



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

2 päivänä maaliskuuta 2023 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Rakennerahastot – Asetus (EY) N:o 1685/2000 –
Menojen tukikelpoisuus – Velvollisuus esittää tositte maksusta – Maksukuitit –
Vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat – Lopullisen edunsaajan suoraan
toteuttama rakennustyö

Asiassa C-31/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 8.1.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.1.2021, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Eurocostruzioni Srl

vastaa

Regione Calabria,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev sekä tuomarit P.G. Xuereb, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), A. Kumin ja I. Ziemele,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Eurocostruzioni Srl, edustajinaan M. Sanino ja S. Sticchi Damiani, avvocati,
- Regione Calabria, edustajinaan M. Manna ja G. Naimo, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan A. Grumetto, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään P. Carlin ja P. Rossi,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kuultuaan julkisasiamiehen 13.10.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta 28.7.2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1685/2000 (EYVL 2000, L 193, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 10.3.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 448/2004 (EUVL 2004, L 72, s. 66) (jäljempänä asetus N:o 1685/2000), liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Eurocostruzioni Srl ja Regione Calabria (Calabrian alue, Italia) ja joka koskee sellaisen tuen loppusumman maksamista, joka oli myönnetty hotellin ja siihen liittyvien liikuntatilojen rakentamiseen ja kalustamiseen Rossanon kunnassa (Italia) alueellisesta toimintaohjelmasta (POR) 2000–2006, jonka Euroopan komissio oli hyväksynyt kyseisen alueen osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EY) N:o 1260/1999

- 3 Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (EYVL 1999, L 161, s. 1) johdanto-osan 35, 41 ja 43 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(35) jäsenvaltioiden toteuttaman rakennerahastotoimien hajautetun täytäntöönpanon on annettava takeet täytäntöönpanon yksityiskohtaisista säännöistä ja laadusta, tuloksista ja niiden arvioinnista sekä moitteettomasta varainhoidosta ja sen valvonnasta,

--

(41) toissijaisuusperiaatteen mukaan tukikelpoisiin menoihin olisi silloin kun yhteisön sääntöjä ei ole, sovellettava asiaa koskevia kansallisia sääntöjä, ja komissio voi laatia yhteisön säännöt silloin kun se vaikuttaa tarpeelliselta rakennerahastojen yhtenäisen ja oikeudenmukaisen soveltamisen takaamiseksi yhteisössä; --

--

(43) olisi taattava moitteeton varainhoito varmistamalla, että menot ovat perusteltuja ja todennettuja, ja yhdistämällä maksujen suorittaminen ohjelmatyön seurantaa, varainhoidon valvontaa ja yhteisön lainsäädännön soveltamista koskevien oleellisten velvoitteiden noudattamiseen”.

4 Kyseisen asetuksen 30 artiklan 3 kohdan sanamuoto oli seuraava:

”Tukikelpoisiin menoihin sovelletaan asiaan liittyviä kansallisia sääntöjä, paitsi jos on tarpeen, että komissio vahvistaa menojen tukikelpoisuutta koskevat yhteiset säännöt 53 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä noudattaen.”

5 Mainitun asetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Maksu voidaan suorittaa ennakkomaksuna, välimaksuna tai loppumaksuna. Välimaksut ja loppumaksut liittyvät tosiasiallisesti suoritettuihin maksuihin ja näiden on vastattava lopullisten edunsaajien suorittamia maksuja, joiden tueksi on esitettävä maksukuitit tai vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.”

