



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 13. oktober 2022¹

Sag C-31/21

**Eurocostruzioni Srl
mod
Regione Calabria**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – strukturfondene – medfinansiering – forordning (EF) nr. 1685/2000 – støtteberettigede udgifter – pligt til at fremlægge bevis for betaling – kvitterede fakturaer – regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi – bygge- og anlægsarbejde udført af den endelige støttemodtager i eget regi«

1. I forbindelse med denne præjudicielle forelæggelse skal Domstolen fortolke forordning (EF) nr. 1685/2000² med henblik på at klarlægge omfanget af pligten til at fremlægge kvitterede fakturaer eller, hvis dette ikke kan ske, regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi, der dokumenterer de afholdte udgifter, når modtageren af støtte, der er medfinansieret af EU's strukturfonde, har opført en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere.

¹ – Originalsprog: spansk.

² – Kommissionens forordning af 28.7.2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (EFT 2000, L 193, s. 39), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2004 af 10.3.2004 om ændring af forordning (EF) nr. 1685/2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene og om tilbagetrækning af forordning (EF) nr. 1145/2003 (EUT 2004, L 72, s. 66).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning (EF) nr. 1260/1999³

2. 35. og 43. betragtning har følgende ordlyd:

»(35) [M]edlemsstaternes decentrale iværksættelse af strukturfondenes aktioner bør give garantier med hensyn til nærmere bestemmelser for og kvaliteten af iværksættelsen, resultaterne og evalueringen heraf og den korrekte finansielle forvaltning og kontrollen heraf.

[...]

(43) [D]er bør stilles garantier for en korrekt finansiell forvaltning ved at sikre, at udgifterne er berettigede og attesterede, og ved at fastlægge betalingsbetingelser, som forudsætter, at vigtige ansvarsområder vedrørende overvågning af programmeringen, finanskontrol og anvendelse af fællesskabsretten overholdes.

[...]«

3. Artikel 30 (»Støtteberettigelse«), stk. 3, bestemmer:

»De relevante nationale regler gælder for de støtteberettigede udgifter, undtagen hvis Kommissionen, når det er nødvendigt, udarbejder fælles regler for udgifternes støtteberettigelse efter proceduren i artikel 53, stk. 2.«

4. Artikel 32 (»Betalinger«), stk. 1, tredje afsnit, er affattet således:

»Betalingen kan tage form af acontobetalinger, mellemliggende betalinger eller betalinger af restbeløb. Mellemliggende betalinger og betalinger af restbeløb vedrører allerede betalte udgifter, som skal svare til betalinger, der er afholdt af de endelige modtagere, og som er dokumenteret af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.«

5. Artikel 38 (»Generelle bestemmelser«), stk. 1, der indgår i afsnit IV, kapitel II (»Finanskontrol«), bestemmer:

»1. Med forbehold af Kommissionens ansvar for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne. I den forbindelse skal medlemsstaterne blandt andet:

[...]

c) sikre sig, at interventionerne forvaltes i overensstemmelse med alle Fællesskabets relevante retsfor skrifter, og at de midler, der stilles til deres rådighed, anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning

³ – Rådets forordning af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT 1999, L 161, s. 1).

- d) attestere, at de udgiftsanmeldelser, der forelægges Kommissionen, er nøjagtige, og sikre sig, at de er udarbejdet på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på udgiftsbilag, som kan kontrolleres

[...]«

2. Forordning nr. 1685/2000

6. Femte betragtning har følgende ordlyd:

»[...] For nogle typer foranstaltninger finder Kommissionen det nødvendigt at vedtage et fælles sæt regler for de støtteberettigede udgifter for at sikre en ensartet og retfærdig forvaltning af strukturfondene overalt i Fællesskabet. Når der vedtages en regel om en bestemt type foranstaltninger, er det ikke dermed på forhånd givet, hvilken af ovennævnte fonde der kan medfinansiere en sådan foranstaltning. Vedtagelse af sådanne regler bør – i visse tilfælde, som bør angives nærmere – ikke hindre medlemsstaterne i at anvende strengere nationale bestemmelser [...]«.

7. Følgende fremgår af regel nr. 1 (»Faktisk betalte udgifter«), punkt 2 (»Bevis for udgifter«), i bilaget (»Støttekriterier«):

»2.1. Betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere og anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, skal som hovedregel godtgøres ved kvitterede fakturaer. Hvis dette ikke kan ske, skal betalingerne godtgøres ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

[...]«

B. Italiensk ret

1. Lov nr. 59 af 15. marts 1997⁴

8. Ved denne lovs artikel 4, stk. 4, litra c), fik regionerne uddelegeret opgaven med at varetage funktioner og administrative opgaver på området for EU's regional-, struktur- og samhørighedspolitik.

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 (lov om uddelegering af regeringens funktioner og opgaver til regionale og lokale myndigheder med henblik på reformen af den offentlige forvaltning og administrativ forenkling). Denne uddelegering blev efterfølgende gennemført ved lovdekret 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), af 31.3.1998 [bestemmelser om effektivisering af foranstaltninger vedrørende offentlig støtte til virksomheder i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, litra c), i lov nr. 59 af 15.3.1997].

2. *Calabriens regionallov lov nr. 7 af 2. maj 2001*⁵

9. Artikel 31c bestemte med hensyn til det regionale operationelle program (ROP) for Calabrien 2000-2006, som blev godkendt af Europa-Kommissionen ved afgørelse K(2000) 2345 af 8. august 2000, at Regione Calabria (regionen Calabrien) skulle fremme oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder inden for industri, handel, håndværk, turisme og servicesektoren med støtte ydet i henhold til forordning (EF) nr. 70/2001⁶.

