, indem auf Ziff. 1.7 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000, in der der Nachweis von Sachleistungen [28] geregelt sei, zurückgegriffen werde.

[26] Vgl. Art. 68 der Verordnung Nr. 1303/2013 zum Nachweis indirekter Kosten sowie Art. 69 zum Nachweis von Sachleistungen in Form von Erbringung von Arbeitsleistungen und Bereitstellung von Waren, Dienstleistungen, Grundstücken und Immobilien, für die keine durch Rechnungen oder gleichwertige Belege nachgewiesene Barzahlung erfolgt ist, sowie Abschreibungskosten.

[27] Gemäß Ziff. 1.8 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 „[sind] Gemeinkosten … zuschussfähige Ausgaben, sofern sie auf den tatsächlichen Kosten beruhen, die sich auf die Durchführung der aus den Strukturfonds kofinanzierten Aktion beziehen und der Aktion nach einer ordnungsgemäß begründeten angemessenen Methode anteilig zugerechnet werden“.

[28] Nach Ziff. 1.7 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 „[sind] Sachleistungen zuschussfähige Ausgaben, sofern
a) es sich um die Bereitstellung von Grundstücken oder Immobilien, Ausrüstungsgütern oder Material, um Forschungs- oder freiberufliche Tätigkeiten oder unbezahlte freiwillige Arbeit handelt;
b) sie nicht für finanztechnische Maßnahmen im Sinne der Regeln 8, 9 und 10 erbracht werden;
c) ihr Wert von einer unabhängigen Stelle bewertet und geprüft werden kann;
d) im Fall der Bereitstellung von Grundstücken oder Immobilien der Wert von einem unabhängigen qualifizierten Schätzer oder einer ordnungsgemäß zugelassenen amtlichen Stelle bescheinigt wird;
e) im Fall unbezahlter freiwilliger Arbeit der Wert dieser Arbeit unter Berücksichtigung der aufgewendeten Zeit und des normalen Stunden- und Tagessatzes für die geleistete Arbeit ermittelt wird;
f) die Bestimmungen der Regeln 4, 5 und 6, soweit zutreffend, eingehalten werden.“

– Auf diese Weise könnten die vom Projektträger eingesetzten eigenen Mittel entsprechend den Sachleistungen nachgewiesen werden, sofern ihr Wert von einem unabhängigen qualifizierten Experten oder einer zugelassenen amtlichen Stelle bescheinigt werde.

58. Der Gerichtshof hat die Parteien des Rechtsstreits und die Kommission aufgefordert, zu der von der italienischen Regierung vorgeschlagenen Auslegung Stellung zu nehmen. Darauf haben die Parteien und die Kommission wie folgt geantwortet:

– Eurocostruzioni hält den Vorschlag für angemessen. Bei der Vorabbezifferung der Arbeiten auf der Grundlage einer regionalen Preisliste sowie der Anschlussrechnungslegung unter Vorlage der Rechnungsführung über die Arbeiten (Maßbuch und Buchhaltungsregister) handele es sich um Belege, die überprüft und unabhängig bewertet werden könnten, was im vorliegenden Fall durch den von der zuständigen Regionalverwaltung eingesetzten Abnahmeausschuss erfolgt sei. Dieser Ausschuss könne als unabhängiger qualifizierter Experte bzw. als zugelassene amtliche Stelle im Sinne von Ziff. 1.7 Buchst. d der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 angesehen werden.

– Die Region Kalabrien lehnt den Vorschlag ab. Für die analoge Anwendung der Regeln für den Nachweis von Sachleistungen auf vom Projektträger eingesetzte eigene Mittel sei eine Überprüfung durch einen unabhängigen qualifizierten Experten oder eine zugelassene amtliche Stelle erforderlich. Eine solche Prüfung sei nur möglich, wenn der Projektträger über Ausgabenbelege verfüge, was in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall sei.