6 Saman asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tukitoimien varainhoidon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti jäsenvaltiot, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission vastuuta Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion toteuttamisesta. Tätä varten jäsenvaltioiden on toteutettava muun muassa seuraavat toimenpiteet:

--

c) on varmistettava, että tukitoimien hallinnassa noudatetaan sovellettavaa yhteisön sääntelyä ja että niiden käyttöön saatetut varat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti;

d) on todistettava, että komissiolle esitetyt ilmoitukset menoista ovat asianmukaisia, ja huolehdittava, että ne on laadittu todennettavissa oleviin tositteisiin perustuvan kirjanpitojärjestelmän mukaan;

--”

Asetus N:o 1685/2000

7 Asetuksen N:o 1685/2000 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”-- Komissio katsoo, että tiettyjen toimien osalta on tarpeen vahvistaa yhteiset tukikelpoisuutta koskevat säännöt rakennerahastojen yhdenmukaisen ja tasapuolisen toteuttamisen varmistamiseksi yhteisössä. Tiettyä toimea koskevien sääntöjen vahvistaminen ei vaikuta siihen, mitä mainituista rahastoista toimenpidettä voidaan rahoittaa. Sääntöjen vahvistaminen ei estä jäsenvaltioita soveltamasta tiukempia kansallisia säännöksiä eräissä tapauksissa, joista on ilmoitettava erikseen. --”

8 Asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä, jonka otsikko on ”Tukikelpoisuussäännöt”, olevan 1 säännön, jonka otsikko on puolestaan ”Tosiasiallisesti suoritettavat maksut”, 2.1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettavien, lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen tueksi on esitettävä pääsääntöisesti maksukuitit. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.”

Italian oikeus

15.3.1997 annettu laki nro 59

- 9 Hallituksen valtuuttamisesta siirtämään toimintoja ja tehtäviä alueille ja paikallisyhteisöille julkishallinnon uudistamiseksi ja hallinnon yksinkertaistamiseksi 15.3.1997 annetun lain nro 59 (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; GURI nro 63, 17.3.1997) 4 §:n 4 momentin c kohdassa säädettiin unionin alue-, rakenne- ja koheesiopolitiikkaan liittyvien hallinnollisten toimintojen ja tehtävien siirtämisestä alueille. Siirto pantiin täytäntöön yritysten hyväksi toteutettavien julkisten tukitoimenpiteiden järkipäätämistä koskevista säännöksistä 15.3.1997 annetun lain nro 59 4 §:n 4 momentin c kohdan mukaisesti 31.3.1998 annetulla asetuksella nro 123 (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; GURI nro 99, 30.4.1998).

2.5.2001 annettu alueellinen laki nro 7

- 10 Calabrian alueen vuoden 2001 talousarvion ja vuosien 2001/2003 monivuotisen talousarvion laatimista koskevista säännöksistä 2.5.2001 annetussa alueellisessa laissa nro 7 (talousarviosta annettu laki) (legge regionale n. 7 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge Finanziaria); Bollettino ufficiale della Regione Calabria nro 41, 9.5.2001) säädettiin mahdollisuudesta tukea pieniä ja keskisuuria paikallisia yrityksiä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn valtiontukeen 12.1.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 70/2001 (EYVL 2001, L 10, s. 33) nojalla myönnettyllä tuella, ja siinä ”viitattiin myös Calabrian alueelle vuosiksi 2000–2006 laaditun alueellisen toimintaohjelman, jonka Euroopan komissio hyväksyi 8.8.2000 tekemällään päätöksellä C(2000) 2345, säännöksiin”. Kyseisen lain 31 c §:ssä säädettiin, että Calabrian aluehallitus antaa säännökset näitä tukia myönnettäessä noudatettavista menettelytavoista.

14.5.2002 tehty päätös nro 398

- 11 Calabrian aluehallitus hyväksyi 14.5.2002 tekemällään päätöksellä nro 398 hakuilmoituksen (jäljempänä hakuilmoitus), jonka 8 §:ssä viitattiin asetukseen N:o 1685/2000 ja vahvistettiin, että maanhankintaan, rakennuksiin ja laitoksiin, kalusteisiin ja varusteisiin sekä suunnitteluun ja tutkimukseen liittyvät menot olivat tukikelpoisia.
- 12 Hakuilmoituksen 9 §:n mukaan rakennusten ja laitosten osalta työt oli kvantifioitava Calabrian alueen julkisten töiden viraston vuonna 1994 hyväksymän hinnaston, jota oli korotettu 15 prosentilla, mukaisesti, ja niihin eriin, joita hinnastossa ei mainittu, oli sovellettava suunnittelijan arvioimia voimassa olevia markkinahintoja.
- 13 Hakuilmoituksen 11 §:n mukaan tuen maksamisesta säädettiin tukipäätöksessä, jonka vaatimuksia lopullisen edunsaajan oli noudatettava.

