



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. marts 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – strukturfonde – forordning (EF) nr. 1685/2000 – støtteberettigede udgifter – pligt til at føre bevis for betaling – kvitterede fakturaer – regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi – byggeri udført direkte af den endelige støttemodtager«

I sag C-31/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 8. januar 2021, indgået til Domstolen den 19. januar 2021, i sagen

Eurocostruzioni Srl

mod

Regione Calabria,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne P.G. Xuereb, T. von Danwitz (refererende dommer), A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Eurocostruzioni Srl ved advocati M. Sanino og S. Sticchi Damiani,
- Regione Calabria ved advocati M. Manna og G. Naimo,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Grumetto,

* Processprog: italiensk.

– Europa-Kommissionen ved P. Carlin og P. Rossi, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. oktober 2022,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 2.1 i regel nr. 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 (EFT 2000, L 193, s. 39), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2004 af 10. marts 2004 (EUT 2004, L 72, s. 66) (herefter »forordning nr. 1685/2000«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Eurocostruzioni Srl og Regione Calabria (Regionen Calabrien, Italien) vedrørende udbetaling af restbeløbet af et tilskud til opførelse og indretning af et hotel samt tilhørende sportsfaciliteter i Rossano kommune (Italien) i henhold til det regionale operationelle program (ROP) 2000-2006, som Europa-Kommissionen havde godkendt for den nævnte region.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1260/1999

- 3 35., 41. og 43. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT 1999, L 161, s. 1) havde 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.

[...]

(41) [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; [...]

[...]

(43) [D]er bør stilles garantier for en korrekt finansiel 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.«

4 Denne forordnings artikel 30, stk. 3, bestemte:

»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.«

5 Den nævnte forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, foreskrev:

»Betalingen kan tage form af acontobetaling, 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.«

6 Samme forordnings artikel 38, stk. 1, fastsatte:

»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 [bl.a.]:

[...]

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

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

[...]«

Forordning nr. 1685/2000

7 Femte betragtning til forordning nr. 1685/2000 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. [...]«

- 8 Punkt 2.1 i regel nr. 1 med overskriften »Faktisk betalte udgifter« i bilaget til forordning nr. 1685/2000, der selv har overskriften »Støttekriterier«, har følgende ordlyd:

»Betalingen, 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.«

Italiensk ret

Lov nr. 59 af 15. marts 1997

- 9 Artikel 4, stk. 4, litra c), i legge 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 nr. 59 om uddelegering af regeringens funktioner og opgaver til regionale og lokale myndigheder med henblik på reformen af den offentlige forvaltning og administrativ forenkling) af 15. marts 1997 (GURI nr. 63 af 17.3.1997) fastsatte uddelegering til regionerne af funktioner og administrative opgaver på området for EU's regional-, struktur- og samhørighedspolitik. Denne uddelegering blev gennemført ved decreto legislativo n. 123 – Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (lovdekret nr. 123 om bestemmelser om rationalisering af offentlige støtteforanstaltninger til virksomheder i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, litra c), i lov nr. 59 af 15.3.1997) af 31. marts 1998 (GURI nr. 99 af 30.4.1998).

Regionallov nr. 7 af 2. maj 2001

- 10 Legge regionale n. 7 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge Finanziaria) (regionallov nr. 7 om bestemmelser for opstilling af det årlige budget for Regionen Calabrien for 2001 og det flerårige budget 2001/2003 for Regionen Calabrien (finansloven)) af 2. maj 2001 (*Bollettino ufficiale della Regione Calabria* n° 41 af 9.5.2001) gav mulighed for at støtte små og mellemstore lokale virksomheder ved hjælp af støtte ydet i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT 2001, L 10, s. 33), »ligeledes under henvisning til bestemmelserne i det regionale operationelle program (ROP) for Calabrien 2000-2006, som er blevet godkendt af Europa-Kommissionen ved afgørelse C(2000) 2345 af 8. august 2000«. Denne lovs artikel 31c bestemte, at regionalrådet i Calabrien skulle vedtage retsakter vedrørende fremgangsmåden for tildeling af denne støtte.

Afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002

- 11 Ved afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002 godkendte regionalrådet i Calabrien en udbudsbekendtgørelse (herefter »udbudsbekendtgørelsen«), hvis artikel 8 henviste til forordning nr. 1685/2000 og bestemte, at de støtteberettigede udgifter omfattede udgifter til grunde, bygninger og anlæg, inventar og udstyr samt projektering og uddannelse.

