

**Sag C-31/21**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

19. januar 2021

**Forelæggende ret:**

Corte suprema di cassazione (Italien)

**Afgørelse af:**

8. januar 2021

**Kassationsappellant:**

Eurocostruzioni Srl

**Kassationsindstævnt:**

Regione Calabria

---

**DEN ITALIENSKE REPUBLIK**

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (kassationsdomstol)**

**FØRSTE AFDELING FOR CIVILE SAGER**

[udelades] [*dommerkollegiets sammensætning*]

**FORELØBIG KENDELSE**

i kassationsankesagen [udelades] iværksat af:

Eurocostruzioni s.r.l., [udelades]

– kassationsappellant –

mod

Regione Calabria, [udelades]

– kassationsindstævnt –

[org. s. 2]

til prøvelse af dom nr. [udelades] afsagt af CORTE D'APPELLO DI CATANZARO (appeldomstolen i Catanzaro), indleveret den 27. oktober 2014

[Udelades] [*procedure*]

## **FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG BEGRUNDELSEN FOR AFGØRELSEN**

1. Eurocostruzioni s.r.l. indgav anmodning om betalingspåkrav [udelades] mod Regione Calabria (regionen Kalabrien) og gjorde gældende, at selskabet var blevet bevilget et tilskud på i alt 4 918 080 EUR inden for rammerne af det regionale operationelle program (ROP) for Kalabrien 2000-2006 Opgave IV til opførelsen i eget regi af et hotelkompleks i Rossano, og fremsatte krav med hensyn til restbeløbet på 1 675 762,00 EUR, fordi selskabet på grundlag af inspektionen var blevet bevilget et endeligt tilskud på 3 337 470,00 EUR, fraregnet forskuddet og den mellemliggende betaling på baggrund af den første statusrapport, og i mellemtiden var et beløb på kun 1 661 638,00 EUR (vedrørende udgifterne til møbler og udstyr) blevet udbetalt.

1.1. [Udelades] [*procedure*].

1.2. Ved dom af 4. april 2014 [udelades] pålagde Tribunale di Catanzaro (retten i Catanzaro) Regione Calabria at betale Eurocostruzioni kravet på 1 675 762,00 EUR, svarende til differensen mellem det i forbindelse med den endelige inspektion opgjorte beløb og det i mellemtiden af regionen udbetalte beløb, ud over ekstra udgifter og sagsomkostninger.

1.3. Regione Calabria iværksatte appel til prøvelse af dommen i første instans, og Eurocostruzioni gav møde og iværksatte kontraappel.

### **[Org. s. 3]**

Ved dom af 27. oktober 2014 tog Corte d'appello di Catanzaro (appeldomstolen i Catanzaro) [appellen] til følge.

Ifølge appeldomstolen skulle der ikke foretages nogen kontrol af, at Eurocostruzioni reelt havde udført bygge- og anlægsarbejderne i overensstemmelse med det godkendte projekt, fordi den kompetente inspektionskomité havde afgivet en positiv udtalelse, og regionen ikke havde fremsat indsigelser vedrørende kvantiteten og kvaliteten af de udførte bygge- og anlægsarbejder; da støttebekendtgørelsen henviste til tilsagnsbrevet, og tilsagnsbrev nr. [udelades] henviste til beslutningen om godkendelse af støttebekendtgørelsen (og især dens artikel 11) og forordning (EF) nr. 1685/2000, var udbetaling af tilskuddet imidlertid betinget af fremlæggelsen af kvitterede fakturaer, selv om bygge- og anlægsarbejderne var blevet udført i eget regi af støttemodtageren; de af Eurocostruzioni indgivne dokumenter var nødvendige, men ikke tilstrækkelige, idet der ikke var blevet fremlagt fakturaer eller beviser for den reelle betaling af pengesummer svarende til omfanget af de udførte bygge-

og anlægsarbejder til de oplyste priser; afslutningsvist skulle Eurocostruzioni for så vidt angår de i eget regi udførte bygge- og anlægsarbejder fremlægge passende regnskabsdokumenter, der kunne godtgøre de afholdte udgifter (indkøb af materialer, leje af køretøjer og hjælpemidler, betalinger til ansatte, underentrepriser, oplysning om anvendt arbejdskraft).

