Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG SAVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 13 oktober 2022 [1]

Mål C-31/21

Eurocostruzioni Srl
mot
Regione Calabria

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Strukturfonder – Medfinansiering – Förordning (EG) nr 1685/2000 – Stödberättigande utgifter – Skyldighet att styrka betalning – Kvitterade fakturor – Bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde – Byggnad som den slutliga stödmottagaren har uppfört i egen regi”

1. I detta mål om förhandsavgörande ska domstolen tolka förordning (EG) nr 1685/2000 [2] för att klargöra räckvidden av skyldigheten att styrka utgifter med kvitterade fakturor eller, om detta inte låter sig göras, med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde, när mottagaren av ett stöd som medfinansieras av unionens strukturfonder har uppfört en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten

1. Förordning (EG) nr 1260/1999 [3]

2. Skälen 35 och 43 har följande lydelse:

”(35) Medlemsstaternas decentraliserade genomförande av strukturfondernas insatser bör leda till att garantier ges för den närmare utformningen och kvaliteten på genomförandet, resultatet och utvärderingen samt en sund ekonomisk förvaltning och kontroll av denna.

[1] Originalspråk: spanska.

[2] Kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, 2000, s. 39), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004 om ändring av förordning (EG) nr 1685/2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna och om upphävande av förordning (EG) nr 1145/2003 (EUT L 72, 2004, s. 66).

[3] Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 1999, s. 1).

…

(43) En sund ekonomisk förvaltning bör garanteras genom att man ser till att utgifterna är berättigade och verifierade och genom att fastställa utbetalningsvillkor som är kopplade till att väsentliga skyldigheter beträffande övervakning av programplaneringen, den ekonomiska kontrollen och tillämpningen av gemenskapens lagstiftning fullgörs.

…”

3. Artikel 30 (”Rätt till bidrag”) punkt 3 har följande lydelse:

”Tillämpliga nationella regler skall gälla för stödberättigade utgifter, förutom om kommissionen vid behov fastställer gemensamma regler om rätt till stöd för utgifterna i enlighet med förfarandet i artikel 53.2.”

4. Artikel 32 (”Betalningar”) punkt 1 tredje stycket har följande lydelse:

”Betalningen kan ta formen av utbetalningar till konto, löpande betalningar eller slutbetalning. Löpande betalningar och slutbetalningar skall gälla utgifter som faktiskt betalats, vilka skall motsvara de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört och skall styrkas av kvitterade fakturor eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde.”

5. I kapitel II (”Finansiell kontroll”) har artikel 38 (”Allmänna bestämmelser”) punkt 1 följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar kommissionens ansvar för genomförandet av Europeiska gemenskapernas allmänna budget skall ansvaret för den finansiella kontrollen av stödet i första hand ligga hos medlemsstaterna. I detta syfte skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

…

c) Säkerställa att stödet förvaltas i enlighet med alla tillämpliga gemenskapsbestämmelser och att de medel som ställs till deras förfogande används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

d) Intyga att de utgiftsdeklarationer som lämnas in till kommissionen är tillförlitliga och säkerställa att de härrör från redovisningssystem som är grundade på kontrollerbara verifikationer.

…”

2. Förordning nr 1685/2000

6. I skäl 5 anges följande:

”… För vissa typer av insatser eller projekt anser kommissionen att det är nödvändigt att anta gemensamma regler om stödberättigande utgifter så att en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna kan garanteras över hela gemenskapen. När en regel om någon särskild typ av

verksamhet antas, föregriper detta inte frågan enligt vilken av de ovan nämnda fonderna medfinansieringen kan ske. Antagandet av dessa regler bör i vissa fall som bör anges, inte hindra medlemsstaterna från att tillämpa strängare nationella bestämmelser …”

7. Bilagan (”Regler om stödberättigande utgifter”), Regel 1 (”Faktiskt betalda utgifter”) punkt 2 (”Bevis för utgifterna”) har följande lydelse:

”2.1. Utbetalningar som gjorts av slutliga stödmottagare och som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar, skall som allmän regel styrkas med kvitterade fakturor. Om detta inte låter sig göras skall betalningarna styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde.

…”

B. Italiensk rätt

1. Lag nr 59 av den 15 mars 1997[4]

8. Genom artikel 4.4 c i den lagen delegerades administrativa funktioner och uppgifter rörande EU:s regionalpolitik, strukturpolitik och sammanhållningspolitik till regionerna.

2. Regionen Kalabriens lag nr 7 av den 2 maj 2001[5]

9. I artikel 31 *quater* föreskrevs, med avseende på det regionala operativa programmet för Kalabrien 2000–2006, vilket godkänts av Europeiska kommissionen i beslut C(2000) 2345 av den 8 augusti 2000, att Regione Calabria skulle främja skapande och utveckling av små och medelstora företag inom industri, handel, hantverk, turism och tjänster, med stöd som beviljats i enlighet med förordning (EG) nr 70/2001.[6]

II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågor

10. Genom regionfullmäktiges beslut nr 398 av den 14 maj 2002 utlyste Regione Calabria stöd inom ramen för det regionala operativa programmet för Kalabrien 2000–2006 ”Område IV-Åtgärd 4.4.b”. Dessa stöd kunde sökas av små och medelstora företag som planerade initiativ inom turistsektorn.