- 12 Udbudsbekendtgørelsens artikel 9 foreskrev, at bygge- og anlægsarbejderne med hensyn til fast ejendom og installationer skulle opgøres med udgangspunkt i prisoversigten af 1994 fra Regionen Calabriens direktorat for offentlige bygge- og anlægsarbejder, idet priserne var forøget med 15%, og med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter, de gældende markedspriser som vurderet af konstruktøren.
- 13 I henhold til udbudsbekendtgørelsens artikel 11 skulle udbetalingen af støtten ske i henhold til en støttebekendtgørelse, der fastsatte de forskrifter, som den endelige støttemodtager skulle overholde.

Støttebekendtgørelsen

- 14 Støttebekendtgørelse nr. 4457 af 20. april 2004 (herefter »støttebekendtgørelsen«) indeholdt bestemmelser om de dokumenter, der skulle fremlægges af den endelige støttemodtager med henblik på at bevise de afholdte udgifter. Navnlig for så vidt angår de udførte arbejder krævede bekendtgørelsen fremlæggelse af den dertil hørende regnskabsdokumentation, herunder at den endelige støttemodtager skulle føre en byggedagbog og en regnskabsbog, der var behørigt underskrevet af byggelederen og af den pågældende støttemodtager.
- 15 Endelig bestemtes det i støttebekendtgørelsen, at den støtte, der skulle udbetales til gennemførelse af arbejder, der var udført med egne midler, først kunne fastsættes, efter at et kontroludvalg havde efterprøvet, at den endelige støttemodtager havde overholdt de grænser, der var fastsat i den prisoversigt, der er omhandlet i udbudsbekendtgørelsens artikel 9, dvs. efter at det var konstateret, at arbejderne var blevet udført på grundlag af ovennævnte regnskabsdokumenter (byggedagbog og regnskabsbog).

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Eurocostruzioni er en virksomhed, der er aktiv inden for byggesektoren.
- 17 Efter udbudsbekendtgørelsen opnåede denne virksomhed en kapitalfinansiering til opførelsen af et hotel, herunder til indretning heraf, samt af tilhørende sportsfaciliteter i Rossano kommune beliggende i Regionen Calabrien (Italien) i dennes egenskab af endelig støttemodtager i henhold til det regionale operationelle program (ROP) 2000-2006. Kommissionen havde godkendt støtterammen og det pågældende operationelle program for Calabrien i beslutning C(2000) 2050 af 1. august 2000 og C(2000) 2345 af 8. august 2000.
- 18 De udgifter, der var støtteberettigede under det nævnte operationelle program, omfattede bl.a. udgifter til opførelse af bygninger og anlæg. I henhold til udbudsbekendtgørelsens artikel 9 kunne udgifterne til opførelse af bygninger opgøres inden for grænserne i prisoversigten af 1994 fra Regionen Calabriens direktorat for offentlige bygge- og anlægsarbejder, idet priserne var forøget med 15%, og med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter, de gældende markedspriser som vurderet af konstruktøren.
- 19 For så vidt angår de arbejder, der blev udført ved hjælp af den endelige støttemodtagers egne midler, blev det i støttebekendtgørelsen præciseret, at virksomheden skulle fremlægge dokumentation vedrørende regnskabet for arbejderne, dvs. byggedagbogen og regnskabsbogen, underskrevet af arbejdslederen og den nævnte støttemodtager.