1.4. Ved stævning forkyndt den 27. oktober 2015 har Eurocostruzioni iværksat kassationsanke til prøvelse af den sidstnævnte, ikke forkyndte, dom og fremsat tre anbringender.

1.4.1. Med det første anbringende i overensstemmelse med artikel 360, stk. 1, nr. 3, i codice di procedura civile (retsplejeloven) har kassationsappellanten påberåbt sig tilsidesættelse eller forkert anvendelse af punkt 2.1 i forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000, artikel 31c i Kalabriens regionallov nr. 7 af 2. maj 2001, støttebekendtgørelsen godkendt ved afgørelse nr. 398 af [org. s. 4] 14. maj 2002 fra Giunta Regionale (regionens politiske udvalg) og tilsagnsbrev nr. [udelades] samt tilsidesættelse af princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om den berettigede forventning.

Kassationsappellanten har anført, at fællesskabslovgivningen ikke på udtømmende vis, men blot »*som hovedregel*«, pålagde de endelige støttemodtagere at godtgøre betaling af de støtteberettigede aktiviteter ved »*kvitterede fakturaer*« eller »*regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi*«.

1.4.2. Med det andet anbringende i henhold til artikel 360, stk. 1, nr. 3 og 5, i codice di procedura civile har kassationsappellanten påberåbt sig tilsidesættelse eller forkert anvendelse af punkt 2.1 i forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000, artikel 31c i Kalabriens regionallov nr. 7 af 2. maj 2001, støttebekendtgørelsen godkendt ved Giunta Regionales afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002 og tilsagnsbrev nr. [udelades], tilsidesættelse af princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om den berettigede forventning samt manglende og/eller utilstrækkelig begrundelse hvad angår en omtvistet omstændighed, som er af afgørende betydning for tvisten.

Kassationsappellanten har præciseret, at den berørte myndighed i den første fase vedrørende bevilling af tilskuddet opdelte de i projektet oplyste udgifter i enten støtteberettigede eller ikke-støtteberettigede udgifter; inden for rammerne af de støtteberettigede udgifter skulle der med hensyn til bygge- og anlægsarbejder – i modsætning til tilfældet med køb af løsøre, møbler, jord og fast ejendom – ikke tages udgangspunkt i markedsværdien, men i prisoversigten af 1994 fra Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria (regionen Kalabriens direktorat for offentlige bygge- og anlægsarbejder), idet priserne var forøget med 15% (støttebekendtgørelsens artikel 9), og endvidere har kassationsappellanten fremhævet, at inspektionskomitéen fastlagde, at de udførte bygge- og anlægsarbejder med hensyn til kvantitet og kvalitet svarede til de forudgående i tilsagnsbrevet specificerede og kvantificerede.

Kassationsappellanten har tilføjet, at hverken den nationale lovgivning eller fællesskabslovgivningen udtrykkeligt foreskrev, at der skulle fremlægges fakturaer for de udførte bygge- og anlægsarbejder, men blot krævede fremlæggelsen af mængdefortegnelsen og byggedagbogen, begge påtegnede og stemplede af byggelederen, som [org. s. 5] dokumentation, som kunne understøtte inspektionskomitéen ved varetagelsen af dens kontrol- og tilsynsopgaver.

1.4.3. Med det tredje anbringende i medfør af artikel 360, stk. 1, nr. 3 og 5, i codice di procedura civile har kassationsappellanten påberåbt sig tilsidesættelse eller forkert anvendelse af punkt 2.1 i forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000, artikel 31c i Kalabriens regionallov nr. 7 af 2. maj 2001, støttebekendtgørelsen godkendt ved Giunta Regionales afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002 og tilsagnsbrev nr. [udelades], tilsidesættelse af princippet om god tro, loyalitetsprincippet og princippet om den berettigede forventning samt manglende og/eller utilstrækkelig begrundelse hvad angår en omtvistet omstændighed, som er af afgørende betydning for tvisten.

