CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 13 oktober 2022 [1]

Zaak C-31/21

Eurocostruzioni Srl
tegen
Regione Calabria

[verzoek van de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Structuurfondsen – Medefinanciering – Verordening (EG) nr. 1685/2000 – Subsidiabiliteit van uitgaven – Verplichting tot overlegging van betalingsbewijzen – Vereffende originele facturen – Boekingsstuk met gelijkwaardige bewijskracht – Bouwwerkzaamheden die rechtstreeks door de eindbegunstigde zijn uitgevoerd”

1. In het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing dient het Hof verordening (EG) nr. 1685/2000 [2] uit te leggen teneinde de draagwijdte te bepalen van de verplichting om vereffende facturen over te leggen of, indien dat niet mogelijk is, boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht, waaruit het bedrag van de gedane uitgaven blijkt, wanneer de begunstigde van door de structuurfondsen van de Unie medegefinancierde steun een gebouw heeft opgetrokken met eigen materialen, gereedschap en personeel.

[1] Originele taal: Spaans.

[2] Verordening van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PB 2000, L 193, blz. 39), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 448/2004 van de Commissie van 10 maart 2004 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1685/2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de financiering van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1145/2003 (PB 2004, L 72, blz. 66).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1260/1999

2. De overwegingen 35 en 43 van verordening nr. 1260/1999 [3] luiden als volgt:

„(35) Overwegende dat de gedecentraliseerde uitvoering van de acties van de structuurfondsen door de lidstaten gepaard moet gaan met de nodige garanties inzake de wijze en de kwaliteit van uitvoering, inzake de resultaten en de evaluatie daarvan, alsmede inzake een deugdelijk financieel beheer en het toezicht daarop;

[…]

(43) Overwegende dat de nodige garanties voor een deugdelijk financieel beheer moeten worden verkregen door zich ervan te vergewissen dat de uitgaven rechtmatig zijn en geldig worden verklaard, en door de betalingen afhankelijk te stellen van de nakoming van de fundamentele verplichtingen inzake toezicht op de programmering, financiële controle en toepassing van het Gemeenschapsrecht;

[…]”

3. Artikel 30 („Subsidiabiliteit”), lid 3, bepaalt:

„De relevante nationale bepalingen zijn van toepassing op de subsidiabele uitgaven, tenzij de Commissie, indien zulks nodig is, zelf gemeenschappelijke subsidiabiliteitsregels vaststelt volgens de procedures van artikel 53, lid 2.”

4. Op grond van artikel 32 („Betalingen”), lid 1, derde alinea, geldt:

„De uitbetaling kan geschieden in de vorm van voorschotten, van tussentijdse betalingen of van saldobetalingen. De tussentijdse of saldobetalingen hebben betrekking op daadwerkelijk verrichte uitgaven, welke moeten overeenkomen met door de eindbegunstigden gedane en met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde betalingen.”

5. Artikel 38 („Algemene bepalingen”) van titel IV, hoofdstuk II („Financiële controle”), bepaalt in lid 1:

„1. Onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten. Te dien einde dragen de lidstaten met name zorg voor het volgende:

[…]

[3] Verordening van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB 1999, L 161, blz. 1).

c) zij zien erop toe, dat de bijstandspakketten in overeenstemming met alle toepasselijke communautaire bepalingen worden beheerd en dat de hun ter beschikking gestelde middelen overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer worden gebruikt;

d) zij verklaren, dat de aangiften van uitgaven die bij de Commissie worden ingediend, juist zijn en zien erop toe dat deze afkomstig zijn van op controleerbare bewijsstukken gebaseerde boekhoudsystemen;

[…]”

2. Verordening nr. 1685/2000

6. Overweging 5 van verordening nr. 1685/2000 luidt:

„[…] Voor bepaalde soorten verrichtingen acht de Commissie het nodig gemeenschappelijke subsidiabiliteitsregels vast te stellen, teneinde te waarborgen dat de bijstandsverlening van de structuurfondsen in de gehele Gemeenschap op eenvormige en billijke wijze ten uitvoer wordt gelegd. De vaststelling van een regel voor een specifiek soort verrichting impliceert niet dat wordt vastgelegd uit welk van de bovengenoemde fondsen deze verrichting wordt medegefinancierd. De vaststelling van deze regels dient voor de lidstaten geen beletsel te vormen om in bepaalde, nader aan te geven gevallen strengere nationale regels toe te passen. […]”

7. In de bijlage („Subsidiabiliteitsregels”) schrijft regel 1 („Daadwerkelijk verrichte uitgaven”), punt 2 („Bewijsstukken”), voor:

„2.1. In het algemeen moeten de door de eindbegunstigde gedane betalingen worden gestaafd met vereffende facturen. Wanneer dit niet mogelijk is, moeten deze betalingen worden gestaafd met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht.

[…]”

B. Italiaans recht

1. Wet nr. 59 van 15 maart 1997

8. Bij artikel 4, lid 4, onder c), van wet nr. 59 van 15 maart 1997 [4] werden administratieve functies en taken op het gebied van het regionaal, structuur- en cohesiebeleid van de Unie aan de regio’s gedelegeerd.

[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 (wet houdende delegatie aan de regering van de toewijzing van functies en taken aan de regio’s en gemeenten ten behoeve van de hervorming van het openbaar bestuur en de administratieve vereenvoudiging). De delegatie is vervolgens ten uitvoer gelegd bij Decreto Legislativo n.° 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] [wetsbesluit nr. 123 houdende bepalingen betreffende de rationalisatie van overheidsmaatregelen ter ondersteuning van ondernemingen, overeenkomstig artikel 4, lid 4, onder c), van wet nr. 59 van 15 maart 1997], van 31 maart 1998.

