Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

28 януари 2020 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2011/7/ЕС — Борба със забавянето на плащане по търговските сделки — Търговски сделки, при които длъжникът е публичен орган — Задължение на държавите членки да следят предоставеният на публичните органи срок за плащане да не надвишава 30 или 60 дни — Задължение за резултат“

По дело C-122/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 14 февруари 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват G. Gattinara и C. Zadra, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino и F. De Luca, avvocati dello Stato,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, A. Prechal, M. Safjan и S. Rodin, председатели на състави, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe и N. Piçarra (докладчик), съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: италиански.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е гарантирала и като продължава да не гарантира, че нейните публични органи не допускат надвишаване на сроковете от 30 или 60 календарни дни за погасяването на търговските си задължения, Италианската република не е изпълнила задълженията си по силата на Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки (ОВ L 48, 2011 г., стр. 1), и по-специално задълженията по член 4 от посочената директива.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 3, 9, 12, 14, 23 и 25 от Директива 2011/7 гласят:

„(3) Много плащания по търговски сделки между икономически оператори или между икономически оператори и държавни органи се извършват по-късно от предвиденото в договора или в общите търговски условия. Въпреки че стоките са били доставени или услугите — извършени, много от съответните фактури биват платени с голямо закъснение. Тези забавени плащания имат отрицателен ефект върху ликвидността и усложняват финансовото управление на предприятията. Те също така се отразяват на тяхната конкурентоспособност и рентабилност, когато заради забава на плащане кредиторът се нуждае от външно финансиране. […]

[…]

(9) Настоящата директива трябва да урежда всички търговски сделки, независимо дали се извършват между частни или държавни предприятия, или между предприятия и държавни органи, предвид факта, че държавните органи извършват значителен брой плащания към предприятията. Следователно тя трябва също да урежда всички търговски сделки между основните предприятия по договора и техните доставчици и подизпълнители.

[…]

(12) Забавата на плащане представлява нарушение на договора, което е станало финансово привлекателно за длъжниците в повечето държави членки поради ниските лихви, начислявани за забава, или липсата на такива, и/или бавната процедура на обжалване. Необходими са решителни промени с цел да се създаде култура на плащане в срок, включително като изключването на правото на начисляване на лихви винаги се разглежда като договорно условие или практика, представляващи явна злоупотреба, за да се обърне тази тенденция и подобна практика да бъде обезсърчена. Тези промени следва също да включват въвеждането на специални разпоредби относно сроковете за плащане и обезщетяването на кредиторите за понесените разходи, както и, inter alia, относно това, че следва да се допуска, че изключването на правото на обезщетяване за разноските по събирането представлява явна злоупотреба.

[…]

(14) С оглед на последователността в законодателството на Съюза, за целите на настоящата директива следва да се прилага определението за „възлагащи органи“, съдържащо се в Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно

координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги [ОВ L 134, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 3] и Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки [ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116].

[…]

(23) Като общо правило държавните органи ползват по-сигурни, предсказуеми и непрекъснати източници на приходи, отколкото предприятията. Освен това много държавни органи могат да получат финансиране при по-привлекателни условия, отколкото предприятията. В същото време за постигането на своите цели държавните органи зависят в по-малка степен, отколкото предприятията, от изграждането на стабилни търговски връзки. Дългите срокове за плащане и забавата на плащане за стоки и услуги от страна на държавни органи води до неоправдани разходи за предприятията. По тази причина е целесъобразно да бъдат въведени специални разпоредби по отношение на търговските сделки за доставката на стоки или предоставянето на услуги от предприятия за държавни органи, които по-специално следва да предвиждат срокове за плащане, обикновено ненадвишаващи 30 календарни дни, освен ако в договора изрично е договорено друго и при условие че то е обективно обосновано от специфичното естество или особеностите на договора, като при всички случаи срокът не надвишава 60 календарни дни.

[…]

(25) Особено безпокойство във връзка със забавата на плащане буди положението със здравните услуги в голям брой държави членки. Системите за здравеопазване, като основна част от европейската социална инфраструктура, често са принудени да съвместяват индивидуалните потребности с наличните средства […]. Следователно държавите членки следва да могат да предоставят известна степен на гъвкавост на държавните структури, които предоставят здравни услуги, по отношение на изпълнението на техните ангажименти. За тази цел държавите членки следва да разполагат с възможността при определени условия да удължават законния срок за плащане до най-много 60 календарни дни. Въпреки това държавите членки следва да полагат всички усилия, за да гарантират, че плащанията в сектора на здравеопазването се извършват в рамките на законните срокове за плащане“.