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10. Ved Giunta Regionales afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002 offentliggjorde Regione Calabria en bekendtgørelse af støtte, der var fastlagt i det regionale operationelle program (ROP) for Calabrien 2000-2006 i forbindelse med »Opgave IV – foranstaltning 4.4.b«. Denne støtte var rettet mod små og mellemstore virksomheder, der planlagde projekter inden for turismesektoren.

11. Støttebekendtgørelsens artikel 8 henviste til forordning nr. 1685/2000 »med hensyn til godkendelsen af udgifter vedrørende foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene«. Disse støtteberettigede udgifter omfattede: 1) jord, 2) bygninger og installationer, 3) inventar og udstyr, 4) projektering og undersøgelser.

12. Følgende fremgik af støttebekendtgørelsens artikel 9:

- Bygge- og anlægsarbejderne med hensyn til bygninger og installationer skulle kvantificeres med udgangspunkt i prisoversigten af 1994 (fra regionen Calabriens direktorat for offentlige bygge- og anlægsarbejder), idet priserne var forøget med 15%.
- Med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter skulle der anvendes de gældende markedspriser som vurderet af konstruktøren.

13. Ved bekendtgørelse nr. 4457 af 20. april 2004 blev der ydet tilskud til Eurocostruzioni Srl med henblik på opførelse af et hotel og tilhørende sportsanlæg i Rossano-kommunen (regionen Calabrien, Italien). Denne virksomhed opnåede således en kapitalfinansiering svarende til 47% af investeringen, hvilket betød, at virksomheden ville modtage i alt 4 918 080 EUR.

14. Følgende fremgik ifølge den forelæggende ret af bekendtgørelse nr. 4457:

- Denne bekendtgørelse angav den dokumentation, som støttemodtageren skulle fremlægge, og for så vidt angår bygge- og anlægsarbejder⁷ skulle denne dokumentation alene bestå i »regnskaberne over bygge- og anlægsarbejderne (byggedagbog og regnskabsbog, forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren)«⁸.
- Det blev præciseret (artikel 4), at størrelsen af tilskuddet til de udførte bygge- og anlægsarbejder inden for de i tilsagnsbrevet bestemte grænser skulle fastsættes »på grundlag af byggedagbogen

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 forordning af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT 2001, L 10, s. 33).

⁷ – Forstået som de bygge- og anlægsarbejder, som støttemodtageren selv havde udført.

⁸ – Forelæggelsesafgørelsen, præmis 3.6.

og regnskabsbogen med udgangspunkt i enhedspriserne ifølge artikel 9, litra b), i bekendtgørelsen om støtte efter inspektionskomitéens forudgående kontrol»⁹.

15. Eurocostruzioni udførte bygge- og anlægsarbejderne, indkøbte inventar og fremlagde byggedagbogen og regnskabsbogen for Regione Calabria, hvorefter virksomheden modtog en overensstemmelsesattest fra inspektionskomitéen efter en kontrol af bygge- og anlægsarbejderne.

16. Regione Calabria betalte 1 661 638 EUR til Eurocostruzioni, hvilket beløb svarede til udgifterne til indkøb af inventar og udstyr, som denne virksomhed havde bevist ved at fremlægge kvitterede fakturaer.

17. Eurocostruzioni fremsatte krav om betaling af restbeløbet på 1 675 762 EUR, fordi selskabet på grundlag af overensstemmelsesinspektionen var blevet bevilget et endeligt tilskud på 3 337 470 EUR netto, fraregnet forskuddet og den mellemliggende betaling på baggrund af den første statusrapport.

18. Regione Calabria afviste at betale de 1 675 762 EUR, som kravet omhandlede, fordi Eurocostruzioni ikke havde fremlagt kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi i overensstemmelse med regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, som bekendtgørelsen om støtte af 14. maj 2002 henviste til¹⁰.

19. Eurocostruzioni indgav anmodning om betalingspåkrav ved Tribunale di Catanzaro (retten i Catanzaro, Italien), hvilken anmodning denne ret imødekom ved dom af 4. april 2012.

20. Regione Calabria iværksatte appel til prøvelse af dommen i første instans ved Corte d'Appello di Catanzaro (appeldomstolen i Catanzaro, Italien).

21. Ved dom af 27. oktober 2014 gav appeldomstolen Regione Calabria medhold, idet denne domstol fastslog følgende:

- Der skulle ikke foretages nogen kontrol af, at Eurocostruzioni reelt havde udført bygge- og anlægsarbejderne, fordi den kompetente inspektionskomité havde afgivet en positiv udtalelse, og Regione Calabria ikke havde fremsat indsigelser vedrørende de udførte bygge- og anlægsarbejder.
- På trods af dette var udbetaling af tilskuddet ifølge udbudsbekendtgørelsen, som henviste til forordning nr. 1685/2000, imidlertid betinget af fremlæggelsen af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi, selv om bygge- og anlægsarbejderne var blevet udført i eget regi af støttemodtageren.
- De af Eurocostruzioni indgivne dokumenter var nødvendige, men ikke tilstrækkelige i fraværet af de nævnte fakturaer, idet der ikke var blevet fremlagt beviser for den reelle betaling af pengesummer svarende til omfanget af de udførte bygge- og anlægsarbejder til de oplyste priser.
- Eurocostruzioni skulle for så vidt angår de i eget regi udførte bygge- og anlægsarbejder fremlægge passende regnskabsdokumenter, der kunne godtgøre de afholdte udgifter (indkøb af

⁹ – Ibidem.

¹⁰ – Artikel 2 (»Procedure og referencelovgivning«) i denne bekendtgørelse henviste specifikt til forordning nr. 1260/1999 og nr. 1685/2000.

materialer, leje af udstyr, betalinger til ansatte, underentrepriser og oplysning om anvendt arbejdskraft).