2. Wet nr. 7 van de regio Calabrië van 2 mei 2001

9. In artikel 31 quater van wet nr. 7 van de regio Calabrië van 2 mei 2001 [5] is bepaald dat de regio Calabrië in het kader van het Regionaal Operationeel Programma (POR) Calabrië 2000-2006, dat door de Europese Commissie is goedgekeurd bij besluit C(2000) 2345 van 8 augustus 2000, de oprichting en ontwikkeling stimuleert van kleine en middelgrote ondernemingen in de sectoren industrie, handel, ambacht, toerisme en diensten, met steun die wordt verleend overeenkomstig verordening (EG) nr. 70/2001 [6].

II. Feiten, geding en prejudiciële vragen

10. De regio Calabrië heeft bij besluit nr. 398 van de Giunta regionale (regionale regering) van 14 mei 2002 een oproep gepubliceerd tot het indienen van steunaanvragen in het kader van het regionale operationele programma voor Calabrië 2000-2006 „As IV-Maatregel 4.4.b". De steun stond open voor kleine en middelgrote ondernemingen die initiatieven in de toeristische sector planden.

11. In artikel 8 van de oproep tot het indienen van steunaanvragen wordt verwezen naar verordening nr. 1685/2000 „met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen". De subsidiabele uitgaven omvatten uitgaven voor: 1) terreinen; 2) gebouwen en installaties; 3) meubilair en uitrusting; 4) projecten en studies.

12. Artikel 9 van de oproep tot het indienen van steunaanvragen bepaalde dat:

– voor gebouwen en installaties de werken moesten worden gekwantificeerd binnen de grenzen van de prijslijst van 1994 (inspectie openbare werken van de regio Calabrië), verhoogd met 15 %;

– voor de elementen waarin deze schaal niet voorzag, de grenzen van de door de projectontwerper in aanmerking genomen courante marktprijzen moesten worden gehanteerd.

13. Bij besluit nr. 4457 van 20 april 2004 is aan Eurocostruzioni Srl een subsidie toegekend voor de bouw van een hotel met bijbehorende sportfaciliteiten in Rossano (regio Calabrië, Italië). De onderneming verkreeg een kapitaalfinanciering ten belope van 47 % van de investering, voor een totaalbedrag van 4 918 080 EUR.

14. Volgens de informatie van de verwijzende rechter werd in besluit nr. 4457:

– aangegeven welke documentatie door de begunstigde moest worden verschaft. Daarbij werd met betrekking tot de bouwwerkzaamheden [7] alleen voorzien in „het verstrekken van de rekeningen van de werkzaamheden (dagboek der werken en boekhoudregister, op elke bladzijde naar behoren ondertekend door de bouwcoördinator en de begunstigde)" [8];

[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) (regionale wet nr. 7 van 2 mei 2001 houdende bepalingen tot vaststelling van de jaarbegroting 2001 en de meerjarenbegroting 2001-2003 van de regio Calabrië).

[6] Verordening van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB 2001, L 10, blz. 33).

[7] Dat wil zeggen de door de begunstigde zelf uitgevoerde werkzaamheden.

[8] Verwijzingsbeslissing, punt 3.6.

– gespecificeerd (artikel 4) dat de vaststelling van de bijdrage voor de uitgevoerde werkzaamheden, binnen de door het besluit toegestane grenzen, zou gebeuren „op basis van het dagboek der werken en het boekhoudregister, met de in artikel 9, onder b), van de oproep vermelde prijzen, na verificatie door de beoordelingscommissie” [9].

15. Eurocostruzioni heeft de werkzaamheden uitgevoerd, het meubilair aangekocht en het dagboek der werken en het boekhoudregister overhandigd aan de regio Calabrië. Na een inspectie van de werkzaamheden heeft zij van de beoordelingscommissie het conformiteitscertificaat verkregen.

16. De regio Calabrië heeft aan Eurocostruzioni een bedrag van 1 661 638 EUR betaald, dat overeenkomt met de uitgaven voor de aankoop van meubilair en uitrusting, die zij heeft bewezen door overlegging van de betaalde facturen.

17. Eurocostruzioni heeft verzocht om betaling van het resterende verschuldigde bedrag, ten belope van 1 675 762 EUR, aangezien na de conformiteitsbeoordeling een definitieve bijdrage van 3 337 470 EUR netto te haren gunste was erkend, na aftrek van het voorschot en het bedrag van de tussenafrekening naar aanleiding van het eerste verslag over de controle van de werkzaamheden.

18. De regio Calabrië weigerde het bedrag van 1 675 762 EUR te betalen, omdat Eurocostruzioni geen vereffende facturen of boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht had overgelegd, overeenkomstig regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000, waarnaar in de oproep van 14 mei 2002 werd verwezen. [10]

19. Eurocostruzioni heeft bij de Tribunale di Catanzaro (rechter in eerste aanleg Catanzaro, Italië) een betalingsbevelprocedure ingeleid, die bij uitspraak van 4 april 2012 is toegewezen.

20. De regio Calabrië heeft tegen de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep ingesteld bij de Corte d’Appello di Catanzaro (rechter in tweede aanleg Catanzaro, Italië).

21. In zijn uitspraak van 27 oktober 2014 heeft de rechter in tweede aanleg de regio Calabrië in het gelijk gesteld. Hij oordeelde dat:

– het niet nodig was om na te gaan of de geplande werkzaamheden daadwerkelijk waren uitgevoerd, gezien de positieve reactie van de beoordelingscommissie en het feit dat de regio Calabrië geen bezwaar had gemaakt tegen de uitgevoerde werkzaamheden;

– volgens de aankondiging van de aanbesteding, waarin werd verwezen naar verordening nr. 1685/2000, de bijdrage echter pas mocht worden betaald na overlegging van vereffende facturen of boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht, zelfs indien de werkzaamheden rechtstreeks door de begunstigde onderneming waren uitgevoerd;

– de door Eurocostruzioni overgelegde documenten noodzakelijk, maar bij gebreke van de voormelde facturen ontoereikend waren, aangezien er geen bewijs was overgelegd dat de bedragen voor de tegen de vermelde prijzen verrichte werkzaamheden daadwerkelijk waren betaald;

[9] Ibid.

[10] Artikel 2 („Procedure en referentievoorschriften”) van deze oproep verwees specifiek naar de verordeningen nr. 1260/1999 en nr. 1685/2000.

