



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 2 mars 2023*

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

I mål C-31/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) genom beslut av den 8 januari 2021, som inkom till domstolen den 19 januari 2021, i målet

Eurocostruzioni Srl

mot

Regione Calabria,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna P.G. Xuereb, T. von Danwitz (referent), A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Eurocostruzioni Srl, genom M. Sanino och S. Sticchi Damiani, avvocati,
- Regione Calabria, genom M. Manna och G. Naimo, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A. Grumetto, avvocato dello Stato,

* Rättegångsspråk: italienska.

– Europeiska kommissionen, genom P. Carlin och P. Rossi, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 13 oktober 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, 2000, s. 39), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004 (EUT L 72, 2004, s. 66) (nedan kallad förordning nr 1685/2000).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Eurocostruzioni Srl och Regione Calabria (Regionen Kalabrien, Italien) angående utbetalning av resterande stöd för uppförande och möblering av ett hotell samt tillhörande idrottsanläggningar i kommunen Rossano (Italien) enligt det regionala operativa programmet (ROP) 2000–2006 som godkänts av Europeiska kommissionen för nämnda region.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 1260/1999

- 3 I skälen 35, 41 och 43 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 1999, s. 1) angavs följande:

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

...

(41) I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör relevanta nationella bestämmelser tillämpas för stödberättigade utgifter så länge som det saknas motsvarande bestämmelser i gemenskapens lagstiftning. Kommissionen kan emellertid fastställa sådana bestämmelser när det anses nödvändigt för att garantera en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna inom gemenskapen. ...

...

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

4 Artikel 30.3 i förordningen hade följande lydelse:

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

5 I artikel 32.1 tredje stycket i nämnda förordning föreskrevs följande:

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

6 I artikel 38.1 i samma förordning föreskrevs följande:

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

...

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

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

...”

Förordning nr 1685/2000

7 I skäl 5 i förordning nr 1685/2000 anges följande:

”... För vissa typer av insatser eller projekt anser kommissionen att det är nödvändigt att anta gemensamma regler om stödberättigande utgifter så att en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna kan garanteras över hela gemenskapen. När en regel om någon särskild typ av verksamhet antas, föregriper detta inte frågan enligt vilken av de ovan nämnda fonderna medfinansieringen kan ske. Antagandet av dessa regler bör i vissa fall som bör anges, inte hindra medlemsstaterna från att tillämpa strängare nationella bestämmelser. ...”

- 8 I punkt 2.1 i regel 1, med rubriken "Faktiskt betalda utgifter", i bilagan till förordning nr 1685/2000, som har rubriken "Regler om stödberättigande utgifter", föreskrivs följande:

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

Italiensk rätt

Lag nr 59 av den 15 mars 1997

- 9 I artikel 4.4 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 (lag nr 59, som delegerar till regeringen att tilldela regionerna och de lokala myndigheterna funktioner och uppgifter för att reformera den offentliga förvaltningen och förenkla förvaltningen), av den 15 mars 1997 (GURI nr 63 av den 17 mars 1997), föreskrevs det att funktioner och administrativa uppgifter på området för unionens regional-, struktur- och sammanhållningspolitik skulle överlätas till regionerna. Bemyndigandet genomfördes senare genom lagstiftningsdekret nr 123 – Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (lagstiftningsdekret nr 123 om rationalisering av åtgärder för offentligt stöd till förmån för företag, i enlighet med artikel 4.4 c i lag nr 59 av den 15 mars 1997) av den 31 mars 1998 (GURI nr 99 av den 30 april 1998).

