

Zaak C-31/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 januari 2021

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 januari 2021

Verzoekster in eerste aanleg en verzoekster tot cassatie:

Eurocostruzioni srl

Verweerster in eerste aanleg en verweerster in cassatie:

Regione Calabria

ITALIAANSE REPUBLIEK

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië)

EERSTE CIVIELE KAMER

[omissis] [*Samenstelling van de rechterlijke instantie*]

TUSSENBSCHIKKING

gegeven op beroep [omissis] ingesteld door:

Eurocostruzioni srl, [omissis]

- verzoekster tot cassatie -

tegen

Regione Calabria, [omissis]

- verweerster in cassatie -

[or.2]

tegen arrest nr. [omissis] van de CORTE D'APPELLO di CATANZARO (rechter in tweede aanleg Catanzaro, Italië) van 27 oktober 2014;

[omissis] [*Procedurale formule*]

VOORGESCHIEDENIS VAN HET GEDING EN MOTIVERING VAN DE BESLISSING

1. Eurocostruzioni srl (hierna: „Eurocostruzioni” of „verzoekster”) heeft een betalingsbevelprocedure [omissis] ingesteld tegen de Regione Calabria (regio Calabrië, Italië). Zij voerde aan dat zij in het kader van het regionale operationele programma voor Calabrië 2000/2006, as IV, in totaal 4 918 080 EUR aan financiële bijstand had verkregen voor de bouw in eigen beheer van een hotel in Rossano, en vorderde betaling van het verschuldigde restbedrag van 1 675 762,00 EUR, omdat haar na de oplevering een eindbijdrage van 3 337 470,00 EUR was toegekend, exclusief het voorschot en het bedrag bij de eerste voltooide bouwphase, en zij intussen slechts 1 661 638,00 EUR had ontvangen (voor de gedane uitgaven voor meubilair en uitrusting).

1.1. [omissis] [*Procedure*].

1.2. Bij vonnis van de Tribunale di Catanzaro (rechter in eerste aanleg Catanzaro, Italië) van 4 april 2012 [omissis] is de Regione Calabria veroordeeld tot betaling aan Eurocostruzioni van het gevorderde bedrag van 1 675 762,00 EUR, te weten het verschil tussen het bij de eindoplevering toegekende bedrag en het intussen door de regio betaalde bedrag, vermeerderd met bijkomende kosten en gerechtskosten.

1.3. Tegen dit vonnis in eerste aanleg heeft de Regione Calabria hoger beroep ingesteld, waartegen geïntimeerde Eurocostruzioni incidenteel hoger beroep heeft ingesteld.

[or.3]

De Corte di appello di Catanzaro heeft [het hoger beroep] bij arrest van 27 oktober 2014 toegewezen.

Volgens de Corte di appello was het niet nodig om te controleren of de werkzaamheden door Eurocostruzioni in overeenstemming met het goedgekeurde project waren uitgevoerd, aangezien de bevoegde technische inspectiecommissie een gunstig rapport had afgeleverd en de regio geen bezwaren had geformuleerd over de kwantiteit en de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden. Daar het bericht van aanbesteding verwees naar het besluit tot bijstandsverlening en dit besluit nr. [omissis] verwees naar de goedkeuring van het bericht van aanbesteding (en in het bijzonder artikel 11 ervan) en naar verordening (EG) nr. 1685/2000 [van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van

uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PB 2000, L 193, blz. 39); hierna: „verordening nr. 1685/2000”) was de betaling van de financiële bijstand echter afhankelijk van de overlegging van vereffende facturen, ook al waren de werkzaamheden door de begunstigde onderneming zelf uitgevoerd. De door Eurocostruzioni overgelegde documenten waren weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende, omdat bij gebreke van die facturen geen enkel bewijs was geleverd van de daadwerkelijke betaling van geldbedragen die overeenkwamen met de omvang van de tegen de aangegeven prijzen uitgevoerde werkzaamheden. Tot slot moest Eurocostruzioni voor de door haar uitgevoerde werkzaamheden passende boekingsstukken overleggen die de gedane uitgaven konden aantonen (aankoop van materialen, huur van uitrusting, betaling van werknemers, uitbesteding van werkzaamheden aan derden, gegevens met betrekking tot de ingezette arbeidskrachten).

