MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. október 13.[1]

C-31/21. sz. ügy

Eurocostruzioni Srl
kontra
Regione Calabria

(a Corte suprema di cassazione [semmítőszék, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Strukturális alapok – Társfinanszírozás – 1685/2000/EK rendelet – A kiadások támogathatósága – A kifizetés igazolására vonatkozó kötelezettség – Kiegyenlített számlák – Azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat – A végső kedvezményezett által közvetlenül végzett építkezés”

1. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróságnak az 1685/2000/EK rendeletet[2] kell értelmeznie annak érdekében, hogy meghatározza a felmerült kiadások összegét igazoló kiegyenlített számlák vagy – ha ez nem lehetséges – az azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok bemutatására vonatkozó kötelezettség terjedelmét, amennyiben az uniós strukturális alapokból társfinanszírozott támogatás kedvezményezettje saját anyagok, eszközök és szakemberek igénybevételével épített ingatlant.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló 1685/2000/EK rendelet módosításáról és az 1145/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. március 10-i 448/2004/EK bizottsági rendelettel (HL 2004. L 72., 66. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 2. kötet, 3. o.) módosított, a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK bizottsági rendelet (HL 2000. L 193., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 122. o.)

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az 1260/1999/EK rendelet[3]

2. A (35) és a (43) preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„(35) mivel a strukturális alapok műveletei tagállamok által történő decentralizált végrehajtásának elegendő biztosítékot kell nyújtania a végrehajtás részleteire és minőségére, a tevékenység eredményeire és értékelésükre, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra és annak ellenőrzésére vonatkozóan;

[…]

(43) mivel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást azzal kell biztosítani, hogy a kiadásokat megfelelően indokolják és igazolják, továbbá azzal, hogy a kifizetéseket a programozás felügyeletével, a pénzügyi ellenőrzéssel és a közösségi jog alkalmazásával összefüggő lényeges feladatok teljesítéséhez kötik;

[…]”

3. A 30. cikk („Támogathatóság”) (3) bekezdése kimondja:

„A támogatható kiadásokra a vonatkozó nemzeti szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha szükség esetén a Bizottság, az 53. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban, közös szabályokat állapít meg a kiadások támogathatóságára vonatkozóan.”

4. A 32. cikk („Kifizetések”) (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében:

„A kifizetés történhet előleg, időközi kifizetés vagy záró kifizetés formájában. Az időközi kifizetés és a záró kifizetés a ténylegesen kifizetett kiadásokhoz igazodik, amelyeknek meg kell felelniük a végső kedvezményezettek által teljesített, kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal alátámasztott kifizetéseknek.”

5. A IV. cím II. fejezete („Pénzügyi ellenőrzés”) 38. cikkének („Általános rendelkezések”) (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Bizottságnak az Európai Közösségek főköltségvetése végrehajtásáért való felelőssége sérelme nélkül, elsődlegesen a tagállamok vállalnak felelősséget a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért. E célból többek között a következő intézkedéseket hozzák:

[…]

[3] A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i tanácsi rendelet (HL 1999. L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o.).

c) biztosítják, hogy a támogatások irányítása valamennyi irányadó közösségi szabállyal összhangban legyen, és hogy a rendelkezésükre bocsátott alapok felhasználása összhangban legyen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel;

d) igazolják, hogy a Bizottságnak bemutatott kiadásigazoló nyilatkozatok pontosak, valamint biztosítják, hogy azok ellenőrzésre alkalmas bizonylatokkal alátámasztott számviteli rendszerekből származzanak;

[…]”

2. Az 1685/2000 rendelet

6. Az (5) preambulumbekezdés így szól:

„[…] bizonyos tevékenységek esetén azonban a strukturális alapoknak a Közösség egészében történő egységes és megfelelő alkalmazása érdekében a Bizottság szükségesnek tartja a támogatható kiadásokra vonatkozó közös szabályok megalkotását. Valamely egyedi tevékenységfajtára vonatkozó szabály elfogadása nem határozhatja meg előre, hogy az ilyen tevékenységet melyik alapból lehet társfinanszírozni. E szabályok elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy bizonyos kijelölendő esetekben szigorúbb nemzeti rendelkezéseket alkalmazzanak […].”

7. A melléklet („Támogathatósági szabályok”) 1. szabályának („Ténylegesen kifizetett kiadások”) 2. pontja („A kiadások igazolása”) értelmében:

„Általános szabályként a végső kedvezményezettek által teljesített fizetéseket az átvételt nyugtázó [helyes fordítás: kiegyenlített] számlával kell igazolni. Ha erre nincs mód, akkor hasonló bizonyító erejű elszámolási okmánnyal [helyes fordítás: azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat] kell igazolni a kifizetést.

[…]”

B. Az olasz jog

1. Az 1997. március 15-i 59. sz. törvény[4]

8. E törvény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontja az EU regionális, strukturális és kohéziós politikáival kapcsolatos közigazgatási hatásköröket és feladatokat a tartományokra ruházta át.

[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 (a közigazgatás reformja és a közigazgatás egyszerűsítése céljából a tartományi és helyi önkormányzatok hatáskörének és feladatának meghatározásáról szóló, 1997. március 15-i 59. sz., kormányt felhatalmazó törvény). E felhatalmazást ezt követően az 1998. március 31-i 123. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet (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) (Az 1997. március 15-i 59. sz. törvény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontja alapján, a vállalkozások javára hozott állami támogatási intézkedések egyszerűsítésére vonatkozó rendelkezések) hajtotta végre.