3 Член 1, параграфи 1 и 2 от Директива 2011/7 предвижда:

„1. Целта на настоящата директива е борбата със забавата на плащане по търговските сделки с оглед гарантирането на правилното функциониране на вътрешния пазар, като се насърчава конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на малките и средните предприятия [МСП].

2. Настоящата директива се прилага за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки“.

4 Член 2 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

2) „публичен орган“ означава всеки [възлагащ] орган, както е определен в член 2, параграф 1, буква а) от Директива [2004/17] и в член 1, параграф 9 от Директива [2004/18], независимо от предмета или стойността на договора;

[…]

4) „забава на плащане“ означава плащане, което не е извършено в рамките на договорния или законния срок за плащане и при което условията, определени в член 3, параграф 1 или член 4, параграф 1, са изпълнени;

[…]“.

5 Член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 2011/7 предвижда:

„1. Държавите членки следят за това при плащанията по търговски сделки между предприятия кредиторът да е в правото си да изисква лихва за забава на плащане, без да е необходима покана, ако са изпълнени следните условия:

а) кредиторът е изпълнил своите задължения по договор и по закон;

б) кредиторът не е получил дължимата сума в срок и длъжникът е отговорен за забавата.

[…]

3. В случаите, в които условията, посочени в параграф 1, са изпълнени, държавите членки следят за следното:

а) кредиторът да има право да начислява лихви за забава на плащане от деня, следващ датата на плащане или изтичането на срока на плащане, определен в договора;

б) ако датата или срокът на плащане не са определени в договора, кредиторът да има право да начислява лихви за забава на плащане при изтичане на един от следните срокове:
   i) тридесет календарни дни след датата на получаване от длъжника на фактурата или на равностойно искане за плащане;
   ii) ако датата на получаване на фактурата или на равностойното искане за плащане е неизвестна, тридесет календарни дни след датата на получаване на стоките или на предоставяне на услугите;
   iii) ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди стоките или услугите — тридесет календарни дни след датата на получаване на стоките или предоставянето на услугите;
   iv) ако в закона или в договора е предвидена процедура за приемане или проверка, с която да се установява съответствието на стоките или услугите с договора, и ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди или на датата на приемане или на проверка — тридесет календарни дни след същата тази дата“.

6 Член 4 от Директива 2011/7, озаглавен „Сделки между предприятия и държавни органи“, гласи в параграфи 1, 3, 4 и 6:

„1. Държавите членки следят за това при търговски сделки, при които длъжникът е публичен орган, кредиторът да има право да начислява законна лихва за забава на плащане при изтичане на срока, определен в параграфи 3, 4 или 6, без да е необходима покана, ако са изпълнени следните условия:

а) кредиторът е изпълнил своите задължения по договор и по закон; както и

б) кредиторът не е получил дължимата сума в срок и длъжникът е отговорен за забавата.

[…]

3. Държавите членки следят при търговските сделки, при които длъжникът е публичен орган:

а) срокът за плащане да не надвишава нито един от следните срокове:
   i) тридесет календарни дни след датата на получаване от длъжника на фактурата или на равностойно искане за плащане;
   ii) ако датата на получаване на фактурата или на равностойното искане за плащане е неизвестна, тридесет календарни дни след датата на получаване на стоките или на предоставяне на услугите;
   iii) ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди стоките или услугите — тридесет календарни дни след датата на получаване на стоките или предоставянето на услугите;
   iv) ако в закона или в договора е предвидена процедура за приемане или проверка, с която да се установява съответствието на стоките или услугите с договора, и ако длъжникът получи фактурата или равностойното искане за плащане преди или на датата на приемане или на проверка — тридесет календарни дни след същата тази дата;

б) датата на получаване на фактурата не е предмет на договорно споразумение между длъжника и кредитора.