- 20 Eurocostruzioni gennemførte det planlagte bygge- og anlægsarbejde, erhvervede inventaret og forsynede Regionen Calabrien med den dokumentation, der var anmodet om i henhold til støttebekendtgørelsen, nemlig for så vidt angik arbejderne byggedagbogen og regnskabsbogen. Efter en overensstemmelseskontrol af disse arbejder fik virksomheden godkendelse fra det kompetente tekniske udvalg. Virksomheden fik imidlertid ikke udbetalt resten af støtten vedrørende arbejderne, idet Regionen Calabrien var af den opfattelse, at virksomheden ikke havde fremlagt fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi i henhold til punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, som der henvistes til i udbudsbekendtgørelsen.
- 21 Eurocostruzioni indgav herefter en anmodning om betalingspåkrav ved Tribunale di Catanzaro (retten i Catanzaro, Italien), med henblik på at tvinge Regionen Calabrien til at udbetale den resterende del af støtten. Ved dom af 4. april 2012 tog den ret, for hvilken sagen var indbragt, Eurocostruzioni påstand til følge og dømte regionen til at betale det af virksomheden krævede beløb.
- 22 Regione Calabria iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Corte d'Appello di Catanzaro (appeldomstolen i Catanzaro, Italien). Ved dom af 27. oktober 2014 fastslog appeldomstolen, at eftersom udbudsbekendtgørelsen henviste til forordning nr. 1685/2000, var udbetalingen af restbeløbet betinget af fremlæggelse af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi, også selv om arbejdet var blevet udført af Eurocostruzioni med egne midler. Virksomheden var nemlig forpligtet til at fremlægge den relevante regnskabsdokumentation med henblik på at fastslå de udbetalinger, der bl.a. blev foretaget med henblik på køb af materiel, leje af køretøjer og aflønning af arbejdstagere eller underentreprenører. I denne forbindelse var de af virksomheden fremlagte dokumenter, såsom byggedagbogen og regnskabsbogen, nødvendige, men ikke tilstrækkelige. Denne ret gav følgelig medhold i den af Regionen Calabrien iværksatte appel.
- 23 Den 27. oktober 2015 iværksatte Eurocostruzioni kassationsappel ved den forelæggende ret, Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol). Til støtte for appellen har virksomheden bl.a. gjort gældende, at punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, hvis ordlyd indeholder udtrykket »som hovedregel«, blot fastsætter et generelt princip, der kan fraviges ved undtagelser. I denne forbindelse har Eurocostruzioni ligeledes gjort gældende, at virksomheden har udført de planlagte arbejder behørigt, og at den har fremlagt alle de regnskabsdokumenter, der kræves i henhold til støttebekendtgørelsen, således at det afslag, som Regionen Calabrien har givet på grundlag af forordning nr. 1685/2000, er i strid med princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 24 Den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 og har desuden anført, at dette bilag ikke synes at fastsætte det scenario, hvor en endelig støttemodtager opfører en bygning direkte med sine egne materialer, udstyr og arbejdskraft.
- 25 På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Foreskriver Kommissionens forordning [nr. 1685/2000], og navnlig bestemmelserne i bilaget, regel nr. 1, punkt 2, hvad angår »Bevis for udgifter«, punkt 2.1, 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) Hvilken er den korrekte fortolkning af ovennævnte udtryk »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«?
- 3) Er [...] bestemmelser[ne i forordning nr. 1685/2000] 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 ifølge en sagkyndig erklæring fra 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 [litra] a) oplyste enhedspriser foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 26 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver den endelige modtager af finansiering til opførelse af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, mulighed for at bevise de udgifter, som er afholdt, ved fremlæggelse af andre dokumenter end dem, der udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse.

Formaliteten

- 27 Regionen Calabrien er af den opfattelse, at det første spørgsmål ikke bør antages til realitetsbehandling, da den ønskede fortolkning af forordning nr. 1685/2000 savner enhver forbindelse med tvisten i hovedsagen, og idet den forelæggende ret har undladt at angive grundene til, at den har forelagt spørgsmål om denne fortolkning.
- 28 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der er en formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er

nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 27.10.2022, Proximus (Offentligt tilgængelige elektroniske telefonnummerfortegnelser), C-129/21, EU:C:2022:833, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen netop vedrører Eurocostruzioni forpligtelser som endelig støttemodtager i henhold til forordning nr. 1685/2000 og navnlig kravene i punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget hertil, som Regionen Calabrien ikke har bestridt finder anvendelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, har den forelæggende ret desuden redegjort for grundene til, at fortolkningen af denne bestemmelse var nødvendig.
- 30 Under disse omstændigheder kan de indsigelser, som Regionen Calabrien har fremsat mod, at det første spørgsmål antages til realitetsbehandling, ikke tages til følge.