22. Den 27. oktober 2015 iværksatte Eurocostruzioni kassationsappel ved den forelæggende ret, hvori virksomheden bl.a. påberåbte sig en tilsidesættelse af forordning nr. 1685/2000.

23. I sin kassationsappel anførte Eurocostruzioni følgende:

- Eftersom regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 indeholder formuleringen »som hovedregel«, kræver den ikke fremlæggelse af udtømmende dokumentation for betaling, men fastlægger derimod blot et generelt princip.
- Regione Calabrias afslag på tilskud på grundlag af forordning nr. 1685/2000 udgør en tilsidesættelse af princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom virksomheden havde udført de planlagte bygge- og anlægsarbejder og havde fremlagt de regnskabsdokumenter, som tilsagnsbrevet krævede.

24. I denne forbindelse har Corte suprema di Cassazione (kassationsdomstol, Italien) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Foreskriver [...] forordning (EF) nr. 1685/2000 [...] og navnlig bestemmelserne i bilaget, regel nr. 1, punkt [2.1], hvad angår »bevis for udgifter«, [...] at betalinger foretaget af de endelige støttemodtagere nødvendigvis skal godtgøres ved kvitterede fakturaer, selv hvis støttemodtageren bevilges tilskud til opførelsen af en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, eller kan der findes andre undtagelser ud over den udtrykkeligt fastsatte, hvorefter der i mangel af kvitterede fakturaer skal fremlægges »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«?
- 2) Hvad er den korrekte fortolkning af ovennævnte udtryk »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«?
- 3) Er forordningens ovennævnte bestemmelser især til hinder for en national og regional lovgivning samt de efterfølgende administrative gennemførelsesforanstaltninger, der for det tilfælde, at støttemodtageren bevilges tilskud til opførelsen af en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, fastsætter et system vedrørende den offentlige myndigheds kontrol af den støtteberettigede udgift, der omfatter
 - a) forudgående kvantificering af bygge- og anlægsarbejderne på grundlag af en regional prisoversigt vedrørende offentlige bygge- og anlægsarbejder samt, med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter, de gældende markedspriser [som vurderet af] konstruktøren
 - b) indsendelse af regnskabsrapport, som inkluderer fremlæggelse af regnskaberne for bygge- og anlægsarbejderne bestående i byggedagbogen og regnskabsbogen, forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren, samt kontrol og bekræftelse af det udførte arbejde med udgangspunkt i de i led a) oplyste enhedspriser foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité?»

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

25. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 19. januar 2021.

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af Eurocostruzioni, Regione Calabria, den italienske regering og Europa-Kommissionen.

27. Domstolen har ikke anset det for nødvendigt at afholde et retsmøde, men har anmodet parterne om skriftligt at tage stilling til den italienske regerings argumenter med hensyn til formuleringen »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«, hvilket de har gjort.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

28. Tvisten drejer sig om at afklare, hvorvidt en økonomisk aktør, der har opført en bygning med egne midler (materialer, udstyr og arbejdskraft), kan bevise de udgifter, som vedkommende har afholdt, ved hjælp af »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi [som en faktura]«, når sidstnævnte: a) består af byggedagbogen og regnskabsbogen, b) er forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren, c) indeholder en angivelse af udgifterne ifølge enhedspriser fra en standardskala, idet priserne var forøget med 15%. Det skal desuden tages i betragtning, at myndighedens tjenestegrene kontrollerede og bekræftede de af støttemodtageren udførte arbejder.

29. Inden afgørelsen af denne tvist bør der indledningsvis foretages en præcisering. Såfremt det godtgøres, at der er sket en tilsidesættelse af de beviskrav, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse her¹¹, skal det beløb, som Eurocostruzioni har fremsat krav om, der er medfinansieret af midler fra EU's strukturfonde (til Italien) inden for rammerne af det regionale operationelle program, ikke betales.

30. Således som Kommissionen har anført, er denne omstændighed ikke til hinder for, at Eurocostruzioni kan have ret til betaling af det beløb, som virksomheden har ansøgt om, hvis den forelæggende ret er af den opfattelse, at den italienske lovgivning beskytter denne virksomhed, som, ud over at opføre hotellet, overholdt reglerne for regnskabsdokumentation, der er fastlagt i de bestemmelser, som tildelingen af støtte var underlagt¹².

31. I så fald kan betalingen til Eurocostruzioni debiteres det nationale budget, men ikke Unionens budget.

¹¹ – Nærmere bestemt artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999 og regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000.

¹² – Nærmere bestemt bestemmelserne i Giunta Regionales afgørelse af 14.5.2002 og i tilsagnsbrevet af 20.4.2004. Eurocostruzioni argumenter med hensyn til tilsidesættelsen af princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan i så fald gøres gældende i forhold til italiensk ret, og dette lands domstole skal i givet fald tage stilling til disse.

B. Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

32. Ifølge Regione Calabria bør det første præjudicielle spørgsmål afvises, fordi det for den forelæggende ret ikke er blevet gjort gældende, at forordning nr. 1685/2000 finder anvendelse, og at denne ret ikke af egen drift inddrage denne på grund af kendetegnene ved den sag (kassationsappel), som er indbragt for den. På denne baggrund er det ikke blevet godtgjort, at tvisten har forbindelse med forordning nr. 1685/2000, og der er ikke gjort rede for grundene til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

33. Denne indsigelse kan ikke tiltrædes. Det fremhæves i forelæggelsesafgørelsen, at tvisten netop drejer sig om pligten til at bevise Eurocostruzioni udgifter, eftersom virksomheden er en endelig modtager af støtte, der er medfinansieret af EU's strukturfonde. Således finder forordning nr. 1685/2000 anvendelse, således som Regione Calabria selv har anerkendt i sit skriftlige indlæg (punkt 12). Den forelæggende ret har i sin forelæggelsesafgørelse forklaret, hvorfor den har behov for en fortolkning af denne forordning. Det tilkommer kun den nævnte ret at afgøre, hvorvidt den kan introducere dette vurderingselement i en kassationsappel.