2. A Regione Calabria 2001. május 2-i 7. sz. törvénye [5]

9. A 31*quater*. cikk előírta, hogy – az Európai Bizottság által a 2000. augusztus 8-i C (2000) 2345. sz. határozatban jóváhagyott Calabria 2000/2006 regionális operatív programmal (programma operativo regionale – POR) összefüggésben – a Regione Calabria a 70/2001/EK rendelet alapján nyújtott támogatásokkal elősegíti a kis- és középvállalkozások létrehozását és fejlesztését az ipar, a kereskedelem, a kézműipar, az idegenforgalom és a szolgáltatások területén. [6]

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. A Regione Calabria a Giunta Regionale (tartományi tanács, Olaszország) 2002. május 14-i 398. sz. határozatával közzétette a Calabria 2000/2006 regionális operatív program (POR) „IV. tengely – 4.4.b. intézkedés" keretében előirányzott támogatásra vonatkozó pályázati felhívást. E támogatásra az idegenforgalmi ágazatban kezdeményezést tervező kis- és középvállalkozások pályázhattak.

11. A pályázati felhívás 8. cikke az 1685/2000 rendeletre hivatkozott „a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek támogathatósága tekintetében". A felhívás a támogatható kiadások között az alábbiakat rögzítette: 1) földterületek; 2) épületek és létesítmények, 3) berendezési és felszerelési tárgyak, 4) tervezés és tanulmányok.

12. A pályázati felhívás 9. cikke értelmében:

– Az épületek és létesítmények tekintetében az építési munkálatok költségeit a Provveditorato opere pubbliche della Calabria (Calabria építési beruházási felügyelete) 1994-es árjegyzéke szerinti összeg 15%-kal növelt értékének keretein belül kellett meghatározni.

– az említett árjegyzékben nem szereplő tételek esetén pedig a tervező által becsült aktuális piaci árat kellett alkalmazni.

13. A 2004. április 20-i 4457. sz. rendelettel az Eurocostruzioni Srl egy Rossano területén (Regione Calabria, Olaszország) található szálloda és a hozzá kapcsolódó sportlétesítmények megépítéséhez kapott támogatást. E vállalkozás így a beruházás 47%-ának megfelelő tőkefinanszírozásban részesült, ami azt jelenti, hogy összesen 4 918 080 euró összeghez jutott.

14. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a 4457. sz. rendelet:

– Megjelölte a kedvezményezett által benyújtandó iratokat, az építési munkálatokkal kapcsolatban [7] azonban „a munkálatok könyvelésén kívül másról nem rendelkezett (az építésvezető és a kedvezményezett által minden oldalon szabályszerűen aláírt költségvetés-nyilvántartás és számviteli nyilvántartás)". [8]

[5] Legge regionale 2 maggio 2001, n. 7. (2001. május 2-i 7. sz. tartományi törvény). Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge finanziaria) (Reggio Calabria 2001. évi éves és a 2001/2003 több éves költségvetésének kialakítására vonatkozó rendelkezések [Költségvetési törvény])

[6] Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 70/2001/EK bizottsági rendelet (HL2001. L 10., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 141. o.).

[7] Ez a saját maga által elvégzett építési munkálatokat jelenti.

[8] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 3.6. pontja.

– Pontosította (4. cikk), hogy az elvégzett építési munkálatokra vonatkozó támogatást a rendelet által megengedett keretek között, „a költségvetés-nyilvántartás és a számviteli nyilvántartás alapján határozzák meg, a pályázati felhívás 9. cikkének b) pontja szerinti egységárak alapulvételével, az ellenőrzőbizottsági vizsgálatot követően”. [9]

15. Az Eurocostruzioni elvégezte a munkálatokat, beszerezte az ingóságokat, valamint a Regione Calabria rendelkezésére bocsátotta a költségvetés-nyilvántartást és a számviteli nyilvántartást, így a munkálatok vizsgálatát követően az ellenőrző bizottság igazolta a munkálatok megfelelőségét.

16. A Regione Calabria az Eurocostruzioni részére 1 661 638 euró összeget – a berendezési és felszerelési tárgyak költsége – fizetett meg, amely összeget a vállalkozás a kiegyenlített számlák benyújtásával igazolt.

17. Az Eurocostruzioni az 1 675 762 eurót kitevő fennmaradó összeg megfizetését követelte, mivel a záróellenőrzés alapján az előleg és a munkálatok előrehaladásáról szóló első jelentés (stato di avanzamento dei lavori – SAL) szerinti összeg nélkül 3 337 470 euró összegű végleges támogatást állapítottak meg a javára.

18. A Regione Calabria megtagadta a kért 1 675 762 euró összeg megfizetését, mivel az Eurocostruzioni nem nyújtott be a 2002. május 14-i pályázati felhívásban hivatkozott, 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdése szerinti kiegyenlített számlákat vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokat. [10]

19. Az Eurocostruzioni fizetési meghagyásos eljárást indított a Tribunale di Catanzaro (catanzarói bíróság, Olaszország) előtt, e bíróság 2012. április 4-i ítéletében pedig helyt adott a kérelemnek.

20. A Regione Calabria fellebbezést nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben a Corte d’Appello di Catanzaro (catanzarói fellebbviteli bíróság, Olaszország) előtt.

21. A fellebbviteli bíróság 2014. október 27-i ítéletében a Regione Calabria javára döntött, és úgy ítélte meg, hogy:

– Egyáltalán nem kellett vizsgálni a munkálatok tényleges teljesítését, mivel az eljárni jogosult ellenőrző bizottság vizsgálata igazolta a megfelelőséget, a Regione Calabria pedig nem vitatta az elvégzett munkálatokat.

– Mindazonáltal az 1685/2000 rendeletre hivatkozó pályázati felhívás szerint a támogatás kifizetése kiegyenlített számlák vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok benyújtását feltételezte, abban az esetben is, ha a munkálatokat közvetlenül a kedvezményezett vállalkozás végezte.

– Az Eurocostruzioni által benyújtott iratok szükségesek voltak, azonban nem voltak elégségesek, mivel az említett számlák hiányában egyáltalán nem bizonyították, hogy ténylegesen megtörtént a megjelölt árakon elvégzett munkálatok mértékének megfelelő pénzösszegek kifizetése.

[9] Uo.

[10] E pályázati felhívás 2. cikke („Eljárás és irányadó szabályozás”) kifejezetten az 1260/1999 és az 1685/2000 rendeletre hivatkozott.

