Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 13 octombrie 2022 [1]

Cauza C-31/21

Eurocostruzioni Srl
împotriva
Regione Calabria

[cerere de decizie preliminară formulată de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia)]

„Trimitere preliminară – Fonduri structurale – Cofinanțare – Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 – Eligibilitatea cheltuielilor – Obligația de a face dovada plății – Facturi originale achitate – Document contabil cu valoare justificativă echivalentă – Construcție realizată direct de către beneficiarul final”

1. În prezenta trimitere preliminară, Curtea va trebui să interpreteze Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 [2] pentru a determina întinderea obligației de a prezenta facturi achitate sau, în cazul în care acest lucru nu este posibil, documente contabile cu valoare justificativă echivalentă, care să ateste valoarea cheltuielilor efectuate, atunci când beneficiarul unui ajutor cofinanțat de fondurile structurale ale Uniunii a construit un imobil cu materiale, mijloace și forță de muncă proprii.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Regulamentul Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale (JO 2000, L 193, p. 39), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 448/2004 al Comisiei din 10 martie 2004 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1685/2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1145/2003 (JO 2004, L 72, p. 66, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 29).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul (CE) nr. 1260/1999[3]

2. Considerentele (35) și (43) au următorul conținut:

„(35) întrucât punerea în aplicare descentralizată a măsurilor fondurilor structurale de către statele membre trebuie să ofere garanții în ceea ce privește modalitățile și calitatea punerii în aplicare, rezultatele și evaluarea acestora, precum și buna gestiune financiară și supravegherea acesteia.

[…]

(43) întrucât este necesar să se garanteze o bună gestiune financiară asigurând justificarea și certificarea cheltuielilor și prin stabilirea unor condiții de plată legate de respectarea responsabilităților esențiale de monitorizare a programelor, de control financiar și de aplicare a dreptului Uniunii;

[…]” [traducere neoficială]

3. Articolul 30 („Eligibilitate”) alineatul (3) prevede:

„Normele de drept național relevante se aplică cheltuielilor eligibile cu excepția cazurilor în care, dacă este necesar, Comisia stabilește norme comune de eligibilitate a cheltuielilor în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 53 alineatul (2).” [traducere neoficială]

4. În conformitate cu articolul 32 („Plăți”) alineatul (1) al treilea paragraf:

„Plățile pot fi sub formă de avansuri, de plăți intermediare sau de plăți ale soldului. Plățile intermediare și plățile soldului se referă la cheltuielile efectiv plătite, care trebuie să corespundă plăților efectuate de beneficiarii finali și să fie justificate prin facturi achitate sau prin documente contabile cu valoare doveditoare echivalentă.” [traducere neoficială]

5. În cadrul capitolului II din titlul IV („Controlul financiar”), articolul 38 („Dispoziții generale”) alineatul (1) prevede:

„(1) Fără a aduce atingere responsabilității Comisiei privind execuția bugetului general al Uniunii Europene, statele membre își asumă responsabilitatea, în primă instanță, pentru controlul financiar al intervenției. În acest scop, acestea adoptă următoarele măsuri:

[…]

(c) se asigură că intervențiile sunt gestionate în conformitate cu toate reglementările comunitare aplicabile și că fondurile puse la dispoziția lor sunt utilizate în conformitate cu principiile bunei gestionări financiare;

[3] Regulamentul Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale referitoare la fondurile structurale (JO 1999, L 161, p. 1).

(d) certifică faptul că declarațiile privind cheltuielile, prezentate Comisiei, sunt exacte și că acestea rezultă din sisteme contabile bazate pe documente justificative verificabile;

[…]" [traducere neoficială]

2. Regulamentul nr. 1685/2000

6. În considerentul (5) se arată că:

„[…] Pentru anumite tipuri de operațiuni, Comisia poate considera necesar să adopte o serie de norme comune privind cheltuielile eligibile în scopul garantării aplicării uniforme și echitabile a fondurilor structurale în Comunitate. Adoptarea unei norme referitoare la un anumit tip de operațiune nu aduce atingere fondului, în numele căruia poate fi cofinanțată această operațiune. Adoptarea acestor norme nu împiedică statele membre, în anumite cazuri care trebuie menționate, să aplice dispoziții de drept intern mai stricte […]"

7. Conform regulii 1 („Cheltuieli contractate efectiv") punctul 2 („Justificarea cheltuielilor") din anexă („Reguli de eligibilitate"):

„2.1. Ca regulă generală, plățile efectuate de beneficiarii finali [și declarate cu titlul de plăți intermediare și sold] sunt însoțite de facturi achitate. În cazul în care acest lucru se dovedește imposibil, plățile vor fi însoțite de documente contabile cu valoare justificativă echivalentă.

[…]"

B. Dreptul italian

1. Legea nr. 59 din 15 martie 1997[4]

8. La articolul 4 alineatul 4 litera c), această lege delegă către regiuni funcțiile și sarcinile administrative inclusiv în materie de politici regionale, structurale și de coeziune a Uniunii.

[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 (Legea nr. 59 pentru delegarea către guvern în scopul stabilirii de atribuții și sarcini regiunilor și organismelor locale pentru reforma administrației publice și pentru simplificarea administrativă). Delegarea a fost ulterior pusă în aplicare prin Decretul legislativ nr. 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59) din 31 martie 1998 [Dispoziții pentru raționalizarea măsurilor de sprijin public în favoarea întreprinderilor, în conformitate cu articolul 4 alineatul 4 litera c) din Legea nr. 59 din 15 martie 1997].

