

Mål C-31/21

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

19 januari 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 januari 2021

Klagande:

Eurocostruzioni Srl

Motpart:

Regione Calabria

REPUBLIKEN ITALIEN

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

FÖRSTA AVDELNINGEN FÖR TVISTEMÅL

[utelämnas] [rättens sammansättning]

INTERIMISTISKT BESLUT

angående överklagande [utelämnas] som har ingetts av:

Eurocostruzioni s.r.l., [utelämnas]

– klagande –

mot

Regione Calabria, [utelämnas]

– motpart –

[Orig. s. 2]

mot dom nr [utelämnas] meddelad av CORTE D'APPELLO DI CATANZARO, som blev protokollförd den 27 oktober 2014.

[utelämnas] *[handläggningsfraser]*

FAKTISKA OMSTÄNDIGHETER OCH SKÄLEN TILL BESLUTET

1. Eurocostruzioni s.r.l. ingav ansökan om betalningsföreläggande [utelämnas] mot Regione Calabria (regionen Kalabrien) och gjorde gällande att bolaget hade beviljats ett stöd på sammanlagt 4 918 080 euro inom ramen för det regionala operativa programmet för Kalabrien 2000–2006 Område IV för att i egen regi uppföra en hotellanläggning i Rossano. Bolaget begärde betalning av det resterande beloppet på 1 675 762,00 euro, eftersom bolaget på grundval av besiktningen hade beviljats ett slutligt stöd på 3 337 470,00 euro, exklusive förskottet och den första löpande betalning som gjorts mot bakgrund av statusrapporteringen för byggprojektet, och under tiden hade enbart ett belopp på 1 661 638,00 euro betalats ut (som avsåg utgifterna för inredning och utrustning).

1.1. [utelämnas] *[förfarande]*.

1.2. Genom dom av den 4 april 2014 [utelämnas] ålade Tribunale di Catanzaro Regione Calabria att betala det begärda beloppet på 1 675 762,00 euro till Eurocostruzioni. Beloppet motsvarade skillnaden mellan det belopp som hade fastställts i samband med slutbesiktningen och det belopp som regionen under tiden hade betalat ut, med tillägg av omkostnader och rättegångskostnader.

1.3. Regione Calabria överklagade domen i första instans. Eurocostruzioni inkom med svarsskrivelse och framställde anslutningsöverklagande.

[Orig. s. 3]

Genom dom av den 27 oktober 2014 biföll Corte d'appello di Catanzaro överklagandet.

Enligt överrätten behövdes ingen granskning av huruvida Eurocostruzioni faktiskt hade utfört bygg- och anläggningsarbetena i enlighet med det godkända projektet, i och med att den behöriga besiktningsskommittén hade avgett ett positivt utlåtande och regionen inte hade framställt några invändningar om de utförda bygg- och anläggningsarbetenas kvantitet och kvalitet. Då utlysningen av stöd hänvisade till beslutet om beviljande av stödet och beslut om beviljande nr [utelämnas] i sin tur hänvisade till beslutet att godkänna utlysningen av stöd (i synnerhet dess artikel 11) och förordning (EG) nr 1685/2000, var utbetalning av stödet emellertid villkorad av att det skulle inges kvitterade fakturor, även om stödmottagaren hade utfört bygg- och anläggningsarbetena i egen regi. De handlingar som Eurocostruzioni inkom med var visserligen nödvändiga, men inte tillräckliga, eftersom det, i och med att det inte hade lämnats in några fakturor, inte hade

ingetts några bevis för att bolaget faktiskt hade betalat de utförda bygg- och anläggningsarbetena till de angivna priserna. Slutligen skulle Eurocostruzioni vad gäller de bygg- och anläggningsarbeten som bolaget hade utfört i egen regi inkomma med passande bokföringsunderlag som kunde styrka de faktiska utgifterna (inköp av material, hyra av fordon och hjälpmedel, betalningar till anställda, underentreprenad, uppgift om använd arbetskraft).

1.4. Genom skrivelse som delgavs den 27 oktober 2015 har Eurocostruzioni överklagat överrättens dom, som inte delgavs, och åberopat tre grunder.

1.4.1. Genom den första grunden, som har framställts med stöd av artikel 360 första stycket nr 3 i codice di procedura civile (civilprocesslagen), har Eurocostruzioni åberopat åsidosättande eller felaktig tillämpning av punkt 2.1 i förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000, artikel 31 quater i regionen Kalabriens lag nr 7 av den 2 maj 2001, utlysningen av stöd godkänd genom regionfullmäktiges beslut nr 398 av den [Orig. s. 4] 14 maj 2002 och beslut om beviljande nr [utelämnas] samt åsidosättande av principerna om god tro, rättvisa och berättigade förväntningar.