– Eurocostruzioni voor rechtstreeks uitgevoerde werkzaamheden de nodige boekingsstukken moest overleggen ter staving van de gedane uitgaven (aankoop van materiaal, huur van materiaal, betaling van werknemers, onderaanneming en opgave van de ingezette arbeidskrachten).

22. Op 27 oktober 2015 heeft Eurocostruzioni cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter wegens, onder meer, schending van verordening nr. 1685/2000.

23. In cassatie heeft Eurocostruzioni het volgende aangevoerd:

– Door de toevoeging van de uitdrukking „in het algemeen" schrijft punt 2.1 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 niet voor dat uitputtend bewijs van betaling wordt overgelegd, maar wordt slechts een algemeen beginsel vastgesteld.

– De weigering van de subsidie door de regio Calabrië op basis van verordening nr. 1685/2000 is in strijd met de beginselen van goede trouw, loyaliteit en gewettigd vertrouwen, aangezien de onderneming de geplande werkzaamheden naar behoren had uitgevoerd en de bij het toekenningsbesluit vereiste boekingsstukken had overgelegd.

24. In deze context heeft de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de door de eindbegunstigde gedane betalingen overeenkomstig verordening [nr. 1685/2000], en met name punt 2.1 van regel 1 van de bijlage erbij, dat ziet op de ‚bewijsstukken inzake de uitgaven', noodzakelijkerwijs worden gestaafd met vereffende originele facturen, ook al wordt de bijstand aan de begunstigde verleend om een gebouw op te trekken met eigen materialen, middelen en arbeidskrachten, of kan daarvan worden afgeweken op een andere manier dan die waarin uitdrukkelijk is voorzien voor de gevallen waarin dit niet mogelijk is, waarbij ‚boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht' moeten worden overgelegd?

2) Hoe moet de uitdrukking ‚boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht' worden uitgelegd?

3) Staan de bovengenoemde bepalingen van de verordening in het bijzonder in de weg aan een nationale en regionale regeling en de bijbehorende bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen die, ingeval de bijstand aan de begunstigde is verleend om met eigen materialen, middelen en arbeidskrachten een gebouw op te trekken, voorzien in een systeem van controle van de gefinancierde uitgaven door het bestuur bestaande in:

   a) voorafgaande kwantificering van de werkzaamheden op basis van een regionale prijslijst voor openbare werken en, voor de posten die niet zijn opgenomen in dit instrument, op basis van de geldende marktprijzen, zoals geraamd door de ontwerper,

   b) verslaglegging achteraf, met overlegging van de boekhouding van de werkzaamheden, bestaande uit het dagboek der werken en het boekhoudregister, die beide op elke bladzijde door de bouwcoördinator en de begunstigde onderneming zijn ondertekend, en de verificatie en bevestiging van wat is uitgevoerd, op basis van de onder a) bedoelde eenheidsprijzen, door een technische inspectiecommissie die door de bevoegde regionale overheid is aangesteld?"

III. Procedure bij het Hof

25. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 19 januari 2021 ingekomen bij het Hof.

26. Eurocostruzioni, de regio Calabrië, de Italiaanse regering en de Europese Commissie hebben opmerkingen ingediend.

27. Het Hof heeft het niet nodig geacht een hoorzitting te houden, maar heeft partijen verzocht zich schriftelijk uit te laten - hetgeen zij hebben gedaan - over de argumenten van de Italiaanse regering betreffende het begrip „boekingsstuk met gelijkwaardige bewijskracht".

IV. Beoordeling

A. Preliminair

28. Het debat spitst zich toe op de vraag of een marktdeelnemer die met eigen middelen (materiaal, uitrusting en arbeid) een gebouw heeft opgetrokken, de door hem gedane uitgaven kan bewijzen door middel van „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht [als een factuur]", wanneer deze laatste: a) bestaan uit het dagboek der werken en het boekhoudregister; b) op elke bladzijde naar behoren zijn ondertekend door de bouwcoördinator en de begunstigde onderneming; c) de uitgaven aangeven binnen de grenzen van de eenheidsprijzen van een standaardschaal, verhoogd met 15 %. Voorts zij erop gewezen dat de door de begunstigde onderneming uitgevoerde werkzaamheden door de overheid zijn gecontroleerd en bevestigd.

29. Alvorens dit debat kan worden beslecht, is een eerste verduidelijking noodzakelijk. Indien wordt vastgesteld dat niet is voldaan aan de vereisten inzake bewijs van de hier toepasselijke Unievoorschriften [11], zou het door Eurocostruzioni gevorderde bedrag uit de structuurfondsen van de Unie (voor Italië) in het kader van het regionaal operationeel programma niet kunnen worden uitbetaald.

30. Zoals de Commissie opmerkt, zou dit echter niet beletten dat Eurocostruzioni recht heeft op betaling van het gevorderde bedrag, indien de verwijzende rechter zou oordelen dat deze onderneming, die bij de bouw van het hotel heeft voldaan aan de vereisten inzake boekhoudkundige verantwoording die zijn vastgelegd in de clausules tot regeling van de toekenning van de steun [12], zich op de Italiaanse regeling kan beroepen.

31. In een dergelijk scenario zou de betaling aan Eurocostruzioni ten laste komen van de nationale begroting, en niet van de begroting van de Unie.

B. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

32. Volgens de regio Calabrië is de eerste prejudiciële vraag niet-ontvankelijk omdat de toepasselijkheid van verordening nr. 1685/2000 niet aan de orde is gesteld voor de verwijzende rechter, die deze vraag evenmin ambtshalve kan stellen, gelet op de aard van het beroep

[11] Te weten artikel 32, lid 1, van verordening nr. 1260/1999 en regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000.

[12] Dat wil zeggen die welke zijn vervat in het besluit van de Giunta regionale van Calabrië van 14 mei 2002 en in het toekenningsbesluit van 20 april 2004. De beweringen van Eurocostruzioni betreffende de schending van de beginselen van goede trouw, loyaliteit en gewettigd vertrouwen kunnen naar Italiaans recht worden ingeroepen en moeten door de Italiaanse rechter worden beoordeeld.