2. Legea regiunii Calabria nr. 7 din 2 mai 2001 [5]

9. Articolul 31 *quater* prevedea că, în cadrul Programului Operațional Regional (POR) Calabria 2000-2006, aprobat de Comisia Europeană prin Decizia C(2000) 2345 din 8 august 2000, regiunea Calabria trebuia să promoveze crearea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii în sectoarele industriei, comerțului, meșteșugurilor, turismului și serviciilor, cu ajutoare acordate în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 70/2001 [6].

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

10. Regiunea Calabria, prin decizia Giunta regionale nr. 398 din 14 mai 2002, a publicat anunțul de participare privind ajutoarele prevăzute în Programul Operațional Regional (POR) Calabria 2000-2006 aferente „axei IV - Măsura 4.4.b". Aceste ajutoare puteau fi accesate de întreprinderile mici și mijlocii care planificau inițiative în sectorul turistic.

11. Articolul 8 din anunțul de participare privind ajutoarele se referea la Regulamentul nr. 1685/2000 „în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor pentru operațiunile cofinanțate de fondurile structurale". Cheltuielile eligibile includeau cheltuieli pentru: 1) terenuri, 2) clădiri și instalații, 3) mobilier și echipamente, 4) proiectare și studii.

12. Conform articolului 9 din anunțul de participare privind ajutoarele:

– în cazul clădirilor și al instalațiilor, lucrările trebuiau cuantificate în limitele baremului din 1994 (Inspectoratul pentru Lucrări Publice al Regiunii Calabria), majorate cu 15 %;

– în cazul elementelor care nu sunt prevăzute în baremul respectiv, trebuiau să se aplice limitele prețurilor de piață avute în vedere de proiectant.

13. Prin decizia nr. 4457 din 20 aprilie 2004, s-a acordat o subvenție în favoarea Eurocostruzioni Srl pentru construirea unui hotel și a facilităților sportive conexe în Rossano (regiunea Calabria, Italia). Astfel, întreprinderea respectivă a obținut o finanțare de capital echivalentă cu 47 % din investiție, ceea ce însemna că a primit o sumă totală de 4 918 080 de euro.

14. Potrivit instanței de trimitere, în decizia nr. 4457:

– se enumerau documentele pe care trebuia să le furnizeze beneficiarul, fără să se prevadă, în ceea ce privește lucrările [7], altceva decât „prezentarea evidențelor contabile aferente lucrărilor (jurnalul de șantier și registrul de contabilitate, semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară)" [8];

– la articolul 4 se preciza că stabilirea subvenției pentru lucrări, în limitele stabilite în decizie, urma să se facă „pe baza jurnalului de șantier și a registrului de contabilitate, la prețurile

[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).

[6] Regulamentul Comisiei din 12 ianuarie 2001 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE în privința ajutoarelor de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii (JO 2001, L 10, p. 33, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 75).

[7] Și anume cele realizate de el însuși.

[8] Decizia de trimitere, punctul 3.6.

unitare prevăzute la articolul 9 litera b) din anunțul de participare, după verificarea de către comisia de recepție”[9].

15. Eurocostruzioni a executat lucrările, a achiziționat mobilierul și a pus la dispoziția regiunii Calabria jurnalul de șantier și registrul contabil, obținând astfel certificatul de conformitate din partea comisiei de recepție, în urma unei inspecții a lucrărilor.

16. Regiunea Calabria a plătit către Eurocostruzioni suma de 1 661 638 de euro, aferentă cheltuielilor pentru achiziționarea de mobilier și echipamente, pe care întreprinderea respectivă le-a justificat prin prezentarea facturilor plătite.

17. Eurocostruzioni a solicitat plata soldului datorat în cuantum de 1 675 762 de euro, având în vedere că, în urma recepției lucrării, i s-a acordat o subvenție finală de 3 337 470 de euro, după scăderea plăților anticipate și a celor corespunzătoare primului stadiu al lucrărilor.

18. Regiunea Calabria a refuzat plata sumei de 1 675 762 de euro solicitate deoarece Eurocostruzioni nu a prezentat facturi achitate sau documente contabile cu valoare justificativă echivalentă, în conformitate cu punctul 2.1 al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, la care se referea anunțul de participare din 14 mai 2002[10].

19. Eurocostruzioni a inițiat o procedură de somație de plată la Tribunale di Catanzaro (Tribunalul din Catanzaro, Italia), care a fost admisă prin hotărârea din 4 aprilie 2012.

20. Regiunea Calabria a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe la Corte d’Appello di Catanzaro (Curtea de Apel din Catanzaro, Italia).

21. Prin hotărârea din 27 octombrie 2014, instanța de apel a confirmat decizia regiunii Calabria, constatând că:

– Nu era necesar să se verifice dacă lucrările planificate au fost realizate efectiv, având în vedere răspunsul pozitiv al Comitetului de evaluare și absența oricăror obiecții din partea regiunii Calabria cu privire la lucrările efectuate.

– Cu toate acestea, conform anunțului de participare, care face trimitere la Regulamentul nr. 1685/2000, plata contribuției trebuia considerată ca fiind condiționată de prezentarea facturilor achitate sau a documentelor contabile cu valoare justificativă echivalentă, chiar dacă lucrările au fost executate direct de întreprinderea beneficiară.

– Documentele furnizate de Eurocostruzioni erau necesare, dar nu suficiente, în lipsa facturilor menționate, deoarece nu existau dovezi privind plata efectivă a sumelor corespunzătoare lucrărilor efectuate la prețurile indicate.

– Eurocostruzioni trebuia să prezinte, pentru lucrările executate direct, documente contabile corespunzătoare care să ateste plățile efectuate (achiziționarea de materiale, închirierea de echipamente, plata angajaților, subcontractarea și indicarea forței de muncă utilizate).