Tukipäätös

- 14 Tukipäätöksessä nro 4457, joka annettiin 20.4.2004 (jäljempänä tukipäätös), ilmoitettiin ne säännökset, jotka koskivat sellaisia asiakirjoja, jotka tuen lopullisen saajan oli toimitettava osoittaakseen sille aiheutuneet menot. Päätöksessä edellytettiin erityisesti toteutettujen töiden osalta niihin liittyvien kirjanpitoasiakirjojen toimittamista ja sitä, että lopullinen edunsaaja laatii työselosteen ja kirjanpito-otteen, jotka työnjohtaja ja edunsaaja asianmukaisesti allekirjoittavat.
- 15 Lopuksi tukipäätöksessä säädettiin, että tuki, joka maksettiin omilla resursseilla suoritetusta työstä, voitiin vahvistaa vasta sen jälkeen, kun vastaanottotarkastuslautakunta oli tarkastanut, että lopullinen edunsaaja oli noudattanut hakuilmoituksen 9 §:ssä tarkoitettua hinnastossa vahvistettuja enimmäismääriä, eli sen jälkeen, kun töiden toteuttaminen oli todettu edellä mainittujen kirjanpitoasiakirjojen (työseloste ja kirjanpito-ote) perusteella.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 16 Eurocostruzioni on rakennusosalalla toimiva yritys.
- 17 Hakuilmoituksen jälkeen kyseiselle yritykselle myönnettiin rahoitus hotellin ja siihen liittyvien liikuntatilojen rakentamiseen ja kalustamiseen Calabrian alueella sijaitsevassa Rossanon kunnassa sellaisen tuen lopullisena saajana, joka myönnettiin alueellisesta toimintaohjelmasta (POR) 2000–2006. Komissio oli hyväksynyt tukipuitteet ja kyseisen toimintaohjelman Calabrian alueen osalta 1.8.2000 tekemällään päätöksellä C(2000) 2050 ja 8.8.2000 tekemällään päätöksellä C(2000) 2345.
- 18 Mainitun toimintaohjelman mukaisiin tukikelpoisiin menoihin kuuluivat muun muassa rakennusten ja laitosten rakentamiseen liittyvät menot. Hakuilmoituksen 9 §:n mukaan rakennusten rakentamiseen liittyvät menot voitiin kvantifioida Calabrian alueen julkisten töiden viraston vuonna 1994 hyväksymässä vakiohinnastossa, jota oli korotettu 15 prosentilla, vahvistettujen enimmäismäärien rajoissa, ja niihin eriin, joita hinnastossa ei mainittu, oli sovellettava suunnittelijan arvioimien voimassa olevien markkinahintojen enimmäismääriä.
- 19 Siltä osin kuin on kyse lopullisen edunsaajan omilla resursseillaan toteuttamista töistä, tukipäätöksessä täsmennettiin, että edunsaajan oli toimitettava asiakirjat töitä koskevasta kirjanpidosta eli työseloste ja kirjanpito-ote, jotka työnjohtaja ja edunsaaja olivat asianmukaisesti allekirjoittaneet.
- 20 Eurocostruzioni toteutti suunnitellun rakennusurakan, hankki kaluston ja toimitti Calabrian alueelle tukipäätöksessä vaaditut asiakirjat eli töistä laaditun työselosteen ja kirjanpito-otteen. Näiden töiden vastaanottotarkastuksen jälkeen Eurocostruzioni sai toimivaltaiselta tekniseltä lautakunnalta hyväksynnän. Se ei kuitenkaan saanut töihin liittyvää tuen loppuosaa, sillä Calabrian alue katsoi, että yritys ei ollut toimittanut asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan, johon hakuilmoituksessa viitattiin, mukaisia kuitteja tai vastaavalla tavalla todistusvoimaisia kirjanpitoasiakirjoja.