Eurocostruzioni har anfört att det i unionsrätten inte på ett uttömmande sätt, utan enbart ”*som allmän regel*”, föreskrevs att de slutliga mottagarna skulle inkomma med ”*kvitterade fakturor*” eller ”*bokföringsunderlag som hade motsvarande bevisvärde*” för att styrka att de hade betalat för de arbeten som berättigade till stöd.

1.4.2. Genom den andra grunden, som har framställts med stöd av artikel 360 första stycket nr 3 och 5 i civilprocesslagen, har Eurocostruzioni åberopat åsidosättande eller felaktig tillämpning av punkt 2.1 i förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000, artikel 31 quater i regionen Kalabriens lag nr 7 av den 2 maj 2001, utlysningen av stöd godkänd genom regionfullmäktiges beslut nr 398 av den 14 maj 2002 och beslut om beviljande nr [utelämnas], åsidosättande av principerna om god tro, rättvisa och berättigade förväntningar samt bristande och/eller bristfällig motivering vad gäller en omtvistad omständighet som är av avgörande betydelse för tvisten.

Eurocostruzioni har preciserat att den berörda myndigheten i den första etappen för beviljande av stödet delade upp de utgifter som angavs i projektet i antingen stödberättigande eller icke-stödberättigande utgifter. Inom ramen för de stödberättigande utgifterna skulle det i fråga om bygg- och anläggningsarbeten – till skillnad från vad fallet var för inköp av lösöre, inredning, mark och fastigheter – inte utgå från marknadsvärdet, utan från 1994 års tariffer från Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (regionen Kalabriens direktorat för offentliga bygg- och anläggningsarbeten), varvid priserna skulle ökas med 15 procent (artikel 9 i utlysningen av stöd). Eurocostruzioni har även påpekat att besiktningskommittén fastställde att de utförda bygg- och anläggningsarbetena till kvantitet och kvalitet motsvarade de arbeten som tidigare hade specificerats och kvantifierats i beslutet om beviljande av stödet.

Eurocostruzioni har gjort gällande att det varken i den nationella lagstiftningen eller i unionsrätten uttryckligen föreskrevs att fakturor skulle inges för de utförda bygg- och anläggningsarbetena, utan det stadgades att stödmottagaren kunde inge mängdförteckningen och byggdagboken, båda signerade och stämplade av byggchefen, som **[Orig. s. 5]** dokumentation som besiktningskommittén kunde stödja sig på i samband med sina kontroll- och tillsynsuppgifter.

1.4.3. Genom den tredje grunden, som har framställts i enlighet med artikel 360 första stycket nr 3 och 5 i civilprocesslagen, har Eurocostruzioni åberopat åsidosättande eller felaktig tillämpning av punkt 2.1 i förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000, artikel 31 quater i regionen Kalabriens lag nr 7 av den 2 maj 2001, utlysningen av stöd godkänd genom regionfullmäktiges beslut nr 398 av den 14 maj 2002 och beslut om beviljande nr [utelämnas], åsidosättande av principerna om god tro, rättvisa och berättigade förväntningar samt bristande och/eller bristfällig motivering vad gäller en omtvistad omständighet som är av avgörande betydelse för tvisten.

Eurocostruzioni har gjort gällande att även om den överklagade domen inte hänvisade till Regione Calabrias beslut av den 26 oktober 2007 och den 26 november 2007, vilka dock antogs mer än ett år efter det att bygg- och anläggningsarbetena hade avslutats och besiktigats, anammade den deras innehåll utan att beakta att dessa ensidiga beslut uppenbart stred mot ordalydelsen i de utlysningar av stöd och de beslut som rättsförhållandet mellan parterna grundade sig på.

1.4.4. Regione Calabria har inkommit med svarsskrivelse, delgiven den 30 november 2015, och yrkat [utelämnas] att överklagandet ska lämnas utan bifall.

[utelämnas]

2. De två första grunderna har nära samband med varandra och kräver en tolkning av unionsrätten, närmare bestämt 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 – som är tillämplig i tidsmässigt avseende (*ratione temporis*), senare upphävd genom artikel 54 i kommissionens förordning [EG] nr 1828/2006 av den 8 december 2006 – särskilt artikel 1 samt punkt 2 i bilagan.