– A közvetlenül általa elvégzett munkálatok tekintetében az Eurocostruzioninak be kellett volna mutatnia a felmerült költségek (anyagbeszerzés, eszközbérlet, munkavállalók fizetése, harmadik személyek számára adott megbízások, az igénybe vett munkaerő megjelölése) alátámasztására alkalmas számviteli bizonylatokat.

22. Az Eurocostruzioni 2015. október 27-én felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, amelyben többek között az 1685/2000 rendelet megsértésére hivatkozott.

23. Kérelmében az Eurocostruzioni azt állította, hogy:

– Az 1685/2000/EK rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdése az „általános szabályként” kifejezés beillesztése miatt nem követeli meg a kifizetés tételes igazolását, hanem csupán egy általános elvet határoz meg.

– Az, hogy a Regione Calabria az 1685/2000 rendelet alapján megtagadta a támogatást, sérti a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a bizalomvédelem elvét, mivel a vállalkozás megfelelően elvégezte a tervezett munkákat, és benyújtotta a támogatási rendeletben előírt számviteli bizonylatokat.

24. Ilyen körülmények között a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Azt követeli-e meg [az] […] 1685/2000/EK tanácsi rendelet, és különösen a hozzá csatolt melléklet 1. szabálya »a kiadások igazolása« című 2. pontjának első bekezdése, hogy a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetéseket szükségképpen kiegyenlített számlákkal kell igazolni, abban az esetben is, ha a kedvezményezett arra a célra kapta a finanszírozást, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építsen fel, vagy pedig a lehetetlenség esetére kifejezetten előírt kivételen túl is van lehetőség eltérésre, amely kivétel »azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok« bemutatását írja elő?”

2) Mi a hivatkozott »azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat« kifejezés helyes értelmezése?

3) Különösképpen, ellentétes-e a rendelet hivatkozott rendelkezéseivel az olyan nemzeti és tartományi szabályozás, és az azokon alapuló közigazgatási végrehajtási intézkedések, amelyek abban az esetben, ha a kedvezményezett arra a célra kapta a finanszírozást, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építsen fel, a következő elemekből álló közigazgatási hatósági ellenőrzési rendszert ír elő a finanszírozás tárgyát képező kiadásokra vonatkozóan:

   a) a munkálatok költségeinek előzetes meghatározása a közfinanszírozású építési beruházásokra vonatkozó tartományi árjegyzék alapján, illetve az említett árjegyzékben nem szereplő tételek esetén a tervező szakember által becsült aktuális piaci árak alapján,

   b) utólagos elszámolás, amely magába foglalja a munkálatoknak az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás által minden oldalon szabályszerűen aláírt költségvetés-nyilvántartásból és számviteli nyilvántartásból álló nyilvántartását, továbbá az elvégzett munkálatoknak az a) pont szerinti egységárak alapján történő, az illetékes tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálatát?”

III. A Bíróság előtti eljárás

25. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2021. január 19-én érkezett a Bírósághoz.

26. Írásbeli észrevételeket az Eurocostruzioni, a Regione Calabria, az olasz kormány és az Európai Bizottság terjesztett elő.

27. A Bíróság úgy tekintette, hogy a tárgyalás megtartása mellőzhető, felhívta azonban a feleket, hogy írásban nyilatkozzanak az olasz kormánynak az „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat” fogalmával kapcsolatos érvei vonatkozásában, amit a felek meg is tettek.

IV. Elemzés

A. Előzetes észrevétel

28. A jogvita annak tisztázására irányul, hogy egy ingatlant saját erőforrásaiból (anyagok, berendezések, munkaerő) felépítő gazdasági szereplő igazolhatja-e felmerült költségeit „[a számlával] azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal”, amennyiben e bizonylatok: a) magukban foglalják a költségvetés-nyilvántartást és a számviteli nyilvántartást; b) azokat az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás minden oldalon szabályszerűen aláírta; c) a 15%-kal növelt, szabványos egységár keretei között kiadásokat tartalmaznak. Másfelől figyelembe kell venni, hogy a hatóság szervezeti egységei megvizsgálták és ellenőrizték a kedvezményezett vállalkozás által elvégzett munkálatokat.

29. E jogvita megoldása előtt először is egy pontosítást kell tenni. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a jelen ügyben alkalmazandó uniós szabályokban [11] foglalt igazolási követelmények nem teljesültek, nem fizetik ki Eurocostruzioni számára az általa, az – Olaszországnak járó – uniós strukturális alapokból a regionális operatív program keretében követelt összeget.

30. Márpedig – amint arra a Bizottság rámutat – e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy az Eurocostruzioni jogosult legyen az igényelt összeg kifizetésére, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az olasz szabályozás hatálya alá tartozik az a vállalkozás, amely a szálloda építésén túlmenően megfelelt a támogatás odaítélésére vonatkozó rendelkezésekben [12] előírt számviteli igazolásra vonatkozó követelményeknek.

31. Ebben az esetben az Eurocostruzioni számára történő kifizetés a nemzeti költségvetést, nem pedig az uniós költségvetést terhelné.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága

32. A Regione Calabria szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság előtt nem hivatkoztak az 1685/2000 rendelet alkalmazhatóságára, és e bíróság – tekintettel az általa elbírálandó fellebbezés sajátosságaira –

[11] Vagyis az 1260/1999 rendelet 32. cikkének (1) bekezdése és az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdése.

[12] Azaz Calabria tartományi tanácsának 2002. május 14-i határozatában és a 2004. április 20-i támogatási rendeletben foglalt rendelkezésekben. Az Eurocostruzioninak a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a bizalomvédelem elvének megsértésével kapcsolatos állításaira adott esetben az olasz jog alapján lehet hivatkozni, és az olasz bíróságok feladata, hogy határozzanak ezen állításokról.

hivatalból nem is hivatkozhat arra. Ilyen körülmények között a jogvita és az 1685/2000 rendelet közötti kapcsolat nem lett volna indokolt, és magyarázat sem lett volna arra, hogy miért kell előzetes döntéshozatali eljárás útján a Bírósághoz fordulni.