4. Държавите членки могат да удължават сроковете, посочени в параграф 3, буква а), до максимално 60 календарни дни за:

а) всеки публичен орган, който извършва икономически дейности от промишлен или търговски характер чрез предлагането на стоки или услуги на пазара и който в качеството си на публично предприятие подлежи на изискванията за прозрачност, определени в Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия [(ОВ L 318, 2006 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 66)];

б) държавни структури, които предоставят здравни услуги и които са надлежно признати като такива.

[…]

6. Държавите членки следят за това срокът за плащане, определен в договора, да не надвишава сроковете, предвидени в параграф 3, освен ако в договора изрично е договорено друго и при условие че то е обективно обосновано от специфичното естество или особеностите на договора, като при всички случаи срокът не надвишава 60 календарни дни“.

Италианското право

7 Директива 2011/7 е транспонирана в италианския правен ред с decreto legislativo n. 192 — Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l’integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell’articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Законодателен декрет № 192 за изменение на Законодателен декрет № 231 от 9 октомври 2002 г. за целите на пълното транспониране на Директива 2011/7/ЕС относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки в съответствие с член 10, параграф 1 от Закона № 180 от 11 ноември 2011 г.)

(GURI № 267 от 15 ноември 2012 г.). Законодателен декрет № 231 от 9 октомври 2002 г. от своя страна транспонира в италианския правен ред Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки (ОВ L 200, 2000 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 226).

8 Сред мерките, приети от Италианската република, за да гарантира плащанията в срок от страна на публичните органи са decreto-legge n. 35 — Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (Декрет-закон № 35 за приемане на неотложни разпоредби за плащане на просрочени задължения на публичната администрация, за възстановяване на финансовия баланс на местните органи и за плащането на данъци от местните органи) от 8 април 2013 г. (GURI № 82 от 8 април 2013 г.), преобразуван в закон, след изменения, със Закон № 64 от 6 юни 2013 г. (GURI № 132 от 7 юни 2013 г.), както и decreto-legge n. 66 — Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Декрет-закон № 66 за приемане на спешни мерки за конкурентоспособността и социалната справедливост) от 24 април 2014 г. (GURI № 95 от 24 април 2014 г.), преобразуван в закон, след изменения, със Закон № 89 от 23 юни 2014 г. (GURI № 143 от 23 юни 2014 г.). Тези декрет-закони предвиждат по-специално предоставянето на допълнителни финансови средства за плащането на безспорни, ликвидни и изискуеми вземания на предприятията към публични органи.

9 Приети са данъчни мерки за подобряване на положението на предприятия, които притежават вземания към публични органи, сред които член 12, параграф 7 bis от decreto-legge n. 145 — Interventi urgenti di avvio del piano „Destinazione Italia“, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (Декрет-закон № 145 за приемане на спешни мерки за изпълнение на плана „Дестинация Италия“ за ограничаване на цените на електроенергията и на газа, за намаляване на премиите за застраховка гражданска отговорност на моторни превозни средства, за интернационализация, развитие и дигитализация на предприятията, както и на мерки за осъществяване на обществени строителни проекти и Експо 2015) от 23 декември 2013 г. (GURI № 300 от 23 декември 2013 г.), преобразуван в закон, след изменения, със Закон № 9 от 21 февруари 2014 г. (GURI № 43 от 21 февруари 2014 г.). По силата на тази разпоредба предприятията могат да извършват прихващане между данъчните си задължения и безспорните, ликвидни, и изискуеми вземания към публични органи.

Досъдебната процедура

10 След редица оплаквания от италиански икономически оператори и сдружения на икономически оператори, на 19 юни 2014 г. Комисията изпраща на Италианската република официално уведомително писмо, в което я упреква, че не е изпълнила задълженията си по-специално по член 4 от Директива 2011/7.

11 С писмо от 18 август 2014 г. тази държава членка отговаря на официалното уведомително писмо, като информира Комисията за приетите конкретни мерки за борба със забавянето на плащанията по търговските сделки между публичноправни и частноправни субекти. Тези мерки са транспониране на Директива 2011/7 преди определения за това срок, действия за погасяване на натрупаните просрочени задължения на публични органи, както и въвеждането на нова нормативна и административна система за насърчаване на спазването на предвидените в тази директива срокове за плащане и за избягване на увеличаването на натрупаните просрочени и неплатени задължения на публични органи. В същото писмо Италианската република уточнява, че независимо от приемането на посочените мерки, не може да се изключи наличието на забавени плащания.