(cassatieberoep) waarover hij uitspraak moet doen. In die context is het verband tussen het geschil en verordening nr. 1685/2000 niet aangetoond, en is evenmin toegelicht waarom de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof moet worden voorgelegd.

33. Dit bezwaar kan niet worden aanvaard. In de verwijzingsbeslissing wordt beklemtoond dat deze juist betrekking heeft op de verplichtingen van Eurocostruzioni om haar uitgaven als eindbegunstigde van de door de structuurfondsen van de Unie medegefinancierde steun te bewijzen. Verordening nr. 1685/2000 is derhalve van toepassing, zoals de regio Calabrië zelf toegeeft in haar schriftelijke opmerkingen (punt 12). De verwijzende rechter zet in zijn beslissing uiteen waarom hij de uitlegging van die verordening nodig heeft. De beslissing of dit beoordelingselement al dan niet in een cassatieberoep kan worden ingebracht, komt uitsluitend de verwijzende rechter toe.

34. De regio Calabrië betoogt voorts dat de derde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is omdat de verwijzende rechter niet heeft uitgelegd wat het verband is tussen verordening nr. 1685/2000 en de „wettelijke regeling van de staat" of de „wettelijke regionale regeling", waarnaar hij onvolledig verwijst. De inhoud van deze laatste regeling alsmede van het besluit van de Giunta regionale van de regio Calabrië van 14 mei 2002 gaat verder dan die welke in de verwijzingsbeslissing is beschreven.

35. Ook dit bezwaar dient te worden verworpen. Het is aan de verwijzende rechter om de draagwijdte van de relevante nationale regels en hun verhouding tot het Unierecht te bepalen. In casu heeft de verwijzende rechter het nationale en het regionale rechtskader beknopt maar toereikend beschreven en verwezen naar de oproep tot het indienen van steunaanvragen en het besluit tot toekenning van de subsidie door de regio Calabrië. De verhouding tussen dit rechtskader en dat van de Europese Unie wordt in de verwijzingsbeslissing uiteengezet. [13]

1. Eerste prejudiciële vraag

36. De betrokken subsidie is op 20 april 2004 toegekend. Bijgevolg zijn verordening nr. 1260/1999 (basisverordening) [14] en verordening nr. 1685/2000 (uitvoeringsverordening) [15], zoals gewijzigd bij verordening nr. 448/2004, die met terugwerkende kracht geldt vanaf 5 juli 2003 en, voor sommige bepalingen, vanaf 5 augustus 2000, van toepassing op het bewijs van de uitgaven.

[13] Aan deze overwegingen wordt niet afgedaan door mijn overwegingen in het kader van het onderzoek ten gronde van de derde prejudiciële vraag.

[14] Deze basisverordening is vervangen door verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25), die zelf is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320).

[15] Deze is vervangen door verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (PB 2006, L 371, blz. 1), zoals meermaals gewijzigd.

37. In beide verordeningen wordt er met het oog op het subsidiariteitsbeginsel op gewezen dat „de relevante nationale bepalingen van toepassing zijn op de subsidiabele uitgaven, tenzij de Commissie, indien zulks nodig is, zelf gemeenschappelijke subsidiabiliteitsregels vaststelt […]”. [16]

38. Op grond van deze mogelijkheid heeft de Commissie bij verordening nr. 1685/2000 gemeenschappelijke regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven vastgesteld. [17] Krachtens deze regels moesten de lidstaten de gemeenschappelijke motiveringsregeling van verordening nr. 1685/2000 volgen, tenzij zij, bij wijze van uitzondering, besloten een strengere nationale regeling toe te passen.

39. De verwijzende rechter heeft niet aangegeven dat de Italiaanse Staat een strengere nationale regeling zou hebben ingevoerd. De Italiaanse regering heeft bevestigd dat dit niet het geval is. [18] Het bewijs van de door Eurocostruzioni gedane uitgaven wordt derhalve geregeld door verordening nr. 1685/2000.

40. Zoals ik reeds heb vermeld, wenst de verwijzende rechter met zijn eerste prejudiciële vraag kort gezegd te vernemen of punt 2.1 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000:

– voorschrijft dat betalingen door de eindbegunstigde, die met eigen materiaal, gereedschap en personeel een gebouw heeft opgetrokken, noodzakelijkerwijs worden gestaafd door originele vereffende facturen;

– toestaat dat in dezelfde situatie en indien het onmogelijk is om facturen in te brengen, boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht worden overgelegd.

41. In artikel 32 van verordening nr. 1260/1999 wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het financiële beheer van de voorschotten [19] en anderzijds dat van de tussentijdse betalingen en de saldobetalingen. Wat deze laatste betreft, is in artikel 32, lid 1, derde alinea, bepaald dat „zij betrekking hebben op daadwerkelijk verrichte uitgaven, welke moeten overeenkomen met door de eindbegunstigden gedane en met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde betalingen”.

42. Voor de saldobetalingen (die in het onderhavige geval door Eurocostruzioni worden gevorderd) is derhalve een voorafgaande boekhoudkundige verantwoording vereist van de daadwerkelijk door de begunstigde van de steun gedane uitgaven.

[16] Artikel 30, lid 3, van verordening nr. 1260/1999. Volgens overweging 41 van die verordening „moeten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de relevante nationale bepalingen op de subsidiabele uitgaven van toepassing zijn wanneer communautaire bepalingen ontbreken; […] dergelijke communautaire bepalingen [kunnen] door de Commissie […] worden vastgesteld indien zulks noodzakelijk blijkt om te waarborgen dat de bijstandsverlening van de structuurfondsen in de Gemeenschap op een eenvormige en billijke wijze wordt toegepast”.