33. A kifogásnak nem lehet helyt adni. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kiemeli, hogy a végzés pontosan az Eurocostruzioni mint az uniós strukturális alapok által társfinanszírozott támogatás végső kedvezményezettjének azon kötelezettségére vonatkozik, hogy igazolja kiadásait. Az 1685/2000 rendelet kell tehát alkalmazni, amint azt írásbeli észrevételeiben (12. pont) a Regione Calabria maga is elismeri. A kérdést előterjesztő bíróság e végzésben kifejti, hogy miért van szüksége az említett rendelet értelmezésére. Arról, hogy a felülvizsgálati eljárásba bevonhatja-e ezen értékelési elemet vagy sem, kizárólag a bíróság határozhat.

34. A Regione Calabria úgy véli továbbá, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem fejtette ki az 1685/2000 rendelet és az „állami szabályozás”, illetve a „tartományi szabályozás” közötti kapcsolatot, amelyre hiányosan hivatkozik. Ami ez utóbbit és a Regione Calabria tartományi tanácsának 2002. május 14-i határozatát illeti, azok tartalma túlmutat az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírtakon.

35. A kifogást – ismétlem – el kell utasítani. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy meghatározza a vonatkozó nemzeti szabályok hatályát és azoknak az uniós joggal való kapcsolatát. Ebben az ügyben az említett bíróság tömören, de elégségesen ismertette a nemzeti és tartományi szabályozási keretet, és hivatkozott a pályázati felhívásra és a Regione Calabria támogatási rendeletére. E szabályozási keretnek az uniós szabályozási kerettel való viszonyát az előzetes döntéshozatalra utaló végzés tartalmazza.[13]

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

36. A szóban forgó támogatás jóváhagyására 2004. április 20-án került sor. Következésképpen a kiadások igazolására az 1260/1999 rendeletet (a továbbiakban: alaprendelet)[14] és a – 2003. július 5 -től, illetve egyes rendelkezések esetében 2000. augusztus 5-től visszamenőleges hatállyal alkalmazandó – 448/2004/EK rendelettel módosított 1685/2000 rendeletet (a továbbiakban: végrehajtási rendelet)[15] kell alkalmazni.

[13] E megfontolásokat nem ellentétesek azon megfontolásokkal, amelyeket az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés érdemi vizsgálata során fejtek ki.

[14] Ezen alapjogszabály helyébe az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.; helyesbítések: HL 2006. L 239., 248. o.; HL 2007. L 145. 38. o.; HL 2007. L 164., 36. o.; HL 2008. L 301., 40. o.) lépett, amelyet pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013.L 347., 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o.; HL 2017. L 20., 4. o.) hatályon kívül helyezett.

[15] E jogszabály helyébe a többször módosított, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 371., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 45., 3. o.; HL 2015. L 110., 41. o.) lépett.

37. A szubszidiaritás elvére tekintettel mindkét rendelet kimondja, hogy „[a] támogatható kiadásokra a vonatkozó nemzeti szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha szükség esetén a Bizottság […] közös szabályokat állapít meg a kiadások támogathatóságára vonatkozóan”. [16]

38. E lehetőség alapján a Bizottság az 1685/2000 rendelettel [17] közös szabályokat fogadott el a kiadások támogathatóságára vonatkozóan. E szabályok értelmében a tagállamoknak meg kellett felelniük az 1685/2000 rendeletben meghatározott közös igazolási rendszernek, kivéve, ha kivételes jelleggel szigorúbb nemzeti rendszer alkalmazása mellett döntöttek.

39. A kérdést előterjesztő bíróság nem jelezte, hogy az olasz állam szigorúbb nemzeti rendszert vezetett volna be, amit az olasz kormány is megerősített. [18] Következésképp az Eurocostruzioni költségeinek igazolását az 1685/2000 rendelet szabályozza.

40. Amint azt már kifejtettem, a kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdése:

– azt követeli-e meg, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel felépítő végső kedvezményezett által teljesített kifizetéseket szükségképpen kiegyenlített számlákkal kell igazolni.

– vagy pedig lehetővé teszi – ugyanezen összefüggésben és amennyiben a számlák benyújtása nem lehetséges – azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok bemutatását.

41. Az 1260/1999 rendelet 32. cikke különbséget tesz egyrészt az előleg, [19] másrészt az időközi kifizetés és a záró kifizetés pénzügyi kezelése között. Ez utóbbi tekintetében az említett rendelkezés (1) bekezdésének harmadik albekezdése kimondja, hogy az „a ténylegesen kifizetett kiadásokhoz igazodik, amelyeknek meg kell felelniük a végső kedvezményezettek által teljesített, kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal alátámasztott kifizetéseknek”.

42. A záró kifizetések (a jelen ügyben az Eurocostruzioni által követelt összegeknek megfelelő kifizetés) ezért a támogatás kedvezményezettjénél ténylegesen felmerült költségek előzetes számviteli igazolását igénylik.

43. Ugyanez a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységekre vonatkozó követelmény szerepel az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdésében is, amelynek szövegét már szó szerint idéztem, és amelyre ehelyütt emlékeztetek: „[á]ltalános szabályként a végső kedvezményezettek által teljesített fizetéseket az átvételt nyugtázó [helyes fordítás:

[16] Az 1260/1999 rendelet 30. cikkének (3) bekezdése. E rendelet (41) preambulumbekezdése szerint „a szubszidiaritás elvének megfelelően, közösségi szabályozás hiányában a támogatható kiadásokra vonatkozóan a megfelelő nemzeti rendelkezéseket kell irányadónak tekinteni, jóllehet a Bizottság megállapíthat ilyen szabályozást, ha a strukturális alapok egységes és kiegyensúlyozott közösségi felhasználásához egyértelműen szükséges”.