Regional lag nr 7 av den 2 maj 2001

- 10 La legge regionale n. 7 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2001 e pluriennale 2001/2003 della Regione Calabria (Legge Finanziaria) (regional lag nr 7 om bestämmelser för utformningen av den årliga budgeten 2001 och den fleråriga budgeten 2001/2003 för regionen Kalabrien (budgetlag)) av den 2 maj 2001 (Bollettino ufficiale della Regione Calabria nr 41 av den 9 maj 2001) föreskrev möjligheten att stödja lokala små och medelstora företag genom stöd som beviljades med stöd av kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, 2001, s. 33), "även med hänvisning till bestämmelserna i det regionala operativa programmet för Kalabrien 2000–2006, godkänt av Europeiska kommissionen genom beslut C(2000) 2345 av den 8 augusti 2000". I artikel 31c i denna lag föreskrevs att regionfullmäktige i Kalabrien skulle anta rättsakter som reglerar villkoren för beviljande av sådant stöd.

Beslut nr 398 av den 14 maj 2002

- 11 Genom beslut nr 398 av den 14 maj 2002 godkände regionfullmäktige i Kalabrien ett meddelande om inbjudan att lämna projektansökningar (nedan kallat meddelandet om projektansökningar), i vilket det i artikel 8 hänvisades till förordning nr 1685/2000 och angavs att utgifter avseende mark, byggnader och anläggningar, möbler och utrustning samt projektering och studier var stödberättigande.

- 12 I artikel 9 i meddelandet om projektansökningar föreskrevs det, vad gäller byggnader och anläggningar, att arbetena skulle kvantifieras med utgångspunkt i 1994 års tariffer från tillsynsorganet för offentliga bygg- och anläggningsarbeten i regionen Kalabrien, ökat med 15 procent, och för de poster som inte hade förutsetts i denna, till det gällande marknadspris som konstruktören hade uppskattat.
- 13 Enligt artikel 11 i meddelandet om projektansökningar skulle utbetalningen av stödet regleras i stödförordningen, vilken skulle fastställa de föreskrifter som den slutliga stödmottagaren skulle följa.

Stödförordningen

- 14 I stödförordning nr 4457 av den 20 april 2004 (nedan kallad stödförordningen) angavs bestämmelser om de handlingar som den slutliga stödmottagaren skulle inge för att styrka uppkomna utgifter. När det gäller de utförda arbetena krävdes det i beslutet särskilt att relevant bokföringsdokumentation skulle tas fram, inklusive att den slutliga stödmottagaren skulle föra en journal över byggarbetsplatsen och ett bokföringsregister, vederbörligen undertecknade av chefen för arbetena och av stödmottagaren.
- 15 Slutligen föreskrevs i stödförordningen att det stöd som skulle utbetalas för arbeten som utförts med egna medel endast kunde fastställas efter det att en kontrollkommitté kontrollerat att den slutliga stödmottagaren hade iakttagit de gränser som fastställts i den tabell som avses i artikel 9 i meddelandet om projektansökningar, det vill säga efter att det konstaterats att arbetena hade utförts på grundval av ovannämnda bokföringshandlingar (journal och bokföringsregister).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Eurocostruzioni är ett företag som är verksamt inom byggsektorn.
- 17 Till följd av meddelandet om projektansökningar erhöll detta företag en kapitalfinansiering för uppförandet av ett hotell, inklusive möbleringen av hotellet, och av tillhörande sportanläggningar i kommunen Rossano, som är belägen i regionen Kalabrien (Italien), i egenskap av slutlig mottagare av stöd inom ramen för det regionala operativa programmet (ROP) 2000–2006. Kommissionen hade godkänt ramen för stödet och det berörda operativa programmet för regionen Kalabrien, i sina beslut C(2000) 2050 av den 1 augusti 2000 och C(2000) 2345 av den 8 augusti 2000.
- 18 De utgifter som berättigade till stöd inom ramen för detta operativa program omfattade bland annat utgifter för uppförande av byggnader och anläggningar. Enligt artikel 9 i meddelandet om projektansökningar kunde arbetena kvantifieras med utgångspunkt i 1994 års tariffer från tillsynsorganet för offentliga bygg- och anläggningsarbeten i regionen Kalabrien, ökat med 15 procent, och för de poster som inte hade förutsetts i denna, till det gällande marknadspris som konstruktören hade uppskattat.
- 19 Vad beträffar de arbeten som utförts med den slutliga stödmottagarens egna resurser angavs i stödförordningen att denne skulle tillhandahålla bokföringshandlingar rörande arbetena, det vill säga journalen över byggarbetsplatsen och bokföringsregistret, undertecknade av chefen för arbetena och av stödmottagaren.

