Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 13. listopada 2022.[1]

Predmet C-31/21

Eurocostruzioni Srl
protiv
Regione Calabria

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Strukturni fondovi – Sufinanciranje – Uredba (EZ) br. 1685/2000 – Prihvatljivost izdataka – Obveza dokaza o uplati – Računi s potvrdom uplate – Računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti – Izgradnja koju izravno obavlja krajnji korisnik”

1. U predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku Sud treba protumačiti Uredbu (EZ) br. 1685/2000[2] kako bi utvrdio opseg obveze podnošenja računa s potvrdom uplate ili, ako to nije moguće, računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti, kojom se dokazuje iznos plaćenih izdataka, kad je korisnik potpore sufinancirane iz strukturnih fondova Unije nekretninu izgradio s vlastitim materijalima, alatima i radnom snagom.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (EZ) br. 1260/1999[3]

2. Uvodne izjave 35. i 43. glase:

„(35) Decentraliziranom primjenom mjera iz strukturnih fondova u državama članicama moraju se osigurati jamstva u pogledu načina i kvalitete primjene, rezultata i njihove ocjene, kao i dobrog financijskog upravljanja i njegova nadzora;

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] Uredba Komisije od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (SL 2000., L 193, str. 39.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 448/2004 od 10. ožujka 2004. o izmjeni Uredbe Komisije (EZ) br. 1685/2000 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1145/2003 (SL 2004., L 72, str. 66.)

[3] Uredba Vijeća od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL 1999., L 161, str. 1.)

[…]

(43) Potrebno je zajamčiti dobro financijsko upravljanje osiguravanjem toga da se izdaci dokažu i potvrde te utvrđivanjem uvjeta plaćanja koji se odnose na poštovanje osnovnih odgovornosti praćenja plana, financijskog nadzora i primjene prava Zajednice;

[…] [neslužbeni prijevod]".

3. Člankom 30. („Prihvatljivost") stavkom 3. utvrđuje se:

„Relevantna nacionalna pravila primjenjuju se na izdatke koji su prihvatljivi u okviru potpora osim ako Komisija, kad je to potrebno, ne utvrdi zajednička pravila o prihvatljivosti izdataka u skladu s postupcima predviđenim člankom 53. stavkom 2. [neslužbeni prijevod]".

4. U skladu s člankom 32. („Plaćanja") stavkom 1. trećim podstavkom:

„Plaćanje se može izvršiti u obliku predujma, međuplaćanja i konačne isplate. U međuplaćanja i konačne isplate spadaju stvarno plaćeni izdaci koji moraju odgovarati plaćanjima koja su izvršili krajnji korisnici i koja su opravdana na temelju računa s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti [neslužbeni prijevod]."

5. Člankom 38. („Opće odredbe") stavkom 1. iz poglavlja II. Glave IV. („Financijski nadzor") utvrđuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje Komisijinu odgovornost za provedbu općeg proračuna Europskih zajednica, države članice preuzimaju primarnu odgovornost za financijski nazor nad intervencijama. U tu svrhu poduzimaju, među ostalim, sljedeće mjere:

[…]

(c) osiguravaju da se intervencijama upravlja u skladu sa svim primjenjivim pravilima Zajednice i da se fondovi koji su im stavljeni na raspolaganje koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja;

(d) provjeravaju da su izjave o izdacima podnesene Komisiji točne i da potječu iz računovodstvenih sustava koji se temelje na provjerljivoj dokumentaciji;

[…] [neslužbeni prijevod]".

2. Uredba br. 1685/2000

6. Uvodna izjava 5. glasi:

„[…] Komisija smatra da je za određene vrste operacija nužno donijeti zajedničku uredbu o prihvatljivim izdacima kako bi se osigurala ujednačena i pravična primjena strukturnih fondova u cijeloj Zajednici. Donošenjem pravila za posebnu vrstu operacije ne uvjetuje se iz kojeg se od navedenih fondova ta operacija može sufinancirati. Donošenje ovih pravila ne sprečava države članice da u određenim, propisanim slučajevima primijene stroža nacionalna pravila […] [neslužbeni prijevod]".

7. Na temelju Priloga („Pravila prihvatljivosti”) Pravila br. 1 („Stvarno plaćeni izdaci”) stavka 2. („Dokaz o izdacima”):

„2.1. „Uplate koje su, u obliku međuplaćanja i konačne isplate, izvršili krajnji korisnici općenito treba dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te uplate dokazuju se računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti

[…] [neslužbeni prijevod]”.

B. Talijansko pravo

1. Zakon br. 59 od 15. ožujka 1997. [4]

8. Njegovim člankom 4. stavkom 4. točkom (c) regijama su delegirane funkcije i upravni poslovi u pogledu regionalnih, strukturnih i kohezijskih politika Unije.

2. Zakon regije Kalabrije br. 7 od 2. svibnja 2001. [5]

9. Kad je riječ o regionalnom operativnom programu (Programma Operativo Regional (POR)) Calabria 2000-2006, koji je Europska komisija donijela Odlukom C(2000) 2345 od 8. kolovoza 2000., člankom 31.*quater* bilo je predviđeno da će Regione Calabria (regija Kalabrija, Italija) podupirati osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzetnika u sektoru industrije, trgovine, obrtništva, turizma i usluga potporama dodijeljenim u skladu s Uredbom (EZ) br. 70/2001 [6].

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

10. Regija Kalabrija objavila je 14. svibnja 2002. na temelju Odluke Regionalnog vijeća br. 398 natječaj za dodjelu potpora predviđenih regionalnim operativnim programom (POR) Calabria 2000-2006 za „projekt IV. - Mjeru 4.4.b”. Za te su se potpore mogli prijaviti mali i srednji poduzetnici s projektima inicijativa u turističkom sektoru.