34. Regione Calabria er ligeledes af den opfattelse, at det tredje præjudicielle spørgsmål bør afvises, fordi den forelæggende ret har undladt at forklare forbindelsen mellem forordning nr. 1685/2000 og den »nationale lovgivning« eller den »regionale lovgivning«, som den har henvist til på en ufuldstændig måde. Med hensyn til sidstnævnte lovgivning og Giunta Regionales afgørelse af 14. maj 2002 er deres indhold mere omfattende, end det fremgår af forelæggelsesafgørelsen.

35. Denne indsigelse kan også forkastes. Det tilkommer den forelæggende ret at redegøre for omfanget af de relevante nationale bestemmelser og deres forbindelse med EU-retten. I denne sag har den forelæggende ret beskrevet den nationale og regionale lovgivningsmæssige ramme på en kortfattet, men tilstrækkelig måde og har henvist til bekendtgørelsen om støtte og tilsagnsbrevet med hensyn til det af Regione Calabrias ydede tilskud. Denne lovgivningsmæssige rammes forbindelse med EU-retten fremgår af forelæggelsesafgørelsen¹³.

1. Det første præjudicielle spørgsmål

36. Det omtvistede tilskud blev bevilget den 20. april 2004. På denne baggrund finder forordning nr. 1260/1999 (grundforordning)¹⁴ og forordning nr. 1685/2000 (gennemførelsesforordning)¹⁵, som ændret ved forordning nr. 448/2004, som fandt anvendelse fra den 5. juli 2003 og fra den 5. august 2000 med hensyn til nogle bestemmelser, anvendelse på beviset for udgifterne.

¹³ – De betragtninger, som jeg anfører i forbindelse med undersøgelsen af realiteten med hensyn til det tredje præjudicielle spørgsmål, er ikke til hinder for disse betragtninger.

¹⁴ – Denne basisretsakt blev erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11.7.2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25), som blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s. 320).

¹⁵ – Denne retsakt blev erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EUT 2006, L 371, s. 1), som er blevet ændret ved flere lejligheder.

37. Begge forordninger bestemmer med hensyn til subsidiaritetsprincippet, at »[d]e relevante nationale regler gælder for de støtteberettigede udgifter, undtagen hvis Kommissionen, når det er nødvendigt, udarbejder fælles regler for udgifternes støtteberettigelse [...]«¹⁶.

38. Kommissionen, som benyttede sig af denne mulighed, indførte fælles regler om støtteberettigede udgifter gennem forordning nr. 1685/2000¹⁷. I henhold til denne forordning skal medlemsstaterne overholde den fælles ordning for bevis, der er fastlagt i forordning nr. 1685/2000, medmindre de undtagelsesvis vælger at anvende en strengere national ordning.

39. Den forelæggende ret har ikke anført, at den italienske stat skulle have indført en strengere national ordning, hvilket dette lands regering har bekræftet¹⁸. Derfor er beviset for de af Eurocostruzioni afholdte udgifter omfattet af forordning nr. 1685/2000.

40. Som nævnt ønsker den forelæggende ret med sit første præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000

- kræver, at betalinger foretaget af de endelige støttemodtagere, som har opført en bygning ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, nødvendigvis skal bevises ved kvitterede fakturaer
- eller om den under de samme omstændigheder, i hvilken forbindelse den pågældende støttemodtager ikke kan fremlægge kvitterede fakturaer, tillader, at der fremlægges regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

41. Artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 sonder mellem den finansielle forvaltning af acontobetalinger¹⁹ på den ene side og af mellemliggende betalinger og betalinger af restbeløb på den anden side. For så vidt angår sidstnævnte bestemmer nævnte artikels stk. 1, tredje afsnit, at de »vedrører allerede betalte udgifter, som skal svare til betalinger, der er afholdt af de endelige modtagere, og som er dokumenteret af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.

42. Således kræver betalinger af saldoen (som gør sig gældende for de betalinger, som Eurocostruzioni har fremsat krav om i den foreliggende sag) forudgående regnskabsdokumentation for de udgifter, som støttemodtageren faktisk har afholdt.

43. Samme krav fremgår af regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, der finder anvendelse på operationer, der medfinansieres af strukturfondene, hvis ordlyd jeg allerede har gengivet og her fremhæver: »Betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere og

¹⁶ – Artikel 30, stk. 3, i forordning nr. 1260/1999. Følgende fremgår af 41. betragtning til denne forordning: »[U]d fra subsidiaritetsprincippet bør de relevante nationale bestemmelser gælde for støtteberettigede udgifter, indtil der vedtages fællesskabsbestemmelser, der kan fastlægges af Kommissionen, når de skønnes nødvendige for at garantere en ensartet og rimelig anvendelse af strukturfondene i Fællesskabet.«

¹⁷ – Følgende fremgår af femte betragtning til denne forordning: »[...] For nogle typer foranstaltninger finder Kommissionen det nødvendigt at vedtage et fælles sæt regler for de støtteberettigede udgifter for at sikre en ensartet og retfærdig forvaltning af strukturfondene overalt i Fællesskabet [...]. Vedtagelse af sådanne regler bør – i visse tilfælde, som bør angives nærmere – ikke hindre medlemsstaterne i at anvende strengere nationale bestemmelser.«

¹⁸ – Punkt 28 i den italienske regerings skriftlige indlæg.