- 20 Eurocostruzioni genomförde de planerade arbetena, förvärvade möblerna och tillhandahöll regionen Kalabrien den dokumentation som efterfrågades i stödförordningen, det vill säga – för bygg- och anläggningsarbetena – journalen över byggarbetsplatsen och bokföringsregistret. Efter en kontroll av arbetenas överensstämmelse med reglerna erhöll Eurocostruzioni ett godkännande från den behöriga tekniska kommittén. Eurocostruzioni erhöll emellertid inte återstoden av stödet för arbetena, eftersom regionen Kalabrien ansåg att företaget inte hade tillhandahållit fakturor eller bokföringshandlingar med likvärdigt bevisvärde i enlighet med punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, till vilken det hänvisades i meddelandet om projektansökningar.
- 21 Eurocostruzioni inledde därför ett förfarande avseende betalningsföreläggande vid Tribunale di Catanzaro (domstolen i Catanzaro, Italien) och yrkade att regionen Kalabrien skulle förpliktas att betala återstoden av stödet till Eurocostruzioni. Genom dom av den 4 april 2012 biföll den domstolen företagets yrkande och förpliktade regionen att betala det belopp som nämnda företag hade yrkat.
- 22 Regionen Kalabrien överklagade denna dom till Corte d'appello di Catanzaro (Appellationsdomstolen i Catanzaro, Italien). I dom av den 27 oktober 2014 slog den domstolen fast att eftersom meddelandet om projektansökningar avsåg förordning nr 1685/2000, var utbetalningen av återstoden av stödet villkorad av att kvitterade fakturor eller bokföringshandlingar med likvärdigt bevisvärde hade lagts fram, även om arbetena hade utförts av Eurocostruzioni med egna medel. Företaget var nämligen skyldigt att inkomma med den räkenskapsdokumentation som var lämplig för att fastställa de utbetalningar som gjorts för bland annat inköp av utrustning, hyra av fordon och ersättning till arbetstagare eller underentreprenörer. I detta avseende var de handlingar som företaget tillhandahållit, såsom journalen över byggarbetsplatsen och bokföringsregistret, nödvändiga men inte tillräckliga. Den domstolen biföll följaktligen regionen Kalabriens överklagande.
- 23 Den 27 oktober 2015 överklagade Eurocostruzioni den domen till den hänskjutande domstolen Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien). Till stöd för sitt överklagande gjorde företaget bland annat gällande att punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, vars lydelse innehåller orden ”som allmän regel”, endast anger en allmän princip som kan bli föremål för undantag. Eurocostruzioni har i detta avseende även gjort gällande att det i vederbörlig ordning har utfört de föreskrivna arbetena och att det har företett alla de räkenskapshandlingar som krävs enligt stödförordningen, vilket innebär att regionen Kalabriens beslut att neka betalning med stöd av förordning nr 1685/2000 strider mot principerna om tro och heder, lojalitet och skydd för berättigade förväntningar.
- 24 Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i hur punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 ska tolkas och har dessutom påpekat att det i denna bilaga inte tycks förutses ett scenario där en slutlig stödmottagare uppför en byggnad direkt med eget material, egen utrustning och egen arbetskraft.
- 25 Mot denna bakgrund beslutade Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Krävs det enligt [förordning nr 1685/2000], och särskilt punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordningen, som rör ’bevis för utgifterna’, att utbetalningar gjorda av slutliga stödmottagare måste styrkas av kvitterade fakturor, även för det fall att stödmottagaren har beviljats stöd för att uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och

medarbetare, eller kan det finnas andra undantag förutom det som uttryckligen stadgas i bestämmelsen, enligt vilket 'bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde' ska inges för det fall att det inte är möjligt att inge kvitterade fakturor?

