

Kohtuasi C-31/21

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

19. jaanuar 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

8. jaanuar 2021

Kassaator:

Eurocostruzioni Srl

Vastustaja:

Regione Calabria

ITAALIA VABARIIK

KASSATSIOONIKOHUS

ESIMENE TSIVIILKOLLEEGIUM

[...] [*Kolleegiumi koosseis*]

VAHEOTSUS

kassatsioonkaebuse kohta [...], mille esitas:

Eurocostruzioni s.r.l., [...]

kassaator

versus

Regione Calabria, [...]

vastustaja

[lk 2]

CORTE D'APPELLO di CATANZARO (Catanzaro apellatsioonikohus, Itaalia) kohtuotsuse nr [...] peale, mis registreeriti 27. oktoobril 2014;

[...] [*Menetluskord*]

KOHTUASJA ASJAOLUD JA OTSUSE PÕHJENDUSED

1. Eurocostruzioni s.r.l. esitas avalduse Regione Calabria (Calabria maakond, Itaalia; edaspidi „Calabria maakond“) suhtes maksekäsmenetluse [...] algatamiseks, väites, et ta sai piirkondliku rakenduskava (POR) Calabria 2000/2006 IV telje rakendamisel rahalist toetust kogusummas 4 918 080 eurot hotelli ehitamiseks Rossanosse, mida ta teeb oma vahenditega, ja nõudes järelejäänud summa 1 675 762,00 euro tasumist, kuna auditi tulemusel tunnustati tema õigust lõplikule toetusele summas 3 337 470,00 eurot pärast ettemaksu mahaarvamist ja pärast esimest eduaruannet, ja vahepeal oli makstud ainult 1 661 638,00 euro suurune summa (mis puudutas sisustuse ja seadmetega seoses tehtud kulutusi).

1.1. [...] [*menetlus*].

1.2. Tribunale di Catanzaro (Catanzaro esimese astme kohus, Itaalia) sedastas 4. aprilli 2012. aasta kohtuotsuses [...], et Calabria maakond peab lisaks lisakuludele ja kohtukuludele maksuma Eurocostruzionile võlgnetava summa 1 675 762,00 eurot, mis võrdub lõpliku auditi tulemusel kindlaksmääratud summa ja maakonna poolt vahepeal makstud summa vahega.

1.3. Calabria maakond esitas kõnealuse esimese astme kohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse, millele vastustaja Eurocostruzioni vastu vaidles, esitades ühtlasi vastuapellatsioonkaebuse.

[lk 3]

Corte di appello di Catanzaro (Catanzaro apellatsioonikohus, Itaalia) rahuldab [apellatsioonkaebuse] 27. oktoobri 2014. aasta kohtuotsusega.

Apellatsioonikohus on seisukohal, et arvestades pädeva auditikomisjoni antud positiivset tagasisidet ja teostatud tööde mahu ja kvaliteedi osas maakonna poolsete vastuväidete puudumist, ei ole vaja kontrollida, kas Eurocostruzioni teostas tegelikult tööd vastavalt kinnitatud projektile; siiski, kuna hanketeates viidati dekreedile toetuse andmise kohta ja dekreedis nr [...] toetuse andmise kohta viidati hankekorra heakskiitmisele (ja eelkõige selle artiklile 11) ning määrusele (EÜ) 1685/2000, tuli sissemaksete tegemist pidada maksekviitungite esitamisest sõltuvaks, ka siis, kui töid teostas abisaajast ettevõtja vahetult; Eurocostruzioni esitatud dokumendid olid küll vajalikud, aga kõnealuste kviitungite puudumisel ebapiisavad, sest ei olnud ühtegi tõendit selle kohta, et tegelikult maksti välja rahalised väärtused, mis vastasid viidatud hinnaga tehtud

tööde ulatusele; lõpuks pidi Eurocostruzioni esitama vahetult teostatud tööde kohta asjakohased raamatupidamisdokumendid, mis tõendaksid tehtud väljamakseid (materjali ost, vahendite rent, töötajate palgad, kolmandate isikutega tellimuslepingute sõlmimine, kasutatud tööjõule viitamine).