- 21 Eurocostruzioni pani näin ollen Tribunale di Catanzarossa (Catanzaron alioikeus, Italia) vireille maksamismääräysmenettelyn, jotta Calabrian alue velvoitettaisiin maksamaan sille tuen loppuosa. Asiaa käsittelevä tuomioistuin hyväksyi 4.4.2012 antamallaan tuomiolla Eurocostruzionin vaatimuksen ja velvoitti Calabrian alueen maksamaan kyseisen yrityksen vaatiman summan.
- 22 Calabrian alue valitti kyseisestä tuomiosta Corte d'appello di Catanzaroon (Catanzaron ylioikeus, Italia). Tämä tuomioistuin katsoi 27.10.2014 antamassaan tuomiossa, että koska hakuilmoituksessa viitattiin asetukseen N:o 1685/2000, tuen loppuosan maksamisen edellytyksenä oli maksukuittien tai vastaavalla tavalla todistusvoimaisten kirjanpitoasiakirjojen toimittaminen, ja näin oli myös siinä tapauksessa, että Eurocostruzioni olisi suorittanut työt omilla resursseillaan. Yrityksen olisi pitänyt toimittaa asianmukaiset kirjanpitoasiakirjat muun muassa tarvikkeiden hankintaa, ajoneuvojen vuokraamista ja työntekijöiden tai alihankkijoiden palkanmaksua koskevien kulujen osoittamiseksi. Yrityksen toimittamat asiakirjat, kuten työseloste ja kirjanpito-ote, olivat olleet tältä osin tarpeellisia mutta riittämättömiä. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi siten Calabrian alueen valituksen.
- 23 Eurocostruzioni teki 27.10.2015 kassaatiovalituksen Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Valituksensa tueksi yritys väitti muun muassa, että asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdassa, jonka sanamuoto sisältää sanan ”pääsääntöisesti”, säädetään ainoastaan yleisestä periaatteesta, josta voidaan poiketa. Eurocostruzioni väitti tältä osin myös, että se on suorittanut suunnitellut työt asianmukaisesti ja että se on toimittanut kaikki tukipäätöksessä edellytetyt kirjanpitoasiakirjat, joten se, että Calabrian alue kieltäytyi asetuksen N:o 1685/2000 perusteella maksamasta summaa, on vilpittömän mielen periaatteen, lojaliteettiperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen vastaista.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan tulkintaa ja toteaa lisäksi, että kyseisessä liitteessä ei nähtävästi oteta huomioon sellaista tilannetta, jossa lopullinen edunsaaja rakentaa kiinteistön suoraan omilla tarvikkeilla ja välineillä ja omalla työvoimalla.
- 25 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Edellyttääkö [asetus N:o 1685/2000], erityisesti sen liitteessä olevan 1 säännön ’menojen osoittamista’ koskevan 2 kohdan 2.1 alakohdassa tarkoitettu säännös, että lopullisen edunsaajan on ehdottomasti osoitettava suorittamansa maksut maksukuiteilla siinäkin tapauksessa, että rahoitus on myönnetty edunsaajalle rakennuksen rakentamiseksi sen omilla tarvikkeilla ja välineillä ja omalla työvoimalla, vai voidaanko tästä poiketa muutoinkin kuin nimenomaisesti säädettyssä tapauksessa, jossa maksukuittien esittäminen ei ole mahdollista ja jossa vaaditaan esittämään ’vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat’?
- 2) Miten on tulkittava edellä mainittua ilmaisua ’vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat’?