11. U članku 8. poziva na nadmetanje upućivalo se na Uredbu br. 1685/2000 „u pogledu prihvatljivosti izdataka koji se odnose na operacije sufinancirane iz strukturnih fondova”. Među prihvatljivim izdacima bili su izdaci za: 1. zemljišta, 2. građevine i objekte, 3. namještaj i opremu i 4. projektiranje i planiranje.

[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 (Zakon br. 59 od 15. ožujka 1997. o delegiranju Vladi funkcija i poslova regionalnim i lokalnim jedinicama radi reforme javne uprave i upravnog rasterećenja) To je delegiranje naknadno provedeno Decretom Legislativo n.º 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) (Zakonodavna uredba br. 123 (Odredbe o racionalizaciji mjera javne potpore u korist poduzetnika u skladu s člankom 4. stavkom 4. točkom (c) Zakona br. 59 od 15. ožujka 1997.)) od 31. ožujka 1998.

[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) (Regionalni zakon br. 7 od 2. svibnja 2001. (Odredbe o godišnjoj bilanci za 2001. i dvogodišnjoj bilanci za razdoblje 2001. – 2003. regije Kalabrije (Zakon o financiranju)))

[6] Uredba Komisije od 12. siječnja 2001. o primjeni članaka 87. i 88. UEZ-a na državne potpore malim i srednjim poduzetnicima (SL 2001., L 10., str. 33.)

12. U skladu s člankom 9. poziva na nadmetanje:

– Kad je riječ o građevinama i objektima, količina radova morala se odrediti s obzirom na cjenik iz 1994. (Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (Inspekcija za javne radove regije Kalabrija, Italija)), uz uvećanje od 15 %.

– Kad je riječ o izdacima koji nisu predviđeni navedenom tablicom, trebalo je primijeniti važeća ograničenja cijena na tržištu koja je uzeo u obzir projektant.

13. Odlukom br. 4457 od 20. travnja 2004. društvu Eurocostruzioni Srl dodijeljena je potpora za izgradnju hotela i pripadajućih sportskih objekata u Rossanu (regija Kalabrija, Italija). Tom je društvu, dakle, odobreno financiranje kapitalom u vrijednosti od 47 % ulaganja, što je značilo da će ukupno primiti iznos od 4 918 080 eura.

14. Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, u Odluci br. 4457:

– Navodila se dokumentacija koju je korisnik trebao dostaviti, a pritom se u pogledu radova[7] predviđalo samo „dostavljanje računovodstvenih dokumenata koji se odnose na radove (knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik)”[8].

– Pojašnjavalo se (članak 4.) da se određivanje potpora za radove, u granicama dopuštenima odlukom, provodi „na temelju knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije s cijenama iz članka 9. točke (b) poziva na nadmetanje, nakon što povjerenstvo za provjeru obavi provjeru”[9].

15. Društvo Eurocostruzioni izvelo je radove, kupilo namještaj i regiji Kalabriji dostavilo knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju, čime je od povjerenstva za provjeru, nakon što je ono provelo nadzor nad radovima, dobilo potvrdu o sukladnosti.

16. Regija Kalabrija uplatila je društvu Eurocostruzioni iznos od 1 661 638 eura za troškove kupnje namještaja i opreme, koje je taj poduzetnik dokazao podnošenjem računa s potvrdom uplate.

17. Društvo Eurocostruzioni zatražilo je plaćanje preostalog dugovanog iznosa od 1 675 762 eura, s obzirom na to da mu je nakon provjere sukladnosti odobrena konačna potpora u iznosu od 3 337 470 eura neto, koji je umanjen za predujam i prvu fazu napretka radova.

18. Regija Kalabrija odbila je isplatiti zatraženih 1 675 762 eura jer društvo Eurocostruzioni nije podnijelo račune s potvrdom uplate ni računovodstvenu dokumentaciju jednake dokazne vrijednosti, u skladu s točkom 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, na koju se upućivalo u pozivu na nadmetanje od 14. svibnja 2002.[10].

19. Društvo Eurocostruzioni pokrenulo je postupak izdavanja platnog naloga pred Tribunaleom di Catanzaro (Sud u Catanzaru, Italija), koji je taj sud prihvatio presudom od 4. travnja 2012.

[7] Treba ih shvaćati kao radove koje je izveo sam korisnik.

[8] Točka 3.6. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[9] *Ibidem*

[10] U članku 2. („Postupak i referentni propisi”) tog poziva posebno se upućivalo na uredbe br. 1260/1999 i 1685/2000.

20. Regija Kalabrija prvostupanjsku presudu pobijala je pred Corteom d'Appello di Catanzaro (Žalbeni sud u Catanzaru, Italija).

21. Žalbeni sud presudio je u korist regije Kalabrije u presudi od 27. listopada 2014. i pritom ocijenio da:

– Ne treba provesti nikakvu provjeru nad stvarnim izvođenjem planiranih radova zbog pozitivnog mišljenja povjerenstva za provjeru i nepostojanja prigovora regije Kalabrije na te izvedene radove.

– Unatoč tomu, u skladu s pozivom na nadmetanje, u kojem se uputilo na Uredbu br. 1685/2000, treba smatrati da se plaćanje potpora uvjetuje podnošenjem računa s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti iako je radove izravno izvodio poduzetnik korisnik potpore.

– Dokumentacija koju je podnijelo društvo Eurocostruzioni potrebna- je, ali ne dovoljna, s obzirom na to da zbog nepostojanja navedenih računa nedostaje dokaz u pogledu stvarnog plaćanja novčanih vrijednosti koje su u skladu s količinom izvedenih radova po navedenim cijenama.

– Društvo Eurocostruzioni treba za izravno obavljene radove dostaviti odgovarajuću računovodstvenu dokumentaciju kojom se mogu dokazati nastali izdaci (kupnja materijala, najam opreme, plaćanje radnika, povjeravanje radova trećim osobama, navođenje upotrijebljene radne snage).