1.4. Eurocostruzioni esitas selle kohtuotsuse peale, mida ei ole kätte toimetatud, kassatsiooni korras kaebuse, mis toimetati kätte 27.10.2015, tuginedes kolmele väitele.

1.4.1. Kassatsioonkaebuse esimese väitega, mis esitati Itaalia tsiviilmenetluse seadustiku (codice di procedura civile) artikli 360 eeskirja 3 alusel, heidab kassaator ette, et rikuti või kohaldati valesti 28. juuli 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1685/2000 punkti 2.1., Calabria maakonna 02. mai 2001. aasta seaduse nr 7 artiklit 31*quater*, kohaliku omavalitsuse täitevorgani 14. mai 2002. aasta otsusega 398 [lk 4] heakskiidetud hankemenetlust, dekreeti nr [...] toetuse andmise kohta ning hea usu, õigluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet.

Kassaator märgib, et ühenduse õiguses ei nõuta lõplikelt abisaajatelt tõendit toetust saanud tegevuse eest tehtud maksete kohta mitte ammendavalt, vaid üksnes „üldiselt“ „maksekviitungite“ või „samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumentide“ kujul.

1.4.2. Kassatsioonkaebuse teise väitega, mis esitati tsiviilmenetluse seadustiku artikli 360 eeskirjade 3 ja 5 alusel, heidab kassaator ette, et rikuti või kohaldati valesti 28. juuli 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1685/2000 punkti 2.1., Calabria maakonna 2. mai 2001. aasta seaduse nr 7 artiklit 31*quater*, kohaliku omavalitsuse täitevorgani 14. mai 2002. aasta otsusega 398 heakskiidetud hankemenetlust, dekreeti nr [...] toetuse andmise kohta ning hea usu, õigluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, ja et põhjendused vaidlustatud ja kohtuasja seisukohast määrava tähtsusega asjaolu kohta puudusid ja/või olid puudulikud.

Kassaator täpsustab, et haldusorgan jagab toetuse andmise esimeses etapis projektis osutatud kulud abikõlblikeks ja abikõlbmatuteks; seoses esimestega, mis erinevalt ostetud vallasasjadest, sisustusest, maadest ja kinnisvarast puudutab eelkõige töid, ei viita ta enam turuväärtusele, vaid Calabria maakonna riiklike ehitustööde ameti (Provveditorato opere pubbliche della Regione Calabria) 1994. aasta hinnakirja hinnale, mida tõstetakse 15% võrra (hanketeate artikkel 9), ja rõhutab lisaks, et auditikomisjon tuvastas, et tehtud tööd vastasid kvaliteedilt ja mahult neile, mis määrati eelnevalt kindlaks ja kvantifitseeriti dekreedis toetuse andmise kohta.

Kassaator jätkab väitega, et ei riigisiseses õiguses ega ka ühenduse õiguses ei nõutud sõnaselgelt tehtud tööde kohta kviitungite esitamist, vaid neis nõuti ainult töödejuhataja kinnitatud ja templiga varustatud mahuarvestust ja kaetud tööde akti, mis [lk 5] on asjakohased dokumendid, toetamaks auditikomisjoni inspekteerimis- ja kontrolliülesannete täitmisel.

1.4.3. Kassatsioonkaebuse kolmanda väitega, mis esitati tsiviilmenetlusseadustiku artikli 360 eeskirjade 3 ja 5 alusel, heidab kassaator ette, et rikuti või kohaldati valesti 28. juuli 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1685/2000 punkti 2.1., Calabria maakonna 2. mai 2001. aasta seaduse nr 7 artiklit 31^{quater}, kohaliku omavalitsuse täitevorgani 14. mai 2002. aasta otsusega 398 heakskiidetud hankemenetlust, dekreeti nr [...] toetuse andmise kohta ning hea usu, õigluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, ja et põhjendused vaidlustatud ja kohtuasja seisukohast määrava tähtsusega asjaolu kohta puudusid ja/või olid puudulikud.