- 2) Vilken är den korrekta tolkningen av uttrycket 'bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde'?
- 3) Utgör [bestämmelserna i förordning nr 1685/2000] hinder för en nationell och regional lagstiftning samt de senare antagna administrativa genomförandebestämmelserna där det för det fall att stödmottagaren beviljas stöd i syfte att uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare fastställs ett system för den offentliga myndighetens granskning av den stödberättigande utgiften som omfattar:
 - a) en förhandskvantifiering av bygg- och anläggningsarbetena på grundval av regionala tariffer för offentliga bygg- och anläggningsarbeten samt, vad gäller de utgiftsposter som inte specificeras i dessa tariffer, de gällande marknadspriserna uppskattade av konstruktören, och därefter
 - b) en efterhandsredovisning som inbegriper inlämnande av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena bestående av journalen för byggarbetsplatsen och bokföringsregistret, vederbörligen undertecknade på alla sidor av chefen för arbetena och av stödmottagaren, samt granskning och bekräftelse av det utförda arbetet med utgångspunkt i de enhetspriser som avses i punkt a, vilka ska utföras av en besiktningskommitté som har utnämnts av den behöriga regionala myndigheten?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 26 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 ska tolkas så, att den gör det möjligt för den slutliga mottagaren av ett stöd för uppförande av en byggnad, som har uppfört byggnaden med egna medel, att styrka de utgifter som uppkommit genom företeende av andra handlingar än dem som uttryckligen nämns i denna bestämmelse.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 27 Regionen Kalabrien anser att den första frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den begärda tolkningen av förordning nr 1685/2000 inte har något samband med målet vid den hänskjutande domstolen och den hänskjutande domstolen har underlåtit att redogöra för skälen till att den begärt en tolkning.
- 28 Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten kan vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är

nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 27 oktober 2022, Proximus (Allmänna elektroniska abonnentförteckningar), C-129/21, EU:C:2022:833, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 29 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det nationella målet avser de skyldigheter som åligger Eurocostruzioni i egenskap av slutlig stödmottagare enligt förordning nr 1685/2000 och, i synnerhet, de krav som följer av punkt 2.1 i regel 1 i bilagan, vars tillämplighet inte har bestritts av regionen Kalabrien. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 33 i sitt förslag till avgörande har den hänskjutande domstolen dessutom förklarat varför det var nödvändigt att tolka denna bestämmelse.
- 30 Under dessa omständigheter kan de invändningar som framförts av regionen Kalabrien mot att den första frågan tas upp till sakprövning inte godtas.

Prövning i sak

- 31 Det ska inledningsvis erinras om att strukturfonderna reglerades av förordning nr 1260/1999 vid tidpunkten för beviljandet av det stöd som är i fråga i det nationella målet, det vill säga den 20 april 2004. Artikel 30.3 i förordningen, jämförd med skäl 41 i samma förordning, gav kommissionen befogenhet att vid behov införa gemensamma regler för vilka utgifter som är stödberättigande, för att säkerställa en enhetlig och rättvis tillämpning av strukturfonderna inom unionen. Det är på denna grund som förordning nr 1685/2000 antogs.
- 32 Vad gäller dokumentationen av de utgifter som en slutlig stödmottagare har haft föreskrivs i förordning nr 1260/1999 och förordning nr 1685/2000 olika krav dels för förskotten, dels för löpande betalningar och slutbetalningar.
- 33 Enligt artikel 32.1 tredje stycket andra meningen i förordning nr 1260/1999 ska "[l]öpande betalningar och slutbetalningar ... gälla utgifter som faktiskt betalats, vilka skall motsvara de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört och skall styrkas av kvitterade fakturor eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde."
- 34 Punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 återspeglar detta krav och föreskriver att "[u]tbetalningar som gjorts av slutliga stödmottagare, och som deklarerats som löpande betalningar eller slutbetalningar, skall som allmän regel styrkas av kvitterade fakturor. Om detta inte låter sig göras skall betalningarna styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde".
- 35 Såsom framgår av fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte endast lydelsen beaktas i enlighet med dess sedvanliga betydelse i normalt språkbruk, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 22 juni 2022, Leistritz, C-534/20, EU:C:2022:495, punkt 18 och där angiven rättspraxis).
- 36 Det framgår av lydelsen i punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 att utgifter som uppkommit för de slutliga stödmottagarna "som allmän regel" ska styrkas med kvitterade fakturor eller, om detta inte är möjligt, genom bokföringshandlingar med likvärdigt bevisvärde, för att vara stödberättigande i den mening som avses i förordning nr 1685/2000. I motsats till vad sökanden i målet vid den nationella domstolen har hävdat hänför sig uttrycket "som allmän regel" klart till