22. Društvo Eurocostruzioni podnijelo je 27. listopada 2015. žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev, pri čemu se, među ostalim, pozvalo na povredu Uredbe br. 1685/2000.

23. Društvo Eurocostruzioni u svojoj je žalbi tvrdilo da:

– Budući da sadržava izraz „općenito", točkom 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000 ne zahtijeva se podnošenje taksativnog dokaza o uplati, nego se samo utvrđuje opće načelo.

– Time što je regija Kalabrija uskratila potporu na temelju Uredbe br. 1685/2000 povređuju se načela dobre vjere, poštenja i legitimnih očekivanja jer je poduzetnik predviđene radove izvršio propisno i podnio računovodstvenu dokumentaciju koja se zahtijeva Odlukom o dodjeli potpore.

24. U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Zahtijeva li se Uredbom Komisije (EZ) br. 1685/2000 […] i, konkretno, s obzirom na ono što se propisuje pravnim pravilom br. 1 točkom 2. podtočkom 2.1. pripadajućeg Priloga koje se odnosi na ‚dokaz o izdacima' da dokaz plaćanja koja su izvršili krajnji korisnici nužno treba podnijeti u obliku računa s potvrdom uplate i u slučaju kad je financiranje odobreno korisniku u svrhu izgradnje nekretnine s njegovim materijalima, alatom i radnom snagom ili je moguće odstupanje, koje se razlikuje od onog koje se izričito predviđa u slučaju kada to nije moguće, kojim se zahtijeva podnošenje ‚računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti'?

2. Koje je pravilno tumačenje navedenog izraza ‚računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti'?

3. Konkretno, protive li se navedenim odredbama Uredbe nacionalno i regionalno zakonodavstvo i naknadno doneseni upravni provedbeni akti kojima se u slučaju u kojem je financiranje odobreno korisniku u svrhu izgradnje nekretnine njegovim materijalima, alatima i radnom snagom predviđa sustav provjere izdataka na koje se odnosi financiranje javne uprave i koji se sastoji od:

   (a) prethodnog određivanja količine radova na temelju regionalnog cjenika koji se odnosi na javne radove te na temelju važećih tržišnih cijena koje je procijenio projektant za stavke koje se ne predviđaju u tom cjeniku,

   (b) naknadnog izvještavanja uz dostavljanje računovodstvene dokumentacije koja se odnosi na radove i koja obuhvaća knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik te provjere i izvješća o količini izvedenih radova, na temelju jediničnih cijena navedenih u točki (a), koje sastavlja povjerenstvo za provjeru koje je imenovala nadležna regionalna uprava?"

III. Postupak pred Sudom

25. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 19. siječnja 2021.

26. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Eurocostruzioni, regija Kalabrija, talijanska vlada i Europska komisija.

27. Sud je ocijenio da održavanje rasprave nije nužno, ali je od stranaka zatražio da podnesu pisana očitovanja o tvrdnjama talijanske vlade koje se odnose na pojam „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti", što su one i učinile.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

28. U sporu se nastoji razjasniti može li gospodarski subjekt koji je izgradio nekretninu vlastitim sredstvima (materijalom, opremom i radnom snagom) dokazati nastale izdatke „računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti [kao i račun]": (a) ako se ona sastoji od knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije; (b) ako su je na svakoj stranici propisno potpisali voditelj radova i poduzetnik korisnik i (c) ako se u njoj navode izdaci čija se cijena nalazi unutar granica jediničnih cijena iz standardne ljestvice, uvećanih za 15 %. Valja usto uzeti u obzir činjenicu da su službe uprave provjerile radove koje je izvršio poduzetnik korisnik i nad njima provele nadzor.

29. Prije rješavanja tog spora valja najprije napomenuti sljedeće. Ako se utvrdi nepoštovanje zahtjeva u pogledu dokazivanja koji su utvrđeni pravilima Unije koja su ovdje primjenjiva [11], društvu Eurocostruzioni ne bi se mogao isplatiti zahtijevani iznos iz strukturnih fondova Unije (koji pripadaju Italiji) u okviru regionalnog operativnog programa.

30. Međutim, kao što to ističe Komisija, ta okolnost ne bi društvu Eurocostruzioni onemogućila pravo na isplatu iznosa koji zahtijeva ako sud koji je uputio zahtjev smatra da se talijanskim propisom štiti tog poduzetnika koji je, osim što je izgradio hotel, poštovao zahtjeve u pogledu obrazloženja računovodstvenih podataka koji su utvrđeni odredbama o uređenju dodjele potpore [12].

31. U tom bi se slučaju isplata društvu Eurocostruzioni mogla staviti na teret državnog proračuna, ali ne na teret proračuna Unije.

B. Dopuštenost prethodnih pitanja

32. Prema mišljenju regije Kalabrije, prvo je prethodno pitanje nedopušteno, jer pred sudom koji je uputio zahtjev nije osporavana primjenjivost Uredbe br. 1685/2000, niti ga navedeni sud, s obzirom na obilježja žalbe (u kasacijskom postupku) o kojoj odlučuje, može postaviti po službenoj dužnosti. U tim okolnostima ne bi bila dokazana povezanost spora s Uredbom br. 1685/2000 niti objašnjeni razlozi za upućivanje prethodnog pitanja Sudu.

33. Taj se prigovor ne može prihvatiti. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ističe se da se on odnosi upravo na obveze dokaza o izdacima društva Eurocostruzioni, kao krajnjeg korisnika potpore koja je sufinancirana iz strukturnih fondova Unije. Stoga se primjenjuje Uredba br. 1685/2000, kao što to u svojim pisanim očitovanjima (točka 12.) priznaje i sama regija Kalabrija. Sud koji je uputio zahtjev u toj odluci objašnjava zašto mu je potrebno tumačenje te uredbe. O pitanju može li uključiti taj element prosudbe u žalbu u kasacijskom postupku može odlučivati samo on.