Kassationsappellanten har gjort gældende, at den indankede dom, selv om den ikke henviste til Regione Calabrias notater af 26. oktober 2007 og 26. november 2007, der imidlertid blev vedtaget over et år efter afslutningen og inspektionen af bygge- og anlægsarbejderne, tiltrådte notaternes indhold uden at tage højde for den åbenlyse kontrast mellem disse ensidige holdninger og ordlyden af de støttebekendtgørelser og de beslutninger, hvorpå parternes retsforhold var baseret.

1.4.4. Regione Calabria har indgivet kassationsankesvarskrift, forkyndt den 30. november 2015, og nedlagt påstand om [udelades] frifindelse.

[Udelades]

2. De første to anbringender er indbyrdes nært forbundet og nødvendiggør en fortolkning af EU-retten, navnlig Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (der finder anvendelse *ratione temporis*, senere ophævet ved artikel 54 i Kommissionens forordning [EF] nr. 1828/2006 af 8.12.2006), især artikel 1 og punkt 2 i bilaget.

[Org. s. 6]

Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) [udelades] finder det derfor nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

3. Det er hensigtsmæssigt at sammenfatte de relevante forskrifter.

3.1. Tvisten vedrører bevillingen af et tilskud til opførelse og indretning af et hotel og tilhørende sportsanlæg i Rossano-kommunen.

Kassationsappellanten blev bevilget et tilskud som engangsbeløb til opførelsen af hotelkomplekset, udførte bygge- og anlægsarbejderne, indkøbte møblerne, fremlagde for Regione Calabria den dokumentation, som var påkrævet i henhold til støttebekendtgørelsen og tilsagnsbrevet (dvs. kvitterede fakturaer med hensyn til løssøre samt mængdefortegnelsen og byggedagbogen vedrørende de udførte bygge- og anlægsarbejder), og opnåede en positiv udtalelse fra den udpegede kompetente tekniske komité i forbindelse med den endelige inspektion, men modtog aldrig den del af tilskuddet, som henvørte sig til bygge- og anlægsarbejderne samt installationerne, fordi regionen krævede yderligere regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi som fakturaer.

3.2. Det af Regione Calabria bevilgede tilskud skulle ydes inden for rammerne af det regionale operationelle program [udelades] Netværker og lokale systemer til turistudbud [udelades] *[henvisning til støtteprogrammet]*.

De relevante forskrifter udgjordes af bestemmelserne for strukturfondene for perioden 2000-2006 i forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999.

Ovennævnte forordning nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 fastsatte gennemførelsesbestemmelser **[org. s. 7]** for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene.

Ved afgørelse C(2000) 2050 af 1. august 2000 og C(2000) 2345 af 8. august 2000 godkendte Europa-Kommissionen EF-støtterammen og det regionale operationelle program for Kalabrien.

3.3. Ved artikel 4, stk. 4, litra c), i italiensk lov nr. 59 af 15. marts 1997 blev regionerne bemyndiget til at varetage funktioner og administrative opgaver også på området for EU's regional-, struktur- og samhørighedspolitik; denne uddelegering blev efterfølgende gennemført ved lovdekret nr. 123 af 31. marts 1998.

3.4. Efter afslutningen af planlægningen på grundlag af det regionale operationelle program besluttede Regione Calabria ved regionallov nr. 7 af 2. maj 2001 (artikel 31c) at fremme og udvikle små og mellemstore virksomheder ved at yde støtte i henhold til forordning (EF) nr. 70/2001 og bemyndigede Giunta Regionale til at vedtage retsakter for at fastsætte reglerne for bevilling af støtte under overholdelse af alle betingelser i forordning (EF) nr. 68/2001.