[17] Az (5) preambulumbekezdés kimondja: „[…] bizonyos tevékenységek esetén azonban a strukturális alapoknak a Közösség egészében történő egységes és megfelelő alkalmazása érdekében a Bizottság szükségesnek tartja a támogatható kiadásokra vonatkozó közös szabályok megalkotását […]. E szabályok elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy bizonyos kijelölendő esetekben szigorúbb nemzeti rendelkezéseket alkalmazzanak.”

[18] Az írásbeli észrevételek 28. pontja.

[19] A 32. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az első kötelezettségvállaláskor a Bizottság előleget fizet a kifizető hatóságnak, amely előleg az alapokból a szóban forgó támogatáshoz való hozzájárulás 7%-át teszi ki. Természetesen ezen előlegnek a kifizetése anélkül engedélyezett, hogy a kedvezményezettnek előzetesen igazolnia kellene a kiadásokat. Lásd ebben az értelemben: 2005. november 24-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-138/03, C-324/03 és C-431/03, EU:C:2005:714, 47–49. pont; a továbbiakban: Olaszország kontra Bizottság ítélet).

kiegyenlített] számlával kell igazolni. Ha erre nincs mód, akkor hasonló bizonyító erejű elszámolási okmánnyal [helyesen: azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal] kell igazolni a kifizetést."

44. A fent említett két rendelkezés szövege nem hagy kétséget a következők tekintetében:

– Az *általános szabály* az, hogy a kedvezményezettnek kiegyenlített számlákkal kell igazolnia a költségeket.

– A *kivétel* az, hogy amennyiben a kiadások kiegyenlített számlákkal történő igazolására „nincs mód", akkor a kiadások „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal" is igazolhatók. Ez utóbbi lehetőség – ismétlem – kivételes, ezért az szigorúan értelmezendő.

45. Az a szövegkörnyezet, amelybe e két rendelkezés illeszkedik, ugyanebbe az irányba mutat. Erről tanúskodik az 1260/1999 rendelet (43) preambulumbekezdése,[20] amely az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának megszorító értelmezése mellett szól.

46. A strukturális alapok irányításának alapját képező[21] hatékony és eredményes pénzgazdálkodás célkitűzése megerősíti ezt az értelmezési irányvonalat. Az 1260/1999 rendelet 38. cikkének (1) bekezdése értelmében elsődlegesen a tagállamok vállalnak felelősséget a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért, és e célból többek között a következő intézkedéseket hozzák:

„c) biztosítják, hogy a támogatások irányítása valamennyi irányadó közösségi szabállyal összhangban legyen, és hogy a rendelkezésükre bocsátott alapok felhasználása összhangban legyen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel;

d) igazolják, hogy a Bizottságnak bemutatott kiadásigazoló nyilatkozatok pontosak, valamint biztosítják, hogy azok *ellenőrzésre alkalmas bizonylatokkal* alátámasztott számviteli rendszerekből származzanak" (kiemelés tőlem).

47. A Bíróság kimondta, hogy az 1260/1999 rendelet 32. cikkében és az 1685/2000 rendelet mellékletének 1. szabályában foglalt rendszer az alátámasztott és igazolt költségek megtérítésének elvén alapul.[22]

48. Az a körülmény, hogy a támogatás kedvezményezettje az ingatlant saját erőforrásaiból építette, nem mentesíti őt az 1260/1999 és 1685/2000 rendelet által bevezetett igazolási rendszer alól.

[20] „[…] a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást azzal kell biztosítani, hogy a kiadásokat megfelelően indokolják és igazolják […]."

[21] Lásd az 1260/1999 rendelet (35) és (43) preambulumbekezdését.

[22] Olaszország kontra Bizottság ítélet, 44–46. pont. Ebben az szerepel, hogy „[…] a nemzeti szervezetek által teljesített kiadásoknak a strukturális alapokból való támogathatósága a kiadások felhasználására vonatkozó bizonyítéknak a Bizottság szervezeti egységei számára való benyújtásától függ az Európai Unió által finanszírozott terv keretében. Egy ilyen bizonyíték kiegyenlített számlákat, vagy ha ez nem lehetséges, azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokat jelenthet."

49. Ha a kedvezményezettnek nem áll módjában az ingatlan építését igazoló számlákat benyújtani, mert a munkát harmadik felek igénybevétele nélkül, saját erőforrásaiból kivitelezte – e lehetetlenségről az illetékes nemzeti bíróságnak kell döntenie –, akkor mindenesetre a kiegyenlített számlával azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal kell igazolnia a felmerült költségeket. [23]

50. Nem létezik tehát köztes lehetőség. Az 1260/1999 rendelet 32. cikke és az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdése kizárólag a kiadások kiegyenlített számlákkal, vagy – ha ezek bemutatása nem lehetséges – azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal való igazolását ismeri el. Ez a helyzet akkor is, ha a támogatás kedvezményezettje egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel épített fel.

51. Más kérdés, hogy ezen azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok közé sorolhatók-e különösen azon bizonylatok, amelyek a jelen jogvita tárgyát képezik. Ez utóbbiak alkotják az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés tárgyát.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

52. A második kérdés az 1260/1999 és az 1685/2000 rendelet által használt – de nem meghatározott – „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat” kifejezés jelentésére irányul. A fent említett két rendelet helyébe lépett rendeletek sem határozzák meg e kifejezés jelentését.

53. A Bizottság álláspontja szerint e kifejezés azon, kifizetést igazoló bizonylatokra vonatkozik, amelyeket a Bizottság maga is elismer és elfogad, amennyiben az érintett tagállam adóügyi és számviteli rendelkezései alapján nem kell számlát kibocsátani pénzkifizetés esetén. [24]

54. Álláspontja szerint ezek hiteles és megbízható okirati bizonyítékok, amelyek a kiegyenlített számlákhoz hasonlóan képesek bizonyítani a felmerült kiadások valódiságát. [25]

55. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a kiadásokat ezen a jogcímen (azaz amennyiben a kiegyenlített számlák bemutatása nem lehetséges) a tagállam nemzeti joga által engedélyezett számviteli bizonylatokkal is lehet igazolni, amennyiben ezek alkalmasak arra, hogy megbízható és valós képet adjanak a ténylegesen felmerült kifizetésekről.