34. Regija Kalabrija smatra da je treće prethodno pitanje također nedopušteno jer sud koji je uputio zahtjev nije objasnio vezu između Uredbe br. 1685/2000 i „državnog propisa” ili „regionalnog propisa”, na koju upućuje na nepotpun način. Kad je riječ o potonjem propisu i Odluci Regionalnog vijeća Kalabrije od 14. svibnja 2002., njihov sadržaj prelazi ono što je opisano u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

35. Prigovor ponovno treba odbiti. Na sudu je koji je uputio zahtjev da istakne opseg relevantnih nacionalnih pravila i njihovu vezu s pravom Unije. U ovom je predmetu taj sud nacionalni i regionalni zakonodavni okvir opisao sažeto, ali dostatno, i uputio je na natječaj za dodjelu potpora i Odluku o dodjeli potpore regije Kalabrije. Povezanost tog zakonodavnog okvira sa zakonodavnim okvirom Unije navodi se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku [13].

[11] Odnosno članak 32. stavak 1. Uredbe br. 1260/1999 i točka 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000

[12] Drugim riječima, odredbama sadržanim u Odluci Regionalnog vijeća Kalabrije od 14. svibnja 2002. i Odluci o dodjeli potpora od 20. travnja 2004. Tvrdnje društva Eurocostruzioni u pogledu povrede načela dobre vjere, povjerenja i legitimnih očekivanja mogu se istaknuti, ovisno o slučaju, u pogledu talijanskog prava i o njima bi trebali odlučiti sudovi te zemlje.

[13] Ta razmatranja ne dovode u pitanje razmatranja koja ću iznijeti prilikom ispitivanja merituma trećeg prethodnog pitanja.

1. Prvo prethodno pitanje

36. Sporna potpora dodijeljena je 20. travnja 2004. Zbog toga se na dokazivanje izdataka primjenjuju Uredba br. 1260/1999 (Osnovna uredba)[14] i Uredba br. 1685/2000 (Provedbena uredba)[15], kako je izmijenjena Uredbom br. 448/2004, koja se retroaktivno primjenjuje od 5. srpnja 2003., a u pogledu nekih odredbi od 5. kolovoza 2000.

37. U obje se uredbe u skladu s načelom supsidijarnosti navodi da se „[r]elevantna nacionalna pravila primjenjuju […] na izdatke koji su prihvatljivi u okviru potpora osim ako Komisija, kad je to potrebno, ne utvrdi zajednička pravila o prihvatljivosti izdataka […]"[16].

38. Komisija je iskoristila tu mogućnosti i donijela zajednička pravila o prihvatljivosti izdataka Uredbom br. 1685/2000[17]. U skladu s njom, države članice morale su postupati u skladu sa zajedničkim sustavom dokazivanja iz Uredbe br. 1685/2000 osim ako su iznimno odlučile primjenjivati stroži nacionalni sustav.

39. Sud koji je uputio zahtjev ne navodi da je Talijanska Država uspostavila stroži nacionalni sustav, što je potvrdila vlada te zemlje[18]. Stoga se dokazivanje izdataka koje je platilo društvo Eurocostruzioni uređuje Uredbom br. 1685/2000.

40. Kao što sam to već naveo, sud koji je uputio zahtjev prvim prethodnim pitanjem želi znati, ukratko, kad je riječ o točki 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000:

– zahtijeva li se njome da dokaz plaćanja koja je izvršio krajnji korisnik, koji je nekretninu izgradio s vlastitim materijalima, alatima i radnom snagom, nužno treba podnijeti u obliku računa s potvrdom uplate;

– ili se pak njome omogućuje da se, u istim okolnostima i u slučaju nemogućnosti podnošenja računa, podnese računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti.

[14] To je temeljno pravilo zamijenjeno Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL 2006., L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.), koja je pak stavljena izvan snage Uredbom br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.).

[15] To je pravilo zamijenjeno Uredbom Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL 2006., L 371, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 94.), koja je mijenjana u više navrata.

[16] Članak 30. stavak 3. Uredbe br. 1260/1999 U skladu s uvodnom izjavom 41. te uredbe, „u skladu s načelom supsidijarnosti, relevantna nacionalna pravila trebalo bi primjenjivati na prihvatljive izdatke ako ne postoje pravila Zajednice, koja Komisija može donijeti kad je to potrebno za ujednačenu i pravičnu primjenu strukturnih fondova u Zajednici".

[17] U njezinoj uvodnoj izjavi 5. navodi se: „[…] Komisija smatra da je za određene vrste operacija nužno donijeti zajedničku uredbu o prihvatljivim izdacima kako bi se osigurala ujednačena i pravična primjena strukturnih fondova u cijeloj Zajednici […]. Donošenje ovih pravila ne sprečava države članice da u određenim, propisanim slučajevima primijene stroža nacionalna pravila […]" [neslužbeni prijevod].

[18] Točka 28. njezinih pisanih očitovanja

41. U članku 32. Uredbe br. 1260/1999 razlikuju se, s jedne strane, financijsko upravljanje predujmovima [19] i, s druge strane, financijsko upravljanje međuplaćanjima i konačnim isplatama. Kad je riječ o konačnim isplatama, u stavku 1. trećem podstavku tog članka utvrđuje se da u njih „spadaju stvarno plaćeni izdaci koji moraju odgovarati plaćanjima koje su izvršili krajnji korisnici i koja su opravdana na temelju računa s potvrdom uplate ili računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti". [neslužbeni prijevod]

42. Stoga se za konačnu isplatu (a to obilježje imaju iznosi koje društvo Eurocostruzioni traži u ovom predmetu) zahtijeva prethodno obrazloženje računovodstvenih podataka radi dokaza o izdacima koje je korisnik potpore stvarno platio.