¹⁹ – Artikel 32, stk. 2, bestemmer, at Kommissionen betaler et acontobeløb til betalingsmyndigheden, når den første forpligtelse indgås, som andrager 7% af fondenes deltagelse i den pågældende intervention. Naturligvis kan dette acontobeløb udbetales, uden at der kræves nogen form for regnskabsdokumentation for modtagerens udgifter. Jf. i denne retning dom af 24.11.2005, Italien mod Kommissionen (C-138/03, C-324/03 og C-431/03, EU:C:2005:714, præmis 47-49, herefter »dommen i sagen Italien mod Kommissionen«).

anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, skal som hovedregel godtgøres ved kvitterede fakturaer. Hvis dette ikke kan ske, skal betalingerne godtgøres ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.«

44. Ordlyden af de to nævnte bestemmelser giver ikke anledning til tvivl:

- *Hovedreglen* er, at støttemodtageren skal bevise udgifterne ved kvitterede fakturaer.
- *Undtagelsen* er, at når et bevis for udgifterne ved kvitterede fakturaer »ikke kan ske«, kan [dette] ske ved »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«. Sidstnævnte mulighed er som nævnt en undtagelse og skal derfor undergives en streng fortolkning.

45. Den sammenhæng, som disse to bestemmelser indgår i, peger i samme retning. Dette fremgår af 43. betragtning til forordning nr. 1260/1999²⁰, som taler for en restriktiv fortolkning af regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000.

46. Målet om en korrekt økonomisk forvaltning, der ligger til grund for forvaltningen af strukturfondene²¹, understøtter denne fortolkning. I henhold til artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999 er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne, og de foranstaltninger, som de træffer i denne henseende, indebærer, at de skal

- »c) sikre sig, at interventionerne forvaltes i overensstemmelse med alle Fællesskabets relevante retsforskrifter, og at de midler, der stilles til deres rådighed, anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning
- d) attestere, at de udgiftsanmeldelser, der forelægges Kommissionen, er nøjagtige, og sikre sig, at de er udarbejdet på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på *udgiftsbilag, som kan kontrolleres*« (min fremhævelse).

47. Domstolen har fastslået, at den ordning, der er indført ved artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 og ved regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, er baseret på princippet om refusion af udgifter, der er berettigede og attesterede²².

48. Den omstændighed, at støttemodtageren har opført bygningen med egne midler, fritager ikke den pågældende fra den ordning for bevis, der er indført ved forordning nr. 1260/1999 og nr. 1685/2000.

²⁰ – »[...] der bør stilles garantier for en korrekt finansiell forvaltning ved at sikre, at udgifterne er berettigede og attesterede [...]«.

²¹ – Jf. 35. og 43. betragtning til forordning nr. 1260/1999.

²² – Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 44-46. Det fremgår af sidstnævnte præmis, at »det i princippet er en betingelse for, at nationale organers faktisk afholdte udgifter berettiger til støtte fra strukturfondene, at Kommissionens tjenestegrene forelægges bevis for, at udgifterne er afholdt i forbindelse med det af Den Europæiske Union finansierede projekt. Et sådant bevis kan bestå af kvitterede fakturaer eller, hvis dette ikke er muligt, af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.

49. Hvis det for støttemodtageren, fordi denne har udført byggeriet med egne midler uden bistand fra tredjemand, er umuligt at fremlægge fakturaer, der godtgør opførelsen af en bygning – det tilkommer den kompetente nationale ret at afklare spørgsmålet, om dette er umuligt – skal den pågældende under alle omstændigheder bevise de udgifter, som denne har afholdt, ved hjælp af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi som kvitterede fakturaer²³.

50. Der findes således ikke en mellemvej. Artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 og regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 tillader ikke andre former for bevis for udgifter end kvitterede fakturaer eller, såfremt det er umuligt at fremskaffe sådanne fakturaer, regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi. Dette er også tilfældet, når støttemodtageren har opført en bygning ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere.

51. En anden sag er, om disse regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi kan omfatte de dokumenter, som navnlig har været genstand for tvisten i denne sag. Det tredje præjudicielle spørgsmål omhandler disse dokumenter.

2. Det andet præjudicielle spørgsmål

52. Det andet spørgsmål drejer sig om betydningen af udtrykket »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«, som anvendes – men ikke defineres – i forordning nr. 1260/1999 og nr. 1685/2000. Betydningen af dette udtryk fremgår heller ikke af de forordninger, der har erstattet de to nævnte forordninger.

53. Ifølge Kommissionen omhandler dette udtryk det bevis for betaling, som Kommissionen selv anerkender og accepterer, når det i henhold til en medlemsstats skatte- og regnskabsmæssige bestemmelser ikke er muligt at udstede en faktura for en udbetaling af penge²⁴.

54. Efter Kommissionens opfattelse skal der være tale om ægte og troværdige beviser, der ligesom kvitterede fakturaer er i stand til at bevise, at de afholdte udgifter rent faktisk er blevet afholdt²⁵.

55. Jeg er enig med Kommissionen i, at denne form for bevis for udgifter (dvs. forudsat at det er umuligt at tilvejebringe kvitterede fakturaer) kan ske ved hjælp af regnskabsdokumenter, som accepteres i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning, når disse er i stand til at give et retvisende billede af de faktisk afholdte udgifter.

²³ – Kommissionen er af den opfattelse, at støttemodtageren i et tilfælde som dette kunne have fremlagt beviser for udgifterne, f.eks. ved hjælp af fakturaer for køb af materialer eller lønsedler til byggearbejderne. Støttemodtageren kunne ligeledes have fremlagt regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi vedrørende udgifter, med hensyn til hvilke den pågældende umuligt kan råde over fakturaer, f.eks. bidrag i form af naturalydelser eller udgifter i forbindelse med afskrivninger på aktiver, der er blevet benyttet i forbindelse med udførelsen af arbejdet.