[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 (lag som bemyndigar regeringen att tilldela regionerna och lokala organ funktioner och uppgifter för att reformera den offentliga förvaltningen och förenkla myndighetsförfarandena). Bemyndigandet genomfördes senare genom lagstiftningsdekret 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) av den 31 mars 1998 (bestämmelser för rationalisering av statliga stödåtgärder för företag, i enlighet med artikel 4.4 c i lag nr 59 av den 15 mars 1997).

[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] Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, 2001, s. 33).

11. I artikel 8 i beslutet hänvisades det till förordning nr 1685/2000 ”vad beträffar stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna”. De stödberättigande utgifterna omfattade 1) mark, 2) fastigheter och installationer, 3) inredning och utrustning, 4) projektering och undersökningar.

12. I artikel 9 i beslutet föreskrevs följande:

– Bygg- och anläggningsarbetena i fråga om fastigheter och installationer skulle kvantifieras med utgångspunkt i 1994 års tariffer (Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria), varvid priserna skulle ökas med 15 procent.

– Vad gäller övriga utgiftsposter skulle gällande marknadspriser enligt konstruktörens uppskattning tillämpas.

13. Genom beslut nr 4457 av den 20 april 2004 beviljades Eurocostruzioni Srl stöd för att uppföra ett hotell och tillhörande idrottsanläggning i Rossano kommun (regionen Kalabrien, Italien). Företaget beviljades således en kapitalfinansiering som motsvarade 47 procent av investeringen, vilket innebar att det fick ett sammanlagt belopp av 4 918 080 euro.

14. Den hänskjutande domstolen uppger att i beslut nr 4457

– angavs den dokumentation som stödmottagaren skulle inkomma med. I fråga om bygg- och anläggningsarbeten[7] skulle denna dokumentation enbart bestå av ”redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena (byggdagbok och bokföringsbok, vederbörligen signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren)”. [8]

– preciserades det (artikel 4) att storleken på stödet till bygg- och anläggningsarbetena skulle fastställas, inom de gränser som angavs i beslutet, ”på grundval av byggdagboken och bokföringsboken med utgångspunkt i enhetspriserna enligt artikel 9 b i utlysningen av stöd efter besiktningskommitténs förhandsgranskning”. [9]

15. Eurocostruzioni utförde bygg- och anläggningsarbetena, köpte in inredningen och ingav byggdagboken och bokföringsboken till Regione Calabria och fick därför godkänt av besiktningskommittén, efter det att de utförda bygg- och anläggningsarbetena hade besiktigats.

16. Regione Calabria betalade ut 1 661 638 euro till Eurocostruzioni. Beloppet avsåg utgifter för inredning och utrustning, vilka företaget hade styrkt genom att visa upp kvitterade fakturor.

17. Eurocostruzioni begärde betalning av det resterande beloppet på 1 675 762 euro, eftersom företaget på grundval av besiktningen hade beviljats ett slutligt stöd på 3 337 470,00 euro, exklusive förskottet och den första löpande betalning som gjorts mot bakgrund av statusrapporteringen för byggprojektet.

7 Härmed avses de arbeten som stödmottagaren själv utfört.

8 Beslutet att begära förhandsavgörande, punkt 3.6.

9 Ibidem.

18. Regione Calabria vägrade att betala ut det begärda beloppet 1 675 762 euro på grund av att Eurocostruzioni inte hade lämnat in några kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde, i enlighet med punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, till vilken det hänvisades i beslutet av den 14 maj 2002. [10]

19. Eurocostruzioni ingav ansökan om betalningsföreläggande till Tribunale di Catanzaro (domstolen i Catanzaro, Italien), som biföll ansökan genom dom av den 4 april 2012.

20. Regione Calabria överklagade domen i första instans till Corte d'Appello di Catanzaro (Appellationsdomstolen i Catanzaro, Italien).

21. I dom av den 27 oktober 2014 biföll appellationsdomstolen Regione Calabrias överklagande och slog fast följande:

– Det behövdes ingen granskning av huruvida Eurocostruzioni faktiskt hade utfört bygg- och anläggningsarbetena i enlighet med det godkända projektet, i och med att den behöriga besiktningskommittén hade avgett ett positivt utlåtande och Regione Calabria inte hade framställt några invändningar om de utförda bygg- och anläggningsarbetena.

– Då utlysningen av stöd hänvisade till förordning nr 1685/2000, var utbetalning av stödet emellertid villkorad av att det skulle inges kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde, även om stödmottagaren hade utfört bygg- och anläggningsarbetena i egen regi.

– De handlingar som Eurocostruzioni inkom med var visserligen nödvändiga, men inte tillräckliga, eftersom det, i och med att det inte hade lämnats in några fakturor, inte hade ingetts några bevis för att bolaget faktiskt hade betalat de utförda bygg- och anläggningsarbetena till de angivna priserna.

– Euroconstruzioni skulle vad gäller de bygg- och anläggningsarbeten som bolaget hade utfört i egen regi inkomma med passande bokföringsunderlag som kunde styrka de faktiska utgifterna (inköp av material, hyra av fordon och hjälpmedel, betalningar till anställda, underentreprenad, uppgift om använd arbetskraft).

22. Den 27 oktober 2015 överklagade Eurocostruzioni appellationsdomstolens dom till den hänskjutande domstolen och åberopade bland annat åsidosättande av förordning nr 1685/2000.