den skyldighet att förete kvitterade fakturor som avses i första meningen i denna punkt, medan ingivande av bokföringshandlingar med likvärdigt bevisvärde, som avses i andra meningen i nämnda punkt, utgör ett undantag från denna huvudregel.

- 37 Ordalydelsen i punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 medger således inte något annat undantag än det som uttryckligen föreskrivs i denna bestämmelse.
- 38 Denna tolkning stöds av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. Det framgår således av skäl 43 i förordning nr 1260/1999 att utgifterna måste vara ”berättigade och verifierade”, vilket talar för en restriktiv tolkning av andra meningen i punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, eftersom kvitterade fakturor och bokföringsdokument med likvärdigt bevisvärde är de enda handlingar som uppfyller detta krav. Detta gäller i än högre grad när kommissionen har avsett att fastställa enhetliga regler för stödberättigande utgifter, med förbehåll för möjligheten för medlemsstaterna att tillämpa strängare nationella bestämmelser, såsom framgår av skäl 5 i förordning nr 1685/2000.
- 39 Denna tolkning är slutligen även förenlig med målet avseende sund ekonomisk förvaltning som anges i skälen 35 och 43 samt artikel 38.1 c och d i förordning nr 1260/1999. Enligt sistnämnda bestämmelser ska medlemsstaterna bland annat se till att de medel som ställs till deras förfogande används i enlighet med principen om en sund ekonomisk förvaltning och att utgiftsdeklarationerna härrör från redovisningssystem som grundar sig på handlingar som kan kontrolleras.
- 40 I detta avseende bör det erinras om att enligt domstolens praxis bygger det system som införts genom artikel 32 i förordning nr 1260/1999 och regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 på principen om ersättning för kostnader (dom av den 24 november 2005, Italien/kommissionen, C-138/03, C-324/03 och C-431/03, EU:C:2005:714, punkt 45).
- 41 En sådan ersättning får endast avse utgifter som faktiskt har uppkommit och styrkts i vederbörlig ordning. Varje annan tolkning av kravet på att dessa utgifter ska styrkas skulle kunna äventyra en sund ekonomisk förvaltning av strukturfonderna. I synnerhet kan domstolen inte godta den tolkning som klaganden i det nationella målet har föreslagit, enligt vilken punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 endast återspeglar en allmän inriktning som kan vara föremål för andra undantag än dem som uttryckligen anges i denna bestämmelse.
- 42 Eurocostruzioni har i det nationella målet begärt en ”slutbetalning” i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i förordning nr 1260/1999 och punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000. För att de utgifter som åberopas till stöd för ansökan ska kunna beaktas i den mening som avses i dessa förordningar måste de således kunna styrkas med kvitterade fakturor eller, om detta visar sig vara omöjligt, genom bokföringshandlingar med likvärdigt bevisvärde.
- 43 Såsom generaladvokaten i huvudsak har påpekat i punkterna 48–50 i sitt förslag till avgörande, kan den omständigheten att slutmottagaren med egna medel har genomfört byggnadsarbetena inte medföra att den undantas från de krav på styrkande av utgifter som föreskrivs i förordningarna nr 1260/1999 och nr 1685/2000.

- 44 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 ska tolkas så, att den inte gör det möjligt för den slutliga mottagaren av ett stöd för uppförande av en byggnad, som har uppfört byggnaden med egna medel, att styrka de utgifter som uppkommit genom företeende av andra handlingar än dem som uttryckligen nämns i denna bestämmelse.