12 На 12 ноември 2014 г. Комисията иска от Италианската република да ѝ изпраща на всеки два месеца доклади относно действителната продължителност на сроковете за плащане от страна на публичните органи. Италианската република изпълнява това искане, като изпраща на Комисията седем двумесечни доклада в периода между 1 декември 2014 г. и 6 август 2016 г.

13 С писмо от 21 септември 2016 г. Комисията подчертава, че в изпратените до тази дата двумесечни доклади не са посочени всички фактури с адресат италианските публични органи, а само действително платените от посочените органи през референтните периоди фактури. Ето защо тази институция иска от Италианската република да ѝ предостави актуализирани данни за всички фактури.

14 В отговор на писмото от 21 септември 2016 г., на 5 декември 2016 г. тази държава членка изпраща на Комисията данни, получени чрез платформата за проследяване на търговски вземания, които показват, че средният срок за плащане за първото шестмесечие на 2016 г. е 50 дни.

15 Тъй като счита, че всички представени от Италианската република доклади показват, че положението не съответства на член 4 от Директива 2011/7, на 16 февруари 2017 г. Комисията издава мотивирано становище по смисъла на член 258 ДФЕС и приканва тази държава членка да се съобрази с него в двумесечен срок.

16 В отговора си от 19 април 2017 г. на мотивираното становище Италианската република посочва, че средният срок за плащане от страна на публичните органи е 51 дни за цялата 2016 г., или 44 дни за държавната администрация, 67 дни за Националната здравна служба, 36 дни за регионите и автономните провинции, 43 дни за местните публични органи, 30 дни за националните публични органи и 38 дни за останалите публични администрации.

17 Тъй като счита, че Италианската република все още не е преустановила нарушенията на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, Комисията предявява настоящия иск.

18 На основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Италианската република иска Съдът да заседава в голям състав.

По иска

Доводи на страните

19 Комисията изтъква, че данните, предоставени от самата Италианска република, показват, че италианските публични органи надвишават сроковете за плащане от 30 или 60 дни, установени в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7. Това надвишаване, което не било оспорено изрично от тази държава членка, се отнасяло до всички публични органи и обхващало период от няколко години.

20 В това отношение Комисията подчертава, че данните, които доказват наличието на твърдяното неизпълнение на задължения, са били регистрирани и актуализирани непрекъснато в периода между септември 2014 г. и декември 2016 г.

21 Освен това Комисията посочва, че някои проучвания, направени от други образувания и сдружения, опровергават изводите на Италианската република в двумесечните доклади, че е налице непрекъснато намаляване на средните срокове за плащане. Всъщност тези проучвания показвали средни срокове за плащане от 99 дни (проучване на Confartigianato, сдружение на някои занаятчии и МСП), 145 дни (проучване на Assobiomedica, сдружение на предприятията,

които снабдяват с медицински изделия италианските здравни структури) и дори 156 дни (проучване на ANCE, сдружение на предприятията от строителния сектор). В отделни случаи сроковете за плащане достигали дори 687 дни (проучване на всекидневника *Il Sole 24 Ore*).

22 Според Комисията подобно непрекъснато и системно надвишаване от италианските публични органи на сроковете за плащане, предвидени в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, само по себе си представлява нарушение на тази директива, за което носи отговорност Италианската република. Всъщност след влизането в сила на тази директива, по силата на член 4, параграфи 3 и 4 държавите членки били длъжни не само да предвидят в законодателството си за транспониране на посочената директива и в договорите по търговски сделки, при които длъжникът е един от техните публични органи, максимални срокове за плащане, съответстващи на тези разпоредби, но и да следят за действителното спазване на тези срокове от публичните органи.

23 В този контекст Комисията отбелязва, на първо място, че понятието „срок за плащане“ по смисъла на член 4, параграф 3, буква а) от Директива 2011/7 се отнася до срока, в който публичните органи са длъжни действително да платят търговските си задължения, като този срок започва да тече с настъпването на конкретни фактически обстоятелства, като получаването на фактурата, получаването на стоките или предоставянето на услугите. Комисията добавя, че за да определи понятието „забава на плащане“, член 2, точка 4 от тази директива препраща към конкретен елемент, а именно „плащане, което не е извършено“ в рамките на договорния или законния срок. Впрочем такова тълкуване на понятието „срок за плащане“ било единственото, което позволявало да се преследва ефикасно целта на Директива 2011/7, а именно ефективна борба срещу забавянето на плащанията във вътрешния пазар.