23. I sitt överklagande anförde Eurocostruzioni följande:

– Eftersom, punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 innehåller uttrycket ”som allmän regel”, krävs det inte uttryckligen att ett bevis på betalning ska ges in, utan där föreskrivs bara en allmän princip.

– Regione Calabrias beslut att neka Eurocostruzioni stöd med hänvisning till förordning nr 1685/2000 åsidosätter principerna om god tro, lojalitet och berättigade förväntningar, eftersom företaget hade utfört de angivna bygg- och anläggningsarbetena på lämpligt vis och lämnat in de bokföringsunderlag som krävdes enligt beslutet om beviljande.

[10] I artikel 2 (”Förfarande och referensbestämmelser”) i det beslutet hänvisades det uttryckligen till förordning nr 1260/1999 och förordning nr 1685/2000.

24. Mot bakgrund av detta har Corte suprema de cassazione (Högsta domstolen, Italien) hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Föreskrivs det i kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 …, särskilt bestämmelserna i bilagan, regel 1 punkt 2, vad gäller ’Bevis för utgifterna’, punkt 2.1, att utbetalningar gjorda av slutliga stödmottagare måste styrkas av kvitterade fakturor, även för det fall att stödmottagaren har beviljats stöd för att uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare, eller kan det finnas andra undantag förutom det som uttryckligen stadgas i bestämmelsen, enligt vilket ’bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde’ ska inges för det fall att det inte är möjligt att inge kvitterade fakturor?

2) Vilken är den korrekta tolkningen av det ovannämnda uttrycket ’bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde’?

3) Utgör ovannämnda bestämmelser i förordningen i synnerhet hinder för en nationell och regional lagstiftning samt de senare antagna administrativa genomförandebestämmelserna där det för det fall att stödmottagaren beviljas stöd i syfte att uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare fastställs ett system om den offentliga myndighetens granskning av den stödberättigande utgiften som omfattar

   a) förhandskvantifiering av bygg- och anläggningsarbetena på grundval av regionala tariffer för offentliga bygg- och anläggningsarbeten samt, vad gäller de utgiftsposter som inte specificeras i dessa tariffer, de gällande marknadspriserna bekräftade i ett sakkunnigutlåtande från konstruktören,

   b) efterhandsredovisning som inbegriper inlämnande av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena bestående av byggdagboken och bokföringsboken, vederbörligen signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren, samt granskning och bekräftelse av det utförda arbetet med utgångspunkt i de enhetspriser som nämns i led a, vilka ska utföras en besiktningskommitté som har utnämnts av den behöriga regionala myndigheten?”

III. Förfarandet vid EU-domstolen

25. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 19 januari 2021.

26. Skriftliga yttranden har getts in av Eurocostruzioni, Regione Calabria, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen.

27. EU-domstolen har inte ansett det nödvändigt att hålla muntlig förhandling, men den har uppmanat parterna att yttra sig skriftligen – vilket de också har gjort – om den italienska regeringens argument rörande begreppet ”bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde”.

IV. Bedömning

A. Inledning

28. Tvisten handlar om huruvida en ekonomisk aktör som har uppfört en fastighet med egna medel (material, utrustning, arbetskraft) får styrka de utgifter som denne haft med ”bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde [som en faktura]”, när dessa underlag: a) består av byggdagboken och bokföringsboken, b) är signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren, c) innehåller uppgifter om utgifter som bygger på enhetspriserna i en standardtaxa, ökade med 15 procent. Det ska dessutom beaktas att myndigheterna granskade och bekräftade det arbete som stödmottagaren hade utfört.

29. Innan tvisten avgörs behöver ett inledande förtydligande göras. Om det visar sig att de krav på bevis som föreskrivs i de här tillämpliga unionsbestämmelserna inte har uppfyllts, [11] ska det belopp som Eurocostruzioni har begärt från unionens strukturfonder (för Italien) inom ramen för det regionala operativa programmet, inte betalas ut.

30. Så som kommissionen har påpekat hindrar detta inte att Eurocostruzioni kan ha rätt att få det begärda beloppet utbetalat, om den hänskjutande domstolen finner att den italienska lagstiftningen skyddar företaget, vilket, förutom att uppföra hotellet, iakttog bestämmelserna om bokföringsunderlag i de villkor som gällde för tilldelningen av stödet. [12]

31. I det fallet ska betalningen till Eurocostruzioni belasta den nationella budgeten men inte unionens budget.

B. Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

32. Enligt Regione Calabria kan den första tolkningsfrågan inte tas upp till prövning, eftersom det inte har gjorts gällande att förordning nr 1685/2000 är tillämplig vid den hänskjutande domstolen. Inte heller får den hänskjutande domstolen pröva frågan ex officio, med hänsyn till överklagandets karaktär (kassationstalan). Det innebär enligt Regione Calabria att det inte har styrkts att det finns ett samband mellan tvisten och förordning nr 1685/2000 och det har inte heller förklarats varför ett förhandsavgörande har begärts från EU-domstolen.

33. Denna invändning kan inte godtas. I beslutet att begära förhandsavgörande betonas just att målet rör skyldigheten för Eurocostruzioni att, i egenskap av slutlig mottagare av stöd som medfinansieras av unionens strukturfonder, styrka sina utgifter. Således är förordning nr 1685/2000 tillämplig, vilket Regione Calabria medger i sitt skriftliga yttrande (punkt 12). Den hänskjutande domstolen förklarar i beslutet varför den behöver få den förordningen tolkad. Huruvida den kan använda sig av den omständigheten i ett mål om överklagande är något som det bara ankommer på den att avgöra.