[9] *Ibidem.*

[10] Articolul 2 („Procedura și normele de referință”) din anunțul de participare se referea în mod specific la Regulamentele nr. 1260/1999 și nr. 1685/2000.

22. La 27 octombrie 2015, Eurocostruzioni a declarat recurs în fața instanței de trimitere, invocând printre altele încălcarea Regulamentului nr. 1685/2000.

23. În recursul său, Eurocostruzioni a susținut că:

– Punctul 2.1 al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, prin includerea expresiei „ca regulă generală”, nu impune prezentarea unei dovezi exhaustive a plății, ci doar stabilește un principiu general.

– Refuzul regiunii Calabria de a acorda subvenția în temeiul Regulamentului nr. 1685/2000 încalcă principiile bunei-credințe, loialității și încrederii legitime, deoarece întreprinderea realizase în mod corespunzător lucrările prevăzute și prezentase documentele contabile impuse de decizia de acordare a subvenției.

24. În acest context, Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 […], în special prevederile regulii nr. 1 punctul 2 subpunctul 2.1 din anexa la acesta, privind «justificarea cheltuielilor», impune ca dovada plăților efectuate de beneficiarii finali să fie făcută în mod obligatoriu prin facturi achitate, inclusiv în cazul în care finanțarea a fost acordată beneficiarului pentru construirea unui imobil cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii, sau poate exista o derogare, alta decât cea prevăzută în mod expres pentru cazul de imposibilitate, când se impune prezentarea unor «documente contabile cu valoare justificativă echivalentă»?

2) Care este interpretarea corectă a sintagmei «documente contabile cu valoare justificativă echivalentă», menționată mai sus?

3) În special, dispozițiile regulamentului menționate mai sus se opun unei reglementări naționale și regionale și măsurilor administrative subsecvente de punere în aplicare care, în cazul în care finanțarea a fost acordată beneficiarului pentru construirea unui imobil cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii, prevăd un sistem de control al cheltuielilor care fac obiectul finanțării de către administrația publică care constă în:

   a) o cuantificare prealabilă a lucrărilor pe baza unui barem regional referitor la lucrările publice, precum și, pentru pozițiile neprevăzute în acest instrument, pe baza prețurilor de piață în vigoare estimate de proiectant,

   b) un raport ulterior, cu prezentarea evidenței contabile a lucrărilor, compus din jurnalul de șantier și din registrul de contabilitate, semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară, și cu verificarea și constatarea lucrărilor executate, pe baza prețurilor unitare menționate la litera a), de către o comisie de recepție numită de autoritatea administrativă regională competentă?”

III. Procedura în fața Curții

25. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 19 ianuarie 2021.

26. Au prezentat observații Eurocostruzioni, regiunea Calabria, guvernul italian și Comisia Europeană.

27. Curtea a considerat că nu este necesară desfășurarea unei ședințe, însă a solicitat părților să își exprime punctul de vedere în scris – ceea ce au și făcut – cu privire la argumentele guvernului italian referitoare la noțiunea de „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”.

IV. Analiză

A. Considerații introductive

28. Dezbaterea se axează pe aspectul dacă un operator economic care a construit o clădire cu mijloace proprii (materiale, mijloace și forță de muncă) poate justifica cheltuielile efectuate prin intermediul unor „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă [celei a unei facturi]”, în cazul în care acestea din urmă: a) constau în jurnalul de șantier și în registrul de contabilitate, b) sunt semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară și c) prezintă cheltuielile în limita prețurilor unitare dintr-un barem standard, majorate cu 15 %. De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că lucrările efectuate de firma beneficiară au fost verificate și constatate de autoritatea administrativă.

29. Înainte de a soluționa această dezbatere, este necesară o clarificare inițială. În cazul în care se stabilește că nu s-au respectat cerințele privind justificarea prevăzute de dispozițiile dreptului Uniunii aplicabile în speță[11], suma solicitată de Eurocostruzioni din fondurile structurale ale Uniunii (care revine Italiei) în cadrul Programului Operațional Regional nu ar trebui să fie plătită.

30. Or, astfel cum subliniază Comisia, această împrejurare nu ar limita dreptul Eurocostruzioni la plata sumei solicitate, în cazul în care instanța de trimitere consideră că legislația italiană protejează întreprinderea respectivă care, pe lângă construirea hotelului, a respectat condițiile privind justificarea cheltuielilor cu documente contabile prevăzute de clauzele care reglementează acordarea ajutorului[12].

31. În această ipoteză, plata către Eurocostruzioni ar trebui să fie alocată din bugetul național, iar nu din bugetul Uniunii.

B. Admisibilitatea întrebărilor preliminare

32. Potrivit regiunii Calabria, prima întrebare preliminară este inadmisibilă, deoarece în fața instanței de trimitere nu s-a ridicat problema aplicabilității Regulamentului nr. 1685/2000, iar aceasta nu poate fi ridicată nici din oficiu, având în vedere natura recursului pe care este chemată să îl soluționeze. În acest context, legătura dintre litigiu și Regulamentul nr. 1685/2000 nu s-ar fi justificat și nici nu s-ar fi explicat motivele pentru care Curtea a fost sesizată cu o cerere de decizie preliminară.

[11] Și anume articolul 32 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1260/1999 și regula nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000.

[12] Cu alte cuvinte, cele prevăzute de clauzele conținute în decizia Giunta regionale (autoritatea executivă regională) din Calabria din 14 mai 2002 și în acordul de concesiune din 20 aprilie 2004. Susținerile Eurocostruzioni privind încălcarea principiilor bunei-credințe, loialității și încrederii legitime pot fi invocate, dacă este cazul, în legătură cu legislația italiană și trebuie să fie analizate de instanțele din țara respectivă.