[23] A Bizottság úgy véli, hogy egy ilyen esetben a kedvezményezett előterjeszthetett volna kiadásokat igazoló bizonyítékokat, így például anyagbeszerzésről szóló számlákat vagy a dolgozók bérkifizetését igazoló dokumentumokat. Hasonlóképpen, azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokat is benyújthatott volna az olyan költségek tekintetében, amelyekről nem áll rendelkezésére számla, mint például a természetbeni juttatások, vagy a munkálatok elvégzéséhez felhasznált áruk értékcsökkenésével vagy amortizációjával összefüggő kiadások.

[24] A héa területén a közös hozzáadottérték-adóról szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv (HL 2006. L 347., 1. o., helyesbítések: HL 2007. L335., 60. o.; HL 2015. L323., 31. o.) rendelkezik a számláknak a héalevonás eszközeként történő használatáról, és szabályozza a számlák egyes elemeit és jellemzőit, míg a többi tekintetében a tagállamok jogára utal. Lásd többek között: 2016. szeptember 15-i Senatex ítélet (C-518/14, EU:C:2016:691, 28. és 29. pont); 2018. november 21-i Vădan ítélet (C-664/16, EU:C:2018:933, 39. és 40. pont); 2021. november 11-i Ferimet ítélet (C-281/20, EU:C:2021:910, 26–28. pont).

[25] Az Írország tekintetében a közösségi támogatási keretrendszereket, az egységes programozási dokumentumokat és a közösségi kezdeményezési programokat jóváhagyó határozatok módosításáról szóló, 1997. április 23-i 97/324/EK határozat (Csak az angol nyelvű szöveg hiteles) (HL 1997. L 146., 15. o.).
„4. sz. adatlap: […] A tényleges költségek fogalmának pontosítása
[…]
3. »Azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat«: amennyiben a számla kiállítása nem felel meg a nemzeti adóügyi és számviteli szabályoknak, bármely olyan bizonylat, amelyet annak igazolására mutatnak be, hogy a könyvelési tétel megbízható és valós képet ad, valamint megfelel a hatályos számviteli szabályoknak.
[…]”

56. Ilyen bizonylatok lehetnek például:

– Az oszthatatlan általános költségek, a természetbeni hozzájárulások vagy az amortizációs költségek bizonyos részének felhasználását igazoló számviteli bizonylatok.[26] E három elem nem terhelhető közvetlenül egy projektre, hanem azt lehetőleg közvetve kell, hogy terhelje.

– A projekt megvalósításában részt vevő munkavállalók fizetését és a felmerülő általános költségek (bérleti díj, villany, fűtés, távközlés) arányos részét igazoló bizonylatok.[27]

57. Az olasz kormány azonban a szóban forgó fogalom tágabb értelmezését javasolja, ami lehetővé tenné, hogy az azon esetekre is kiterjedjen, amikor egy építési beruházás vagy projekt megvalósítására saját erőforrásokkal kerül sor. Álláspontja szerint:

– A számla bizonyító ereje abból ered, hogy azt olyan személy állította ki, akinek érdeke ellentétes azon személy érdekével, aki a számlát a kiadások igazolására használja.

– Ha ugyanezen logikát alkalmaznánk az azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokra, akkor csak azon bizonylatokat lehetne elfogadni, amelyek harmadik felek nyilatkozatait tartalmazzák. A fogalom ezért „túl szűk körű és nehezen alkalmazható” lenne a beruházást saját erőforrásaival végző építtetőnél felmerült kiadásokra.

– E nehézség kiküszöbölése érdekében az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 1.7. pontjára lehetne hivatkozni, amely a természetbeni juttatásokat igazolásáról rendelkezik.[28]

– Ily módon az építtető által alkalmazott saját erőforrások a természetbeni hozzájárulásokhoz hasonlóan igazolhatók, feltéve, hogy értéküket egy szakképzett, független szakember vagy egy felhatalmazott hivatalos testület igazolja.

58. A Bíróság arra kérte az eljárásban részt vevő feleket és a Bizottságot, hogy nyilatkozzanak az olasz kormány által javasolt értelmezéssel kapcsolatban. E kérésre válaszul:

– Az Eurocostruzioni elfogadhatónak tartja azt. A munkálatoknak egy tartományi árjegyzék alapján történő előzetes számszerűsítése, valamint a munkálatok nyilvántartását (költségvetés-nyilvántartás és számviteli nyilvántartás) magában foglaló utólagos elszámolás olyan bizonylatnak minősül, amely számviteli felülvizsgálat és független értékelés tárgyát képezheti, amelyet ebben az esetben a tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság végzett el. E bizottság az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 1.7. pontjának d) alpontja

[26] Lásd az 1303/2013 rendeletnek a közvetett költségek igazolásáról szóló 68. cikkét, valamint az értékcsökkenéssel kapcsolatos költségekről, valamint a munkálatok, javak, szolgáltatások, föld és ingatlan formájában történő olyan természetbeni hozzájárulásról szóló 69. cikkét, amely nem igazolható számlákkal vagy más azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal.

[27] Az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 1.8. pontja szerint „[a]z általános költségeket támogatható kiadásnak kell tekinteni, feltéve, hogy a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységhez kötődő valóságos költségeken alapulnak, és megfelelően igazolt, igazságos és méltányos módszer szerint, arányosan történik a tevékenységhez való hozzárendelésük”.

[28] Az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 1.7. pontja szerint „[a] természetbeni juttatásokat támogatható kiadásnak kell tekinteni, feltéve, hogy:
a) azok föld vagy ingatlan, felszerelés vagy anyagok szolgáltatásából, illetve kutatás vagy szakmai tevékenység, illetve ingyenes önkéntes munka elvégzéséből állnak;
b) azokat nem a 8., 9. és 10. szabályban említett pénzügytechnikai intézkedések keretében teljesítik;
c) értékük független szakértők által megállapítható és ellenőrizhető;
d) föld vagy ingatlan szolgáltatása esetében, annak értékét független, szakképzett értékbecslő vagy megfelelően felhatalmazott hivatalos testület állapítja meg;
e) ingyenes önkéntes munka esetében a munka értékét a ráfordított idő és az elvégzett munka szokásos napi- és óradíjának figyelembevételével állapítják meg;
f) adott esetben, a 4., 5. és 6. szabály teljesül”.