[17] In overweging 5 staat: „[…] Voor bepaalde soorten verrichtingen acht de Commissie het nodig gemeenschappelijke subsidiabiliteitsregels vast te stellen, teneinde te waarborgen dat de bijstandsverlening van de structuurfondsen in de gehele Gemeenschap op eenvormige en billijke wijze ten uitvoer wordt gelegd. […] De vaststelling van deze regels dient voor de lidstaten geen beletsel te vormen om in bepaalde, nader aan te geven gevallen strengere nationale regels toe te passen.”

[18] Punt 28 van haar schriftelijke opmerkingen.

[19] In artikel 32, lid 2, is bepaald dat de Commissie bij de eerste betalingsverplichting aan de betalingsautoriteit een voorschot betaalt van 7 % van de bijdrage van de fondsen aan het betrokken bijstandspakket. Logischerwijs is de betaling van dit voorschot toegestaan zonder dat de begunstigde vooraf een boekhoudkundige verantwoording van de uitgaven hoeft af te leggen. Zie in die zin het arrest van 24 november 2005, Italië/Commissie (C-138/03, C-324/03 en C-431/03, EU:C:2005:714, punten 47-49; hierna: „arrest Italië/Commissie”).

43. Hetzelfde vereiste is opgenomen in punt 2.1 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000, die van toepassing is op door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen, waarvan ik de tekst reeds heb geciteerd en nu in herinnering breng: „In het algemeen moeten de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, worden gestaafd met vereffende facturen. Wanneer dit niet mogelijk is, moeten deze betalingen worden gestaafd met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht."

44. De bewoordingen van de twee bovengenoemde bepalingen laten geen ruimte voor twijfel:

– De *algemene regel* is dat de begunstigde de uitgaven moet bewijzen door middel van vereffende facturen.

– De *uitzondering* is dat wanneer het „niet mogelijk" is om uitgaven te bewijzen aan de hand van betaalde facturen, dit kan gebeuren aan de hand van „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht". Nogmaals, deze laatste mogelijkheid is uitzonderlijk en moet dus strikt worden uitgelegd.

45. De context waarin deze twee bepalingen zijn geplaatst, wijst in dezelfde richting. Dit wordt bevestigd door overweging 43 van verordening nr. 1260/1999 [20], die de restrictieve lezing van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 ondersteunt.

46. De doelstelling van goed financieel beheer, die ten grondslag ligt aan het beheer van de structuurfondsen [21], biedt steun voor deze uitlegging. Overeenkomstig artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1260/1999 dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten. Te dien einde dragen zij met name zorg voor het volgende:

„c) zij zien erop toe, dat de bijstandspakketten in overeenstemming met alle toepasselijke communautaire bepalingen worden beheerd en dat de hun ter beschikking gestelde middelen overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer worden gebruikt;

d) zij verklaren, dat de aangiften van uitgaven die bij de Commissie worden ingediend, juist zijn en zien erop toe dat deze afkomstig zijn van op *controleerbare bewijsstukken* gebaseerde boekhoudsystemen" (cursivering van mij).

47. Het Hof heeft geoordeeld dat de regeling van artikel 32 van verordening nr. 1260/1999 en van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 berust op het beginsel van vergoeding van de kosten, die moeten worden gerechtvaardigd en bewezen. [22]

48. Het feit dat de begunstigde van de steun het gebouw met eigen middelen heeft opgetrokken, ontslaat hem niet van de in de verordeningen nr. 1260/1999 en nr. 1685/2000 vastgestelde bewijsregeling.

[20] „Er moet worden gezorgd voor een goed financieel beheer door te waarborgen dat de uitgaven worden verantwoord en gecertificeerd […]".

[21] Zie de overwegingen 35 en 43 van verordening nr. 1260/1999.

[22] Arrest Italië/Commissie, punten 44-46. In dit laatste staat dat „[…] in beginsel uitgaven van nationale organen slechts voor bijstand uit de structuurfondsen in aanmerking komen als aan de Commissie het bewijs wordt geleverd dat zij voor het door de EU gefinancierde project zijn gebruikt. Dit bewijs kan de vorm aannemen van vereffende facturen of, indien dit niet mogelijk is, boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht".

49. Indien de begunstigde geen facturen kan overleggen ten bewijze van de oprichting van een gebouw omdat hij dit op eigen kracht, zonder een beroep op derden, heeft gedaan - waarbij het aan de bevoegde nationale rechter is om over deze onmogelijkheid te oordelen - moet hij in elk geval de gemaakte kosten bewijzen aan de hand van boekingsstukken met een bewijskracht die gelijkwaardig is aan die van een betaalde factuur. [23]

50. Er is dus geen middenweg. Artikel 32 van verordening nr. 1260/1999 en regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 staan geen andere middelen toe ter staving van de uitgaven dan de betaalde facturen of, indien deze niet kunnen worden overgelegd, boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht. Dit is ook het geval wanneer de begunstigde van de steun een gebouw heeft opgetrokken met eigen materiaal, gereedschap en personeel.

51. Een andere vraag is of tot die boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht ook de stukken kunnen worden gerekend die met name in dit geding aan de orde zijn. Dat is het voorwerp van de derde prejudiciële vraag.

2. Tweede prejudiciële vraag

52. De tweede vraag betreft de betekenis van de term „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht", die wordt gebruikt - maar niet gedefinieerd - in de verordeningen nr. 1260/1999 en nr. 1685/2000. De betekenis ervan is evenmin verduidelijkt in de verordeningen die in de plaats zijn gekomen van de twee bovengenoemde verordeningen.

53. Volgens de Commissie verwijst deze term naar betalingsbewijzen die zij zelf erkent en aanvaardt wanneer het op grond van de fiscale en boekhoudkundige bepalingen van een lidstaat niet passend is een factuur uit te reiken voor een uitbetaling van geld. [24]

54. Volgens de Commissie gaat het om authentieke en betrouwbare bewijsstukken die, evenals de vereffende facturen, de realiteit van de gedane uitgaven kunnen aantonen. [25]

55. Ik ben het met de Commissie eens dat de uitgaven in deze omstandigheden (d.w.z. voor zover het onmogelijk is de vereffende facturen over te leggen) kunnen worden bewezen aan de hand van boekingsstukken die krachtens de nationale wetgeving van een lidstaat zijn toegestaan, voor zover deze een getrouw beeld van de werkelijk gedane uitgaven kunnen geven.