3.5. Ved Giunta Regionales afgørelse nr. 398 af 14. maj 2002 godkendte regionen støttebekendtgørelsen, idet artikel 8 fastsatte, at de støtteberettigede udgifter omfattede: 1) jord; 2) fast ejendom og installationer, 3) møbler og udstyr, 4) projektering og undersøgelser.

[Udelades] *[detaljeret fortegnelse over de støtteberettigede udgifter]*

Støttebekendtgørelsens artikel 9 foreskrev, at bygge- og anlægsarbejderne med hensyn til fast ejendom og installationer skulle kvantificeres med udgangspunkt i

prisoversigten af 1994 fra Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria, idet priserne var forøget med 15% [org. s. 8], og at der med hensyn til øvrige udgiftsposter skulle anvendes markedspriser ifølge en sagkyndig erklæring fra konstruktøren.

Støttebekendtgørelsens artikel 11 bestemte, at [udelades] de nærmere regler for udbetaling af tilskuddet skulle fastsættes i tilsagnsbrevet, som også skulle angive alle betingelser, som støttemodtageren skulle opfylde.

3.6. Tilsagnsbrev nr. [udelades] angav den dokumentation, som støttemodtageren skulle fremlægge, og for så vidt angår bygge- og anlægsarbejder skulle denne dokumentation alene bestå i regnskaberne over bygge- og anlægsarbejderne (byggedagbog og regnskabsbog, forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren).

Artikel 4 præciserede, at størrelsen af tilskuddet til bygge- og anlægsarbejderne skulle fastsættes, inden for de i tilsagnsbrevet bestemte grænser, på grundlag af byggedagbogen og regnskabsbogen med udgangspunkt i enhedspriserne ifølge støttebekendtgørelsens artikel 9, litra b), efter inspektionskomitéens forudgående kontrol.

4. Dommen afsagt af Corte d'appello di Reggio Calabria (appeldomstolen i Reggio Calabria), som er blevet indanket ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), konstaterede, at de i den konkrete situation finansierede bygge- og anlægsarbejder reelt var udført i overensstemmelse med det godkendte projekt og svarede til projektet med hensyn til kvantitet og kvalitet, [udelades] men udelukkede, at Eurocostruzioni kunne modtage den del af tilskuddet, som henførte sig til de i eget regi udførte bygge- og anlægsarbejder, bl.a. og frem for alt som følge af manglende opfyldelse af betingelserne i forordning (EF) nr. 1685/2000, hvortil støttebekendtgørelsen og tilsagnsbrevet udtrykkeligt henviste, hvorefter udbetaling af tilskuddet var betinget af fremlæggelse af bevis i form af kvitterede fakturaer og, hvis dette ikke var muligt, af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

[Udelades] [org. s. 9] [udelades]

EU-forordningens omhandlede bestemmelse er således relevant for at kunne bilægge tvisten, både fordi den finder direkte anvendelse i den konkrete situation, og henset til henvisningen *per relationem* i støttebekendtgørelsen og tilsagnsbrevet.

Appeldomstolen gav nemlig afgørende betydning til indholdet af [EU]-regelsættet, navnlig Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (senere ophævet ved artikel 54 i Kommissionens forordning [EF] nr. 1828/2006 af 8.12.2006), idet dette regelsæt

skulle regulere de omhandlede støtteforanstaltninger, og under alle omstændigheder fordi tilsagnsbrevet udtrykkeligt henviste hertil.