34. Regione Calabria anser vidare att inte heller den tredje tolkningsfrågan kan tas upp till prövning. Orsaken är enligt Regione Calabria att den hänskjutande domstolen inte har förklarat vilket samband som finns mellan förordning nr 1685/2000 och de ”statliga bestämmelser” eller

[11] Det vill säga artikel 32.1 i förordning nr 1260/1999 och punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000.

[12] Det vill säga villkoren i Kalabriens regionfullmäktiges beslut av den 14 maj 2002 och i beslutet om beviljade av den 20 april 2004. Eurocostruzionis argument rörande åsidosättandet av principerna om god tro, lojalitet och berättigade förväntningar kan, i förekommande fall, åberopas med avseende på italiensk rätt och det ankommer då på domstolarna i det landet att uttala sig om dessa.

”regionala bestämmelser” som den hänvisar till på ett ofullständigt sätt. Vad beträffar de regionala bestämmelserna och beslutet av Kalabriens regionfullmäktige av den 14 maj 2002, är deras innehåll enligt Regione Calabria mer omfattande än det som beskrivs i beslutet att begära förhandsavgörande.

35. Inte heller denna invändning kan godtas. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att klargöra räckvidden av de relevanta nationella bestämmelserna och hur de förhåller sig till unionsrätten. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen kortfattat, men tillräckligt, redogjort för de nationella och regionala bestämmelserna och den har hänvisat till meddelandet om stöden och till Regione Calabrias beslut att bevilja stödet. Förhållandet mellan dessa bestämmelser och unionsrätten framgår av beslutet att begära förhandsavgörande. [13]

1. Den första tolkningsfrågan

36. Det aktuella stödet beviljades den 20 april 2004. Hur utgifterna ska styrkas regleras därför av förordning nr 1260/1999 (grundförordning) [14] och förordning nr 1685/2000 (tillämpningsförordning), [15] i dess lydelse enligt förordning nr 448/2004, vilken började tillämpas den 5 juli 2003 och, beträffande vissa bestämmelser, den 5 augusti 2000.

37. Båda förordningarna föreskriver, med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, att ”tillämpliga nationella regler skall gälla för stödberättigade utgifter, förutom om kommissionen vid behov fastställer gemensamma regler om rätt till stöd för utgifterna …”. [16]

38. Kommissionen använde sig av denna möjlighet och fastställde gemensamma regler om rätt till stöd för utgifterna genom förordning nr 1685/2000. [17] Enligt den förordningen skulle medlemsstaterna iaktta de gemensamma regler om styrkande som finns i förordning nr 1685/2000. De fick emellertid i undantagsfall besluta sig för att tillämpa strängare nationella bestämmelser.

39. Den hänskjutande domstolen nämner inget om att den italienska staten skulle ha infört strängare nationella bestämmelser och den italienska regeringen har bekräftat att så inte är fallet. [18] Således omfattas styrkandet av Eurocostruzionis utgifter av förordning nr 1685/2000.

[13] Dessa överväganden vederläggs inte av de som jag ska redogöra för när jag bedömer den tredje tolkningsfrågan i sak.

[14] Denna grundförordning ersattes av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25), vilken i sin tur upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320).

[15] Denna förordning ersattes av kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, 2006, s. 1), vilken ändrats vid flera tillfällen.

[16] Artikel 30.3 i förordning nr 1260/1999. I skäl 41 i den förordningen anges det att ”[i] enlighet med subsidiaritetsprincipen bör relevanta nationella bestämmelser tillämpas för stödberättigade utgifter så länge som det saknas motsvarande bestämmelser i gemenskapens lagstiftning. Kommissionen kan emellertid fastställa sådana bestämmelser när det anses nödvändigt för att garantera en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna inom gemenskapen.”

[17] I skäl 5 anges följande: ”… För vissa typer av insatser eller projekt anser kommissionen att det är nödvändigt att anta gemensamma regler om stödberättigande utgifter så att en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna kan garanteras över hela gemenskapen … Antagandet av dessa regler bör i vissa fall som bör anges, inte hindra medlemsstaterna från att tillämpa strängare nationella bestämmelser.”

[18] Punkt 28 i dess skriftliga yttrande.

40. Så som jag redan har nämnt vill den hänskjutande domstolen med sin första tolkningsfråga i korthet få klarhet i huruvida punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000

– kräver att den slutliga stödmottagaren, som har uppfört en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare, ska styrka sina utgifter med kvitterade fakturor,

– eller om den i ett sådant fall medger att bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde ges in, när det är omöjligt att styrka utgifterna med fakturor.

41. I artikel 32 i förordning nr 1260/1999 görs skillnad mellan den ekonomiska förvaltningen av utbetalningar till konto, å ena sidan,[19] och av löpande betalningar och slutbetalningar, å den andra. Vad beträffar de sistnämnda betalningarna föreskrivs det i artikel 32.1 tredje stycket att de ”skall gälla utgifter som faktiskt betalats, vilka skall motsvara de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört och skall styrkas av kvitterade fakturor eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde”.