- 3) Ovatko [asetuksen N:o 1685/2000] – säännökset esteenä erityisesti sellaiselle kansalliselle ja alueelliselle lainsäädännölle ja niistä seuraaville hallinnollisille täytäntöönpanoon liittyville menettelyille, joissa, kun rahoitus on myönnetty edunsaajalle rakennuksen rakentamiseksi sen omilla tarvikkeilla ja välineillä ja omalla työvoimalla, säädetään sellaisesta julkishallinnon rahoittamien kulujen valvontajärjestelmästä, johon kuuluu:
- a) töiden etukäteinen kvantifiointi alueellisen julkisia töitä koskevan hinnaston perusteella ja niiden erien osalta, joita ei siinä mainita, voimassa olevien teknisen suunnittelijan arvioimien markkinahintojen perusteella,
 - b) jälkikäteen tehtävä selvitys, jossa esitetään töitä koskeva kirjanpito, joka koostuu työselosteesta ja kirjanpito-otteesta, joiden jokaisen sivun työnjohtaja ja edunsaajayrityksen edustaja ovat asianmukaisesti allekirjoittaneet, ja jossa toimivaltaisen alueellisen hallintoviranomaisen nimittämä vastaanottotarkastuslautakunta tarkastaa ja arvioi toteutetut työt edellä a kohdassa tarkoitettujen yksikköhintojen perusteella?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 26 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa tulkittava siten, että rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullisen saajan, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, on mahdollista osoittaa aiheutuneet menot toimittamalla muita kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainittuja asiakirjoja.

Tutkittavaksi ottaminen

- 27 Calabrian alue katsoo, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että pyydetyllä asetuksen N:o 1685/2000 tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasiaan ja että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt syitä, joiden vuoksi se on ryhtynyt pohtimaan tätä tulkintaa.
- 28 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 27.10.2022, Proximus (Julkiset sähköiset luettelot), C-129/21, EU:C:2022:833, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasia koskee nimenomaan Eurocostruzionilla asetuksen N:o 1685/2000 perusteella lopullisena edunsaajana olevia velvollisuuksia ja erityisesti asetuksen liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdasta ilmeneviä

vaatimuksia, joiden sovellettavuutta Calabrian alue ei ole kiistänyt. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi selittänyt, miksi kyseisen säännöksen tulkinta on tarpeen.

- 30 Näin ollen Calabrian alueen väitteet ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta on hylättävä.

Asiakysymys

- 31 Aluksi on muistutettava, että rakennerahastoja säänneltiin pääasiassa kyseessä olevan tuen myöntämispäivänä eli 20.4.2004 asetuksella N:o 1260/1999. Kyseisen asetuksen 30 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 41 perustelukappaleen kanssa, valtuutettiin komissio laatimaan tarvittaessa menojen tukikelpoisuutta koskevat yhteiset säännöt rakennerahastojen yhtenäisen ja oikeudenmukaisen soveltamisen takaamiseksi unionissa. Asetus N:o 1685/2000 annettiin tämän pohjalta.
- 32 Siltä osin kuin on kyse lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen osoittamisesta, asetuksessa N:o 1260/1999 ja asetuksessa N:o 1685/2000 on eri vaatimukset yhtäältä ennakoiden ja toisaalta välimaksujen ja loppumaksujen osalta.
- 33 Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan toisen virkkeen mukaan ”välimaksut ja loppumaksut liittyvät tosiasiallisesti suoritettuihin maksuihin ja näiden on vastattava lopullisten edunsaajien suorittamia maksuja, joiden tueksi on esitettävä maksukuitit tai vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat”.
- 34 Asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohta heijastaa tätä vaatimusta, koska siinä säädetään, että ”välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettavien, lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen tueksi on esitettävä pääsääntöisesti maksukuitit. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat”.
- 35 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, myös sen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 22.6.2022, Leistriz, C-534/20, EU:C:2022:495, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että jotta lopullisille edunsaajille aiheutuneet menot olisivat asetuksessa N:o 1685/2000 tarkoitetulla tavalla tukikelpoisia, ne on ”pääsääntöisesti” osoitettava maksukuiteilla tai, jos tämä ei ole mahdollista, vastaavalla tavalla todistusvoimaisilla kirjanpitoasiakirjoilla. Toisin kuin pääasian valittaja väittää, sanalla ”pääsääntöisesti” viitataan selvästi kyseisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun velvollisuuteen esittää maksukuitit, kun taas kyseisen kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu vastaavalla tavalla todistusvoimaisten kirjanpitoasiakirjojen esittäminen on poikkeus mainitusta pääsäännöstä.
- 37 Näin ollen asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan sanamuoto ei salli muuta kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti säädettyä poikkeusta.