[23] De Commissie is van mening dat de begunstigde in een dergelijk geval het bewijs van de uitgaven had kunnen leveren, bijvoorbeeld door middel van facturen voor de aankoop van apparatuur of loonstrookjes van werknemers. De begunstigde had ook boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht kunnen overleggen voor uitgaven waarvoor hij niet over facturen beschikt, zoals bijdragen in natura of de afschrijving van voor de uitvoering van de werkzaamheden gebruikte goederen.

[24] Op het gebied van de btw voorziet richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1) in het gebruik van facturen als middel om de aftrek van btw te verkrijgen, en regelt zij een aantal van de elementen en kenmerken die deze facturen moeten bezitten, terwijl voor de overige elementen wordt verwezen naar het recht van de lidstaten. Zie onder meer de arresten van 15 september 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, punten 28 en 29); 21 november 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, punten 39 en 40), en 11 november 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, punten 26-28).

[25] Beschikking 97/324/EG van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten behoeve van Ierland (PB 1997, L 146, blz. 15) (slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek).
„Blad 4: Details over het begrip reële kosten.
[…]
3. Onder ‚boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht' wordt verstaan, wanneer een factuur niet is uitgereikt overeenkomstig de nationale fiscale en boekhoudkundige regels, elk document dat wordt overgelegd om aan te tonen dat de boeking een getrouw beeld geeft van de feiten en in overeenstemming is met de vigerende boekhoudkundige regels.
[…]"

56. Dergelijke documenten zouden bijvoorbeeld omvatten:

– boekingen waaruit het gebruik van een percentage ondeelbare algemene kosten, bijdragen in natura of afschrijvingskosten blijkt. [26] Deze drie elementen kunnen niet rechtstreeks voor een project in rekening worden gebracht en moeten indirect ten laste van het project worden gebracht;

– bewijsstukken met betrekking tot de salarissen van de bij de uitvoering van het project betrokken werknemers, alsmede het proportionele gedeelte van de gemaakte algemene kosten (huur, elektriciteit, verwarming of telecommunicatie). [27]

57. De Italiaanse regering stelt evenwel een ruimere uitlegging van het hier aan de orde zijnde begrip voor, die zich uitstrekt tot gevallen waarin een werk of project met eigen middelen wordt uitgevoerd. Haar mening is als volgt:

– De bewijskracht van een factuur vloeit voort uit het feit dat zij is uitgereikt door een persoon met een belang dat tegengesteld is aan dat van degene die zich erop beroept ten bewijze van een uitgave.

– Indien dezelfde logica wordt toegepast op boekhoudbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht, zouden alleen die welke verklaringen van derden bevatten als zodanig kunnen worden aanvaard. Het begrip zou dan „te eng en moeilijk toepasbaar" worden op uitgaven van een projectontwikkelaar die de bouwwerkzaamheden met eigen middelen uitvoert.

– Om dit probleem op te lossen, zou men kunnen verwijzen naar punt 1.7 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000, dat ziet op het bewijs van bijdragen in natura. [28]

– Aldus zouden de door de projectontwikkelaar ingezette eigen middelen op soortgelijke wijze kunnen worden bewezen als bijdragen in natura, op voorwaarde dat de waarde ervan wordt gecertificeerd door een gekwalificeerde en onafhankelijke deskundige of door een bevoegde officiële instantie.

[26] Zie in verordening nr. 1303/2013 artikel 68 over de verantwoording van indirecte kosten, alsmede artikel 69 over de verantwoording van bijdragen in natura in de vorm van de terbeschikkingstelling van werken, goederen, diensten, terreinen en onroerende zaken waarvoor geen door facturen of documenten met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde contante betaling heeft plaatsgevonden, alsmede afschrijvingskosten.

[27] Overeenkomstig verordening nr. 1685/2000, bijlage, regel 1, punt 1.8, zijn „overheadkosten subsidiabel op voorwaarde dat zij overeenkomen met de werkelijke kosten van de uitvoering van de door de structuurfondsen medegefinancierde verrichting en dat zij pro rata aan de verrichting worden toegerekend volgens een naar behoren gemotiveerde eerlijke en billijke methode".

[28] Overeenkomstig regel 1, punt 1.7, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 „vormen bijdragen in natura subsidiabele uitgaven, mits:
a) het gaat om de inbreng van grond of onroerend goed, uitrusting of materieel, onderzoeks- of beroepsactiviteiten, of niet-betaald vrijwilligerswerk;
b) zij niet worden toegekend uit hoofde van acties op het gebied van de in de regels 8, 9 en 10 bedoelde financiële instrumentering;
c) de waarde ervan onafhankelijk kan worden beoordeeld en gecontroleerd;
d) in geval van de inbreng van grond of onroerend goed: de waarde is gecertificeerd door een onafhankelijke bevoegde taxateur of een bevoegde officiële instantie;
e) in geval van onbetaald vrijwilligerswerk: de waarde van dat werk wordt vastgesteld met betrekking tot van de eraan bestede tijd en van het normale uur- en dagtarief voor de verrichte werkzaamheden en,
f) in voorkomend geval, is voldaan aan de bepalingen van de regels 4, 5 en 6."

58. Het Hof heeft de partijen bij het geschil en de Commissie verzocht om hun standpunt naar voren te brengen aangaande de door de Italiaanse regering voorgestelde uitlegging. Hun antwoord luidt als volgt:

– Eurocostruzioni acht die uitlegging aanvaardbaar. De voorafgaande kwantificering van de werkzaamheden op basis van een regionale prijslijst en de daaropvolgende controle door middel van de indiening van de rekeningen van de werken (dagboek der werken en boekhoudregister) vormen documentatie die vatbaar is voor boekhoudkundige controle en onafhankelijke beoordeling, die in dit geval is uitgevoerd door de door de regionale overheid aangewezen beoordelingscommissie. Deze commissie kan worden beschouwd als een gecertificeerde en onafhankelijke deskundige of bevoegde officiële instantie in de zin van punt 1.7, onder d), van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000.