33. Obiecția nu poate fi reținută. În decizia de trimitere se subliniază că aceasta se referă tocmai la obligațiile Eurocostruzioni de a justifica cheltuielile sale în calitate de beneficiar final al ajutoarelor cofinanțate din fondurile structurale ale Uniunii. Prin urmare, se aplică Regulamentul nr. 1685/2000, după cum recunoaște chiar regiunea Calabria în observațiile sale scrise (punctul 12). Instanța de trimitere explică în decizia respectivă de ce are nevoie de interpretarea regulamentului menționat. Numai aceasta are competența de a decide dacă poate sau nu să introducă acest element de apreciere într-un recurs.

34. Regiunea Calabria susține de asemenea că a treia întrebare preliminară este inadmisibilă, deoarece instanța de trimitere nu a explicat legătura dintre Regulamentul nr. 1685/2000 și „legislația națională" sau „legislația regională", la care se referă în mod incomplet. În ceea ce privește acesta din urmă și decizia Giunta regionale din 14 mai 2002, conținutul său ar depăși situația de fapt descrisă în decizia de trimitere.

35. Din nou, această obiecție poate fi respinsă. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili domeniul de aplicare al normelor interne relevante și relația acestora cu dreptul Uniunii. În speță, instanța respectivă a descris în mod succint, dar suficient cadrul normativ național și regional și a făcut referire la cererea de acordare a ajutorului și la decizia de acordare a subvenției de către regiunea Calabria. Relația dintre acest cadru normativ și cel al Uniunii este prezentată în decizia de trimitere [13].

1. Cu privire la prima întrebare preliminară

36. Subvenția în litigiu a fost acordată la 20 aprilie 2004. Prin urmare, în ceea ce privește justificarea cheltuielilor, sunt aplicabile Regulamentul nr. 1260/1999 [14] (regulamentul de bază) și Regulamentul nr. 1685/2000 [15] (regulamentul de punere în aplicare), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 448/2004, care s-a aplicat retroactiv de la 5 iulie 2003 și, în ceea ce privește anumite dispoziții, de la 5 august 2000.

37. Ambele regulamente prevăd, în vederea respectării principiului subsidiarității, că „normele de drept intern relevante se aplică cheltuielilor eligibile cu excepția cazurilor în care, dacă este necesar, Comisia stabilește norme comune de eligibilitate a cheltuielilor […]" [16].

[13] Aceste considerații nu sunt excluse de cele pe care le vom expune în cadrul examinării pe fond a celei de a treia întrebări preliminare.

[14] Această reglementare de bază a fost înlocuită de Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64), care a fost la rândul său abrogat prin Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320).

[15] Această normă a fost înlocuită de Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO 2006, L 371, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 3, p. 17), care a fost modificat de mai multe ori.

[16] Articolul 30 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1260/1999. După cum se indică în considerentul (41) al regulamentului respectiv, „în conformitate cu principiul subsidiarității, normele de drept intern relevante se aplică cheltuielilor eligibile cu excepția cazurilor în care nu există norme comunitare, care vor putea fi adoptate de Comisie atunci când este necesar în scopul garantării aplicării uniforme și echitabile a fondurilor structurale în Comunitate".

38. În conformitate cu această posibilitate, Comisia a adoptat norme comune privind eligibilitatea cheltuielilor prin intermediul Regulamentului nr. 1685/2000[17]. În temeiul acestuia, statele membre trebuiau să respecte regimul comun de justificare stabilit de Regulamentul nr. 1685/2000, cu excepția cazului în care decideau să utilizeze, în mod excepțional, un regim național mai strict.

39. Instanța de trimitere nu indică faptul că statul italian ar fi instituit un regim național mai strict, aspect care este confirmat de guvernul italian[18]. Prin urmare, justificarea cheltuielilor efectuate de Eurocostruzioni este guvernată de Regulamentul nr. 1685/2000.

40. Astfel cum am arătat anterior, prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă punctul 2.1 al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000:

– impune ca dovada plăților efectuate de beneficiarul final care a construit un imobil cu materiale, cu mijloace și cu forță de muncă proprii să fie făcută în mod obligatoriu prin facturi achitate

– sau permite ca, în același context și în cazul în care nu se pot prezenta facturi, să se poată depune documente contabile cu valoare justificativă echivalentă.

41. Articolul 32 din Regulamentul nr. 1260/1999 face distincție între, pe de o parte, gestiunea financiară a avansurilor[19] și, pe de altă parte, cea a plăților intermediare și a plăților soldului. În ceea ce le privește pe acestea din urmă, articolul 32 alineatul (1) al treilea paragraf prevede că „se referă la cheltuielile efectiv plătite, care trebuie să corespundă plăților efectuate de beneficiarii finali și să fie justificate prin facturi achitate sau documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”.

42. Astfel, plățile soldului final (care este statutul celor solicitate în speță de Eurocostruzioni) necesită o justificare contabilă prealabilă a cheltuielilor realizate efectiv de beneficiarul ajutorului.

43. Aceeași cerință este preluată la punctul 2.1 al regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, aplicabilă operațiunilor cofinanțate din fondurile structurale, al cărui conținut l-am transcris anterior și pe care îl reamintim acum: „Ca regulă generală, plățile efectuate de beneficiarii finali și declarate cu titlu de plăți intermediare și sold sunt însoțite de facturi achitate. În cazul în care acest lucru se dovedește imposibil, plățile vor fi însoțite de documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”.

44. Modul de redactare a celor două dispoziții menționate nu lasă loc de îndoieli:

– *Regula generală* este că beneficiarul trebuie să justifice cheltuielile prin intermediul facturilor achitate.