[Orig. s. 6]

Corte suprema di cassazione [utelämnas] anser det vara nödvändigt att begära förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol med stöd av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3. Det är på sin plats att sammanfatta de tillämpliga föreskrifterna.

3.1. Tvisten rör beviljande av ett stöd för att uppföra och inreda ett hotell och tillhörande idrottsanläggning i Rossano kommun.

Eurocostruzioni beviljades ett kapitalstöd för att uppföra hotellanläggningen, utförde bygg- och anläggningsarbetena, köpte in inredningen, ingav den dokumentation som krävdes enligt utlysningen av stöd och beslutet om beviljande (det vill säga kvitterade fakturor vad gäller lösöre samt mängdförteckningen och byggdagboken i fråga om de utförda bygg- och anläggningsarbetena) till Regione Calabria och fick godkänt av den utnämnda behöriga tekniska kommittén vid besiktningen. Bolaget fick däremot aldrig den del av stödet som hänförde sig till bygg- och anläggningsarbetena och installationerna, eftersom regionen krävde ytterligare bokföringsunderlag som hade motsvarande bevisvärde som fakturor.

3.2. Det stöd som skulle betalas ut beviljades av Regione Calabria inom ramen för det regionala operativa programmet [utelämnas] Nätverk och lokala system för att stärka turistnäringen [utelämnas] [hänvisning till stödprogrammet].

De tillämpliga föreskrifterna utgjordes av bestämmelserna för strukturfonderna för perioden 2000–2006 i förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999.

Ovannämnda förordning nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 innehöll genomförandebestämmelser [Orig. s. 7] avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna.

Genom beslut C(2000) 2050 av den 1 augusti 2000 och C(2000) 2345 av den 8 augusti 2000 godkände Europeiska kommissionen ramen för gemenskapsstöd och det regionala operativa programmet för Kalabrien.

3.3. I artikel 4.4 c i italiensk lag nr 59 av den 15 mars 1997 föreskrevs det att funktioner och administrativa uppgifter även på området för unionens regional-, struktur- och sammanhållningspolitik skulle överlåtas till regionerna, vilket sedan genomfördes genom lagstiftningsdekret nr 123 av den 31 mars 1998.

3.4. Efter att ha tagit del av det regionala operativa programmet och avslutat dess planering beslutade Regione Calabria genom regional lag nr 7 av den 2 maj 2001 (artikel 31-quater) att främja och utveckla små och medelstora företag genom att bevilja stöd i enlighet med förordning (EG) nr 70/2001. Regionfullmäktige gavs befogenhet att anta rättsakter för att fastställa genomförandebestämmelser för beviljande av stöd under iakttagande av alla villkor i förordning (EG) nr 68/2001.

3.5. Genom regionfullmäktiges beslut nr 398 av den 14 maj 2002 godkändes utlysningen av stöd, där det i artikel 8 specificerades att de stödberättigande utgifterna omfattade: 1) mark; 2) fastigheter och installationer, 3) inredning och utrustning, 4) projektering och undersökningar.

[utelämnas] [detaljerad förteckning över de stödberättigande utgifterna]

I artikel 9 i utlysningen av stöd föreskrevs det att bygg- och anläggningsarbetena i fråga om fastigheter och installationer skulle kvantifieras med utgångspunkt i 1994 års tariffer från Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria, varvid priserna skulle ökas med 15 procent. **[Orig. s. 8]** Vad gäller övriga utgiftsposter skulle gällande marknadspriser enligt konstruktörens uppskattning tillämpas.

I artikel 11 i utlysningen av stöd specificerades det att [utelämnas] de närmare bestämmelserna för utbetalning av stödet skulle fastställas i beslutet om beviljande, där även samtliga villkor som stödmottagaren måste uppfylla skulle anges.

3.6. I beslut om beviljande nr [utelämnas] angavs den dokumentation som stödmottagaren skulle inge. I fråga om bygg- och anläggningsarbeten skulle denna dokumentation enbart bestå av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena (byggdagbok och bokföringsbok, vederbörligen signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren).

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

4. Domen meddelad av Corte d'appello di Reggio Calabria, som har överklagats till Corte suprema di cassazione, slog fast att de bygg- och anläggningsarbeten som hade beviljats stöd i förevarande fall i själva verket hade utförts i enlighet med det godkända projektet och att de till kvantitet och kvalitet motsvarade projektet. [utelämnas] I domen utslöts det emellertid att Eurocostruzioni kunde få den del av stödet som hänförde sig till de bygg- och anläggningsarbeten som bolaget hade utfört i egen regi, bland annat och inte minst därför att bolaget inte uppfyllde villkoren i förordning (EG) nr 1685/2000, till vilken utlysningen av stöd och beslutet om beviljande uttryckligen hänvisade, närmare bestämt att utbetalning av stödet var villkorad av att det skulle inges bevis i form av kvitterade fakturor och, om detta inte lät sig göras, av bokföringsunderlag som hade motsvarande bevisvärde.