– De regio Calabrië wijst die uitlegging af. Volgens haar vereist de analoge toepassing van de regels inzake het bewijs van bijdragen in natura op de door de opdrachtgever van bouwwerkzaamheden ter beschikking gestelde eigen middelen, een verificatie van de boekhouding door een gekwalificeerde en onafhankelijke deskundige of door een bevoegde officiële instantie. Een dergelijke verificatie is alleen mogelijk indien de opdrachtgever beschikt over de bewijsstukken voor de uitgaven, hetgeen hier niet het geval is.

– De Commissie is ook tegen de door de Italiaanse regering bepleite uitlegging, omdat deze de mogelijkheid om „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht” in aanmerking te nemen zou beperken tot die welke afkomstig zijn van derde verificatie-instanties met certificeringsbevoegdheid, hetgeen een ongerechtvaardigde beperking is.

59. Zelf ben ik van mening dat de door de Italiaanse regering bepleite uitlegging de in regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 neergelegde bewijsregeling te soepel maakt. Evenzo hanteert zij bij de toepassing van de betrokken vrijstelling geen restrictieve, maar juist uitgebreide uitleggingscriteria.

60. Zoals ik reeds heb aangegeven, is de mogelijkheid van bewijs door middel van „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht” een uitzondering waarop slechts een beroep kan worden gedaan wanneer de overlegging van naar behoren vereffende facturen niet haalbaar is. Een uitlegging als die welke de Italiaanse regering voorstelt, is niet in overeenstemming met artikel 32 van verordening nr. 1260/1999 en met regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000.

61. De mogelijkheid om de uitvoering van bouwwerkzaamheden in eigen beheer te bewijzen door middel van certificering van de waarde van de bijdrage door een gekwalificeerde en onafhankelijke deskundige of door een bevoegde officiële instantie, zou mogelijkheden openen tot dubbele telling van de uitgaven of tot mogelijke fraude bij het bewijs dat vereist is om geld uit de structuurfondsen van de Unie te ontvangen.

62. Bovendien zou, zoals de Commissie betoogt, een dergelijke uitlegging de mogelijkheid om „boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht” te verstrekken op ongerechtvaardigde wijze beperken tot die welke zijn afgegeven door professionele of officiële instanties voor boekhoudkundige controle. Een dergelijk vereiste is alleen neergelegd in regel 1, punt 1.7, onder d), van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 voor de levering van grond of gebouwen

en is niet van toepassing op andere bijdragen in natura. Ik zie geen reden om die beperking uit te breiden tot bijdragen van de opdrachtgevers van met eigen middelen uitgevoerde werkzaamheden die uit de structuurfondsen van de Unie worden gefinancierd.

63. De beginselen van goede financiële uitvoering en terugbetaling van uitgaven, die op dit gebied voor de Unie gelden, pleiten voor verwerping van de door de Italiaanse regering voorgestane uitlegging.

3. Derde prejudiciële vraag

64. De verwijzende rechter wenst te vernemen of verordening nr. 1685/2000 in de weg staat aan een nationale en regionale regeling, alsmede aan de daaruit voortvloeiende bestuurlijke handelingen, die in geval van een aan de begunstigde toegekende financiering voor de oprichting van een gebouw met eigen materialen, werktuigen en personeel, voorziet in een systeem van controle van de uitgaven dat bestaat in:

– een voorafgaande kwantificering van de werkzaamheden op basis van een regionale prijslijst voor openbare werken en, voor de posten waarin een dergelijk instrument niet voorziet, de door de projectontwikkelaar vastgestelde gangbare marktprijzen;

– een „controle achteraf, door indiening van de boekingsbescheiden van de werkzaamheden, bestaande uit het dagboek der werken en het boekhoudregister, op elke bladzijde naar behoren ondertekend door de bouwcoördinator en door de begunstigde onderneming”, en

– de controle en bevestiging van de uitgevoerde werkzaamheden, op basis van de in de regionale prijslijst vermelde eenheidsprijzen, door een door de bevoegde regionale overheid aangewezen beoordelingscommissie.

65. Ik zal de aldus geformuleerde vraag eerst vanuit een algemene invalshoek benaderen, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de bijzonderheden van de aan Eurocostruzioni toegekende subsidie, en vervolgens de details daarvan analyseren, teneinde de verwijzende rechter een zo nuttig mogelijk antwoord te geven.

a) Verenigbaarheid, in abstracte zin, van de nationale regeling met verordening nr. 1685/2000

66. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten beoordeling lijkt de in de derde prejudiciële vraag beschreven wijze van controle van de uitgaven niet zozeer rechtstreeks voort te vloeien uit een nationale of regionale wet, maar veeleer uit het toekenningsbesluit waarbij de subsidie werd verleend. [29]

67. Teneinde te kunnen bepalen of deze regeling in overeenstemming is met verordening nr. 1685/2000, is het noodzakelijk de precieze inhoud te kennen van de twee documenten (te weten: „het dagboek der werken en het boekhoudregister”) [30] die vereist zijn om de bouwkosten te bewijzen wanneer de begunstigde met eigen middelen verantwoordelijk is voor de bouw.

[29] Dit volgt uit punt 3.6 van de verwijzingsbeslissing.

[30] In het Italiaanse origineel, „libretto delle misure” en „registro della contabilità”.

68. Bij wijze van eerste benadering kan ik het met de Commissie en de regio Calabrië eens zijn dat deze twee documenten op zich geen bewijskracht hebben die gelijkwaardig is aan die van een factuur.

69. Indien het dagboek der werken en het boekhoudregister enkel een overzicht verschaffen van de voortgang van de verschillende fasen van de werkzaamheden [31] en daartoe enkel zijn voorzien van de „handtekening op elke bladzijde" van de bouwcoördinator en de begunstigde onderneming, zouden zij immers niet volstaan om op passende wijze de waarde van de volledige bouw van het hotel aan te tonen.