[17] În considerentul (5) al acestuia se arată că, „[…] pentru anumite tipuri de operațiuni, Comisia poate considera necesar să adopte o serie de norme comune privind cheltuielile eligibile […]. Adoptarea acestor norme nu împiedică statele membre, în anumite cazuri care trebuie menționate, să aplice dispoziții de drept intern mai stricte”.

[18] Punctul 28 din observațiile sale scrise.

[19] Articolul 32 alineatul (2) prevede că, la angajarea primei tranșe, comisia de recepție achită autorității plătitoare un avans de 7 % din contribuția fondurilor la intervenția în cauză. În mod logic, plata acestui avans este permisă fără a fi necesară vreo justificare contabilă prealabilă cu privire la cheltuielile beneficiarului. A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Italia/Comisia (C-138/03, C-324/03 și C-431/03, EU:C:2005:714, denumită în continuare „Hotărârea Italia/Comisia”, punctele 47-49).

– *Excepția* este că, în cazul în care „nu este posibilă” justificarea cheltuielilor prin intermediul unor facturi achitate, acest lucru poate fi realizat prin intermediul „documentelor contabile cu valoare justificativă echivalentă". Astfel cum am arătat, această din urmă posibilitate este excepțională și, prin urmare, trebuie interpretată în mod strict.

45. Contextul în care se înscriu aceste două dispoziții indică în aceeași direcție. Acest lucru este confirmat de considerentul (43) al Regulamentului nr. 1260/1999 [20], care susține interpretarea strictă a regulii nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000.

46. Obiectivul unei bune gestiuni financiare, care stă la baza gestionării fondurilor structurale [21], susține această linie de interpretare. În conformitate cu articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1260/1999, statele membre sunt responsabile în primul rând de controlul financiar al intervențiilor și, în acest scop, măsurile pe care le iau includ:

„(c) [asigurarea faptului că] intervențiile sunt gestionate în conformitate cu toate reglementările comunitare aplicabile și că fondurile puse la dispoziția lor sunt utilizate în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare;

(d) [certificarea faptului că] declarațiile privind cheltuielile, prezentate Comisiei, sunt exacte și că acestea rezultă din sisteme contabile bazate pe *documente justificative verificabile*” (sublinierea noastră).

47. Curtea a statuat că sistemul prevăzut la articolul 32 din Regulamentul nr. 1260/1999, precum și la regula nr. 1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 se bazează pe principiul rambursării cheltuielilor, care trebuie să fie justificate și certificate [22].

48. Faptul că beneficiarul ajutorului a construit clădirea cu mijloace proprii nu îl scutește de regimul justificării prevăzut de Regulamentele nr. 1260/1999 și nr. 1685/2000.

49. În cazul în care, ca urmare a faptului că a construit clădirea cu mijloace proprii, fără a recurge la terți, beneficiarul nu poate să prezinte facturi care să dovedească construirea acestuia – imposibilitate care trebuie analizată de instanța națională competentă –, acesta trebuie, în orice caz, să dovedească cheltuielile efectuate cu ajutorul unor documente contabile cu valoare justificativă echivalentă cu cea a unei facturi achitate [23].

50. Prin urmare, nu există o cale de mijloc. Articolul 32 din Regulamentul nr. 1260/1999 și regula nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 nu permit justificarea cheltuielilor prin alte mijloace decât facturile achitate sau, în cazul în care acestea nu pot fi prezentate, decât documente contabile cu valoare justificativă echivalentă. Această situație se regăsește de asemenea atunci când beneficiarul ajutorului a construit o clădire cu materiale, mijloace și forță de muncă proprii.

[20] „Este necesar să se garanteze o bună gestiune financiară, asigurând justificarea și certificarea cheltuielilor […]”

[21] A se vedea considerentele (35) și (43) ale Regulamentului nr. 1260/1999.

[22] Hotărârea Italia/Comisia, punctele 44-46. La acesta din urmă se arată că, „[…] în principiu, subvenționarea din fondurile structurale a cheltuielilor efectuate de către organismele naționale este condiționată de înaintarea către serviciile Comisiei a unei dovezi a utilizării acestora în cadrul proiectului finanțat de Uniunea Europeană, dovadă care poate consta în facturi achitate sau, dacă nu este posibil, în documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”.

[23] Comisia consideră că, într-o astfel de situație, beneficiarul ar fi putut furniza dovezi privind cheltuielile, de exemplu prin intermediul facturilor pentru achiziționarea de echipamente sau al fișelor de plată a salariilor lucrătorilor. De asemenea, acesta ar fi putut prezenta documente contabile cu valoare justificativă echivalentă pentru cheltuielile pentru care nu dispune de facturi, precum contribuțiile în natură sau cele aferente amortizării bunurilor utilizate pentru realizarea lucrării.

51. Aspectul dacă astfel de documente contabile cu valoare justificativă echivalentă le pot include pe cele care, în special, sunt în discuție în prezenta cauză constituie o chestiune distinctă. Acestea din urmă fac obiectul celei de a treia întrebări preliminare.

2. Cu privire la a doua întrebare preliminară

52. A doua întrebare se referă la semnificația expresiei „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă", care este utilizată – însă nu și definită – de Regulamentele nr. 1260/1999 și nr. 1685/2000. Sensul său nu este precizat nici în regulamentele care le-au înlocuit pe cele două menționate.

53. În opinia Comisiei, acest termen se referă la o dovadă de plată pe care Comisia însăși o recunoaște și o acceptă atunci când, în conformitate cu dispozițiile fiscale și contabile ale unui stat membru, nu este oportună emiterea unei facturi pentru o plată de bani [24].

54. Comisia consideră că ar fi vorba despre documente justificative autentice și fiabile, de natură să dovedească, asemenea facturilor achitate, realitatea cheltuielilor efectuate [25].

55. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia justificarea cheltuielilor cu titlul respectiv (cu alte cuvinte în măsura în care este imposibil să se prezinte facturile achitate) poate fi efectuată prin intermediul documentelor contabile prevăzute de legislația națională a unui stat membru, atunci când acestea sunt de natură să ofere o imagine fidelă a cheltuielilor realizate efectiv.

56. Astfel de documente ar putea include, de exemplu:

– înregistrări contabile care dovedesc utilizarea unui procent din cheltuielile generale indivizibile, din contribuțiile în natură sau din costurile de amortizare [26]. Cele trei elemente nu pot fi facturate direct pentru un proiect și trebuie să fie imputabile indirect acestuia;

– documente justificative pentru salariile lucrătorilor implicați în implementarea proiectului, precum și pentru partea proporțională a cheltuielilor generale efectuate (chirie, electricitate, încălzire sau telecomunicații) [27].

[24] În domeniul TVA-ului, Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006, L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7) prevede utilizarea facturilor ca mijloc de obținere a deducerii TVA-ului și reglementează anumite elemente și caracteristicile pe care trebuie să le aibă, făcând trimitere, pentru celelalte, la legislația statelor membre. A se vedea printre altele Hotărârea din 15 septembrie 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, punctele 28 și 29), Hotărârea din 21 noiembrie 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, punctele 39 și 40), și Hotărârea din 11 noiembrie 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, punctele 26-28).

[25] Decizia 97/324/CE a Comisiei din 23 aprilie 1997 de modificare a deciziilor de aprobare a cadrului comunitar de sprijin, a documentelor unice de programare și a inițiativelor comunitare adoptate în privința Irlandei (textul în limba engleză este singurul autentic) (JO 1997, L 146, p. 15).
„Fișa nr. 4: […] Precizări privind noțiunea de costuri reale
[…]
3. «Document contabil cu valoare justificativă echivalentă» înseamnă, în cazul în care o factură nu poate fi emisă în conformitate cu normele fiscale și contabile naționale, orice document prezentat pentru a demonstra că înregistrarea contabilă oferă o imagine fidelă a realității și respectă normele contabile în vigoare.
[…]"

[26] A se vedea, în Regulamentul nr. 1303/2013, articolul 68, privind justificarea costurilor indirecte, precum și articolul 69, privind justificarea contribuțiilor în natură sub forma prestării de lucrări, furnizării de bunuri, servicii, terenuri și imobile pentru care nu au fost efectuate plăți în numerar justificate de facturi sau documente cu valoare justificativă echivalentă, precum și justificarea costurilor de amortizare.

[27] Conform regulii nr. 1 punctul 1.8 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, „[c]osturile generale constituie cheltuieli eligibile cu condiția ca ele să se bazeze pe costuri reale legate de aplicarea operațiunii cofinanțate de fondurile structurale și să fie afectate operațiunii în proporția cuvenită, după o metodă echitabilă și justificată corespunzător".

57. Guvernul italian propune însă o interpretare mai largă a noțiunii în discuție, care ar acoperi cazurile în care o lucrare sau un proiect este realizat cu mijloace proprii. În opinia sa:

– Valoarea probatorie a unei facturi decurge din faptul că aceasta a fost emisă de o persoană care are un interes contrar celui al persoanei care o invocă ca element de justificare a cheltuielilor.

– Dacă se aplică aceeași logică documentelor contabile cu valoare justificativă echivalentă, nu ar fi posibil să se admită ca atare numai cele care conțin declarații ale unor terți. Prin urmare, noțiunea ar deveni „prea limitată și dificil de aplicat” în privința cheltuielilor efectuate de constructorul unei lucrări care o realizează cu mijloace proprii.

– Pentru a depăși această dificultate, s-ar putea recurge la regula nr. 1 punctul 1.7 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, care prevede justificarea contribuțiilor în natură [28].

– Astfel, mijloacele proprii utilizate de constructorul lucrării ar putea fi justificate asemenea contribuțiilor în natură, cu condiția ca valoarea lor să fie certificată de un profesionist calificat și independent sau de un organism oficial autorizat.

58. Curtea a solicitat părților din litigiu și Comisiei să își exprime punctul de vedere cu privire la interpretarea propusă de guvernul italian. Ca răspuns la această cerere:

– În opinia Eurocostruzioni, aceasta este acceptabilă. Cuantificarea prealabilă a lucrărilor pe baza unui barem regional și supravegherea ulterioară prin prezentarea evidențelor contabile aferente lucrărilor (jurnalul de șantier și registrul de contabilitate) constituie o documentație care poate face obiectul unui audit și al unei evaluări independente, care, în prezenta cauză, a fost efectuată de comisia de recepție desemnată de autoritatea administrativă regională. Această comisie poate fi considerată ca fiind un profesionist calificat și independent sau un organism oficial autorizat în sensul regulii nr. 1 punctul 1.7 litera (d) din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000.

– Regiunea Calabria o respinge. În opinia sa, aplicarea prin analogie a justificării contribuțiilor în natură la mijloacele proprii furnizate de constructorul unei lucrări necesită efectuarea unui audit de către un profesionist calificat și independent sau de către un organism oficial autorizat. O astfel de verificare este fezabilă numai dacă promotorul dispune de documente justificative pentru cheltuieli, situație care nu se regăsește în speță.

– Comisia se opune de asemenea interpretării susținute de guvernul italian, deoarece aceasta ar limita posibilitatea de a considera documentele care provin de la organisme de verificare terțe cu competențe de certificare drept „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă”, ceea ce constituie o restricție nejustificată.