42. Vad beträffar slutbetalningar (som kravet från Eurocostruzioni gäller i förevarande mål) måste stödmottagaren styrka de utgifter som faktiskt betalats med bokföringsunderlag.

43. Samma krav återfinns i punkt 2 första stycket i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, som är tillämplig på insatser som medfinansieras av strukturfonderna. Jag har tidigare återgett dess ordalydelse och jag erinrar om den här: ”Utbetalningar som gjorts av slutliga stödmottagare, och som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar, skall som allmän regel styrkas av kvitterade fakturor. Om detta inte låter sig göras skall betalningarna styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde.”

44. De två bestämmelsernas ordalydelse lämnar inget utrymme för tvivel:

– Den *allmänna regeln* är att stödmottagaren ska styrka utgifterna med kvitterade fakturor.

– I *undantagsfall*, ”om detta inte låter sig göras”, ska utgifterna styrkas med ”bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde”. Den sistnämnda möjligheten utgör alltså ett undantag och ska därför tolkas restriktivt.

45. Det sammanhang i vilket de två bestämmelserna ingår pekar i samma riktning. Detta framgår av skäl 43 i förordning nr 1260/1999,[20] enligt vilken Regel 1 i förordning nr 1685/2000 ska tolkas restriktivt.

[19] I artikel 32.2 föreskrivs att i samband med det första åtagandet ska kommissionen göra en förskottsbetalning till den utbetalande myndigheten. Förskottet får inte överstiga 7 % av fondernas bidrag till den berörda stödformen. Av naturliga skäl får en sådan förskottsbetalning göras utan att stödmottagaren dessförinnan måste styrka utgifterna med något bokföringsunderlag. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2005, Italien/kommissionen (C-138/03, C-324/03 och C-431/03, EU:C:2005:714, nedan kallad domen Italien/kommissionen, punkterna 47–49).

[20] ”En sund ekonomisk förvaltning bör garanteras genom att man ser till att utgifterna är berättigade och verifierade …”.

46. Målet att uppnå en sund ekonomisk förvaltning, vilket ligger till grund för förvaltningen av strukturfonderna, [21] talar för en sådan tolkning. Enligt artikel 38.1 i förordning nr 1260/1999 ska skall ansvaret för den finansiella kontrollen av stödet i första hand ligga hos medlemsstaterna. I detta syfte skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

”– c) Säkerställa att stödet förvaltas i enlighet med alla tillämpliga gemenskapsbestämmelser och att de medel som ställs till deras förfogande används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

– d) Intyga att de utgiftsdeklarationer som lämnas in till kommissionen är tillförlitliga och säkerställa att de härrör från redovisningssystem som är grundade på *kontrollerbara verifikationer*” (min kursivering).

47. EU-domstolen har slagit fast att det system som har införts genom artikel 32 i förordning nr 1260/1999 och regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 bygger på principen om ersättning för kostnader, vilka ska vara berättigade och verifierade. [22]

48. Den omständigheten att stödmottagaren har uppfört fastigheten med egna medel, undantar inte denne från det system för att styrka utgifter som föreskrivs i förordning nr 1260/1999 och förordning nr 1685/2000.

49. Om stödmottagaren på grund av att denne har uppfört fastigheten med egna medel, utan att anlita tredje part, inte kan uppvisa fakturor som styrker att en fastighet har uppförts – vilket det ankommer på den behöriga nationella domstolen att pröva –, ska stödmottagaren under alla förhållanden styrka utgifterna genom bokföringsunderlag som har ett bevisvärde som motsvarar en kvitterad faktura. [23]

50. Det finns således inte någon mellanväg. Artikel 32 i förordning nr 1260/1999 och punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 medger inte något annat sätt att styrka utgifter än kvitterade fakturor eller, om det inte går att uppvisa sådana, bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde. Så är även fallet när stödmottagaren har uppfört en fastighet med egna material, hjälpmedel och medarbetare.

51. En annan fråga är huruvida de dokument som är omtvistade i förevarande mål kan anses vara bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde. Om dessa handlar den tredje tolkningsfrågan.

[21] Se skälen 35 och 43 i förordning nr 1260/1999.

[22] Domen Italien/kommissionen, punkterna 44–46. I den sistnämnda punkten slog domstolen fast att ”… i princip kan utgifter som nationella organ har haft beaktas för stöd från strukturfonderna om man bevisar för kommissionen att utgifterna har uppkommit inom ramen för ett projekt som finansieras av den europeiska unionen. Bevisningen kan bestå av kvitterade fakturor eller, om detta är omöjligt, redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde.”

[23] Kommissionen anser att stödmottagaren, i ett fall som det här aktuella, hade kunnat styrka utgifterna exempelvis genom fakturor för inköp av material eller lönebesked för medarbetarna. Stödmottagaren hade även kunnat uppvisat bokföringsunderlag med ett motsvarande bevisvärde med avseende på utgifter för vilka det inte går att få fram några fakturor, som in-naturabidrag eller avskrivningskostnader för tillgångar som använts för att utföra arbetet.

2. Den andra tolkningsfrågan

52. Den andra frågan handlar om innebörden av uttrycket ”bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde”, vilket återfinns i förordning nr 1260/1999 och förordning nr 1685/2000 men inte definieras där. Dess innebörd klargörs inte heller i de förordningar som har ersatt de två ovannämnda.