értelmében vett független, minősített szakembernek vagy felhatalmazott hivatalos testületnek minősül.

– A Regione Calabria vitatja ezt. Véleménye szerint az építtető által biztosított saját erőforrásokhoz történő természetbeni hozzájárulás igazolásának analógia útján történő alkalmazása megköveteli, hogy a számviteli ellenőrzést egy független, minősített szakember vagy egy felhatalmazott hivatalos testület végezze. Egy ilyen ellenőrzés csak akkor valósítható meg, ha az építtető rendelkezik a kiadásokat igazoló bizonylatokkal, ami a jelen ügyben nem áll fenn.

– A Bizottság álláspontja szintén ellentétes az olasz kormány által támogatott értelmezéssel, mivel az „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylat” figyelembevételének lehetőségét a hitelesítési hatáskörrel rendelkező, harmadik félként eljáró ellenőrző szervek által kiadott bizonylatokra korlátozná, ami igazolatlan korlátozásnak minősül.

59. A magam részéről úgy vélem, hogy az olasz kormány által támogatott értelmezés túlságosan rugalmassá teszi az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdésében előírt igazolási rendszert. Ennek megfelelően nem korlátozó, hanem kiterjesztő hermeneutikai kritériumokat alkalmaz a szóban forgó mentesség alkalmazásához.

60. Amint azt korábban jeleztem, az „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal” történő igazolás lehetősége olyan kivételt képez, amely csak akkor alkalmazható, ha a megfelelően kiegyenlített számlák benyújtása nem lehetséges. Az olasz kormány által javasolt értelmezés nem felel meg az 1260/1999 rendelet 32. cikkének és az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdésének.

61. Az a lehetőség, hogy egy építési beruházás saját erőforrásból történő megvalósítását úgy igazolják, hogy a hozzájárulás értékét minősített, független szakember vagy felhatalmazott hivatalos testület tanúsítja, lehetővé tenné az esetleges átfedéseket a kiadások kiszámítása során, az uniós strukturális alapokból származó pénzek igénybevételéhez szükséges igazolás során pedig az esetleges csalásokat.

62. Egyébiránt, amint azt a Bizottság állítja, egy ilyen értelmezés indokolatlanul korlátozná annak lehetőségét, hogy számviteli ellenőrzést végző szakember vagy hivatalos testület által kiállított bizonylatokkal „azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokat” nyújtsanak be. Ilyen követelményt az 1685/200 rendelet melléklete 1. szabálya 1.7. pontjának d) alpontja kizárólag föld vagy ingatlan szolgáltatása esetében ír elő, és az egyéb természetbeni hozzájárulásokra nem vonatkozik. Nem tartom indokoltnak, hogy ez a korlátozás az építtetők saját erőforrásból történő, az uniós strukturális alapokból finanszírozott hozzájárulásaira is kiterjedjen.

63. Az e területre irányadó hatékony és eredményes pénzügyi lebonyolítás, valamint a költségek megtérítésének uniós elve az olasz kormány által képviselt értelmezés elutasítása mellett szól.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

64. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e az 1685/2000 rendelettel az olyan nemzeti és tartományi szabályozás, valamint az azokon alapuló közigazgatási intézkedések, amelyek abban az esetben, ha a kedvezményezett arra a célra kapta a finanszírozást, hogy egy ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építsen fel, a következő elemekből álló ellenőrzési rendszert írja elő a kiadásokra vonatkozóan:

– a munkálatok költségeinek előzetes meghatározása a közfinanszírozású építési beruházásokra vonatkozó tartományi árjegyzék, illetve az említett árjegyzékben nem szereplő tételek esetén a tervező szakember által becsült aktuális piaci árak alapján,

– egy „utólagos elszámolás, amely magába foglalja a munkálatoknak az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás által minden oldalon szabályszerűen aláírt költségvetés-nyilvántartásból és számviteli nyilvántartásból álló nyilvántartását"; továbbá

– az elvégzett munkálatoknak az a) pont szerinti egységárak alapján történő, az illetékes tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálata.

65. Az így megfogalmazott kérdést először is általános szempontból közelítem meg, azaz az Eurocostruzioni számára nyújtott támogatás sajátos kihívásaira való hivatkozás nélkül, majd a támogatás részleteit elemzem annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a lehető leghasznosabb választ kapja.

a) A nemzeti szabálynak a 1685/2000 rendelettel való elméleti összeegyeztethetősége

66. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő értékelés fenntartása mellett, a harmadik kérdésben leírt kiadásellenőrzési módszer nem annyira közvetlenül valamely nemzeti vagy tartományi jogszabályból, mint inkább a támogatási rendeletből ered. [29]

67. Annak meghatározásakor, hogy egy ilyen rendszer megfelel-e az 1685/2000 rendeletnek, az építési költségek igazolásához szükséges két bizonylat (nevezetesen a „költségvetés-nyilvántartás és a számviteli nyilvántartás") [30] pontos tartalmának ismerete jelent problémát, amennyiben az építést a saját erőforrásait igénybe vevő kedvezményezett végzi.

68. Első megközelítésben egyet tudok érteni a Bizottsággal és a Regione Calabriával abban, hogy e két bizonylat önmagában nem rendelkezik a számlával azonos bizonyító erővel.

69. Ha ugyanis a költségvetés-nyilvántartás és a számviteli nyilvántartás csupán a munkálatok különböző szakaszainak előrehaladásáról ad tájékoztatást, [31] és kizárólag e célból szerepel az építésvezető és a kedvezményezett vállalkozás „aláírása minden egyes oldalon", akkor ezek nem elegendőek a szálloda teljes felépítésének megfelelő pénzbeli értékek szabályszerű bizonyítására.