Realiteten

- 31 Indledningsvis bemærkes, at strukturfondene på tidspunktet for tildelingen af den i hovedsagen omhandlede støtte, dvs. den 20. april 2004, var reguleret ved forordning nr. 1260/1999. Denne forordnings artikel 30, stk. 3, sammenholdt med 41. betragtning hertil, bemyndigede Kommissionen til, når det var nødvendigt, at udarbejde fælles regler for udgifternes støtteberettigelse med henblik på at garantere en ensartet og rimelig anvendelse af strukturfondene i EU. Det er på dette grundlag, at forordning nr. 1685/2000 blev vedtaget.
- 32 Hvad angår dokumentationen for de udgifter, som en endelig støttemodtager har afholdt, fastsætter forordning nr. 1260/1999 og forordning nr. 1685/2000 forskellige krav dels for acantobetalinger, dels for mellemliggende betalinger og betalinger af restbeløb.
- 33 Det fremgår af artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1260/1999, at »[m]ellemliggende 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«.
- 34 Punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 afspejler dette krav ved at fastsætte, at »[b]etalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere og anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, som hovedregel [skal] godtgøres ved kvitterede fakturaer. Hvis dette ikke kan ske, skal betalingerne godtgøres ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.
- 35 Som det følger af fast retspraksis, skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse tages hensyn til ikke alene dens ordlyd i overensstemmelse med dens sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 22.6.2022, Leistriz, C-534/20, EU:C:2022:495, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Det fremgår af ordlyden af punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, at for at være støtteberettigede som omhandlet i forordning nr. 1685/2000 skal de udgifter, som de endelige støttemodtagere har afholdt, »som hovedregel« dokumenteres ved kvitterede fakturaer eller, hvis dette ikke er muligt, ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi. I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, henviser udtrykket »som hovedregel« klart til

- forpligtelsen til at fremlægge kvitterede fakturaer, der er omhandlet i dette punkts første punktum, mens fremlæggelsen af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi som omhandlet i dette punkts andet punktum udgør undtagelsen til denne hovedregel.
- 37 Ordlyden af punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 tillader således ikke andre undtagelser end den, der udtrykkeligt er fastsat i denne bestemmelse.
- 38 Denne fortolkning støttes af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Det fremgår således af 43. betragtning til forordning nr. 1260/1999, at udgifterne skal være »berettigede og attesterede«, hvilket taler for en restriktiv fortolkning af andet punktum i punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, idet kvitterede fakturaer og regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi er de eneste dokumenter, der kan opfylde dette krav. Dette er så meget desto mere tilfældet, når Kommissionen har haft til hensigt at fastsætte ensartede regler for de støtteberettigede udgifter, idet medlemsstaterne dog har mulighed for at anvende strengere nationale bestemmelser, således som det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 1685/2000.
- 39 Endelig er denne fortolkning ligeledes i overensstemmelse med formålet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der er omhandlet i 35. og 43. betragtning til samt artikel 38, stk. 1, litra c) og d), i forordning nr. 1260/1999. I henhold til sidstnævnte bestemmelser skal medlemsstaterne bl.a. sikre, at de midler, der stilles til deres rådighed, anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning, og at udgiftsanmeldelserne er udarbejdet på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på udgiftsbilag, som kan kontrolleres.
- 40 I denne henseende bemærkes, at den ordning, der er indført ved artikel 32 i forordning nr. 1260/1999 og regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, i overensstemmelse med Domstolens praksis hviler på princippet om refusion af udgifter (dom af 24.11.2005, Italien mod Kommissionen, C-138/03, C-324/03 og C-431/03, EU:C:2005:714, præmis 45).
- 41 En sådan refusion kan kun vedrøre udgifter, der faktisk er afholdt og behørigt dokumenteret. Enhver anden fortolkning af kravet om dokumentation for disse udgifter kan bringe den korrekte økonomiske forvaltning af strukturfondene i fare. Navnlig kan den fortolkning, som sagsøgeren i hovedsagen har foreslået, hvorefter punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 blot afspejler en generel indstilling, hvortil der kan være andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat i denne bestemmelse, ikke tiltrædes.
- 42 I den foreliggende sag har Eurocostruzioni i forbindelse med tvisten i hovedsagen anmodet om en »betaling af restbeløb« som omhandlet i artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1260/1999 og punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000. For at være støtteberettigede i henhold til disse forordninger skal de udgifter, der er påberåbt til støtte for ansøgningen, således kunne dokumenteres ved kvitterede fakturaer eller, hvis dette ikke er muligt, ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.
- 43 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 48-50 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at den endelige støttemodtager har udført arbejdet med egne midler, ikke medføre, at vedkommende fritages for de dokumentationskrav, der er fastsat i forordning nr. 1260/1999 og nr. 1685/2000.