- 38 Tätä tulkintaa tukee kyseisen säännöksen asiayhteys. Asetuksen N:o 1260/1999 johdanto-osan 43 perustelukappaleesta ilmenee nimittäin, että menojen on oltava perusteltuja ja todennettuja, mikä puoltaa asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdan toisen virkkeen suppeaa tulkintaa, ja maksukuitit ja vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat ovat ainoat asiakirjat, jotka voivat täyttää tämän vaatimuksen. Näin on sitä suuremmalla syyllä sen takia, että komission tarkoituksena on ollut laatia tukikelpoisista menoista yhtenäiset säännöt, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden mahdollisuutta soveltaa tiukempia kansallisia säännöksiä, kuten asetuksen N:o 1685/2000 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee.
- 39 Kyseinen tulkinta on myös asetuksen N:o 1260/1999 johdanto-osan 35 ja 43 perustelukappaleessa sekä 38 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitetun moitteettoman varainhoidon tavoitteen mukainen. Näiden viimeksi mainittujen säännösten mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa huolehdittava siitä, että niiden käyttöön saadetut varat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ja että ilmoitukset menoista on laadittu todennettavissa oleviin tositteisiin perustuvan kirjanpitojärjestelmän mukaan.
- 40 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklalla sekä asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevalla 1 säännöllä luotu järjestelmä perustuu kustannusten korvaamisen periaatteeseen (tuomio 24.11.2005, Italia v. komissio, C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, EU:C:2005:714, 45 kohta).
- 41 Tällainen kustannusten korvaaminen voi koskea ainoastaan todellisia ja asianmukaisesti osoitettuja menoja. Näiden menojen osoittamista koskevan vaatimuksen muunlainen tulkinta voisi vaarantaa rakennerahastojen moitteettoman varainhoidon. Etenkään ei voida hyväksyä pääasian valittajan esittämää tulkintaa, jonka mukaan asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohta kuvastaisi ainoastaan yleistä ohjetta, johon voisi olla myös muita poikkeuksia kuin se, joka nimenomaisesti mainitaan tässä säännöksessä.
- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että Eurocostruzioni vaatii pääasian yhteydessä asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdassa tarkoitettua loppumaksua. Jotta menot, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, olisivat kyseisissä asetuksissa tarkoitetulla tavalla tukikelpoisia, ne on siis voitava osoittaa maksukuiteilla tai, jos tämä ei ole mahdollista, vastaavalla tavalla todistusvoimaisilla kirjanpitoasiakirjoilla.
- 43 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 48–50 kohdassa, se, että lopullinen edunsaaja on toteuttanut rakennusurakan omilla resursseillaan, ei voi vapauttaa sitä noudattamasta asetuksessa N:o 1260/1999 ja asetuksessa N:o 1685/2000 säädettyjä vaatimuksia, jotka koskevat menojen osoittamista.
- 44 Ensimmäiseen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa on tulkittava siten, että rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullinen saaja, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, ei voi osoittaa aiheutuneita menoja toimittamalla muita kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainittuja asiakirjoja.

Toinen ja kolmas kysymys

- 45 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, onko asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa tulkittava siten, että siltä osin kuin on kyse rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullisesta saajasta, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, työselostetta ja kirjanpito-otetta voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina vastaavalla tavalla todistusvoimaisina kirjanpitoasiakirjoina.

Tutkittavaksi ottaminen

- 46 Calabrian alue katsoo, että kolmas kysymys on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt yhtäältä asetuksen N:o 1685/2000 ja toisaalta ennakkoratkaisupyynnössä mainittujen kansallisten ja alueellisten säännösten, jotka on Calabrian alueen mukaan lisäksi esitetty riittämättömällä tavalla, välistä yhteyttä.
- 47 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan b ja c alakohdan mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on esitettävä muun muassa asiaa koskevien kansallisten säännösten sisältö ja sen toteama yhteys unionin oikeuden ja kyseisten säännösten välillä.
- 48 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on noudattanut tätä velvollisuutta, koska se on viitannut pääasiassa kyseessä olevien kansallisten ja alueellisten lakien, hakuilmoituksen ja tukipäätöksen sisältöön. Siltä osin kuin on kyse asiaa koskevien kansallisten säännösten ja unionin oikeuden välisestä yhteydestä, on todettava, että Calabrian alue on itse myöntänyt kirjallisissa huomautuksissaan, että hakuilmoituksessa oli viittaus asetukseen N:o 1685/2000.
- 49 Näin ollen Calabrian alueen väitteet kolmannen kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta on hylättävä.