– Die Kommission wendet sich ebenfalls gegen die von der italienischen Regierung vorgeschlagene Auslegung, da diese die Anerkennung von „gleichwertigen Buchungsbelegen“ auf Belege begrenze, die von dritten Prüfstellen mit Bescheinigungsbefugnis stammten, was zu einer ungerechtfertigten Beschränkung führe.

59. Meines Erachtens lockert die von der italienischen Regierung vertretene Auslegung die Nachweisregelung aus Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 zu stark auf. Außerdem beruht diese Auslegung bei der Anwendung der strittigen Ausnahme nicht auf engen, sondern auf weiten Auslegungskriterien.

60. Wie ich bereits betont habe, handelt es sich bei der Möglichkeit, Ausgaben mit „gleichwertigen Buchungsbelegen“ zu belegen, um eine Ausnahme, auf die nur zurückgegriffen werden darf, wenn die Vorlage von ordnungsgemäß quittierten Rechnungen nicht möglich ist. Die von der italienischen Regierung vorgeschlagene Auslegung steht nicht im Einklang mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000.

61. Die Möglichkeit, die Errichtung eines Bauwerks aus eigenen Mitteln mit einer Bescheinigung des Wertes der Leistung durch einen unabhängigen qualifizierten Experten oder eine zugelassene amtliche Stelle zu belegen, könnte zu einer Doppelzählung der Ausgaben oder zu einem möglichen Betrug bezüglich der für den Empfang von Mitteln aus den Strukturfonds der Union erforderlichen Belege führen.

62. Außerdem würde, wie die Kommission geltend macht, eine solche Auslegung die Vorlage von „gleichwertigen Buchungsbelegen“ in ungerechtfertigter Weise auf von Experten oder amtlichen Stellen ausgestellte Belege beschränken. Ein solches Erfordernis ist in Ziff. 1.7 Buchst. d der Regel Nr. 1 im Anhang der Verordnung Nr. 1685/2000 nur für den Fall der Bereitstellung von

Grundstücken oder Immobilien vorgesehen und gilt nicht für sonstige Sachleistungen. Ich sehe keinen Grund, die genannte Beschränkung auf Leistungen auszuweiten, die Träger von durch die Strukturfonds der Union finanzierten Projekten mit eigenen Mitteln erbringen.

63. Aufgrund der für die Union in diesem Bereich geltenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Kostenerstattung kann der von der italienischen Regierung vorgeschlagenen Auslegung nicht gefolgt werden.

3. Dritte Vorlagefrage

64. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die Verordnung Nr. 1685/2000 einer nationalen und regionalen Regelung sowie den anschließenden Verwaltungsmaßnahmen entgegensteht, die für den Fall, dass die Finanzierung dem Begünstigten zur Errichtung eines Gebäudes mittels eigener Materialien, Werkzeuge und Arbeitskräfte bewilligt wird, ein System zur Kontrolle der Ausgaben mit folgenden Komponenten vorsehen:

– einer Vorabbezifferung der Arbeiten auf der Grundlage einer regionalen Preisliste für öffentliche Arbeiten sowie für die darin nicht vorgesehenen Positionen anhand der vom Projektplaner geschätzten geltenden Marktpreise,

– einer „Anschlussrechnungslegung unter Vorlage der Rechnungsführung über die Arbeiten in Form des jeweils auf jeder Seite ordnungsgemäß vom Bauleiter und dem begünstigten Unternehmen unterzeichneten Maßbuchs und Buchhaltungsregisters“ sowie

– der Überprüfung und Bestätigung der ausgeführten Arbeiten auf der Grundlage der in der regionalen Preisliste genannten Einheitspreise durch einen von der zuständigen Regionalverwaltung eingesetzten Abnahmeausschuss.