- 44 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke giver den endelige modtager af finansiering til opførelsen af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, mulighed for at bevise de udgifter, som er afholdt, ved fremlæggelse af andre dokumenter end dem, der udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 45 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 skal fortolkes således, at en byggedagbog og en regnskabsbog hvad angår den endelige modtager af en finansiering til opførelsen af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, kan kvalificeres som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« i denne bestemmelses forstand.

Formaliteten

- 46 Regionen Calabrien er af den opfattelse, at det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den forelæggende ret har undladt at redegøre for sammenhængen mellem forordning nr. 1685/2000 og de nationale og regionale bestemmelser, der er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og som i øvrigt er blevet fremstillet utilstrækkeligt.
- 47 I henhold til artikel 94, litra b) og c), i Domstolens procesreglement påhviler det den forelæggende ret at fremlægge bl.a. indholdet af de relevante nationale bestemmelser samt den sammenhæng, som efter dens opfattelse består mellem EU-retten og disse bestemmelser.
- 48 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at den forelæggende ret har overholdt denne forpligtelse, idet den har redegjort for indholdet af de nationale og regionale love, udbudsbekendtgørelsen og støttebekendtgørelse, som er omhandlet i hovedsagen. Hvad angår forbindelsen mellem de relevante nationale bestemmelser og EU-retten har Regionen Calabrien selv i sit skriftlige indlæg anerkendt, at udbudsbekendtgørelsen omfattede en henvisning til forordning nr. 1685/2000.
- 49 Under disse omstændigheder kan de indsigelser, som Regionen Calabrien har fremsat mod, at det tredje spørgsmål antages til realitetsbehandling, ikke tages til følge.

Realiteten

- 50 Indledningsvis bemærkes, at hverken forordning nr. 1260/1999 eller forordning nr. 1685/2000 indeholder en definition af begrebet »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.
- 51 Som anført i denne doms præmis 35, skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd efter dens sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

- 52 Hvad angår den sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug af udtrykket »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« bemærkes, at disse omfatter alle regnskabsdokumenter, der i lighed med kvitterede fakturaer kan godtgøre, at en endelig støttemodtagers udgifter rent faktisk er afholdt, og som i denne egenskab tillægges en bevismæssig værdi, der kan sammenlignes med bevisværdien af kvitterede fakturaer.
- 53 Hvad angår den sammenhæng, hvori dette begreb indgår, bemærkes, at retten til at fremlægge regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi udgør en undtagelse fra den almindelige regel om forpligtelsen til at fremlægge kvitterede fakturaer med henblik på at dokumentere de udgifter, som en endelig støttemodtager har afholdt. I overensstemmelse med fast retspraksis skal en undtagelse til en hovedregel fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 5.4.2022, *Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*, C-140/20, EU:C:2022:258, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 I denne forbindelse skal der navnlig tages hensyn til kravet i artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1260/1999, hvorefter mellemliggende betalinger og betalinger af restbeløb vedrører »allerede betalte udgifter, som skal svare til betalinger, der er afholdt« af de endelige modtagere. Med henblik på at opfylde dette krav skal rækkevidden af begrebet »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« begrænses til regnskabsdokumenter, som kan bevise, at de afholdte udgifter er reelle, og give et både retvisende og præcist billede heraf, der svarer til de betalinger, der er foretaget af den pågældende endelige støttemodtager.
- 55 I denne forbindelse kan den udvidende fortolkning, som den italienske regering har foreslået i sit skriftlige indlæg – og som ville føre til, at det blev muligt at værdiansætte arbejder uden direkte forbindelse med gennemførte betalinger alene på grundlag af en evaluering foretaget af en uafhængig sagkyndig og/eller godkendt officiel myndighed – ikke accepteres, idet dette ville være i strid med bestemmelserne i artikel 32 i forordning nr. 1260/1999.
- 56 Denne strenge fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med formålet om forsvarlig økonomisk forvaltning og med princippet om refusion af udgifter, som er nævnt i denne doms præmis 39 og 40, for så vidt som den tilsigter at undgå enhver risiko for dobbelt beregning af udgifter og svig til skade for Unionens strukturfonde.
- 57 Som Kommissionen i det væsentlige har anført i sit skriftlige indlæg, skal det følgelig fastslås, at regnskabsdokumenter, der er godkendt i henhold til en medlemsstats nationale ret, bl.a. når udstedelsen af en faktura ikke er relevant i henhold til de nationale skatte- og regnskabsstandarder, og som kan godtgøre, at de afholdte udgifter rent faktisk er afholdt, ved at give et pålideligt og præcist billede af disse, kan udgøre »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.
- 58 Hvad i det foreliggende tilfælde angår en endelig støttemodtager, der har opført en bygning med egne midler, fastsætter den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning en ordning med kontrol af udgifter, som kræver en forudgående opgørelse af det arbejde, der skal udføres, og som er baseret på en standardtabel, og en efterfølgende kontrol, der er baseret på en konstatering af, at de nævnte arbejder er blevet udført, og på grundlag af den blotte fremlæggelse af en byggedagbog og en regnskabsbog. I udbudsbekendtgørelsen nævnes udtrykkeligt forordning nr. 1685/2000 for så vidt angår definitionen af støtteberettigede udgifter. Selv om støttebekendtgørelsen ikke henviser til forpligtelsen til at fremlægge kvitterede fakturaer og/eller regnskabsdokumenter med