Asiakysymys

- 50 Aluksi on todettava, ettei asetuksessa N:o 1260/1999 eikä asetuksessa N:o 1685/2000 määritellä käsitettä ”vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat”.
- 51 Kuten tämän tuomion 35 kohdassa on muistutettu, unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, myös sen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.
- 52 Siltä osin kuin on kyse ilmaisun ”vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat” tavanomaisesta merkityksestä yleiskielessä, on todettava, että ilmaisulla tarkoitetaan kaikkia kirjanpitoasiakirjoja, joilla voidaan osoittaa lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen todenperäisyys samaan tapaan kuin maksukuiteilla ja joiden on tämän perusteella katsottava olevan vastaavalla tavalla todistusvoimaisia kuin maksukuitit.
- 53 Kyseisen käsitteen asiayhteydestä on muistutettava, että oikeus toimittaa vastaavalla tavalla todistusvoimaisia kirjanpitoasiakirjoja on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen osoittamiseksi on toimitettava maksukuitit. Vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan pääsääntöön säädettyä poikkeusta on kuitenkin tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, EU:C:2022:258, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 54 Tältä osin on erityisesti otettava huomioon asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu vaatimus, jonka mukaan välimaksut ja loppumaksut liittyvät ”tosiasiallisesti suoritettuihin maksuihin ja näiden on vastattava” lopullisten edunsaajien ”suorittamia maksuja”. Tämän vaatimuksen täyttämiseksi käsitteen ”vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat” ulottuvuus on rajoitettava sellaisiin kirjanpitoasiakirjoihin, joilla voidaan osoittaa aiheutuneiden menojen todenperäisyys ja jotka voivat antaa menoista samalla sekä oikean että täsmällisen kuvan, joka vastaa asianomaisen lopullisen edunsaajan suorittamia maksuja.
- 55 Tältä osin Italian hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan esittämää laajaa tulkintaa, joka mahdollistaisi sellaisten töiden arvon määrittämisen, joilla ei ole suoraa yhteyttä suoritettuihin maksuihin, pelkästään riippumattomalta asiantuntijalta ja/tai valtuutetulta viralliselta elimeltä peräisin olevan arvioinnin perusteella, ei voida hyväksyä, koska tällainen tulkinta olisi ristiriidassa asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan säännösten kanssa.
- 56 Mainittu suppea tulkinta on myös moitteettoman varainhoidon tavoitteen ja kustannusten korvaamisen periaatteen, jotka on palautettu mieleen tämän tuomion 39 ja 40 kohdassa, mukainen, koska sillä pyritään välttämään riski sekä päällekkäisyyksistä menojen laskennassa että petoksista, joista koituisi haittaa unionin rakennerahastoille.
- 57 Näin ollen on todettava, kuten komissio on pääasiallisesti tehnyt kirjallisissa huomautuksissaan, että vastaavalla tavalla todistusvoimaisia kirjanpitoasiakirjoja voivat olla muun muassa siinä tapauksessa, että laskun esittäminen ei ole aiheellista kansallisten vero- ja kirjanpitosääntöjen mukaan, jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä hyväksytyt kirjanpitoasiakirjat, joilla voidaan osoittaa aiheutuneiden menojen todenperäisyys ja jotka antavat menoista oikean ja täsmällisen kuvan.
- 58 Siltä osin kuin nyt käsiteltävässä asiassa on kyse sellaisesta lopullisesta edunsaajasta, joka on rakentanut rakennuksen omilla resursseillaan, pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetään menojen valvontajärjestelmästä, joka edellyttää toteutettavien töiden etukäteistä kvantifiointia, joka perustuu vakiohinnastoon, ja myöhempää tarkastusta, joka perustuu kyseisten töiden toteuttamisen vahvistamiseen ja pelkän työselosteen ja kirjanpito-otteen toimittamiseen. Hakuilmoituksessa viitataan nimenomaisesti asetukseen N:o 1685/2000 tukikelpoisten menojen määritelmän osalta. Vaikka tukipäätöksessä ei mainita velvollisuutta toimittaa maksukuitteja ja/tai vastaavalla tavalla todistusvoimaisia kirjanpitoasiakirjoja rakennustöistä aiheutuneiden menojen osoittamiseksi, tällä seikalla ei kuitenkaan ole vaikutusta kyseisen asetuksen sovellettavuuteen.
- 59 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 71 ja 76 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen tässä tilanteessa selvitettävä, oliko pääasian valittajan mahdotonta osoittaa aiheutuneet menot maksukuiteilla, ja jos tällainen mahdottomuus vahvistetaan, kyseisen tuomioistuimen on arvioitava, voidaanko mainittua työselostetta ja kirjanpito-otetta pitää niiden konkreettinen sisältö ja asiaa koskevat kansalliset säännöt huomioon ottaen vastaavalla tavalla todistusvoimaisina kirjanpitoasiakirjoina.