Kassaator väidab, et kuigi vaidlustatud kohtuotsuses ei viidatud Calabria maakonna 26. oktoobri 2007. aasta ja 26. novembri 2007. aasta eeskirjadele, mis kehtestati rohkem kui aasta pärast tööde lõpetamist ja nende tööde auditit, nõustuti kohtuotsuses viidatud eeskirjade seisukohtadega, arvestamata nende ühepoolsete suuniste selget vastuolu pooltevahelise õigussuhte kooskõlastanud hanketeadete ja dekreetide sõnastusega.

1.4.4. Calabria maakond esitas 30. novembril 2015 kätte toimetatud aktiga vastukassatsioonkaebuse, paludes [...] kassatsioonkaebuse rahuldamata jätta.

[...]

2. Kaks esimest väidet on omavahel tihedalt seotud ja nõuavad Euroopa Liidu õiguse ja eelkõige komisjoni 28. juuli 2000. aasta määruse nr 1685/2000/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkusega (kohaldatav *ratione temporis*, tunnistati hiljem komisjoni 8. detsembri 2006. aasta määruse nr 1828 artikliga 54 kehtetuks), tõlgendamist, eelkõige artiklit 1 ja lisa punkti 2 puudutavas osas.

[lk 6]

Kohtu [...] arvates on seega vaja esitada Euroopa Liidu Kohtule tõlgendav eelotsuse küsimus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel.

3. Asjakohane on teha kokkuvõte õiguslikust raamistikust.

3.1. Kohtuasi puudutab toetuse andmist Rossano linnas hotelli ja sellega seotud spordirajatiste ehitamiseks ja sisustamiseks.

Kassaator oli saanud kapitalissemakse hotelli ehitamiseks, oli ehituse lõpetanud, ostnud vallasvara, andnud Calabria maakonna haldusasutusele hanketeates ja toetuse andmise dekreedis nõutavad dokumendid (ehk maksekviitungid vallasvara kohta ja tehtud tööde mahuarvestuse ja kaetud tööde akti) ja sai lõpuks pädevalt volitatud tehniliselt komisjonilt positiivse auditi, kuid talle ei makstudki tööde ja käitistega seotud toetuse osa, kuna maakond nõudis täiendavaid raamatupidamisdokumente, mis oleksid kviitungitega samaväärse tõendusjõuga.

3.2. Calabria maakonna poolt antud rahastus eraldati maakonna rakenduskava [...] turismiteenuste kohalikud võrgud ja süsteemid [...] raames *[viide abiprogrammile]*.

Õiguslikuks võrdlusraamistikuks olid 2000–2006 struktuurifondid, mis on sätestatud 21. juuni 1999. aasta määruses (EÜ) nr 1260/1999.

Eelnevalt viidatud 28. juuli 2000. aasta määruses nr 1685/2000 kehtestati sätteid, mida kohaldatakse **[lk 7]** struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkuse valdkonnas.

EÜ Komisjon kinnitas 1. augusti 2000. aasta otsusega C (2000) nr 2050 ja 8. augusti 2000. aasta otsusega C (2000) nr 2345 ühenduse abi raamprogrammi ja rakenduskava Calabria maakonnale.

3.3. Itaalia 15. märtsi 1997. aasta seaduse nr 59 (legge italiana n. 59 del 15/3/1997) artikli 4 lõike 4 punktis c nähti ette maakondadele haldusülesannetes ja -kohustustes volituste andmine ka ELi regionaal-, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas; seda volitust rakendati seejärel 31. märtsi 1998. aasta seadusandliku dekreediga nr 123.

3.4. Calabria maakond, tutvunud maakonna rakenduskavaga ja viinud selle programmide koostamise lõpule, nägi 2. mai 2001. aasta piirkondlikus seaduses nr 7 (legge regionale del 2/5/2001 n. 7) (artikkel 31^{quater}) ette väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamise ja arendamise toetustega, mida antakse määruse (EÜ) nr 70/2001 alusel, ja sätestas, et kohaliku omavalitsuse täitevorgan kehtestab oma aktidega riigiabi andmise rakenduseeskirjad kooskõlas kõikide määruses (EÜ) nr 68/2001 ette nähtud tingimustega.