1.4. Tegen dit arrest, dat haar niet is betekend, heeft Eurocostruzioni bij akte betekend op 27 oktober 2015 cassatieberoep ingesteld, tot staving waarvan zij drie middelen heeft aangevoerd.

1.4.1. Met haar eerste middel, dat zij aanvoert krachtens artikel 360, punt 3, van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, beroept verzoekster zich op schending of onjuiste toepassing van punt 2.1 van [de bijlage bij] verordening nr. 1685/2000, artikel 31 quater van de legge Regione Calabria n. 7 (wet nr. 7 van de regio Calabrië; hierna: „wet nr. 7”) van 2 mei 2001, het bericht van aanbesteding dat is goedgekeurd bij besluit nr. 398 van de Giunta regionale (regionale regering) van [or.4] 14 mei 2002, het besluit tot bijstandsverlening nr. [omissis] en de beginselen van goede trouw, redelijkheid en billijkheid en gewettigd vertrouwen.

Verzoekster merkt op dat de Uniewetgeving niet uitdrukkelijk, maar enkel „algemeen genomen” van de eindbegunstigden verlangt dat zij de betaling van de verrichtingen waarvoor financiële bijstand wordt verleend, staven met „vereffende facturen” of met „boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht”.

1.4.2. Met haar tweede middel, dat is gebaseerd op artikel 360, punten 3 en 5, van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, beroept verzoekster zich op schending of onjuiste toepassing van punt 2.1 van [de bijlage bij] verordening nr. 1685/2000, artikel 31 quater van wet nr. 7 van 2 mei 2001, het bericht van aanbesteding dat is goedgekeurd bij besluit nr. 398 van de Giunta regionale van 14 mei 2002, het besluit tot bijstandsverlening nr. [omissis], de beginselen van goede trouw, redelijkheid en billijkheid en gewettigd vertrouwen, en op ontbrekende en/of ontoereikende motivering in verband met een omstreden feit dat van doorslaggevend belang is voor de uitspraak.

Verzoekster preciseert dat de overheid in de eerste fase van bijstandsverlening de projectuitgaven opsplijt in subsidiabele en niet-subsidiabele uitgaven. Wat de subsidiabele uitgaven betreft, wordt voor werkzaamheden, anders dan voor

roerende goederen, meubelen en aangekochte gronden en onroerende goederen, niet verwezen naar de marktwaarde, maar wel naar de prijslijst van 1994 van het Provveditorato opere pubbliche (inspectoraat voor openbare werken) van de regio Calabrië, vermeerderd met 15 % (artikel 9 van het bericht van aanbesteding). Verzoekster benadrukt eveneens dat de technische inspectiecommissie heeft vastgesteld dat de gerealiseerde werken in kwaliteit en kwantiteit overeenstemden met de in het besluit tot bijstandsverlening vermelde en gekwantificeerde werken.

Verzoekster voert verder aan dat noch de nationale noch de Uniewetgeving uitdrukkelijk voorschrijft dat voor de gerealiseerde werken facturen worden overgelegd. Beide rechtsstelsels verlangen enkel een door de bouwcoördinator ondertekende en afgestempelde hoeveelhedenstaat en dagboek der werken, als [or.5] documenten die de technische inspectiecommissie ter ondersteuning van haar verificatie- en controletaak kan gebruiken.

1.4.3. Met haar derde middel, dat zij aanvoert krachtens artikel 360, punten 3 en 5, van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering, beroept verzoekster zich op schending of onjuiste toepassing van punt 2.1 van [de bijlage bij] verordening nr. 1685/2000, artikel 31 quater van wet nr. 7 van 2 mei 2001, het bericht van aanbesteding dat is goedgekeurd bij besluit nr. 398 van de Giunta regionale van 14 mei 2002, het besluit tot bijstandsverlening nr. [omissis], de beginselen van goede trouw, redelijkheid en billijkheid en gewettigd vertrouwen, en op ontbrekende en/of ontoereikende motivering in verband met een omstreden feit dat van doorslaggevend belang is voor de uitspraak.