43. Isti se zahtjev navodi u točki 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, koja se primjenjuje na operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova, a čiji sam doslovni tekst već iznio i sad na njega podsjećam: „Uplate koje su, u obliku međuplaćanja i konačne isplate, izvršili krajnji korisnici općenito treba dokazati računima s potvrdom uplate. Ako to nije moguće, te uplate dokazuju se računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti". [neslužbeni prijevod]

44. Doslovno tumačenje navedenih dviju odredbi ne ostavlja mjesta dvojbi:

– *Opće pravilo* je da korisnik izdatke treba dokazati računima s potvrdom uplate.

– *Odstupanje* predstavlja to da se, kad izdatke „nije moguće" dokazati računima s potvrdom uplate, to može učiniti podnošenjem „računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti". Ponavljam da potonja mogućnost predstavlja odstupanje i da je stoga treba tumačiti usko.

45. Kontekst u kojem se nalaze te dvije odredbe također upućuje na to. To potvrđuje uvodna izjava 43. Uredbe br. 1260/1999 [20], koja ide u prilog uskom tumačenju Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000.

46. Cilj dobrog financijskog upravljanja, na kojem se temelji upravljanje strukturnim fondovima [21], potvrđuje to tumačenje. U skladu s člankom 38. stavkom 1. Uredbe br. 1260/1999, države članice preuzimaju primarnu odgovornost za financijski nadzor nad intervencijama i u tu svrhu poduzimaju sljedeće mjere:

„(c) osiguravaju da se intervencijama upravlja u skladu sa svim primjenjivim pravilima Zajednice i da se fondovi koji su im stavljeni na raspolaganje koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja;

(d) provjeravaju da su izjave o izdacima podnesene Komisiji točne i da potječu iz računovodstvenih sustava koji se temelje na provjerljivoj dokumentaciji" (moje isticanje).

[19] Člankom 32. stavkom 2. predviđa se da prilikom preuzimanja prve obveze Komisija tijelu za plaćanja isplaćuje predujam, koji iznosi 7 % udjela fondova u predmetnoj intervenciji. Logično, isplata tog predujma dopušta se a da se od korisnika ne zahtijeva nikakvo prethodno obrazloženje računovodstvenih podataka radi dokaza o izdacima. Vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 2005., Italija/Komisija (C-138/03, C-324/03 i C-431/03, EU:C:2005:714, t. 47. do 49.; u daljnjem tekstu: presuda Italija/Komisija).

[20] „Potrebno je zajamčiti dobro financijsko upravljanje osiguravanjem toga da se izdaci dokažu i potvrde […]".

[21] Vidjeti uvodne izjave 35. i 43. Uredbe br. 1260/1999.

47. Sud je presudio da se sustav uspostavljen člankom 32. Uredbe br. 1260/1999, kao i Pravilo br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, temelje na načelu naknade troškova, koji se moraju dokazati i potvrditi [22].

48. Činjenica da je korisnik potpore nekretninu izgradio vlastitim sredstvima ne izuzima ga iz sustava dokazivanja uspostavljenog uredbama br. 1260/1999 i 1685/2000.

49. Ako korisnik, zato što je objekt izgradio upotrebom vlastitih sredstava, bez korištenja usluga trećih osoba, nije u mogućnosti podnijeti račune kojima se dokazuje izgradnja nekretnine (ocjena te nemogućnosti na nadležnom je nacionalnom sudu), na njemu je da u svakom slučaju dokaže plaćene izdatke podnošenjem računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti kao i račun s potvrdom uplate [23].

50. Srednje rješenje stoga ne postoji. Člankom 32. Uredbe br. 1260/1999 i točkom 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000 ne priznaje se drugo sredstvo za dokazivanje izdataka osim računa s potvrdom uplate ili, ako njihovo izdavanje nije moguće, računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti. To je slučaj i kad je korisnik potpore nekretninu izgradio s vlastitim materijalima, alatom i radnom snagom.

51. Drugo je pitanje može li ta računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti uključivati dokumentaciju koja je konkretno predmet spora u ovom postupku. Na potonju se odnosi treće prethodno pitanje.

2. Drugo prethodno pitanje

52. Drugo pitanje odnosi se na značenje izraza „računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti”, koji se upotrebljava, ali ne definira, u uredbama br. 1260/1999 i 1685/2000. Njegov se smisao ne objašnjava ni u uredbama kojima su zamijenjene navedene uredbe.

53. Komisija smatra da se tim izrazom upućuje na dokaze o plaćanju koje priznaje i prihvaća sama Komisija kad, u skladu s poreznim i računovodstvenim odredbama određene države članice, ne treba izdati račun za određenu novčanu isplatu [24].

[22] Presuda Italija/Komisija, t. 44. do 46. U potonjoj se točki navodi da je „[…] mogućnost da se izdaci nacionalnih tijela subvencioniraju iz strukturnih fondova uvjetovana time da se Komisijinim službama podnesu dokazi o njihovoj uporabi u projektu koji financira Europska unija. Taj dokaz mogu biti računi s potvrdom uplate ili, ako to nije moguće, računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti”.

[23] Komisija smatra da je korisnik u slučaju poput ovoga mogao podnijeti dokaz o izdacima podnošenjem, primjerice, računa o kupovini materijala ili isplatnih lista za isplaćenu plaću radnicima. Isto tako, mogao je podnijeti računovodstvenu dokumentaciju jednake dokazne vrijednosti za izdatke za koje mu nisu dostupni računi, poput doprinosa u naravi ili izdataka koji se odnose na amortizaciju ili smanjenje vrijednosti dobara upotrijebljenih pri izvođenju radova.