53. Enligt kommissionen syftar uttrycket på de bevis på betalning som kommissionen själv erkänner och godtar när en faktura enligt nationella skatte- och redovisningsmässiga regler i en medlemsstat inte behöver upprättas för en utgift. [24]

54. Kommissionen anser att det rör sig om äkta och tillförlitliga bevishandlingar som liksom kvitterade fakturor kan styrka att utgifterna stämmer. [25]

55. Jag anser liksom kommissionen att utgifter i sådana här fall (det vill säga när det inte går att uppvisa kvitterade fakturor) får styrkas med bokföringsunderlag som är tillåtna enligt den nationella rätten i en medlemsstat, när de är ägnade att korrekt återspegla de faktiska utgifterna.

56. Följande utgör exempel på sådana dokument:

– Bokföringsposter som styrker att en viss andel av de allmänna kostnaderna som inte kan delas upp, naturabidragen eller avskrivningskostnaderna har använts. [26] Dessa tre kostnadsslag kan inte faktureras direkt med avseende på ett projekt, utan får hänföras till projektet indirekt.

– Dokument som styrker löner för de medarbetare som har deltagit i genomförandet av projektet, samt den proportionella andelen av de allmänna kostnaderna (hyra, el, värme eller telekommunikationer). [27]

57. Den italienska regeringen föreslår emellertid en vidare tolkning av det omtvistade begreppet, som innebär att det omfattar fall där bygg- och anläggningsarbeten eller projekt genomförs med egna medel. Den italienska regeringen anser följande:

– En fakturas bevisvärde bygger på att den har utfärdats av en person som har ett intresse som står i motsatsställning till intresset hos den som åberopar fakturan som ett bevis för en utgift.

[24] Inom mervärdesskatteområdet föreskrivs i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1) att fakturor ska användas som ett medel för att göra avdrag för mervärdesskatt och där regleras vissa av de beståndsdelar och kännetecken som de ska ha. För de övriga hänvisas det dock till medlemsstaternas lagstiftning. Se bland annat dom av den 15 september 2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, punkterna 28 och 29), dom av den 21 november 2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, punkterna 39 och 40), och dom av den 11 november 2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, punkterna 26–28).

[25] Kommissionens beslut 97/324/EG av den 23 april 1997 om ändring av besluten om godkännande av ramar för gemenskapsstöd, samlade programplaneringsdokument och gemenskapsinitiativ gällande i Irland (Endast den engelska texten är giltig) (EGT L 146, 1997, s. 15).
”Blad nr 4: Precisering av begreppet faktiska kostnader
…
3. Med 'bokföringsunderlag med motsvarande tillförlitighet' avses, när upprättandet av en faktura inte behövs enligt nationella skatte- och redovisningsmässiga regler, varje dokument som upprättas för att styrka att den bokföringsmässiga åtgärden ger en sann och rättvisande bild av den aktuella transaktionen och är i överensstämmelse med gällande bokföringslag.
…”

[26] Se, i förordning nr 1303/2013, artikel 68 rörande styrkande av indirekta kostnader och artikel 69 rörande styrkande av in-naturabidrag i form av bygg- och anläggningsarbeten, varor, tjänster, mark och fastigheter för vilka det inte erlagts någon kontant betalning, verifierad genom fakturor eller dokument med bevisvärde som motsvarar bevisvärdet hos fakturor, samt rörande avskrivningskostnader.

[27] I punkt 1.8 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 anges att ”[i]ndirekta kostnader utgör stödberättigande utgifter om de grundas på verkliga kostnader i samband med genomföradet av insatser som medfinansieras av strukturfonderna och fördelas proportionellt (pro rata) på insatserna eller i enlighet med en vederbörligen motiverad, rättvis och skälig metod”.

– Om samma logik tillämpas på bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde, kan sådana inte godtas om de inte innehåller förklaringar från tredje part. Begreppet är därför ”alltför snävt och svårt att tillämpa” på utgifter som en byggherre som uppför en fastighet med egna medel har betalat.

– För att komma till rätta med detta problem kan man använda sig av punkt 1.7 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, vilken handlar om styrkande av in-naturabidrag. [28]

– Det innebär att de egna medel som byggherren har använt sig av skulle kunna styrkas på liknande sätt som in-naturabidrag, under förutsättning att deras värde kan intygas av en oberoende behörig fackman eller ett behörigt officiellt organ.

58. EU-domstolen uppmanade parterna i målet och kommissionen att yttra sig över den tolkning som den italienska regeringen hade föreslagit. De besvarade denna begäran på följande sätt:

– Eurocostruzioni anser att den kan godtas. Förhandskvantifieringen av bygg- och anläggningsarbetena på grundval av regionala tariffer och efterhandsredovisningen genom inlämnande av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena (byggdagboken och bokföringsboken), utgör handlingar som kan bli föremål för revision och oberoende bedömning, vilken i det här fallet utfördes av den besiktningskommitté som hade utnämnts av den behöriga regionala myndigheten. Den kommittén kan anses vara en oberoende behörig fackman eller ett behörigt officiellt organ, i den mening som avses i punkt 1.6 d i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000.

– Regione Calabria anser att den inte kan godtas. Den anser att för att bestämmelserna om styrkande av in-naturabidrag ska kunna tillämpas analogt på egna medel som en byggherre har tillhandahållit, krävs det att en oberoende behörig fackman eller ett behörigt officiellt organ gör en revision. En sådan revision är bara möjlig om byggherren förfogar över handlingar som styrker utgifterna, vilket inte är fallet här.