[29] Ez következik az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 3.6. pontjából.

[30] Az eredeti olasz változatban „libretto delle misure" és „registro della contabilità".

[31] Erre utal a fellebbviteli bíróság 2014. október 27-i ítélete.

70. Ezzel szemben, ha a kedvezményezett vállalkozás „számviteli nyilvántartása” lehetővé tenné, hogy megbízhatóan és részletesen megállapítható legyen, hogy milyen költségeket fizetett ki például a szakemberek bére, építőanyagok és más hasonló költségtételek címén, akkor véleményem szerint nem okozna nehézséget e *számviteli nyilvántartást* a számlával azonos bizonyító erejű bizonylatnak minősíteni.

71. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy ellenőrizze ezen felvetéseket, és saját értékelése szerint megállapítsa, hogy e két számviteli bizonylat mennyiben alkalmas arra, hogy a támogatásban részesülő vállalkozás által kiegyenlített kiadásokról megbízható és valós képet adjon abban az esetben, ha kiegyenlített számlák kiállítása objektíve lehetetlen lenne.

72. Ami az elvégzett munkálatoknak a tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálatát illeti, amely vizsgálat egyszerűen egy előre meghatározott ártáblára hivatkozik, azt nem tartom megfelelő módszernek annak ellenőrzésére, hogy egy adott esetben a ténylegesen felmerült költségek megfelelnek-e az e táblán elvont számítási paraméterként szereplő költségeknek.

b) Konkrétan az Eurocostruzioni által viselt költségek igazolása

73. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság elfogadja, hogy a finanszírozott munkálatokat (egy rossanói szállodaépület) az Eurocostruzioni valóban a jóváhagyott tervvel összhangban, mennyiségi és minőségi szempontból annak megfelelően végezte el. Kizárja tehát annak lehetőségét, hogy a strukturális alapok által társfinanszírozott terv végrehajtása során hiányos teljesítés vagy csalás történt.

74. Ahogyan az az ügyiratokban foglalt információkból kitűnik, a támogatott munkálatokat elvégezték, és az Eurocostruzioni megkapta a berendezési tárgyakra szánt pénzösszegeket, mivel a 2002. május 14-i pályázati felhívásnak és a 2004. április 20-i támogatási rendeletnek megfelelően benyújtotta a beszerzésükről szóló számlákat.

75. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései az építtető egyéb költségeinek igazolására vonatkoznak, mivel – amint már említettem – az építtető az ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építette. Az Eurocostruzioni e kiadások tekintetében nem nyújtotta be a kiegyenlített számlákat.

76. Úgy látom, hogy először is azt kellene megvizsgálni, hogy valóban lehetséges volt-e e kiadások kiegyenlített számlákkal történő igazolása, amint azt a Regione Calabria állítja.

77. Amennyiben a szabályszerűen kiegyenlített számlák kiállítása nem lett volna lehetséges, az 1260/1999 rendelet 32. cikkének és az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdésének alkalmazása kivételesen lehetővé tenné a kiadásoknak az említett számlákkal azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal való igazolását. [32]

78. Különösen a munkálatoknak a tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálatát tartalmazó nyilvántartások – amint azt már említettem – nem nyújtanak valós és elégséges igazolást a felmerült kiadások tekintetében, amennyiben csupán egy szabványos skála

[32] A jelen indítvány 69–71. pontjára utalok.

alapján készített olyan becsléseket alkalmaznak, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az említett kiadásokhoz, illetve nem állnak azokkal objektív kapcsolatban, hanem elvont paramétereken alapulnak.

79. Ezért e nyilvántartások önmagukban nem adnak megbízható és valós képet a ténylegesen végrehajtott tevékenységekről, nem tükrözik a vállalkozás által a projekthez hozzáadott értéket, és nem zárják ki a lehetséges átfedéseket.

80. Végül érdemes emlékeztetni arra, hogy a 2002. május 14-i pályázati felhívás 8. cikke (amelyre a fellebbviteli bíróság a 2014. október 27-i ítélete végén hivatkozik) kizárta a támogatásból a (kivitelezési) folyamatok belső feladatával kapcsolatos költségeket, valamint a nem tőkésített költségeket és a készpénzes kifizetéseket.

V. Végkövetkeztetés

81. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következő választ adja a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) számára:

„A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet 32. cikkét és a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK bizottsági rendelet melléklete 1. szabálya 2. pontjának első bekezdését a következőképpen kell értelmezni:

a) általános szabályként a kiadások szabályszerűen kiegyenlített számlákkal, illetve – kivételesen, ha ezek bemutatása nem lehetséges – azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal történő igazolását fogadják el, még akkor is, ha a kedvezményezett az ingatlant saját anyagokkal, eszközökkel és szakemberekkel építi fel;

b) az »azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatok« fogalma azon bizonylatokat foglalja magában, amelyeket a végrehajtó tagállam nemzeti joga lehetővé tesz, amennyiben azok alkalmasak arra, hogy a ténylegesen felmerült kiadásokról megbízható és valós képet adjanak;

c) nem minősíthetők szabályszerűen kiegyenlített számlákkal azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatoknak azok a számviteli bizonylatok, amelyek csupán a költségvetés-nyilvántartást és számviteli nyilvántartást tartalmazzák, kivéve, ha ezekből megbízhatóan és részletesen megállapíthatóvá válnak a munkavállalók bére vagy az építőanyagok, illetve más hasonló költségtételek címén kifizetett kiadások, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata;

d) az elvégzett munkálatoknak a tartományi hatóság által kijelölt ellenőrző bizottság általi vizsgálata nem nyújt valós és elégséges igazolást a felmerült kiadások tekintetében, amennyiben csupán egy szabványos skála alapján készített olyan becsléseket alkalmaz, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az említett kiadásokhoz, illetve nem állnak azokkal objektív kapcsolatban, hanem elvont paramétereken alapulnak.”