3.5. Maakond kiitis hanketeate kohaliku omavalitsuse täitevorgani 14. mai 2002. aasta otsusega nr 398 heaks, nähes artiklis 8 abikõlblike kulutustena ette järgmisega seotud kulutused: 1) maa; 2) hooned ja kütised, 3) sisustus ja seadmed, 4) projekteerimine ja uuringud.

[...] *[abikõlblike kulutuste üksikasjalik loetelu]*

Hanketeate artiklis 9 kehtestati hoonete ja kütiste koguseline hindamine vastavalt Calabria maakonna riiklike ehitustööde ameti 1994. aasta hinnanimekirja hinnale, mida suurendati 15% võrra **[lk 8]**, ja abikõlbmatute kulutuste koguseline hindamine vastavalt projekteerija ekspertiisis ette nähtud kehtivatele turuhindadele.

Sama hanketeate artiklis 11 sätestati, et [...] sissemaksete tegemist reguleerib toetuse andmise meede, milles sätestatakse nõuded, mida abisaaja peab täitma.

3.6. Dekreedis nr [...] toetuse andmise kohta oli sätestatud dokumendid, mille abisaaja peab esitama, nähes tööde puhul ette vaid selle, et esitada tuleb tööde raamatupidamisdokumendid (kaetud tööde akt ja raamatupidamisregister, mille

igal leheküljel on töödejuhataja ja toetust saava firma direktori nõuetekohane allkiri).

Artiklis 4 täpsustati, et tööde eest tehtav sissemakse määratakse dekreediga ette nähtud piires hanketeate artikli 9 punktis b ette nähtud ühikuhindadega kindlaks kaetud tööde akti ja raamatupidamisregistri põhjal pärast auditikomisjoni kontrolli.

4. Kuigi Corte di appello di Reggio Calabria (Calabria maakonna apellatsioonikohus, Itaalia) kohtuotsuses, mille peale Corte Suprema di Cassazione'le (Itaalia kassatsioonikohus) kassatsioonikaebus esitati, sedastati, et rahastatud tööd teostati käesoleval juhul kooskõlas kinnitatud projektiga ning need vastasid mahult ja kvaliteedilt projektile, [...] välistas see kohus, et Eurocostruzionile võiks maksta toetust tema poolt vahetult teostatud ehitustöödele vastavas summas, samuti ja eelkõige määruses (EÜ) 1685/2000 sisalduvate sätete alusel, millele hanketeates ja toetuse andmise dekreedis sõnaselgelt viidatakse, et toetuse andmiseks nõutakse kuludokumente maksekviitungite kujul, ja kui see ei ole võimalik, siis samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumente.

[...] **[lk 9]** [...]

Seega arvestatakse kohtuvaidluse lahendamisel Euroopa määruse eeskirja nii seoses selle vahetu kohaldatavusega käesolevas kohtuasjas kui ka *per relationem* viitega hanketeates ja toetuse andmise dekreedis.

Apellatsioonikohus omistas määrava tähtsuse [Euroopa Liidu] õiguskorra sisule ja eelkõige komisjoni 28. juuli 2000. aasta määrusele nr 1685/2000/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkusega (tunnistati hiljem komisjoni 8. detsembri 2006. aasta määruse nr 1828 artikliga 54 kehtetuks), mis reguleerib kõnealuseid väljamakseid ja millele toetuse andmise dekreedis igal juhul viidatakse.

5. Kassaator väidab, et toetuse neid abikõlblikke kulutusi, mis on seotud hoonete ja kätistega, mille ta vahetult ehitas, ja mis erinevad seega maade, kinnisvara, sisustuse ja seadmete ostust, võib tõendada muul viisil kui maksekviitungites ja samaväärsetes dokumentides dokumenteeritu alusel.

Kassaator kinnitab selle väite toetuseks vaidlusaluse määruse (vt I lisa, millele viidatakse artikli 1 eeskirjas nr 2 „Kulutuste tõendamine“, § 2.1., milles sätestatakse: „Üldjuhul peavad lõplikud abisaajad tõendama vahe- ja lõppmaksetena tehtud makseid maksekviitungitega. Kui see ei ole võimalik, siis peab neid makseid tõendama samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumentidega.“) mitteammendavat laadi.