5. Kassationsappellanten har gjort gældende, at de støtteberettigede udgifter til de bygge- og anlægsarbejder med hensyn til fast ejendom og installationer, som selskabet udførte i eget regi, og som således adskilte sig fra indkøb af jord, fast ejendom, møbler og udstyr, kunne godtgøres ved anden dokumentation end kvitterede fakturaer og regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

Til støtte for dette udsagn har kassationsappellanten påberåbt sig den ikke udtømmende karakter af bestemmelserne i den omhandlede forordning (jf. bilag 1, hvortil artikel 1 henviser, regel nr. [1, punkt] 2 »Bevis for udgifter«, punkt 2.1) og citeret teksten: »*Betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere og anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, skal som hovedregel godtgøres ved kvitterede fakturaer. Hvis dette ikke kan ske, skal betalingerne godtgøres ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.*«

Faktisk er den italienske version affattet næsten identisk: »*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [org. s. 10] comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*«

På tilsvarende måde er teksten i den franske og engelske version den følgende:

»*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.*«

og

»*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.*«

Ifølge kassationsappellanten udtrykker vendingen »som hovedregel« blot et almindeligt princip, der ikke nødvendigvis har udtømmende karakter, og som kan diversificeres fra tilfælde til tilfælde.

Denne fortolkning er slet ikke selvfølgelig, fordi denne vending på lige fod med den, som anvendes på andre EU-sprog, betyder »uden at give en fuldstændig forklaring og uden at gå nærmere i detaljer vedrørende specifikke og konkrete tilfælde« og ikke synes at indrømme, i det mindste på åbenbar vis, undtagelser fra de bestemmelser, som omfatter alle tilfælde.

I henhold til EU-retten, i det mindste udtrykkeligt, synes det endvidere ikke, at den endelige støttemodtager kan ydes støtte til opførelse i eget regi af en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, hvorimod støtte kan ydes til køb af brugt udstyr (regel nr. 4), køb af jord (regel nr. 5), køb af

en allerede opført fast ejendom (regel nr. 6) og underentrepriser (regel nr. 1, punkt 3); endvidere omhandler regel nr. 1 (punkt 1.5-1.8) i ovennævnte bilag flere specifikke tilfælde af omkostninger, som normalt ikke faktureres (afskrivninger, bidrag i naturalier og indirekte omkostninger).

**[Org. s. 11]**

6. På denne baggrund finder Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:

1. *Foreskriver Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene, og navnlig bestemmelserne i bilaget, regel nr. 1, punkt 2, hvad angår »Bevis for udgifter«, punkt 2.1, at betalinger foretaget af de endelige støttemodtagere nødvendigvis skal godtgøres ved kvitterede fakturaer, selv hvis støttemodtageren bevilges tilskud til opførelsen af en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, eller kan der findes andre undtagelser ud over den udtrykkeligt fastsatte, hvorefter der i mangel af kvitterede fakturaer skal fremlægges »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«?*

2. *Hvilken er den korrekte fortolkning af ovennævnte udtryk »regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi«?*

3. *Er forordningens ovennævnte bestemmelser især til hinder for en national og regional lovgivning samt de efterfølgende administrative gennemførelsesforanstaltninger, der for det tilfælde, at støttemodtageren bevilges tilskud til opførelsen af en fast ejendom ved brug af egne materialer, hjælpemidler og medarbejdere, fastsætter et system vedrørende den offentlige myndigheds kontrol af den støtteberettigede udgift, der omfatter*

a) *forudgående kvantificering af bygge- og anlægsarbejderne på grundlag af en regional prisoversigt vedrørende offentlige bygge- og anlægsarbejder samt, med hensyn til de i denne prisoversigt ikke angivne udgiftsposter, de gældende markedspriser ifølge en sagkyndig erklæring fra konstruktøren,*

b) *indsendelse af regnskabsrapport, som inkluderer fremlæggelse af regnskaberne for bygge- og anlægsarbejderne bestående i byggedagbogen og regnskabsbogen, [org. s. 12] forskriftsmæssigt påtegnet på hver side af byggelederen og støttemodtageren, samt kontrol og bekræftelse af det udførte arbejde med udgangspunkt i de i led a) oplyste enhedspriser foretaget af en af den kompetente regionale myndighed udpeget inspektionskomité?*

[Udelades] [procedure]

Således bestemt i Rom [udelades] den 12. november 2020



[Udelades]

ARBEIDSDOKUMENT