Verzoekster betoogt dat in het bestreden arrest weliswaar geen melding wordt gemaakt van de nota's van de Regione Calabria van 26 oktober 2007 en 26 november 2007, die dateren van meer dan een jaar na de voltooiing en oplevering van de werken, maar dat in dat arrest akkoord wordt gegaan met de inhoud ervan zonder dat rekening wordt gehouden met de duidelijke tegenstrijdigheid tussen deze eenzijdige richtsnoeren en de inhoud van de berichten van aanbesteding en de besluiten die de rechtsbetrekkingen tussen de partijen bepaalden.

1.4.4. Bij akte van 30 november 2015 heeft de Regione Calabria incidenteel cassatieberoep ingesteld, waarbij [omissis] zij concludeerde tot verwerping van het cassatieberoep.

[omissis]

2. Voor de eerste twee middelen, die in nauw verband staan met elkaar, moet uitlegging worden gegeven aan het recht van de Europese Unie, in het bijzonder verordening nr. 1685/2000 (die ratione temporis van toepassing is en later is ingetrokken bij artikel 54 van verordening nr. 1828 van de Commissie van 8 december 2006), en met name artikel 1 en punt 2 van de bijlage.

[or.6]

De Corte [omissis] acht het derhalve noodzakelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

3. Het toepasselijke rechtskader dient kort te worden weergegeven.

3.1. De zaak betreft de verlening van financiële bijstand voor de bouw en de inrichting van een hotel en aanpalende sportfaciliteiten in de gemeente Rossano.

Verzoekster had bijstand in de vorm van een kapitaalbreng verkregen voor de bouw van een hotel. Zij had de gebouwen opgetrokken, het meubilair aangekocht, aan het bestuur van de regio Calabrië de in het bericht van aanbesteding en het besluit tot bijstandsverlening genoemde documenten overgelegd (te weten, vereffende facturen voor de roerende goederen, en de hoeveelhedenstaat en het dagboek der werken voor de uitgevoerde werken), en had tot slot bij de oplevering een positieve beoordeling van de bevoegde technische commissie gekregen, maar had nooit de betaling ontvangen van het deel van de financiële bijstand voor de werkzaamheden en de installaties omdat de Regione Calabria aanvullende boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht als facturen had geëist.

3.2. De door de Regione Calabria verleende financiële bijstand werd gefinancierd uit het regionale operationele programma [omissis] lokale toerismenetwerken en -systemen [omissis] [verwijzing naar het steunprogramma].

De toepasselijke bepalingen zijn die betreffende de structuurfondsen 2000-2006, zoals bedoeld in verordening nr. 1260/1999 van 21 juni 1999.

In bovengenoemde verordening nr. 1685/2000 zijn de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot [or.7] de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen vastgesteld.

De Europese Commissie heeft het communautaire bestek en het operationeel programma voor Calabrië goedgekeurd bij beschikkingen van 1 augustus 2000 [C(2000) 2050] en 8 augustus 2000 [C(2000) 2345].

3.3. Krachtens artikel 4, lid 4, onder c), van Italiaanse wet nr. 59 van 15 maart 1997 worden aan de regio's bestuurlijke functies en taken gedelegeerd, onder meer op het gebied van het regionaal, structureel en cohesiebeleid van de Unie; de uitvoeringsbepalingen hiervoor zijn vervolgens vastgesteld bij wetsbesluit nr. 123 van 31 maart 1998.

3.4. Na kennis te hebben genomen van het regionale operationele programma en de programmering ervan te hebben voltooid, heeft de Regione Calabria bij wet nr. 7 van 2 mei 2001 (artikel 31 quater) voorzien in de ondersteuning en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen door middel van steunverlening overeenkomstig verordening (EG) nr. 70/2001 [van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB 2001,

L 10, blz. 33), en bepaald dat de Giunta regionale bij besluit de uitvoeringsbepalingen voor de steunverlening moest vaststellen met inachtneming van alle voorwaarden van verordening (EG) nr. 68/2001 [van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun (PB 2001, L 10, blz. 20)].