65. Ich werde auf die so formulierte Frage zunächst allgemein eingehen, d. h. ohne Bezugnahme auf die Besonderheiten des Eurocostruzioni bewilligten Zuschusses, und im Anschluss die Einzelheiten dieses Zuschusses prüfen, um dem vorlegenden Gericht eine Antwort mit dem größtmöglichen Nutzen geben zu können.

a) Abstrakte Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschrift mit der Verordnung Nr. 1685/2000

66. Unbeschadet einer vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Würdigung scheint sich die in der dritten Vorlagefrage beschriebene Methode der Ausgabenkontrolle weniger unmittelbar aus einer nationalen oder regionalen Vorschrift als vielmehr aus dem Bewilligungsbescheid für den Zuschuss [29] zu ergeben.

67. Das Problem bei der Prüfung, ob diese Methode mit der Verordnung Nr. 1685/2000 vereinbar ist, liegt in der Kenntnis des genauen Inhalts der beiden Belege (d. h. „Maßbuch“ und „Buchhaltungsregister“) [30], die für den Nachweis der Baukosten gefordert werden, wenn der Begünstigte das Bauwerk mit eigenen Mitteln errichtet.

[29] Dies geht aus Rn. 3.6 der Vorlageentscheidung hervor.

[30] In der italienischen Originalfassung „libretto delle misure“ und „registro della contabilità“.

68. Auf den ersten Blick stimme ich mit der Kommission und der Region Kalabrien insoweit überein, dass diese beiden Belege von sich aus keinen Beweiswert haben, der dem einer Rechnung gleichwertig wäre.

69. Wenn nämlich das Maßbuch und das Buchhaltungsregister lediglich den Fortschritt der verschiedenen Bauabschnitte [31] wiedergeben und allein zu diesem Zweck vom Bauleiter und dem begünstigten Unternehmen „auf jeder Seite unterzeichnet" werden, könnte mit ihnen nicht in ordnungsgemäßer Form der Wert der Errichtung des gesamten Hotels belegt werden.

70. Wenn das „Buchhaltungsregister" des begünstigten Unternehmens hingegen zuverlässige und detaillierte Angaben über die getätigten Ausgaben, z. B. für Löhne und Gehälter seiner Arbeitskräfte oder für Baumaterialien oder sonstige vergleichbare Kosten, enthält, könnte das *Buchhaltungsregister* meiner Meinung nach problemlos als ein einer Rechnung gleichwertiger Buchhaltungsbeleg angesehen werden.

71. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Punkte zu prüfen und nach seiner eigenen Würdigung zu entscheiden, inwieweit diese beiden Buchungsbelege ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der von dem begünstigten Unternehmen getätigten Ausgaben bieten, vorausgesetzt, es ist objektiv nicht möglich, quittierte Rechnungen auszustellen.

72. Die Überprüfung der ausgeführten Arbeiten durch einen von der Regionalverwaltung eingesetzten Abnahmeausschuss auf der bloßen Grundlage einer vorgefertigten Preisliste halte ich nicht für eine geeignete Methode, um zu überprüfen, ob in einem bestimmten Fall die tatsächlich getätigten Ausgaben den Ausgaben entsprechen, die als abstrakte Berechnungsparameter in dieser Liste aufgeführt sind.

b) Konkreter Nachweis der von Eurocostruzioni getätigten Ausgaben

73. Das vorlegende Gericht scheint nicht in Frage zu stellen, dass Eurocostruzioni die finanzierten Bauarbeiten (ein Hotel in Rossano) tatsächlich und in Übereinstimmung mit dem bewilligten Projekt durchgeführt hat und dass der Bau dem Projekt in qualitativer und quantitativer Hinsicht entspricht. Das Gericht schließt somit aus, dass die Durchführung des aus den Strukturfonds kofinanzierten Projekts mangelhaft ist oder ein Betrugsfall vorliegt.

74. Nach den hier vorliegenden Informationen wurde das bezuschusste Bauwerk errichtet, und Eurocostruzioni erhielt, nachdem sie gemäß der Ausschreibung vom 14. Mai 2002 und dem Bewilligungsbescheid vom 20. April 2004 die quittierten Rechnungen für den Erwerb vorgelegt hatte, die für das Mobiliar bestimmten Mittel.