– Kommissionen motsätter sig också den tolkning som den italienska regeringen förespråkar, eftersom den innebär att endast dokument som härrör från utomstående revisionsorgan kan anses vara ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde”, vilket innebär en omotiverad begränsning.

59. Jag anser att den tolkning som den italienska regeringen förespråkar gör bestämmelserna om styrkande av utgifter i punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 alltför tänjbara. Den använder sig inte heller av restriktiva, utan extensiva, tolkningskriterier, för att tillämpa undantaget i fråga.

[28] I punkt 1.7 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 föreskrivs att ”[i]n natura-bidrag utgör stödberättigande utgifter under förutsättning att
a) de består i tillhandahållande av mark eller fastighet, utrustning eller material, forskning, förvärvsarbete eller obetalt frivilligarbete,
b) de inte har gjorts med avseende på de finansieringslösningar som anges i reglerna 8, 9 och 10,
c) deras värde kan uppskattas och granskas på ett oberoende sätt,
d) deras värde vid tillhandahållandet av mark eller fastighet styrks av en oberoende behörig värderingsman eller ett behörigt officiellt organ,
e) värdet av obetalt frivilligarbete bedöms med utgångspunkt i hur mycket tid som lagts ned och hur stor den normala ersättningen per timme och dag är för det arbete som utförs, och
f) bestämmelserna i reglerna 4, 5 och 6 följs, om de är tillämpliga.”

60. Så som jag tidigare har påpekat utgör möjligheten att styrka utgifter med ”bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde” ett undantag som får bara får tillämpas när det inte är möjligt att inkomma med kvitterade fakturor. En sådan tolkning som den italienska regeringen föreslår är inte förenlig med artikel 32 i förordning nr 1260/1999 eller med punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000.

61. Möjligheten att styrka att en fastighet har uppförts med egna medel med hjälp av ett intyg om värdet av bidraget som utfärdats av en oberoende behörig fackman eller ett behörigt officiellt organ, skapar möjligheter att dubbelräkna utgifter eller begå bedrägeri vid styrkandet av utgifter för att erhålla stöd från unionens strukturfonder.

62. Så som kommissionen har gjort gällande begränsar en sådan tolkning också på ett omotiverat sätt möjligheten att uppvisa ”bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde” till sådana underlag som utfärdas av fackmän eller officiella revisionsorgan. Ett sådant krav föreskrivs bara i punkt 1.6 d i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 för tillhandahållande av mark eller fastighet och det tillämpas inte för de övriga in-naturabidragen. Jag ser inget skäl att utsträcka detta krav till att omfatta bidrag med egna medel från den som utför bygg- och anläggningsarbeten som erhåller finansiering från unionens strukturfonder.

63. De principer om sund ekonomisk förvaltning och ersättning för kostnader som gäller för unionen inom detta område, talar för att den tolkning som den italienska regeringen förespråkar inte ska godtas.

3. Den tredje tolkningsfrågan

64. Den hänskjutande domstolen vill veta om förordning nr 1685/2000 utgör hinder för en nationell och regional lagstiftning samt de senare antagna administrativa genomförandebestämmelserna där det för det fall att stödmottagaren beviljas stöd i syfte att uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare fastställs ett system om den offentliga myndighetens granskning av den stödberättigande utgiften som omfattar

– en förhandskvantifiering av bygg- och anläggningsarbetena på grundval av regionala tariffer för offentliga bygg- och anläggningsarbeten samt, vad gäller de utgiftsposter som inte specificeras i dessa tariffer, de gällande marknadspriserna bekräftade i ett sakkunnigutlåtande från konstruktören,

– en ”efterhandsredovisning som inbegriper inlämnande av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena bestående av byggdagboken och bokföringsboken, vederbörligen signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren”, samt

– granskning och bekräftelse av det utförda arbetet med utgångspunkt i de enhetspriser som nämns i de regionala tarifferna, vilka ska utföras en besiktningskommitté som har utnämnts av den behöriga regionala myndigheten.

65. Till att börja med ska jag behandla frågan, så som den är formulerad, i ett allmänt perspektiv, det vill säga utan hänsyn till de särskilda omständigheterna kring det stöd som beviljats Eurocostruzioni. Därefter ska jag göra en bedömning av omständigheterna kring stödet, för att ge den hänskjutande domstolen ett så användbart svar som möjligt.

a) Huruvida den nationella regeln generellt sett är förenlig med förordning nr 1685/2000

66. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning, tycks den metod för kontroll av utgifterna som beskrivs i den tredje tolkningsfrågan inte bygga direkt på en nationell eller regional lag utan på beslutet att bevilja stödet. [29]

67. För att kunna avgöra om det systemet är förenligt med förordning nr 1685/2000 behöver man känna till det exakta innehållet i de två dokument (det vill säga ”byggdagboken och bokföringsboken”) [30] som krävs för att styrka byggkostnaderna, när det är en stödmottagare som använder sig av sina egna medel som bär dessa kostnader.

68. Vid första anblicken kan jag hålla med kommissionen och Regione Calabria om att de två dokumenten inte i sig har ett motsvarande bevisvärde som en faktura.