24 На второ място, Комисията счита, че след като нарушението на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 от страна на публичните органи може да ангажира отговорността на съответната държава членка, въпросът дали тези органи упражняват властнически правомощия, или действат jure privatorum, е без значение в този контекст. Впрочем понятието „[възлагащ] орган“, към което препраща член 2, точка 2 от тази директива, за да определи понятието „публичен орган“, не зависело от наличието на властнически правомощия.

25 На трето място, Комисията изтъква, че предложеното от нея тълкуване на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 не се поставя под въпрос от решение от 16 февруари 2017 г., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), на което се позовава Италианската република в отговора си на мотивираното становище.

26 Що се отнася до данните, които е предоставила на Комисията, Италианската република поддържа, на първо място, че тези данни, които са за периода 2015—2017 г. и са актуализирани през март 2018 г., свидетелстват за непрекъснато и системно подобряване на средните срокове за плащане от страна на публичните органи. Това подобряване се изразявало в намаляване на средния брой дни забава за периода от 2015 г. до 2017 г. (от 23 на 8 дни). Ако тази тенденция се запази, можело да се предвиди, че сроковете за плащане, установени в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, ще бъдат спазени за издадените през 2018 г. фактури.

27 На второ място, Италианската република изтъква, че Комисията е анализирала данните, които се съдържат в представените от Италианската република доклади, по неподходящ начин.

28 В това отношение тя подчертава, от една страна, че изборът на Комисията да използва показателя „среден срок за плащане“ вместо показателя „среден срок за забава“ засяга надеждността на направения от нея анализ. Всъщност, тъй като при първия показател референтната точка за проверка на степента на забавяне на плащанията от публичните органи е „стандартният“ срок от 30 дни, Комисията не била отчела обстоятелството, че 60-дневният срок за плащане, предвиден в член 4, параграф 4 от Директива 2011/7, се прилага не само по

отношение на сделките, осъществявани от държавни структури, които предоставят здравни услуги, но и по отношение на сделките, осъществявани от всеки публичен орган, който извършва икономически дейности от промишлен или търговски характер и който е подчинен на изискванията на Директива 2006/111. От друга страна, Комисията сравнила по заблуждаващ начин данните от времева гледна точка, като не отчела динамиката на извършване на плащанията. Следователно анализът на тази институция бил направен към момента на изпращане на последния двумесечен доклад, без да отчита извършените впоследствие плащания.

29 На трето място, Италианската република оспорва резултатите от посочените в точка 21 от настоящото решение проучвания, които били без значение, тъй като били ненадеждни, а събраните данни били частични.

30 Що се отнася до обхвата на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, на първо място, Италианската република изтъква, че от буквалното и систематичното тълкуване на тези разпоредби следва, че макар тази директива да задължава държавите членки да гарантират в законодателството си за транспониране на посочената директива и в договорите по търговски сделки, при които длъжникът е един от техните публични органи, максимални срокове за плащане, съответстващи на посочените разпоредби, както и да предвидят правото на кредиторите, в случай на неспазване на тези срокове, на лихви за забава на плащане и на обезщетение за разноските по събирането, същите тези разпоредби не задължават държавите членки да гарантират действителното спазване, при всички обстоятелства, на посочените срокове от техните публични органи. Целта на Директива 2011/7 не била да уеднакви сроковете, в които публичните органи действително трябва да платят сумите, които дължат като възнаграждение по търговските си сделки, а само сроковете, в които трябва да изпълнят задълженията си, без да понесат автоматичните неустойки за забава на плащането.

31 Всъщност, освен че член 4, параграф 6 от Директива 2011/7 се ограничавал до това на наложи спазването на срока за плащане, „определен в договора“, от член 4, параграфи 3 и 4 от тази директива не следвало, че публичните органи са длъжни да погасят задълженията си в предвидения в него срок. Що се отнася до израза „срок за плащане“, в релевантните разпоредби от посочената директива този израз не се отнасял за срока, в който публичните органи действително трябва да платят тези задължения.