[utelämnas] **[Orig. s. 9]** [utelämnas]

Den aktuella bestämmelsen i förordningen är således relevant för att kunna avgöra tvisten, både eftersom den är direkt tillämplig i förevarande fall och mot bakgrund av hänvisningen *per relationem* i utlysningen av stöd och beslutet om beviljande.

Överrätten tillmätte i själva verket betydelse åt innehållet i unionens regelverk, närmare bestämt 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 (senare upphävd genom artikel 54 i

kommissionens förordning [EG] nr 1828/2006 av den 8 december 2006), i och med att nämnda regelverk skulle reglera de aktuella stöden och under alla omständigheter därför att beslutet om beviljande uttryckligen hänvisade till det.

5. Eurocostruzioni har gjort gällande att de stödberättigande utgifterna för de bygg- och anläggningsarbeten i fråga om fastigheter och installationer som bolaget utförde i egen regi, vilka således skiljde sig från markinköp och inköp av fastigheter, inredning och utrustning, kunde styrkas av annan dokumentation än kvitterade fakturor och bokföringsunderlag som hade motsvarande bevisvärde.

För att ge stöd åt sitt påstående har Eurocostruzioni gjort gällande att bestämmelserna i den aktuella förordningen (se bilaga 1, till vilken artikel 1 hänvisar, Regel [1 punkt] 2 ”Bevis för utgifterna”, punkt 2.1) inte har uttömmande karaktär och därför citerat texten: ”*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.*”

Den italienska versionen har faktiskt nästan samma ordalydelse: ”*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [Orig. s. 10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*” (Utbetalningar som gjorts av slutliga stödmottagare ska som regel styrkas av kvitterade fakturor. Om detta inte låter sig göras ska betalningarna styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde.)

På motsvarande sätt lyder den franska och den engelska versionen enligt följande:

”*En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s’avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente.*”

och

”*As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value.*”

Eurocostruzioni hävdar att uttrycket ”*som allmän regel*” enbart betecknar en allmän princip som inte nödvändigtvis har uttömmande karaktär och snarare kan diversifieras från fall till fall.

Denna tolkning är dock inte självklar, eftersom detta uttryck, på samma sätt som det som används på övriga unionsspråk, betyder ”*utan att ge någon fullständig förklaring och utan att gå närmare in i detalj på specifika och konkreta fall*”. Detta uttryck förefaller inte, i alla fall inte uppenbart, medge något undantag från de bestämmelser som är tillämpliga på samtliga fall.

Vidare förefaller den slutliga stödmottagaren i enlighet med unionsrätten inte, åtminstone inte uttryckligen, kunna beviljas stöd för att i egen regi uppföra en fastighet genom användning av egna material, hjälpmedel och medarbetare. Stöd kan däremot beviljas för inköp av begagnad utrustning (regel 4), markinköp (regel 5), inköp av en redan uppförd fastighet (regel 6) och underentreprenad (regel 1, punkt 3). Dessutom nämner regel 1 (punkt 1.5–1.8) i ovannämnda bilaga flera specifika fall av kostnader som normalt inte faktureras (avskrivningar, in naturabidrag och indirekta kostnader).

[Orig. s. 11]

6. Mot denna bakgrund anser Corte suprema di cassazione det vara nödvändigt att hänskjuta följande tolkningsfrågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF:

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

2. *Vilken är den korrekta tolkningen av det ovannämnda uttrycket "bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde"?*

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

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

b) *efterhandsredovisning som inbegriper inlämnande av redovisningen för bygg- och anläggningsarbetena bestående av byggdagboken och bokföringsboken, [Orig. s. 12] vederbörligen signerade på alla sidor av byggchefen och stödmottagaren, samt granskning och bekräftelse av det utförda arbetet med utgångspunkt i de enhetspriser som nämns i led a, vilka ska utföras en besiktningskommitté som har utnämnts av den behöriga regionala myndigheten?*

[utelämnas] *[handläggningsfraser]*

Beslutat i Rom [utelämnas] den 12 november 2020

[utelämnas]

ARBETS
DOKUMENT