- 60 Kuten tämän tuomion 54 kohdasta ilmenee, tilanne olisi tämä, jos kyseiset asiakirjat osoittaisivat, kun kaikki pääasian kannalta merkitykselliset olosuhteet otetaan huomioon, aiheutuneiden menojen todenperäisyyden ja ne vastaisivat Eurocostruzionin suorittamia maksuja ja antaisivat kyseisistä menoista oikean ja täsmällisen kuvan.
- 61 Jos sitä vastoin kyseiseen työselosteeseen ja kirjanpito-otteeseen esimerkiksi kirjattaisiin vain töiden edistyminen viittaamalla ainoastaan etukäteiseen kvantifiointiin, joka perustuu vakiohinnastoon ja joka on abstrakti ja jolla ei ole objektiivista yhteyttä tosiasiallisesti aiheutuneisiin menoihin, näitä asiakirjoja ei voida pitää asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohdassa tarkoitettuina vastaavalla tavalla todistusvoimaisina kirjanpitoasiakirjoina.
- 62 Toiseen ja kolmanteen kysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava, että asetuksen N:o 1685/2000 liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa on tulkittava siten, että siltä osin kuin on kyse rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullisesta saajasta, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, työselostetta ja kirjanpito-otetta voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina vastaavalla tavalla todistusvoimaisina kirjanpitoasiakirjoina vain siinä tapauksessa, että kyseisillä asiakirjoilla voidaan niiden konkreettinen sisältö ja asiaa koskevat kansalliset säännöt huomioon ottaen osoittaa mainitulle lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen todenperäisyys ja antaa menoista oikea ja täsmällinen kuva.

Oikeudenkäyntikulut

- 63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta 28.7.2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1685/2000, sellaisena kuin se on muutettuna 10.3.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 448/2004, liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa**

on tulkittava siten, että

rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullinen saaja, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, ei voi osoittaa aiheutuneita menoja toimittamalla muita kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainittuja asiakirjoja.

- 2) Asetuksen N:o 1685/2000, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 448/2004, liitteessä olevan 1 säännön 2.1 kohtaa**

on tulkittava siten, että

siltä osin kuin on kyse rakennuksen rakentamista varten myönnetyn rahoituksen lopullisesta saajasta, joka on toteuttanut rakentamisen omilla resursseillaan, työselostetta ja kirjanpito-otetta voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina vastaavalla tavalla todistusvoimaisina kirjanpitoasiakirjoina vain siinä tapauksessa, että kyseisillä asiakirjoilla voidaan niiden konkreettinen sisältö ja asiaa koskevat kansalliset säännöt huomioon ottaen osoittaa mainitulle lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen todenperäisyys ja antaa menoista oikea ja täsmällinen kuva.

Allekirjoitukset