tilsvarende bevisværdi som dokumentation for de udgifter, der er afholdt i forbindelse med byggearbejdet, er denne omstændighed imidlertid uden betydning for anvendeligheden af nævnte forordning.

- 59 Under disse omstændigheder påhviler det, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 71 og 76 i forslaget til afgørelse, således den forelæggende ret at efterprøve, om sagsøgeren i hovedsagen var ude af stand til at bevise de udgifter, der var afholdt ved hjælp af kvitterede fakturaer, og, såfremt en sådan umulighed er godtgjort, at vurdere, om den nævnte byggedagbog og nævnte regnskabsbog, henset til deres konkrete indhold og de relevante nationale regler, kan kvalificeres som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«.
- 60 Som det fremgår af denne doms præmis 54, ville dette være tilfældet, hvis disse dokumenter, henset til samtlige relevante omstændigheder i hovedsagen, beviste, at de afholdte udgifter, svarende til de betalinger, der blev afholdt af Eurocostruzioni, rent faktisk var afholdt, ved at give et retvisende og præcist billede af de nævnte udgifter.
- 61 Hvis byggedagbogen og regnskabsbogen derimod f.eks. kun skulle redegøre for arbejdernes forløb ved udelukkende at henvise til en forudgående opgørelse baseret på en standardtabel, der er abstrakt og uden objektiv forbindelse med de faktisk afholdte udgifter, kan disse dokumenter ikke kvalificeres som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« som omhandlet i punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000.
- 62 Henset til det ovenstående skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 skal fortolkes således, at en byggedagbog og en regnskabsbog hvad angår den endelige modtager af finansiering til opførelsen af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, kun kan kvalificeres som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« i denne bestemmelses forstand, hvis disse dokumenter, henset til deres konkrete indhold og de relevante nationale regler, kan bevise, at udgifterne rent faktisk er blevet afholdt af den nævnte endelige modtager ved, at de giver et troværdigt og præcist billede heraf.

Sagsomkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Punkt 2.1 i regel nr. 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, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2004 af 10. marts 2004,**

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke giver den endelige modtager af finansiering til opførelsen af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, mulighed for at bevise de udgifter, som er afholdt, ved fremlæggelse af andre dokumenter end dem, der udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse.

2) Punkt 2.1 i regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, som ændret ved forordning nr. 448/2004,

skal fortolkes således, at

en byggedagbog og en regnskabsbog, hvad angår den endelige modtager af finansiering til opførelsen af en bygning, som har opført denne ved hjælp af sine egne midler, kun kan kvalificeres som »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi« i denne bestemmelses forstand, hvis disse dokumenter, henset til deres konkrete indhold og de relevante nationale regler, kan bevise, at udgifterne rent faktisk er blevet afholdt af den nævnte endelige modtager ved, at de giver et troværdigt og præcist billede heraf.

Underskrifter