Andra och tredje frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 ska tolkas så, att en journal över byggarbetsplatsen och ett bokföringsregister kan anses utgöra ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde” i den mening som avses i denna bestämmelse när det gäller en slutlig mottagare av finansiering för uppförande av en byggnad som har genomfört arbetena med egna medel.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 46 Regionen Kalabrien anser att den tredje frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den hänskjutande domstolen har underlåtit att redogöra för sambandet mellan förordning nr 1685/2000 och de nationella och regionala bestämmelser som nämns i beslutet om hänskjutande, vilka för övrigt inte har förklarats tillräckligt.
- 47 Enligt artikel 94 b och c i domstolens rättegångsregler ankommer det på den hänskjutande domstolen att bland annat redogöra för innehållet i de relevanta nationella bestämmelserna och för det samband som den anser föreligger mellan unionsrätten och dessa bestämmelser.
- 48 Det kan i förevarande fall konstateras att den hänskjutande domstolen har iakttagit denna skyldighet genom att hänvisa till innehållet i de nationella och regionala lagarna, meddelandet om projektansökningar och den stödförordning som är i fråga i det nationella målet. Vad gäller sambandet mellan de relevanta nationella bestämmelserna och unionsrätten har regionen Kalabrien själv, i sitt skriftliga yttrande, medgett att meddelandet om projektansökningar innehöll en hänvisning till förordning nr 1685/2000.
- 49 Under dessa omständigheter kan de invändningar som framförts av regionen Kalabrien mot att den första frågan tas upp till sakprövning inte godtas.

Prövning i sak

- 50 Det ska inledningsvis påpekas att varken förordning nr 1260/1999 eller förordning nr 1685/2000 innehåller någon definition av begreppet ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde”.
- 51 Såsom det har erinrats om i punkt 35 ovan ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas i enlighet med dess normala betydelse i vanligt språkbruk, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.

- 52 Vad gäller den normala betydelsen i vanligt språkbruk av uttrycket ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde” ska det påpekas att dessa avser samtliga räkenskapshandlingar som, i likhet med kvitterade fakturor, kan styrka förekomsten av de utgifter som den slutliga stödmottagaren har haft och som därför har ett bevisvärde som är jämförbart med det bevisvärde som kvitterade fakturor har.
- 53 Vad gäller det sammanhang i vilket detta begrepp ingår ska det erinras om att rätten att förete redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde utgör ett undantag från den allmänna regeln om en skyldighet att förete kvitterade fakturor för att styrka de utgifter som en slutlig stödmottagare har haft. Enligt domstolens fasta praxis ska ett undantag från en huvudregel tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána m.fl.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 54 I detta hänseende bör särskilt hänsyn tas till det krav som avses i artikel 32.1 tredje stycket andra meningen i förordning nr 1260/1999, nämligen att löpande betalningar och slutbetalningar ska gälla ”utgifter som faktiskt betalats, vilka skall motsvara de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört”. För att uppfylla detta krav ska räckvidden av begreppet ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde” begränsas till räkenskapshandlingar som kan styrka att uppkomna utgifter är verkliga och ge en rättvisande och precis bild av dessa, motsvarande de betalningar som den slutliga stödmottagaren har gjort.
- 55 I detta avseende kan den vida tolkning som den italienska regeringen föreslagit i sitt skriftliga yttrande, som skulle innebära att värdering av arbeten utan direkt koppling till gjorda betalningar skulle tillåtas enbart på grundval av en bedömning av en oberoende yrkesutövare och/eller ett auktoriserat officiellt organ, inte godtas utan att det strider mot bestämmelserna i artikel 32 i förordning nr 1260/1999.
- 56 Denna strikta tolkning är även förenlig med målet om sund ekonomisk förvaltning och med principen om ersättning för kostnader, vilka det erinrats om i punkterna 39 och 40 i förevarande dom, eftersom den syftar till att undvika varje risk för bedrägerier och för att utgifter beräknas två gånger till förfång för unionens strukturfonder.
- 57 Domstolen konstaterar följaktligen, såsom kommissionen i huvudsak har påpekat i sitt skriftliga yttrande, att räkenskapshandlingar som är tillåtna enligt nationell rätt i en medlemsstat, och som kan visa att de uppkomna utgifterna är verkliga genom att ge en rättvisande och exakt bild av dessa, kan utgöra ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde”, bland annat när utfärdandet av en faktura inte är relevant enligt nationella skatte- och redovisningsstandarder.
- 58 När det, som i förevarande fall, rör sig om en slutlig stödmottagare som har uppfört en byggnad med egna medel, föreskrivs i den nationella lagstiftning i fråga ett system för kontroll av utgifterna som kräver en förhandsberäkning av de arbeten som ska utföras, grundat på en standardtabell, och en senare kontroll som grundas på fastställandet av att arbetena har utförts och på företeendet av en journal för arbetena och ett bokföringsregister. I meddelandet om projektansökningar anges uttryckligen förordning nr 1685/2000 vad gäller definitionen av stödberättigande utgifter. Även om det i stödförordningen inte erinras om skyldigheten att förete kvitterade fakturor och/eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde för att styrka de utgifter som uppkommit i samband med byggnadsarbetena, saknar denna omständighet betydelse för frågan huruvida nämnda förordning är tillämplig.