70. Indien daarentegen „het boekhoudregister" van de begunstigde onderneming een betrouwbaar en gedetailleerd overzicht bevat van de uitgaven die zij heeft gedaan voor bijvoorbeeld de salarissen van haar werknemers of voor bouwmaterialen, naast andere soortgelijke kostenposten, dan zou het mijns inziens geen probleem zijn om dit *boekhoudregister* aan te merken als een document met gelijkwaardige bewijskracht als een factuur.

71. Het staat aan de verwijzende rechter om deze punten te verifiëren en naar eigen inzicht te beslissen in hoeverre deze twee boekhoudbescheiden een getrouw beeld kunnen geven van de uitgaven van de begunstigde onderneming, ingeval het objectief onmogelijk zou zijn om vereffende facturen te verstrekken.

72. Een verificatie van de uitgevoerde werkzaamheden door een door de regionale overheid aangewezen beoordelingscommissie, waarbij eenvoudigweg wordt verwezen naar een vooraf opgestelde lijst van prijzen, acht ik geen geschikte methode om na te gaan of in een bepaald geval de werkelijk gemaakte kosten overeenstemmen met die welke, als abstracte berekeningsparameters, in die lijst zijn opgenomen.

b) Concreet bewijs van de uitgaven van Eurocostruzioni

73. De verwijzende rechter lijkt te aanvaarden dat de gefinancierde werkzaamheden (een hotel in Rossano) door Eurocostruzioni daadwerkelijk overeenkomstig het goedgekeurde project zijn uitgevoerd en dat zij kwantitatief en kwalitatief aan dit project beantwoorden. Hij sluit derhalve uit dat er sprake is geweest van gebrekkige uitvoering of fraude bij de uitvoering van een door de structuurfondsen medegefinancierd project.

74. Volgens de gegevens van het dossier zijn de gesubsidieerde werkzaamheden uitgevoerd en heeft Eurocostruzioni de voor het meubilair bestemde middelen ontvangen omdat zij de voor de aankoop ervan betaalde facturen heeft overgelegd, overeenkomstig de oproep van 14 mei 2002 en het toekenningsbesluit van 20 april 2004.

75. De twijfels van de verwijzende rechter hebben betrekking op het bewijs van de overige kosten die de projectontwikkelaar heeft gemaakt doordat hij, zoals vermeld, het gebouw met eigen materiaal, gereedschap en personeel heeft opgetrokken. Eurocostruzioni heeft voor deze kosten geen betaalde facturen overgelegd.

76. Ik ben van mening dat in de eerste plaats moet worden nagegaan of het werkelijk mogelijk was deze uitgaven te bewijzen door middel van vereffende facturen, zoals de regio Calabrië stelt.

[31] Dat is wat de rechter in tweede aanleg in het arrest van 27 oktober 2014 lijkt aan te geven.

77. Indien het niet mogelijk is naar behoren vereffende facturen over te leggen, kan op grond van artikel 32 van verordening nr. 1260/1999 en regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 bij wijze van uitzondering het bewijs van de uitgaven worden geleverd door boekingsstukken met een gelijkwaardige bewijskracht als de facturen. [32]

78. In het bijzonder zouden de documenten die de neerslag vormen van de verificatie en de bevestiging van de werkzaamheden door een door de regionale overheid aangewezen beoordelingscommissie, zoals ik reeds heb uiteengezet, geen werkelijk en toereikend bewijs van de gedane uitgaven vormen, indien zij zich beperken tot de toepassing van ramingen volgens een standaardschaal die geen rechtstreeks en objectief verband met de betrokken uitgaven vertonen, maar veeleer met abstracte parameters.

79. Daarom geven deze documenten op zichzelf geen getrouw beeld van de werkelijke verrichtingen, geven zij geen beeld van de waarde die de onderneming aan het project heeft toegevoegd en sluiten zij de mogelijkheid van dubbeltelling niet uit.

80. Ten slotte is het niet overbodig eraan te herinneren dat artikel 8 van de oproep van 14 mei 2002 (waarnaar de rechter in tweede aanleg in het slot van zijn arrest van 27 oktober 2014 verwijst) de kosten die verband houden met interne opdrachten voor (bouw)processen, alsmede niet gekapitaliseerde kosten en contante betalingen, van de subsidie uitsloot.

V. Conclusie

81. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de Corte suprema di cassazione als volgt te antwoorden:

„Artikel 32 van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen en regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen, dienen aldus te worden uitgelegd dat:

a) het in de regel is toegestaan dat uitgaven worden bewezen door middel van naar behoren vereffende facturen en, bij wijze van uitzondering, indien deze niet kunnen worden overgelegd, door middel van boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht, zelfs wanneer de begunstigde een gebouw heeft opgetrokken met eigen materialen, werktuigen en personeel;

b) het begrip ‚boekingsstukken met gelijkwaardige bewijskracht' de door het nationale recht van de lidstaat van tenuitvoerlegging toegestane documenten omvat, wanneer deze een getrouw beeld van de werkelijk gedane uitgaven kunnen geven;

c) boekhoudbescheiden waarin enkel het dagboek der werken en de boekhoudregisters zijn opgenomen niet kunnen worden beschouwd als boekingsstukken die gelijkwaardige bewijskracht hebben als naar behoren betaalde facturen, tenzij aan de hand daarvan op betrouwbare en gedetailleerde wijze kan worden vastgesteld welke uitgaven zijn gedaan voor de salarissen van de werknemers of voor bouwmaterialen, naast andere soortgelijke kostenposten, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan;

[32] Ik verwijs naar de punten 69-71 van deze conclusie.

d) de verificatie van de verrichte werkzaamheden door een bestuurlijke beoordelingscommissie geen werkelijk en toereikend bewijs van de gedane uitgaven vormt indien zij beperkt is tot de toepassing van ramingen op basis van standaardschalen die geen rechtstreeks en objectief verband houden met die uitgaven, maar met abstracte parameters."