[28] În conformitate cu regula nr. 1 punctul 1.7 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000, „[c]ontribuțiile în natură constituie o cheltuială eligibilă dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:
(a) acestea corespund aportului de terenuri sau bunuri imobiliare, în echipamente sau materii prime, al unei activități de cercetare sau profesionale sau al unei munci voluntare;
(b) ele nu sunt realizate în cadrul măsurilor de inginerie financiară prevăzute de regulile nr. 8, nr. 9 și nr. 10;
(c) valoarea lor poate face obiectul unei evaluări și al unui control independent;
(d) în cazul aportului de terenuri sau bunuri imobiliare, valoarea este certificată de un expert independent calificat sau de un organism oficial acreditat;
(e) în caz de muncă voluntară, valoarea muncii se stabilește în funcție de timpul alocat și de rata orară și zilnică normală pentru munca efectuată;
(f) dispozițiile regulilor nr. 4, nr. 5 și nr. 6 sunt respectate dacă este cazul.”

59. În ceea ce ne privește, considerăm că interpretarea propusă de guvernul italian face ca sistemul de justificare prevăzut la regula nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 să devină excesiv de flexibil. De asemenea, aceasta nu utilizează criterii hermeneutice restrictive, ci extinse, pentru a aplica scutirea în discuție.

60. Astfel cum am arătat, posibilitatea de a justifica cheltuielile prin intermediul „documente[lor] contabile cu valoare justificativă echivalentă” constituie o excepție care poate fi invocată numai în cazul în care nu este posibilă prezentarea facturilor achitate în mod corespunzător. O interpretare precum cea sugerată de guvernul italian nu este conformă cu articolul 32 din Regulamentul nr. 1260/1999 și nici cu regula nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000.

61. Posibilitatea de a justifica construcția unei lucrări cu mijloace proprii prin certificarea valorii contribuției de către un profesionist calificat și independent sau de către un organism oficial autorizat ar putea conduce la calcularea dublă a cheltuielilor sau la posibile fraude în justificarea necesară pentru a primi bani din fondurile structurale ale Uniunii.

62. În rest, după cum susține Comisia, această interpretare ar limita în mod nejustificat posibilitatea de a furniza „documente contabile cu valoare justificativă echivalentă” cu cea a documentelor emise de profesioniști sau de organisme oficiale de audit. O astfel de cerință este prevăzută doar la regula nr. 1 punctul 1.7 litera (d) din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 pentru furnizarea de terenuri sau spații și nu se aplică celorlalte contribuții în natură. Considerăm că nu există niciun motiv pentru a extinde limitarea menționată la contribuțiile constructorilor de lucrări finanțate din fondurile structurale ale Uniunii realizate prin mijloace proprii.

63. Principiile bunei gestiuni financiare și rambursării cheltuielilor, care se aplică pe teritoriul Uniunii în această materie, pledează în favoarea respingerii interpretării susținute de guvernul italian.

3. Cu privire la a treia întrebare preliminară

64. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1685/2000 se opune unei reglementări naționale și regionale, precum și actelor administrative subsecvente, care, în cazul unei finanțări acordate beneficiarului pentru construirea unei clădiri cu materiale, mijloace și forță de muncă proprii, prevede un sistem de control al cheltuielilor care constă în:

– o cuantificare prealabilă a lucrărilor pe baza unui barem regional referitor la lucrările publice, precum și, pentru pozițiile neprevăzute în acest instrument, pe baza prețurilor de piață în vigoare estimate de proiectant;

– un „raport ulterior, cu prezentarea evidenței contabile a lucrărilor, compus din jurnalul de șantier și din registrul de contabilitate, semnate corespunzător pe fiecare pagină de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară”, și

– verificarea și constatarea lucrărilor executate, pe baza prețurilor unitare menționate în baremul regional, de către o comisie de recepție numită de autoritatea administrativă regională competentă.

65. Vom aborda întrebarea astfel formulată mai întâi dintr-o perspectivă generală, cu alte cuvinte făcând abstracție de vicisitudinile particulare ale subvenției acordate în favoarea Eurocostruzioni, iar mai apoi vom analiza detaliile acesteia din urmă, pentru a oferi instanței de trimitere un răspuns cât mai util.

a) Compatibilitatea, în abstract, a normei naționale cu Regulamentul nr. 1685/2000

66. Sub rezerva aprecierii pe care trebuie să o efectueze instanța de trimitere, metoda de verificare a cheltuielilor descrisă în a treia întrebare preliminară pare să nu decurgă direct dintr-o lege națională sau regională, ci dintr-o decizie de acordare a subvenției [29].

67. Dificultatea privind stabilirea aspectului dacă acest sistem este conform cu Regulamentul nr. 1685/2000 constă în determinarea cu exactitate a conținutului celor două documente (și anume „jurnalul de șantier și registrul de contabilitate”) [30] necesare pentru a justifica cheltuielile de construcție, atunci când acestea sunt achitate de un beneficiar care utilizează mijloace proprii.

68. La prima vedere, putem împărtăși opinia Comisiei și a regiunii Calabria potrivit cărora cele două documente nu au, în sine, o valoare justificativă echivalentă cu cea a unei facturi.

69. Astfel, în cazul în care jurnalul de șantier și registrul de contabilitate se limitează să detalieze stadiul diferitelor etape ale lucrărilor [31] și, doar în acest scop, sunt „semnate pe fiecare pagină” de dirigintele de șantier și de întreprinderea beneficiară, acestea nu ar fi suficiente pentru a dovedi în mod corespunzător valorile financiare corespunzătoare întregii lucrări de construcție a hotelului.

70. Dimpotrivă, în cazul în care „registrul de contabilitate” al întreprinderii beneficiare ar permite să se stabilească, în mod credibil și detaliat, cheltuielile efectuate, de exemplu, cu salariile lucrătorilor săi sau cu materialele de construcții și alte elemente de cost similare, considerăm că nu ar exista nicio dificultate în a califica acest *registru de contabilitate* drept un document cu valoare justificativă echivalentă cu cea a unei facturi.