69. Om byggdagboken och bokföringsboken bara innehåller en redovisning av hur det går i arbetets olika faser [31] och det enbart är därför som de är ”signerade på alla sidor” av byggchefen och stödmottagaren, är de inte tillräckliga för att på vederbörligt vis styrka kostnaderna för hela uppförandet av hotellet.

70. Om ”bokföringsboken” däremot på ett tillförlitligt och detaljerat sätt visar de utgifter som stödmottagaren har haft för exempelvis medarbetarnas löner eller byggnadsmaterial, och andra liknande utgifter, anser jag att man utan vidare kan beteckna denna *bokföringsbok* som ett underlag med motsvarande bevisvärde som en faktura.

71. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva dessa omständigheter och på grundval av sin bedömning avgöra i vilken mån dessa två redovisningsdokument kan ge en rättvisande bild av stödmottagarens utgifter, om det objektivt sett inte är möjligt att utfärda kvitterade fakturor.

72. Vad beträffar den kontroll som besiktningskommittén som har utnämnts av den regionala myndigheten ska göra av de arbeten som utförts enbart på grundval av en på förhand fastställd taxa, anser jag inte att det är en lämplig metod för att i ett enskilt fall kontrollera om utgifterna i själva verket överensstämmer med dem som finns i taxan, som generella beräkningsparametrar.

b) Konkret styrkande av Eurocostruzionis utgifter

73. Den hänskjutande domstolen tycks godta att Eurocostruzioni faktiskt utförde de bygg- och anläggningsarbeten (ett hotell i Rossano) som finansierats i enlighet med det godkända projektet och att de uppfyllde de kvantitativa och kvalitativa kraven i det. Den utesluter således att det fanns brister i utförandet eller att det skett ett bedrägeri i samband med genomförandet av ett projekt som medfinansierades av strukturfonderna.

74. Enligt de uppgifter som föreligger i målet genomfördes de bygg- och anläggningsarbeten som beviljats stöd och dessutom fick Eurocostruzioni de medel som var avsedda för inredning, eftersom företaget uppvisade kvitterade fakturor för inköpet av den, i enlighet med utlysningen av den 14 maj 2002 och beslutet om beviljande av den 20 april 2004.

[29] Detta framgår av punkt 3.6 i beslutet att begära förhandsavgörande.

[30] I det italienska originalet ”libretto delle misure” och ”registro della contabilità”.

[31] Detta tycks appellationsdomstolen antyda i sin dom av den 27 oktober 2014.

75. Den hänskjutande domstolens tvivel rör styrkandet av byggherrens övriga utgifter, till följd av att denne som nämnts uppförde fastigheten med egna material, hjälpmedel och medarbetare. Vad beträffar dessa utgifter inkom Eurocostruzioni inte med några kvitterade fakturor.

76. Jag anser att det första som måste klarläggas är om det över huvud taget var möjligt att styrka de utgifterna genom kvitterade fakturor, vilket Regione Calabria har gjort gällande.

77. Om det inte var möjligt att utfärda kvitterade fakturor, var det enligt artikel 32 i förordning nr 1260/1999 och punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, i undantagsfall, möjligt att styrka utgifterna genom bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde. [32]

78. De dokument som innehöll den granskning och bekräftelse av det utförda arbetet som hade gjorts av den besiktningskommitté som den regionala myndigheten hade utsett, styrker som jag tidigare nämnt inte utgifterna i tillräcklig mån om de bara bygger på uppskattningar på grundval av en standardtaxa som inte har något direkt objektivt samband med de utgifterna utan med generella parametrar.

79. De dokumenten ger därför inte i sig en rättvisande bild av de insatser som verkligen har genomförts. De återspeglar inte det mervärde som företaget har tillfört projektet och de utesluter inte risken för dubblering.

80. Avslutningsvis finns det skäl att erinra om att det i artikel 8 i utlysningen av den 14 maj 2002 (till vilken appellationsdomstolen hänvisar i den avslutande delen av sin dom av den 27 oktober 2014) angavs att utgifter för interna beställningar av (bygg)processer samt utgifter som inte är kapitaliserade och kontantbetalningar inte var stödberättigande.

V. Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) på följande vis:

Artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna och punkt 2.1 i Regel 1 i bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna, ska tolkas på så sätt

a) att den som huvudregel medger att utgifter styrks genom kvitterade fakturor och i undantagsfall, om det är omöjligt att inkomma med sådana fakturor, genom bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde, även när stödmottagaren har uppfört en fastighet med egna material, hjälpmedel och medarbetare,

b) att begreppet ”bokföringsunderlag med motsvarande bevisvärde” omfattar de dokument som är tillåtna enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där arbete utförs, när de är ägnade att ge en rättvisande bild av de faktiska utgifterna,

[32] Jag hänvisar till punkterna 69–71 i detta förslag till avgörande.

c) att underlag som bara innehåller byggdagboken och bokföringsboken inte kan anses vara bokföringsunderlag som har ett motsvarande bevisvärde som kvitterade fakturor, såvida de inte gör det möjligt att på ett tillförlitligt och detaljerat sätt identifiera utgifter för medarbetarnas löner eller för byggnadsmaterial, och andra liknande utgifter, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva,

d) att en bekräftelse av det utförda arbetet som gjorts av en besiktningskommitté inte styrker utgifterna i tillräcklig mån, om den bara bygger på uppskattningar enligt en standardtariff som inte har något direkt objektivt samband med dessa utgifter, utan med generella parametrar.