²⁴ – På momsområdet bestemmer Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1), at fakturaer kan anvendes som et middel til at opnå momsfradrag, og regulerer nogle af de elementer og kendetegn, som disse fakturaer skal besidde, selv om direktivet i øvrigt henviser til medlemsstaternes lovgivninger. Jf. bl.a. dom af 15.9.2016, Senatex (C-518/14, EU:C:2016:691, præmis 28 og 29), af 21.11.2018, Vădan (C-664/16, EU:C:2018:933, præmis 39 og 40), og af 11.11.2021, Ferimet (C-281/20, EU:C:2021:910, præmis 26-28).

²⁵ – Kommissionens beslutning 97/324/EF af 23.4.1997 om ændring af beslutningerne om godkendelse af fællesskabsstøtterammerne, de samlede programmeringsdokumenter og fællesskabsinitiativerne til fordel for Irland (Kun den engelske udgave er autentisk) (EFT 1997, L 146, s. 15).

»Faktablad nr. 4 [...] Redegørelse for begrebet faktisk påløbne omkostninger [...]

3. I tilfælde, hvor udfærdigelse af en faktura ikke er relevant efter de nationale skatte- og regnskabsbestemmelser, forstås ved »regnskabsbilag« ethvert dokument, som fremlægges som godtgørelse af, at den bogførte post giver et retvisende billede af den faktiske transaktion i overensstemmelse med de gældende bestemmelser for regnskabsføring.

[...]«

56. Disse dokumenter omfatter bl.a.:

- regnskabsbilag, der godtgør anvendelsen af en procentdel af de generelle udelelige udgifter, bidrag i form af naturalydelse eller afskrivningsomkostninger²⁶; disse tre elementer kan ikke faktureres direkte på et projekt og skal tilskrives projektet indirekte
- dokumenter, der godtgør lønninger til de arbejdstagere, der har deltaget i udførelsen af projektet, samt for den forholdsmæssige del af de generelle afholdte udgifter (leje, lys, varme eller telekommunikation)²⁷.

57. Den italienske regering har imidlertid foreslået en mere vidtgående fortolkning af det begreb, der er omtvistet her, hvorefter dette begreb kan omfatte de tilfælde, hvor et bygge- og anlægsarbejde eller et projekt er udført med egne midler. Den italienske regering har anført følgende:

- En fakturas bevisværdi skyldes, at den er blevet udstedt af en person, der har en anden interesse end den person, der fremlægger fakturaen med henblik på at bevise en udgift.
- Hvis denne logik anvendes på regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi, er det kun regnskabsdokumenter, der indeholder tredjeparts attester, der kan accepteres som sådanne dokumenter. Begrebet ville derfor blive »alt for vidtrækkende og vanskeligt at anvende« på udgifter afholdt af en bygherre, der udfører et bygge- og anlægsarbejde med egne midler.
- For at løse dette problem kunne der henvises til regel nr. 1, punkt 1.7, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, som omhandler bevis for bidrag i naturalier²⁸.
- På denne måde ville de egne midler, som en bygherre har anvendt, kunne bevises på samme måde som bidrag i naturalier, forudsat at deres værdi attesteres af en uafhængig kvalificeret skønsmænd eller et behørigt autoriseret officielt organ.

58. Domstolen har anmodet sagens parter og Kommissionen om at tage stilling til den fortolkning, som den italienske regering har foreslået. Nedenfor følger svarene på denne anmodning:

- Ifølge Eurocostruzioni er denne fortolkning acceptabel. En forudgående kvantificering af bygge- og anlægsarbejderne på grundlag af en regional prisoversigt og indsendelse af

²⁶ – Jf. i artikel 68 i forordning nr. 1303/2013 om godtgørelse af indirekte omkostninger og samme forordnings artikel 69 om godtgørelse af naturalydelse i form af levering af bygge- og anlægsarbejder, varer, tjenesteydelser og jord og fast ejendom, for hvilke ingen kontantbetalinger dokumenteret ved fakturaer eller dokumenter med en tilsvarende bevisværdi er foretaget, samt afskrivningsomkostninger.

²⁷ – Det fremgår af regel nr. 1, punkt 1.8, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, at »[i]ndirekte omkostninger er støtteberettigede udgifter, hvis de er baseret på faktiske omkostninger ved gennemførelsen af den operation, der medfinansieres af strukturfondene, og fordeles pro rata på operationen efter en behørigt velbegrundet fair og rimelig metode«.

²⁸ – Det følger af regel nr. 1, punkt 1.7, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 at »[b]idrag i naturalier er støtteberettigede udgifter under forudsætning af:

- a) at de består i tilrådighedsstillelse af jord eller fast ejendom, udstyr eller materialer, forskning eller specialiserede arbejdsydelse eller ulønnet frivilligt arbejde
- b) at de ikke består i finansieringstekniske foranstaltninger som omhandlet i regel 8, 9 og 10
- c) at deres værdi kan vurderes og kontrolleres uafhængigt
- d) at værdien, når der er tale om tilrådighedsstillelse af jord eller fast ejendom, attesteres af en uafhængig kvalificeret skønsmænd eller et behørigt autoriseret officielt organ
- e) at værdien af arbejdet, når der er tale om ulønnet arbejde, fastsættes med udgangspunkt i den tid, der er brugt, og den normale time- og dagløn for dette arbejde
- f) bestemmelserne i regel 4, 5, og 6 overholdes, hvor disse gælder«.

regnskabsrapport, som inkluderer fremlæggelse af regnskaberne for bygge- og anlægsarbejderne (byggedagbogen og regnskabsbogen), udgør dokumentation, der kan underkastes uafhængig regnskabsrevision og vurdering, som i denne sag blev foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité. Denne komité kan anses for en uafhængig kvalificeret skønsmand eller et behørigt autoriseret officielt organ som omhandlet i regel nr. 1, punkt 1.7, litra d), i bilaget til forordning nr. 1685/2000.