- 59 Under dessa omständigheter ankommer det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 71 och 76 i sitt förslag till avgörande, på den hänskjutande domstolen att kontrollera om det var omöjligt för klaganden i det nationella målet att styrka de utgifter som uppkommit med kvitterade fakturor och, om det kan fastställas att det var omöjligt, att bedöma huruvida nämnda journal för arbetena och bokföringsregister, med hänsyn till deras konkreta innehåll och relevanta nationella regler, kan kvalificeras som ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde”.
- 60 Såsom framgår av punkt 54 i förevarande dom skulle så vara fallet om dessa handlingar, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i det nationella målet, styrkte förekomsten av de utgifter som uppkommit, motsvarande de betalningar som Eurocostruzioni gjort, genom att ge en rättvisande och exakt bild av dessa utgifter.
- 61 Om denna journal och detta redovisningsregister däremot, till exempel, endast redogjorde för hur arbetet fortskridit genom att endast hänvisa till en beräkning i förväg, grundad på en standardtabell, som är abstrakt och som inte står i något objektivt samband med de utgifter som faktiskt har uppkommit, kan dessa handlingar inte kvalificeras som ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde” i den mening som avses i punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000.
- 62 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 ska tolkas så, att en journal över byggarbetsplatsen och ett bokföringsregister endast kan anses utgöra ”redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde” i den mening som avses i denna bestämmelse när det gäller en slutlig mottagare av finansiering för uppförande av en byggnad som har genomfört arbetena med egna medel, om dessa handlingar, med hänsyn till deras konkreta innehåll och relevanta nationella regler, kan styrka förekomsten av denna slutliga stödmottagares utgifter genom att ge en rättvisande och exakt bild av dessa.

Rättegångskostnader

- 63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004,**

ska tolkas så,

att den inte gör det möjligt för den slutliga mottagaren av ett stöd för uppförande av en byggnad, som har uppfört byggnaden med egna medel, att styrka de utgifter som uppkommit genom företeende av andra handlingar än dem som uttryckligen nämns i denna bestämmelse.

2) Punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000, i dess lydelse enligt förordning nr 448/2004,

ska tolkas så,

att en journal över byggarbetsplatsen och ett bokföringsregister endast kan anses utgöra "redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde" i den mening som avses i denna bestämmelse när det gäller en slutlig mottagare av finansiering för uppförande av en byggnad som har genomfört arbetena med egna medel, om dessa handlingar, med hänsyn till deras konkreta innehåll och relevanta nationella regler, kan styrka förekomsten av denna slutliga stödmottagares utgifter genom att ge en rättvisande och exakt bild av dessa.

Underskrifter