75. Die Frage des vorlegenden Gerichts bezieht sich auf den Nachweis der sonstigen Ausgaben des Projektträgers, da er das Gebäude, wie bereits ausgeführt, mit eigenen Materialien, Werkzeugen und Arbeitskräften errichtet hat. Für diese Ausgaben hat Eurocostruzioni keine quittierten Rechnungen vorgelegt.

76. Meiner Ansicht nach ist als Erstes zu prüfen, ob ein Nachweis der Ausgaben durch quittierte Rechnungen, wie die Region Kalabrien geltend macht, tatsächlich möglich war.

[31] Darauf deutet das Urteil des Berufungsgerichts vom 27. Oktober 2014 hin.

77. Sollte die Ausstellung von ordnungsgemäß quittierten Rechnungen nicht möglich gewesen sein, könnten die Ausgaben nach Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 ausnahmsweise durch Buchungsbelege nachgewiesen werden, die solchen Rechnungen gleichwertig sind [32].

78. Insbesondere bei Belegen, die in der Überprüfung und Bestätigung der Arbeiten durch einen von der zuständigen Regionalverwaltung eingesetzten Abnahmeausschuss bestehen, handelt es sich, wie ich bereits dargestellt habe, nicht um wirklichkeitsgetreue und ausreichende Nachweise der getätigten Ausgaben, wenn sie lediglich Schätzungen nach einer Standardpreisliste enthalten, die keinen unmittelbaren und objektiven Bezug zu den Ausgaben, sondern lediglich zu abstrakten Parametern aufweisen.

79. Diese Belege liefern daher weder ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der tatsächlich getätigten Operationen, noch zeigen sie den von dem Unternehmen in das Projekt eingebrachten Mehrwert oder beseitigen die Möglichkeit von Doppelzählungen.

80. Schließlich erscheint der Hinweis angebracht, dass Art. 8 der Ausschreibung vom 14. Mai 2002 (auf den das Berufungsgericht im letzten Teil seines Urteils vom 27. Oktober 2014 verweist) Ausgaben für die internen Aufgaben der (Bau-)Verfahren sowie nicht aktivierte Kosten und Barzahlungen von der Zuschussfähigkeit ausschließt.

V. Ergebnis

81. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) wie folgt zu antworten:

Art. 32 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds sowie Ziff. 2.1 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen sind dahin auszulegen, dass

a) Ausgaben als allgemeine Regel durch ordnungsgemäß quittierte Rechnungen sowie in Ausnahmefällen, wenn die Vorlage solcher Rechnungen nicht möglich ist, durch gleichwertige Buchungsbelege belegt werden können, und zwar auch dann, wenn der Begünstigte ein Gebäude mit eigenen Materialien, Werkzeugen und Arbeitskräften errichtet hat;

b) der Begriff „gleichwertige Buchungsbelege“ Belege umfasst, die die nationalen Rechtsvorschriften des vollziehenden Mitgliedstaats zu diesem Zweck zulassen, sofern sie geeignet sind, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der tatsächlich getätigten Ausgaben zu geben;

[32] Ich verweise auf die Nrn. 69 bis 71 der vorliegenden Schlussanträge.

c) Belege, die lediglich das Maßbuch und die Buchhaltungsregister umfassen, nicht als ordnungsgemäß quittierten Rechnungen gleichwertige Buchungsbelege anzusehen sind, es sei denn, mit diesen Belegen können die für die Löhne und Gehälter der eigenen Arbeitskräfte und für Baumaterialien gezahlten Kosten sowie vergleichbare Kosten zuverlässig und detailliert ermittelt werden, wobei die entsprechende Prüfung Sache des vorlegenden Gerichts ist;

d) die Bestätigung der Arbeiten durch einen Abnahmeausschuss der Verwaltung keinen wirklichkeitsgetreuen und ausreichenden Nachweis der getätigten Ausgaben darstellt, wenn sie lediglich Schätzungen nach einer Standardpreisliste enthält, die keinen unmittelbaren und objektiven Bezug zu den Ausgaben, sondern lediglich zu abstrakten Parametern aufweisen.