32 На второ място, Италианската република изтъква, че член 4, параграф 3 от Директива 2011/7 се ограничава до определяне на началния момент на сроковете за плащане по търговски сделки. Така позоваването в тази разпоредба на фактическите обстоятелства, като получаването на фактурата, получаването на стоките, предоставянето на услугите или приемането или проверката на стоките, не означавало, че една държава членка е длъжна да гарантира конкретно спазването на посочените срокове.

33 На трето място, липсата на точен краен срок, в който задължението, наложено с член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, трябва да бъде изпълнено, показвала, че що се отнася до спазването на сроковете за плащане, тази директива налага на съответната държава членка не задължения за резултат, а най-много задължения за действие, нарушаването на които можело да бъде установено само ако положението в тази държава членка се различава значително от препоръчаното от посочената директива. В настоящото дело обаче предоставените на Комисията данни показвали, от една страна, значително и непрекъснато намаляване на забавата на плащане на търговски задължения от публичните органи, и от друга страна, що се отнася по-специално до публичните структури, които предоставят здравни услуги, скромно забавяне, надхвърлящо само с няколко дни предвидения в член 4, параграф 4 от същата директива срок за плащане.

34 На четвърто място, Италианската република твърди, че не може да носи отговорност за надвишаването на сроковете за плащане от стана на публичните органи. Според нея, когато орган на държава членка действа на равна нога с частен оператор, този орган отговаря само пред националните юрисдикции за евентуално нарушение на правото на Съюза на същото основание като частен оператор. При тези обстоятелства, за да гарантират спазването на правото на Съюза, държавите членки можели да се намесят само непряко, като транспонират правилно разпоредбите, които тези публични органи трябва да спазват, и като определят санкции за неспазването им. Като била предвидила обаче срокове за плащане, които не надвишават предвидените в Директива 2011/7, както и плащането на лихви за забава на плащане и на обезщетение за направените разноски по събирането, Италианската република била изпълнила наложените с посочената директива задължения.

35 При всички положения, дори да се предположи, че Директива 2011/7 я задължава да следи за действителното спазване от публичните органи на сроковете за плащане по търговските им сделки, Италианската република изтъква, че носи отговорност само за сериозни, непрекъснати и системни нарушения на тази директива, които показват нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС.

36 Накрая, що се отнася до решение от 16 февруари 2017 г., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), Италианската република изтъква, че в него Съдът бил одобрил нормативен механизъм, който позволява системното забавено плащане на задълженията на публичните органи към кредиторите, които не са се отказали от лихвите за забава на плащане и от обезщетението за разноските по събирането. Ако обаче трябвало да се приеме, както поддържа Комисията, че действителното забавяне на плащания от страна на публичните органи представлява нарушение на Директива 2011/7, за което съответната държава членка носи отговорност, Съдът неминуемо щял да констатира несъответствието с правото на Съюза на такъв нормативен механизъм, тъй като той допуска системното забавено плащане на търговските задължения на публичните органи. От това Италианската република стига до извода, от една страна, че действително гарантираното от Директива 2011/7 право на кредиторите се отнася само до наложените с Директивата лихви за забава на плащане, и от друга страна, че целта на тази директива, а именно борбата със забавянето на плащания, „се преследва само непряко“.

Съображения на Съда

37 С иска си Комисията моли Съда да установи, че като не е гарантирала, че публичните ѝ органи спазват сроковете от 30 или 60 календарни дни за плащанията, които трябва да направят като възнаграждение по своите търговски сделки с предприятията, Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7.

38 Съгласно член 4, параграф 3, буква а) от тази директива държавите членки следят при търговските сделки, при които длъжникът е публичен орган, срокът за плащане да не надвишава 30 календарни дни, считано от настъпване на изброените в тази разпоредба фактически обстоятелства. Що се отнася до член 4, параграф 4 от посочената директива, той предоставя на държавите членки възможността да удължат този срок до максимум 60 календарни дни за посочените в него публични органи и структури.

39 На първо място, във връзка с тълкуването на тези разпоредби, трябва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите, преследвани от правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 7 ноември 2019 г., UNESA и др., C-105/18—C-113/18, EU:C:2019:935, т. 31 и цитираната съдебна практика).