- Regione Calabria har forkastet denne fortolkning. Efter regionens opfattelse kræver en analog anvendelse af bevis for bidrag i naturalier på egne midler, som en bygherre har anvendt, en regnskabsmæssig kontrol foretaget af en uafhængig kvalificeret skønsmand eller et behørigt autoriseret officielt organ. En sådan kontrol er kun mulig, hvis bygherren råder over dokumentation for udgifterne, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.
- Kommissionen er også uenig i den fortolkning, som den italienske regering har foreslået, eftersom den begrænser muligheden for at betegne dokumenter som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« til dokumenter, der stammer fra eksterne kontrolorganer med attesteringsbeføjelser, hvilket udgør en ubegrundet restriktion.

59. Jeg er af den opfattelse, at den fortolkning, som den italienske regering har foreslået, gør den ordning for godtgørelse, som er fastlagt i regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, alt for fleksibel. I samme retning anvendes i henhold til nævnte fortolkning ikke restriktive, men derimod udvidende fortolkningskriterier med henblik på at anvende den omtvistede undtagelse.

60. Muligheden for at bevise udgifter ved hjælp af »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« udgør som nævnt en undtagelse, som kun kan anvendes, når det ikke er muligt at fremlægge behørigt kvitterede fakturaer. En fortolkning som den af den italienske regering foreslåede er ikke i overensstemmelse med artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 og regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000.

61. Muligheden for at bevise udførelsen af et bygge- og anlægsarbejde med egne midler ved hjælp af en attestering af bidragets værdi foretaget af en uafhængig kvalificeret skønsmand eller et behørigt autoriseret officielt organ ville give mulighed for overlapning ved beregningen af udgifter eller risiko for svig i forbindelse med det bevis, der kræves for at modtage penge fra EU's strukturfonde.

62. Som Kommissionen har anført, indebærer denne fortolkning i øvrigt en uretmæssig begrænsning af muligheden for at fremlægge »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« til dokumenter, der er udstedt af skøns mænd eller af officielle organer, der foretager en regnskabsmæssig kontrol. Et lignende krav er alene fastlagt i regel nr. 1, punkt 1.7, litra d), i bilaget til forordning nr. 1685/2000 med hensyn til tilrådighedsstillelse af jord eller fast ejendom og finder ikke anvendelse på de øvrige bidrag i naturalier. Jeg kan ikke se nogen grund til at udvide denne begrænsning, således at den omfatter bidrag, der ydes med egne midler fra bygherrer på bygge- og anlægsarbejder, som er finansieret med midler fra EU's strukturfonde.

63. Princippet om korrekt finansiel forvaltning og princippet om refusion af udgifter, der gælder i Unionen på dette område, taler for, at den af den italienske regering foreslåede fortolkning forkastes.

3. *Det tredje præjudicielle spørgsmål*

64. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om forordning nr. 1685/2000 er til hinder for en national og regional lovgivning samt de efterfølgende administrative foranstaltninger, der for det tilfælde, at støttemodtageren bevilges tilskud til opførelsen af en bygning ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, fastsætter et system til kontrol af udgifter, der omfatter:

- forudgående kvantificering af bygge- og anlægsarbejderne på grundlag af en regional prisoversigt vedrørende offentlige bygge- og anlægsarbejder samt, med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter, de gældende markedspriser som vurderet af konstruktøren
- »indsendelse af regnskabsrapport, som inkluderer fremlæggelse af regnskaberne for bygge- og anlægsarbejderne bestående i byggedagbogen og regnskabsbogen, forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren«, samt
- kontrol og bekræftelse af det udførte arbejde med udgangspunkt i de i den regionale prisoversigt oplyste enhedspriser foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité.

65. Jeg vil først behandle dette spørgsmål generelt, dvs. uden at tage højde for de særlige kendetegn ved det tilskud, som Eurocostruzioni blev bevilget, og efterfølgende undersøge de nærmere detaljer ved dette tilskud med henblik på at give den forelæggende ret et så nyttigt svar som muligt.

a) Den nationale regels abstrakte forenelighed med forordning nr. 1685/2000

66. Med forbehold af den bedømmelse, som den forelæggende ret foretager, synes den metode til kontrol af udgifter, som den har beskrevet i det tredje præjudicielle spørgsmål, ikke at stamme direkte fra en national eller regional lov, men derimod fra tilsagnsbrevet²⁹.

67. Problemet ved afklaringen af, om denne ordning er i overensstemmelse med forordning nr. 1685/2000, er, at dette kræver et nøje kendskab til indholdet af de dokumenter (nærmere bestemt »byggedagbogen og regnskabsbogen«)³⁰, der kræves for at bevise byggeomkostningerne, når byggeriet er opført med bygherrens egne midler.

68. Ved første øjekast er jeg enig med Kommissionen og Regione Calabria i, at disse to dokumenter i sig selv ikke har en tilsvarende bevisværdi som en faktura.

69. Hvis byggedagbogen og regnskabsbogen blot beskriver udviklingen i de forskellige faser af arbejdet³¹ og kun med henblik herpå er »påtegnet på hver side« af byggelederen og støttemodtageren, er de ikke tilstrækkelige til at udgøre en behørig dokumentation for pengeværdien af hele opførelsen af hotellet.