[24] U području PDV-a, Direktivom Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.) predviđa se uporaba računa kao sredstva za ostvarivanje prava na odbitak PDV-a i uređuju se neki od elemenata i obilježja koje oni trebaju imati, iako se u preostalom dijelu upućuje na prava država članica. Vidjeti, među ostalim, presude od 15. rujna 2016., Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, t. 28. i 29.); od 21. studenoga 2018., Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, t. 39. i 40.) i od 11. studenoga 2021., Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, t. 26. do 28.).

54. Prema njezinu mišljenju, riječ je o dokaznim dokumentima, koji su vjerodostojni i pouzdani, i koji, jednako kao i računi s potvrdom uplate, mogu dokazati stvarno stanje plaćenih izdataka [25].

55. Slažem se s Komisijom da je izdatke na toj osnovi (odnosno, pod uvjetom da nije moguće podnijeti račune s potvrdom uplate) moguće dokazati podnošenjem računovodstvene dokumentacije koja je dopuštena u nacionalnom pravu države članice, ako ona može dati vjeran prikaz stvarno izvršenih plaćanja.

56. Primjeri te dokumentacije su:

– Računovodstveni zapisi koji dokazuju korištenje određenog postotka nedjeljivih općih izdataka, doprinosa u naravi ili troškova amortizacije [26]. Ta se tri elementa ne mogu naplatiti izravno u okviru projekta, nego ih se mora moći pripisati projektu neizravno.

– Dokazi o plaćama radnika koji su sudjelovali u izvršenju projekta, kao i proporcionalni udio nastalih općih troškova (najam, električna energija, grijanje ili telekomunikacije) [27].

57. Talijanska vlada predlaže, međutim, šire tumačenje spornog pojma u ovom slučaju, kojim bi se omogućilo uključivanje slučajeva izvođenja radova ili projekta upotrebom vlastitih sredstava. Prema njezinu mišljenju:

– Dokazna vrijednost računa temelji se na tome što ga je izdala osoba čiji je interes oprečan interesu osobe koja se poziva na njega kao na dokazni element izdatka.

– Ako se ista logika primijeni na računovodstvenu dokumentaciju jednake dokazne vrijednosti, kao takvu ne bi bilo moguće prihvatiti dokumentaciju koja sadržava izjave trećih osoba. Pojam bi stoga postao „preuzak i prezahtijevan za primjenu" na izdatke koje plaća izvođač radova koji te radove obavlja vlastitim sredstvima.

– Kako bi se otklonila ta poteškoća, mogla bi se primijeniti točka 1.7. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, u kojoj se predviđa dokazivanje doprinosa u naravi [28].

[25] Odluka Komisije 97/324/EZ od 23. travnja 1997. o izmjeni odluka o odobrenju okvira Zajednice za potpore, jedinstvenih programskih dokumenata i inicijativa Zajednice donesenih u odnosu na Irsku (vjerodostojan je samo tekst na engleskom jeziku) (SL 1997., L 146, str. 15.)
„Obrazac br. 4: […] Pojašnjenja u pogledu pojma stvarnih troškova
[…]
3. ‚Računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti' smatra se, kad izdavanje računa nije potrebno u skladu s nacionalnim poreznim i računovodstvenim pravilima, svaki dokumenti podnesen kako bi se dokazalo da računovodstveni zapis pruža vjeran prikaz stvarnosti te da je u skladu s važećim pravilima u području računovodstva.
[…]"

[26] Vidjeti članak 68. Uredbe br. 1303/2013 koji se odnosi na dokazivanje neizravnih troškova, kao i članak 69. koji se odnosi na dokazivanje doprinosa u naravi u obliku izvršavanja radova ili osiguravanja robe, usluga, zemljišta i nekretnina za koje nije izvršeno plaćanje u gotovini, potkrijepljeno računima ili dokumentima jednake dokazne vrijednosti, kao i troškova amortizacije.

[27] U skladu s točkom 1.8. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, „opći troškovi prihvatljivi su pod uvjetom da odgovaraju stvarnim troškovima izvršenja operacije sufinancirane iz strukturnih fondova i da se dodjeljuju operaciji razmjerno, u skladu s pravednom i pravičnom metodom koja je propisno opravdana".

[28] U skladu s točkom 1.7. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000, doprinosi u naravi mogu se sufinancirati pod uvjetom da:
(a) uključuju osiguravanje zemljišta, prostora, opreme, materijala, istraživačke ili profesionalne djelatnosti, ili neplaćenog volonterskog rada;
(b) nemaju prirodu financijskog inženjeringa, kao što se to utvrđuje u pravilima br. 8, 9 i 10;
(c) njihova vrijednost može se ocijeniti i preispitati neovisno;
(d) kad je riječ o osiguravanju zemljišta ili prostora, vrijednost potvrđuje neovisni ovlašteni procjenitelj ili propisno ovlašteno službeno tijelo;
(e) kad je riječ o neplaćenom volonterskom radu, vrijednost navedenog rada utvrđuje se ovisno o vremenu obavljanja i uobičajenoj satnici i dnevnici za obavljeni rad;
(f) su, kad je to potrebno, ispunjene odredbe iz pravila br. 4, 5 i 6".

– Stoga se vlastita sredstva koja je izvođač radova upotrijebio mogu dokazati na sličan način kao i doprinosi u naravi, pod uvjetom da je njihovu vrijednost potvrdio ovlašten i neovisan stručnjak ili ovlašteno službeno tijelo.

58. Sud je od stranaka u sporu i Komisije zatražio da se očituju o tumačenju koje je predložila talijanska vlada. U odgovoru na taj zahtjev:

– Društvo Eurocostruzioni smatra ga prihvatljivim. Prethodno određivanje količine radova na temelju regionalnog cjenika i kasniji nadzor podnošenjem računovodstvene dokumentacije o radovima (knjižica o količini izvedenih radova i računovodstvena evidencija) predstavlja dokumentaciju nad kojom se može provesti računovodstveni nadzor i neovisna provjera, što je u ovom slučaju učinilo povjerenstvo za provjeru koje je imenovala regionalna uprava. To povjerenstvo može se smatrati ovlaštenim i neovisnim stručnjakom ili ovlaštenim službenim tijelom u smislu točke 1.7. podtočke (d) Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000.