40 Първо, що се отнася до текста на член 4, параграф 3 от Директива 2011/7, от този текст, и по-специално от частта от изречението „държавите членки следят при търговските сделки, при които длъжникът е публичен орган […] срокът за плащане да не надвишава нито един от следните срокове“, следва, че задължението, наложено на държавите членки с тази разпоредба, цели действителното спазване от техните публични органи на предвидените в нея срокове за плащане.

41 В това отношение трябва да се отбележи, че текстът на посочената разпоредба е също толкова императивен като текста на член 4, параграф 1 от тази директива относно законната лихва за забава на плащане. От това следва, че посочените разпоредби налагат на държавите членки не алтернативни, а допълващи се задължения.

42 Второ, това буквално тълкуване се подкрепя от контекста, в който се вписва член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7.

43 Трябва да се посочи, че текстът на член 3 от тази директива, който се отнася до сделките между предприятия, се различава ясно от текста на член 4, който се отнася до сделките между предприятия и публични органи. Несъмнено тези два члена предвиждат, че държавите членки гарантират, че кредиторът има право да получи лихви в случай на забава на плащане. Що се отнася до спазването на сроковете за плащане обаче, докато член 4, параграф 3 от посочената директива предвижда точно определено задължение, припомнено в точка 40 от настоящото решение, то член 3, параграф 3 от същата директива предвижда само правото на кредитора да получи лихви в случай на превишаване на тези срокове.

44 Този анализ се потвърждава от сравнението между Директива 2011/7 и предхождащата я Директива 2000/35. Всъщност, докато първата предвижда изрично в член 4, що се отнася до сделките между предприятия и публични органи, че държавите членки следят срокът за плащане да не надвишава 30 дни или в някои случаи максимума от 60 дни, втората не съдържа никаква разпоредба от такова естество, а само установява в член 3 задължение за плащане на лихви за забава, което вече е предвидено в член 3 от Директива 2011/7, без да прави разлика, когато длъжникът е публичен орган.

45 Трето, буквалното и систематично тълкуване на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 се подкрепя от преследваните с тази директива цели. Всъщност съгласно член 1, параграф 1 от тази директива тя има за цел да се бори със забавата на плащане по търговските сделки с оглед гарантирането на правилното функциониране на вътрешния пазар, като се насърчава конкурентоспособността на предприятията, и по-специално на малките и средните предприятия.

46 В това отношение от съвместното тълкуване на съображения 3, 9 и 23 от Директива 2011/7 следва, че публичните органи, които извършват значителен брой плащания към предприятията, имат по-сигурни, предсказуеми и непрекъснати източници на приходи отколкото предприятията, могат да получат финансиране при по-привлекателни условия отколкото предприятията и зависят в по-малка степен отколкото предприятията от изграждането на стабилни търговски връзки. Когато става дума за предприятия обаче, забавянето на плащания от страна на публичните органи води до неоправдани разходи за тези предприятия, като увеличава затрудненията им във връзка с ликвидността и усложнява финансовото им управление. Тези забавени плащания се отразяват и на конкурентоспособността и рентабилността на предприятията, когато заради забавата те се нуждаят от външно финансиране.

47 Тези съображения — а именно големият брой търговски сделки, по които публичните органи са длъжници на предприятия, както и разходите и трудностите, които забавянето на плащания от страна на тези органи поражда за предприятията — показват, че законодателят на Съюза е

искал да наложи на държавите членки по-строги задължения във връзка със сделките между предприятия и публични органи и предполагат тълкуване на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 в смисъл, че задължава държавите членки да гарантират, че посочените органи извършват плащанията, които представляват възнаграждение по търговски сделки с предприятията, при спазване на предвидените в тези разпоредби срокове.

48 От гореизложеното следва, че тълкуването на Италианската република, че член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 налага на държавите членки единствено задължението да се уверят, че приложимите за търговските сделки с публични органи законови и договорни срокове за плащане са в съответствие с тези разпоредби, и да предвидят възможността кредитор, който е изпълнил своите договорни или законови задължения, да получи законна лихва за забава на плащане, но не и задължението да гарантират действителното спазване на тези срокове от публичните органи, не може да бъде прието.

49 Този извод по никакъв начин не се засяга от решение от 16 февруари 2017 г., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), на което се позовава Италианската република.