Itaaliakeelses versioonis sätestatakse peaaegu samaväärselt: „*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere [lk 10] comprovati da*

fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente“.

Samamoodi nähakse prantsus- ja ingliskeelsetes tekstides vastavalt ette:

„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“,

ja

„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“.

Kassaator leiab, et nii väljend „*in linea generale*“ kui ka „*di norma*“ väljendab ainult üldpõhimõtet, mis ei ole ammendav ja võib üksikjuhtudel erineda.

Selline tõlgendus ei ole tegelikult välistatud, sest muudes liidu keeltes sõnastatud väljendile vastav sõnastus tähendab „täieliku [selgituseta] ja üksik- ning konkreetsetesse juhtudesse laskumata“ ning ei näi, vähemalt selgelt, et see lubaks kehtestada kõikidest juhtumitest erandeid.

Lisaks ei loeta liidu õiguses vähemalt otsesõnu rahastatavaks meetmeks lõpliku abisaaja poolt kinnisasja vahetut ehitamist oma materjalide, seadmete ja töötajatega, samas kui selles nähakse ette nii kasutatud varustuse ostmine (eeskiri nr 4), maa ost (eeskiri nr 5), juba ehitatud hoone ost (eeskiri nr 6) kui ka allhanked (eeskiri nr 1 punkt 3); lisaks kaalutakse viidatud lisa eeskirjas nr 1 (punktid 1.5–1.8) abikõlbmatute kulutuste erinevaid konkreetseid eelduseid (amortisatsioon, mitterahalised sissemaksed, üldkulud).

[lk 11]

6. Eelnevat arvestades leiab kassatsioonikohus, et ta peab ELTL artikli 267 alusel esitama eelotsusetaotluse, paludes Euroopa Liidu Kohtul vastata järgmistele küsimustele:

„1. Kas komisjoni 28. juuli 2000. aasta määrusega nr 1685/2000/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkusega, ja eelkõige selle lisa eeskirja nr 1 punktis 2 sätestatuga, osas, mis puudutab „kulutuste tõendamist“, § 2.1., nõutakse, et lõplike abisaajate tehtud makseid tõendataks tingimata maksekvitüütingitega, ka juhul kui abisaajat rahastati selleks, et ta ehitaks kinnisasja oma materjalide, seadmete ja töötajatega, või tohib teha erandi, mis erineb sellest, mis on sõnaselgelt ette nähtud juhaks, kui ei ole võimalik esitada nõutavaid „samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumente“?

2. Milline on viidatud mõiste „samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumendid“ õige tõlgendus?

3. Kas eelkõige määruse kõnealuste sätetega on vastuolus riigisisese ja piirkondlikud õigusnormid ja nendest tulenevad halduse rakendusmeetmed, mis näevad juhuks, kui rahastus anti abisaajale selleks, et ta ehitaks kinnisasja oma materjalide, seadmete ja töötajatega, rahastuse esemeks olevatele kulutustele ette valitsussektori hallatava kontrollisüsteemi, mis koosneb:

a) tööde eelnevast kvantifitseerimisest riiklike ehitustööde piirkondliku hinnakirja alusel ja selles vahendis mitte ettenähtud eelarvepunktide alusel vastavalt projekteerija ekspertiisis ette nähtud kehtivatele turuhindadele,

b) hilisemast aruandlusest, mille käigus esitatakse tööde raamatupidamisdokumendid, mis koosnevad kaetud tööde aktist ja raamatupidamisregistrist [lk 12], mille igal leheküljel on töödejuhataja ja toetust saava firma direktori nõuetekohane allkiri, ning kontrollist ja kooskõlastavast võrdlemisest, mille viib punktis a viidatud ühikuhindade alusel läbi pädeva piirkondliku haldusasutuse poolt nimetatud auditikomisjon?“

[...] [Menetlustoimingud]

Kohtuotsus tehti [...] 12. novembril 2020 Roomas.

[...]