– Regija Kalabrija ga odbija. Prema njezinu mišljenju, primjena po analogiji dokaza o doprinosima u naravi na vlastita sredstva izvođača radova zahtijeva računovodstvenu provjeru koju provode ovlašten i neovisan stručnjak ili ovlašteno službeno tijelo. Takva je provjera moguća samo ako izvođač raspolaže dokazima o izdacima, što u ovom predmetu nije slučaj.

– Komisija se također protivi tumačenju koje zagovara talijanska vlada jer bi se njime ograničila mogućnost da se „računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti" smatra dokumentacija koja potječe od trećih tijela za provjeru koja imaju ovlast izdavanja potvrda, a takvo je ograničenje neopravdano.

59. Ja pak smatram da tumačenje koje zagovara talijanska vlada pretjerano ublažava sustav dokazivanja predviđen točkom 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000. U istom smislu, ne primjenjuju se ograničavajući, nego proširujući hermeneutički kriteriji za primjenu spornog odstupanja.

60. Kao što sam to već naveo, mogućnost dokazivanja podnošenjem „računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti" pretpostavlja odstupanje koje se može primijeniti samo ako nije moguće podnijeti račune s potvrdom uplate. Tumačenje poput onog koje predlaže talijanska vlada nije u skladu s člankom 32. Uredbe br. 1260/1999 ni točkom 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000.

61. Mogućnost dokazivanja izgradnje građevine s vlastitim sredstvima podnošenjem potvrde o vrijednosti doprinosa koju je izdao ovlašteni i neovisni stručnjak ili ovlašteno službeno tijelo potencijalno bi dovelo do udvostručivanja u izračunu troškova ili mogućih prijevara prilikom podnošenja dokaza koji su nužni za isplatu novca iz strukturnih fondova Unije.

62. Uostalom, kao što to tvrdi Komisija, tim bi se tumačenjem neopravdano ograničila mogućnost podnošenja „računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti" na dokumentaciju koju su izdali stručnjaci ili službena tijela za računovodstvenu provjeru. Sličan se zahtjev utvrđuje samo u točki 1.7. podtočki (d) Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000 za osiguravanje zemljišta ili prostora te se ne primjenjuje na ostale doprinose u naravi. Ne vidim razlog da se navedeno ograničenje proširi na doprinose izvođača radova koji se financiraju iz strukturnih fondova Unije vlastitim sredstvima.

63. Načela dobrog financijskog upravljanja i povrata troškova, kojima se uređuje to područje na razini Unije, idu u prilog odbijanju tumačenja koje zagovara talijanska vlada.

3. Treće prethodno pitanje

64. Sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se Uredbi br. 1685/2000 nacionalno i regionalno zakonodavstvo i naknadno doneseni upravni akti kojima se, u slučaju u kojem je financiranje odobreno korisniku u svrhu izgradnje nekretnine njegovim materijalima, alatima i radnom snagom predviđa sustav provjere izdataka koji se sastoji od:

– prethodnog određivanja količine radova na temelju regionalnog cjenika koji se odnosi na javne radove te na temelju važećih tržišnih cijena koje je procijenio projektant za izdatke koji se ne predviđaju u tom cjeniku;

– „naknadnog izvještavanja uz dostavljanje računovodstvene dokumentacije koja se odnosi na radove i koja obuhvaća knjižicu o količini izvedenih radova i računovodstvenu evidenciju koje je pravilno na svakoj stranici potpisao voditelj radova i poduzetnik koji je korisnik”; te

– provjere i izvješća o količini izvedenih radova, na temelju jediničnih cijena navedenih u regionalnom cjeniku, koje sastavlja povjerenstvo za provjeru koje je imenovala nadležna regionalna uprava.

65. Tako sastavljeno pitanje razmotrit ću najprije općenito, odnosno, neovisno o konkretnim nepravilnostima potpore dodijeljene društvu Eurocostruzioni, a potom ću se osvrnuti na pojedinosti te potpore kako bih sudu koji je uputio zahtjev dao što korisniji odgovor.

a) Teoretska usklađenost nacionalnog pravila s Uredbom br. 1685/2000

66. Ne dovodeći u pitanje ocjenu koju je proveo sud koji je uputio zahtjev, čini se da način provjere izdataka koji opisuje u svojem trećem prethodnom pitanju ne proizlazi izravno iz određenog nacionalnog ili regionalnog zakonodavstva, nego iz Odluke o dodjeli odobrene potpore [29].

67. Kako bi se razjasnilo je li taj sustav u skladu s Uredbom br. 1685/2000, treba se detaljno upoznati sa sadržajem dvaju dokumenata (odnosno „knjižice o količini izvedenih radova i računovodstvene evidencije”) [30] koji se zahtijevaju kako bi se dokazali izdaci izgradnje, kad se ona obavlja na teret korisnika koji upotrebljava vlastita sredstva.

68. Na prvi se pogled mogu složiti s Komisijom i regijom Kalabrijom da ta dva dokumenta sama po sebi nemaju jednaku dokaznu vrijednost kao i račun.

69. Naime, ako se u knjižici o količini izvedenih radova i računovodstvenoj evidenciji samo navodi napredak različitih faza radova [31] i samo ih u tu svrhu „na svakoj stranici potpis[uju]” voditelj radova i poduzetnik korisnik, one nisu dovoljne za propisno dokazivanje novčane vrijednosti potpune izgradnje hotela.