3.5. Bij besluit nr. 398 van de Giunta regionale van 14 mei 2002 heeft de Regione Calabria het bericht van aanbesteding goedgekeurd. Artikel 8 daarvan bepaalt dat tot de subsidiabele uitgaven de uitgaven behoren met betrekking tot: 1) gronden, 2) gebouwen en installaties, 3) meubilair en uitrusting, 4) ontwerp en studie.

[omissis] [*Gedetailleerde lijst van subsidiabele uitgaven*]

Krachtens artikel 9 van het bericht van aanbesteding moesten de werkzaamheden wat betreft gebouwen en installaties worden gekwantificeerd aan de hand van de prijslijst van 1994 van het Provveditorato opere pubbliche van Calabrië, vermeerderd met 15 %, [or.8], en de daarin niet opgenomen posten aan de hand van de geldende marktprijzen, zoals geraamd door de ontwerper.

In artikel 11 van datzelfde bericht was bepaald dat [omissis] de betaling van de bijstand werd geregeld door het besluit tot bijstandsverlening waarin de voorwaarden waren vastgesteld waaraan de begunstigde moest voldoen.

3.6. In besluit tot bijstandsverlening nr. [omissis] zijn de door de begunstigde over te leggen documenten vermeld. Daarbij is voor werkzaamheden in niets anders voorzien dan in overlegging van de boekhouding in verband met de werkzaamheden (dagboek der werken en boekhoudregister, beide op elke bladzijde ondertekend door de bouwcoördinator en de begunstigde onderneming).

In artikel 4 was gepreciseerd dat de financiële bijdrage voor de werkzaamheden binnen de door het besluit toegestane grenzen zou worden vastgesteld op basis van het dagboek der werken en het boekhoudregister, rekening houdend met de in artikel 9, onder b), van het bericht bedoelde eenheidsprijzen, na controle door de technische inspectiecommissie.

4. In zijn arrest, waartegen cassatieberoep is ingesteld bij de Corte suprema di cassazione, erkende de Corte di appello di Reggio Calabria (rechter in tweede aanleg Reggio Calabria, Italië) weliswaar dat de gefinancierde werkzaamheden in casu overeenkomstig het goedgekeurde project waren uitgevoerd en qua kwantiteit en kwaliteit daaraan beantwoordden [omissis], maar oordeelde die rechter dat aan Eurocostruzioni het gedeelte van de bijstand dat betrekking had op de in eigen beheer uitgevoerde bouwwerken, niet kon worden betaald, ook en vooral vanwege het bepaalde in verordening nr. 1685/2000, die uitdrukkelijk wordt genoemd in het bericht van aanbesteding en het besluit tot bijstandsverlening en vereist dat voor de betaling van de bijstand de uitgaven worden gestaafd met vereffende facturen en, wanneer dit niet mogelijk is, met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht.

[omissis] **[or.9]** [omissis]

De Europese verordening moet dus in aanmerking worden genomen om het geschil te beslechten, omdat zij rechtstreeks van toepassing is op de onderhavige zaak en er in het bericht van aanbesteding en het besluit tot bijstandsverlening naar wordt verwezen.

De Corte di appello heeft doorslaggevend belang toegekend aan de inhoud van de regelgeving [van de Europese Unie] en met name aan verordening nr. 1685/2000 (die later is ingetrokken bij artikel 54 van verordening nr. 1828 van de Commissie van 8 december 2006), die tot doel heeft de betrokken betalingen te regelen en in ieder geval in het besluit tot bijstandsverlening wordt genoemd.

5. Verzoekster betoogt dat de subsidiabele uitgaven die betrekking hebben op de door haar zelf opgetrokken gebouwen en geplaatste installaties, en dus verschillen van die voor de aankoop van gronden, onroerende goederen, meubilair en uitrusting, op een andere manier mochten worden bewezen dan met vereffende facturen en gelijkwaardige documenten.