71. Revine instanței de trimitere sarcina de a analiza aceste aspecte și de a decide, conform propriei sale aprecieri, în ce măsură cele două documente contabile pot să ofere o imagine fidelă a cheltuielilor înregistrate de întreprinderea beneficiară a ajutorului, în cazul în care este imposibil în mod obiectiv să se emită facturile achitate.

72. În ceea ce privește verificarea de către o comisie de recepție desemnată de autoritatea administrativă regională a lucrărilor efectuate prin simpla raportare la un barem prestabilit, considerăm că aceasta nu este o metodă adecvată pentru a determina dacă, într-un anumit caz, cheltuielile realizate efectiv corespund celor care figurează, cu titlu de parametri de calcul abstracți, în acel barem.

[29] Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 3.6 din decizia de trimitere.

[30] În originalul în limba italiană, „libretto delle misure” și „registro della contabilità”.

[31] Așa cum pare să rețină instanța de apel în hotărârea din 27 octombrie 2014.

b) Justificarea în concret a cheltuielilor care revin în sarcina Eurocostruzioni

73. Instanța de trimitere pare să admită că lucrările finanțate (un hotel în Rossano) au fost într-adevăr realizate de Eurocostruzioni în conformitate cu proiectul aprobat și că respectau proiectul din punct de vedere cantitativ și calitativ. Prin urmare, aceasta exclude posibilitatea unei execuții deficitare sau a unei fraude privind implementarea unui proiect cofinanțat din fonduri structurale.

74. Conform elementelor din dosar, lucrările subvenționate au fost efectuate și, în plus, Eurocostruzioni a primit fondurile destinate mobilierului, deoarece a prezentat facturile achitate pentru achiziționarea acestora, în conformitate cu anunțul de participare din 14 mai 2002 și cu decizia de aprobare din 20 aprilie 2004.

75. Îndoielile instanței de trimitere se referă la justificarea celorlalte cheltuieli efectuate de constructorul lucrării, ca urmare a faptului că acesta a construit clădirea cu materiale, mijloace și forță de muncă proprii, astfel cum am menționat anterior. Eurocostruzioni nu a prezentat nicio factură achitată cu privire la aceste cheltuieli.

76. În opinia noastră, în primul rând trebuie să se verifice dacă era într-adevăr posibilă justificarea acestor cheltuieli prin intermediul facturilor achitate, după cum susține regiunea Calabria.

77. În cazul în care nu ar fi posibilă emiterea facturilor achitate în mod corespunzător, aplicarea articolului 32 din Regulamentul nr. 1260/1999 și a regulii nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul nr. 1685/2000 ar permite în mod excepțional justificarea cheltuielilor prin intermediul documentelor contabile cu valoare justificativă echivalentă cu cea a facturilor [32].

78. În special, documentele care atestă verificarea și constatarea lucrărilor, întocmite de o comisie de recepție numită de autoritatea administrativă regională, astfel cum am arătat anterior, nu ar constitui o justificare reală și suficientă a cheltuielilor efectuate dacă s-ar limita la aplicarea unor estimări conform unui barem standard, care nu au o relație directă și obiectivă cu cheltuielile respective, ci mai degrabă cu parametri abstracți.

79. Prin urmare, aceste documente nu oferă în sine o imagine fidelă a tranzacțiilor realizate efectiv, nu reflectă valoarea adăugată adusă de întreprindere proiectului și nu elimină posibilitatea de duplicare.

80. În sfârșit, este util să amintim că articolul 8 din anunțul de participare din 14 mai 2002 (la care instanța de apel face trimitere în partea finală a hotărârii sale din 27 octombrie 2014) excludea din subvenție cheltuielile privind operațiunile interne aferente proceselor (de construcție), precum și pe cele necapitalizate și plățile în numerar.

[32] Facem trimitere la punctele 69-71 din prezentele concluzii.

V. Concluzie

81. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) după cum urmează:

„Articolul 32 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a unor norme generale privind fondurile structurale și regula nr. 1 punctul 2.1 din anexa la Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale trebuie interpretate în sensul că:

a) permit, cu titlu de regulă generală, justificarea cheltuielilor prin intermediul facturilor achitate în mod corespunzător și, în mod excepțional, dacă prezentarea acestora nu este posibilă, prin intermediul documentelor contabile cu valoarea justificativă echivalentă, inclusiv atunci când beneficiarul a construit o clădire cu materiale, mijloace și forță de muncă proprii;

b) noțiunea de «documente contabile cu valoare justificativă echivalentă» include acele documente care, având acest caracter, sunt recunoscute de dreptul național al statului membru de executare, atunci când sunt în măsură să ofere o imagine fidelă asupra cheltuielilor realizate efectiv;

c) nu pot fi calificate drept documente contabile cu valoare justificativă echivalentă cu cea a facturilor achitate în mod corespunzător acele documente care se limitează la a prelua jurnalul de șantier și simplele registre de contabilitate, cu excepția situației în care este posibilă stabilirea, într-un mod credibil și detaliat, a cheltuielilor efectuate pentru plata salariilor lucrătorilor săi sau pentru materialele de construcții, printre alte elemente de cost similare, aspect care trebuie verificat de instanța națională;

d) verificarea lucrărilor efectuate de o comisie administrativă de recepție nu justifică în mod credibil și suficient cheltuielile efectuate, având în vedere că se limitează la efectuarea unor estimări pe baza unui barem standard care nu au o legătură directă și obiectivă cu respectivele cheltuieli, ci cu anumiți parametri de calcul abstracți.”