[29] To se zaključuje iz točke 3.6. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

[30] U talijanskom izvorniku: „libretto delle misure” i „registro della contabilità”

[31] Čini se da to navodi žalbeni sud u presudi od 27. listopada 2014.

70. Suprotno tomu, ako je na temelju „računovodstvene evidencije" poduzetnika korisnika moguće dobiti vjeran i detaljan uvid u izdatke koje je platio za, primjerice, plaće radnika ili građevinski materijal, među drugim sličnim izdacima, smatram da ne bi bilo poteškoća da se ta *računovodstvena evidencija* kvalificira kao dokumentacija jednake dokazne vrijednosti kao i račun.

71. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri te elemente i da, u skladu s vlastitom ocjenom, odluči u kojoj mjeri ta dva računovodstvena dokumenta mogu pružiti vjeran prikaz izdataka koje je platio poduzetnik korisnik potpore, pod pretpostavkom da izdavanje računa s potvrdom uplate objektivno nije bilo moguće.

72. Kad je riječ o provjeri koju nad izvršenim radovima provodi povjerenstvo za provjeru koje je imenovala regionalna uprava, pri čemu u obzir uzima samo unaprijed uređen odnos cijena, smatram da to nije prikladan način za provjeru odgovaraju li u konkretnom slučaju stvarno nastali izdaci onima koji se, kao apstraktni parametri izračuna, ističu u navedenom odnosu.

b) Opravdavanje koje se konkretno odnosi na izdatke koje je platilo društvo Eurocostruzioni

73. Čini se da sud koji je uputio zahtjev prihvaća da je financirane radove (hotel u Rossanu) stvarno izvelo društvo Eurocostruzioni u skladu s odobrenim projektom i da su oni bili u skladu s kvantitativnim i kvalitativnim uvjetima iz njega. Stoga isključuje manjkavu provedbu ili prijevaru pri provedbi projekta sufinanciranog iz strukturnih fondova.

74. Prema podacima iz spisa, subvencionirani radovi izvršeni su, a društvo Eurocostruzioni usto je primilo sredstva za namještaj jer je podnijelo račune koje je platio za njegovu kupnju, u skladu s pozivom na nadmetanje od 14. svibnja 2002. i Odlukom o dodjeli od 20. travnja 2004.

75. Dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se na dokaz o ostalim izdacima izvođača radova jer je nekretninu izgradio s vlastitim materijalima, alatima i radnom snagom, kao što je to već navedeno. Društvo Eurocostruzioni nije dostavilo račune s potvrdom uplate za te izdatke.

76. Smatram da bi najprije trebalo provjeriti bi li se ti izdaci stvarno mogli dokazati računima s potvrdom uplate, kao što to tvrdi regija Kalabrija.

77. Ako izdavanje računa s potvrdom uplate ne bi bilo moguće, primjenom članka 32. Uredbe br. 1260/1999 i točke 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi br. 1685/2000 iznimno bi se dopustilo da se izdaci dokažu računovodstvenom dokumentacijom jednake dokazne vrijednosti kao i ti računi [32].

78. Konkretno, na temelju dokumentacije koja obuhvaća provjeru i potvrdu radova, koje provodi povjerenstvo za provjeru koje je imenovala regionalna uprava, kao što sam to već naveo, vjerno i dostatno ne bi se opravdavali plaćeni izdaci ako bi se samo primjenjivale procjene u skladu sa standardnom ljestvicom koje nisu u izravnoj i objektivnoj vezi s navedenim izdacima, nego s apstraktnim parametrima.

79. Ti dokumenti stoga sami po sebi ne predstavljaju vjeran prikaz stvarno izvršenih operacija, ne odražavaju dodanu vrijednost koju je poduzetnik pridodao projektu niti isključuju mogućnost udvostručivanja.

[32] Vidjeti točke 69. do 71. ovog mišljenja.

80. Naposljetku, nije naodmet podsjetiti na to da su na temelju članka 8. poziva na nadmetanje od 14. svibnja 2002. (na koji upućuje žalbeni sud u završnom dijelu presude od 27. listopada 2014.) iz potpora bili isključeni izdaci koji se odnose unutarnje narudžbe u okviru postupaka (izgradnje), kao i nekapitalizirane narudžbe i gotovinska plaćanja.

V. Zaključak

81. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) odgovori na sljedeći način:

„Članak 32. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima i točku 2.1. Pravila br. 1 iz Priloga Uredbi Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova treba tumačiti na način da:

(a) se njima u pravilu dopušta dokazivanje izdataka podnošenjem računa s potvrdom uplate, a iznimno, ako se oni ne mogu izdati, podnošenjem računovodstvene dokumentacije jednake dokazne vrijednosti, i onda kada je korisnik nekretninu izgradio s vlastitim materijalima, alatima i radnom snagom;

(b) izraz ‚računovodstvena dokumentacija jednake dokazne vrijednosti' obuhvaća dokumentaciju koja se kao takva priznaje u nacionalnom pravu države članice izvršenja ako može dati vjeran prikaz stvarno plaćenih izdataka;

(c) kao računovodstvenu dokumentaciju jednake dokazne vrijednosti kao i računi s potvrdom uplate ne može se kvalificirati dokumentaciju koja obuhvaća samo knjižicu o količini izvedenih radova i jednostavnu računovodstvenu evidenciju, osim ako se njome mogu vjerno i detaljno utvrditi izdaci plaćeni za plaće radnika i građevinski materijal, među ostalim sličnim stavkama troškova, što je na nacionalnom sudu da razjasni;

(d) provjera izvedenih radova koju provodi upravno povjerenstvo za provjeru ne dokazuje vjerno i dovoljno plaćene izdatke ako se u njoj samo primjenjuju procjene u skladu sa standardnom ljestvicom koje nisu u izravnoj i objektivnoj vezi s navedenim izdacima, nego s apstraktnim parametrima".