Tot staving hiervan stelt zij dat de bepalingen van de betrokken verordening niet-dwingend van aard zijn (zie bijlage 1, waarnaar artikel 1 verwijst, regel nr. 2 „*Bewijsstukken inzake de uitgaven*”, punt 2.1), door haar als volgt aangehaald: „*In linea generale, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali, a titolo di pagamenti intermedi e pagamenti del saldo, devono essere comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non risulti possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*” („*In het algemeen moeten de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, worden gestaafd met vereffende facturen. Wanneer dit niet mogelijk is, moeten deze betalingen worden gestaafd met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht.*”)

De tekst in de verordening luidt inderdaad nagenoeg identiek: „*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [Or. 10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*” („*In het algemeen moeten de door de eindbegunstigde gedane betalingen worden gestaafd met vereffende facturen. Wanneer dit niet mogelijk is, moeten deze betalingen worden gestaafd met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht.*”)

Evenzo bepaalt respectievelijk de Franse en de Engelse tekst:

„*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*”,

en

„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”.

Volgens verzoekster geeft zowel „*in linea generale*” als „*di norma*” slechts uitdrukking aan een algemeen beginsel, dat niet noodzakelijkerwijs dwingend is en van geval tot geval kan variëren.

Deze lezing ligt geenszins voor de hand, omdat de uitdrukking, net als in de andere talen van de Unie, betekent: „*[zonder zich] volledig [nader te verklaren] en zonder nader in te gaan op specifieke en concrete gevallen*” en niet lijkt toe te staan – althans niet op het eerste gezicht – dat er wordt afgeweken van hetgeen voor alle gevallen is bepaald.

Bovendien lijkt het Unierecht het optrekken van een gebouw door de eindbegunstigde zelf met eigen materialen, middelen en arbeidskrachten niet, althans niet uitdrukkelijk, te beschouwen als een mogelijke gefinancierde verrichting, terwijl de aankoop van tweedehands materieel (regel nr. 4), de aankoop van grond (regel nr. 5), de aankoop van onroerend goed (regel nr. 6), onderaanneming (regel nr. 1, punt 3) dat wel zijn; bovendien worden in de bovengenoemde bijlage in regel nr. 1 (punten 1.5 tot en met 1.8) diverse specifieke gevallen van niet-factureerbare kosten genoemd (afschrijving, bijdrage in natura, indirecte kosten).

[or.11]

6. Gelet op het voorgaande is de Corte di cassazione van oordeel dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing moet worden verzocht over de volgende vragen:

1. *Moeten de door de eindbegunstigde gedane betalingen overeenkomstig verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen, en met name regel nr. 1, punt 2.1, van de bijlage erbij, dat ziet op de „bewijsstukken inzake de uitgaven”, noodzakelijkerwijs worden gestaafd met vereffende facturen, ook al wordt de bijstand aan de begunstigde verleend om een gebouw op te trekken met eigen materialen, middelen en arbeidskrachten, of kan daarvan worden afgeweken op een andere manier dan die waarin uitdrukkelijk is voorzien voor de gevallen waarin dit niet mogelijk is, waarbij „boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht” moeten worden overgelegd?*

2. *Hoe moet de uitdrukking „boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht” worden uitgelegd?*

3. *Staan de bovengenoemde bepalingen van de verordening in het bijzonder in de weg aan een nationale en regionale regeling en de bijbehorende bestuurlijke*

uitvoeringsmaatregelen die, ingeval de bijstand aan de begunstigde is verleend om met eigen materialen, middelen en arbeidskrachten een gebouw op te trekken, voorzien in een systeem van controle van de gefinancierde uitgaven door het bestuur bestaande in:

a) *voorafgaande kwantificering van de werken op basis van een regionale prijslijst voor openbare werken en, voor de posten die niet zijn opgenomen in dit instrument, op basis van de geldende marktprijzen, zoals geraamd door de ontwerper,*

b) *verslaglegging achteraf, met overlegging van de boekhouding van de werkzaamheden, bestaande uit het dagboek der werken en het [or.12] boekhoudregister, die beide op elke bladzijde door de bouwcoördinator en de begunstigde onderneming zijn ondertekend, en de verificatie en controle van wat is uitgevoerd, op basis van de onder a) bedoelde eenheidsprijzen, door een technische inspectiecommissie die door de bevoegde regionale overheid is aangesteld?*

[omissis] *[Procedurele formules]*

Rome [omissis] 12 november 2020

[omissis]

WERKDOCUMENT