²⁹ – Dette fremgår af forelæggelsesafgørelsens præmis 3.6.

³⁰ – »Libretto delle misure« og »registro della contabilità« i den oprindelige italienske tekst.

³¹ – Dette syntes appeldomstolen at antyde i dom af 27.10.2014.

70. Hvis støttemodtagerens »regnskabsbog« derimod gør det muligt at få pålidelige og detaljerede oplysninger om de udgifter, som støttemodtageren har betalt i form af lønninger til sine arbejdstagere eller for byggematerialer som eksempler blandt tilsvarende udgiftsposter, er jeg af den opfattelse, at det ikke ville være vanskeligt at kvalificere denne *regnskabsregistrering* som et dokument med tilsvarende bevisværdi som en faktura.

71. Det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere disse forhold og, efter egen bedømmelse, at afgøre, i hvilket omfang disse to regnskabsdokumenter kan give et retvisende billede af de udgifter, som den støttemodtagende virksomhed har afholdt, såfremt det objektivt set ikke var muligt at udstede kvitterede fakturaer.

72. Med hensyn til den kontrol, som en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité foretog af de udførte arbejder alene med henvisning til en forhåndsbestemt prisliste, er der efter min opfattelse ikke tale om en metode, der i et konkret tilfælde er egnet til at kontrollere, om de faktisk afholdte udgifter svarer til de udgifter, der fremgår af denne prisliste som abstrakte beregningsparametre.

b) Konkret bevis for de af Eurocostruzioni afholdte udgifter

73. Den forelæggende ret synes at acceptere, at de finansierede arbejder (et hotel i Rossano) faktisk blev udført af Eurocostruzioni i overensstemmelse med det godkendte projekt, og at de svarede til projektet med hensyn til kvantitet og kvalitet. Den forelæggende ret har således afvist, at der skulle være tale om en mangelfuld udførelse eller om svig i forbindelse med gennemførelsen af et projekt, der medfinansieres af strukturfondene.

74. Ifølge de oplysninger, der fremgår af sagsakterne, blev de støttede arbejder udført, og Eurocostruzioni modtog desuden de midler, der var bestemt til inventar, fordi denne virksomhed fremlagde de kvitterede fakturaer for købet heraf i overensstemmelse med bekendtgørelsen om støtte af 14. maj 2002 og tilsagnsbrevet af 20. april 2004.

75. Den forelæggende rets tvivl vedrører beviset for bygherrens øvrige udgifter, eftersom bygningen som nævnt blev opført med egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere. Med hensyn til disse udgifter fremlagde Eurocostruzioni ikke kvitterede fakturaer.

76. Jeg er af den opfattelse, at det første, der bør kontrolleres, er, om det reelt var muligt at bevise disse udgifter ved hjælp af kvitterede fakturaer, således som Regione Calabria har anført.

77. Hvis det ikke er muligt at udstede behørigt kvitterede fakturaer, kan det i henhold til artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 og regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 undtagelsesvis tillades, at disse udgifter godtgøres ved hjælp af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi som disse fakturaer³².

78. Navnlig udgør dokumenter, der omfatter kontrol og bekræftelse af de udførte arbejder foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité, som nævnt ikke et retvisende og tilstrækkeligt bevis for de afholdte udgifter, hvis de blot anvender estimater på grundlag af en standardskala, som ikke har en direkte og objektiv forbindelse med de pågældende udgifter, men derimod med abstrakte parametre.

³² – Her henviser jeg til punkt 69-71 i dette forslag til afgørelse.

79. Derfor giver disse dokumenter i sig selv ikke et retvisende billede af de foranstaltninger, der faktisk er blevet iværksat, afspejler ikke den merværdi, som virksomheden har tilført projektet, og fjerner heller ikke muligheden for dobbelt betaling.

80. Det er endelig hensigtsmæssigt at minde om, at artikel 8 i bekendtgørelsen om støtte af 14. maj 2002 (som appeldomstolen har henvist til i den sidste del af sin dom af 27.10.2014) udelukkede støtte til udgifter vedrørende interne ordrer i forbindelse med (bygge)processerne samt ikke-kapitaliserede udgifter og kontantbetalinger.

V. Forslag til afgørelse

81. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen svarer Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) på følgende måde:

»Artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene og regel nr. 1, punkt 2.1, i bilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene skal fortolkes således, at

- a) disse bestemmelser som hovedregel tillader bevis for udgifter ved hjælp af behørigt kvitterede fakturaer og undtagelsesvis, såfremt det ikke er muligt at udstede sådanne fakturer, ved hjælp af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi, herunder når støttemodtageren har opført en bygning med egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere
- b) begrebet »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« omfatter dokumenter af denne art, som accepteres i henhold til den nationale lovgivning i den medlemsstat, hvor dette arbejde udføres, når disse dokumenter er i stand til at give et retvisende billede af de faktisk afholdte udgifter
- c) dokumenter, der blot indeholder byggedagbogen og regnskabsbogen, ikke kan kvalificeres som regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi som behørigt kvitterede fakturaer, medmindre de på pålidelig og detaljeret vis gør det muligt at identificere de udgifter, der er betalt i form af lønninger til arbejdstagerne eller for byggematerialer som eksempler blandt tilsvarende udgiftsposter, hvilket det tilkommer den nationale ret at afklare
- d) en kontrol af de udførte arbejder foretaget af en inspektionskomité ikke udgør et retvisende og tilstrækkeligt bevis for de afholdte udgifter, hvis der blot anvendes estimater på grundlag af en standardskala, som ikke har en direkte og objektiv forbindelse med de pågældende udgifter, men derimod med abstrakte parametre.«