50 Всъщност, най-напред, трябва да се припомни, че в това решение, което се отнася до „извънреден [национален] механизъм за финансиране на плащанията към доставчици“, въведен за ограничен период от време и предназначен да се справи с натрупаното поради икономическата криза забавяне на плащанията от страна на публичните органи, се тълкува не член 4, параграфи 3 и 4, а по същество член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/7 относно договорните клаузи и практиките на злоупотреба в областта на лихвите за забава на плащане.

51 По-нататък, като приема в точки 31 и 36 от посоченото съдебно решение, че за да е в съответствие с Директива 2011/7, отказът от страна на кредитора на публичен орган от лихвите за забава на плащане или от обезщетението за разноските по събирането трябва не само да е направен свободно, но и в замяна на „незабавно“ плащане на главницата по вземането, Съдът, както отбелязва Комисията, подчертава преимущественото значение, което държавите членки трябва да отдават, в контекста на тази директива, на действителното и бързо плащане на тези суми.

52 Противно на поддържаното от Италианската република, от това съдебно решение не може да се направи извод, че Съдът е одобрил системното забавено плащане на търговски задължения на публичните органи към кредиторите, които не са се отказали от лихвите за забава на плащане и от обезщетението за разноските по събирането.

53 С оглед на гореизложените съображения следва да се приеме, че член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да следят за действителното спазване от публичните органи на предвидените в този член срокове за плащане.

54 На второ място, трябва да се определи — с оглед на доводите на Италианската република, посочени в точка 34 от настоящото решение — дали надвишаването от публичните органи на тези срокове за плащане може да представлява неизпълнение на задължения на съответните държави членки по смисъла на член 258 ДФЕС.

55 В това отношение трябва да се припомни, че по принцип може да бъде установено неизпълнение на задължения от държава членка на основание член 258 ДФЕС независимо от това кой е органът на тази държава, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението, дори да става въпрос за конституционно независима институция (решения от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия, 77/69, EU:C:1970:34, т. 15, от 12 март

2009 г., Комисия/Португалия, C-458/07, непубликувано, EU:C:2009:147, т. 20 и от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удръжка върху доходите от капитали), C-416/17, EU:C:2018:811, т. 107).

56 В случая Италианската република не оспорва, че твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения се отнася до нейните публични органи по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2011/7. За целите на определяне на понятието „публичен орган“, тази разпоредба препраща към определението на понятието „[възлагащ] орган“, което се съдържа по-специално в член 1, точка 9 от Директива 2004/18, като, както се посочва в съображение 14 от Директива 2011/7, това препращане е направено от съображения за последователност в законодателството на Съюза.

57 Трябва да се посочи, че ако доводът на Италианската република, че публичните органи не могат да ангажират отговорността на държавата членка, към която принадлежат, когато действат в рамките на търговска сделка, извън властническите си правомощия, бъде уважен, това би означавало, че ще се лиши от полезно действие Директива 2011/7, и по-специално член 4, параграфи 3 и 4, който задължава държавите членки да следят за действителното спазване на предвидените в него срокове за плащане по търговските сделки, при които длъжникът е публичен орган.

58 На трето място, що се отнася до съществуването на твърдяното от Комисията неизпълнение с оглед на член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище (решение от 18 октомври 2018 г., Комисия/Обединено кралство, C-669/16, EU:C:2018:844, т. 40 и цитираната съдебна практика), в случая 16 април 2017 г.

59 В това отношение от представения от Италианската република на Комисията последен двумесечен доклад, изготвен на 5 декември 2016 г., е видно, че средният срок за плащане от страна на публичните органи за първото шестмесечие на 2016 г. е 50 дни (47 дни предвид средно претеглената стойност на данните), като тези данни са били изчислени въз основа на сделките, извършени от повече от 22 000 публични органа и отнасящи се за около 13 милиона фактури, получени от тези органи.

60 Освен това в отговора на мотивираното становище и в приложенията към него Италианската република посочва, че за цялата 2016 г. средните срокове за плащане са били 41 дни за публичните органи, които не са част от националната система за здравеопазване, и 67 дни за тези, които са част от нея, като тези данни са изготвени въз основа на фактури, получени от всички публични органи за същата тази година (повече от 27 милиона).

61 Що се отнася до довода на Италианската република, че неизпълнението на задълженията трябва да се прецени по-скоро въз основа на средния срок за забава, отколкото на средния срок за плащане, достатъчно е да се констатира, че при всички положения от отговора на мотивираното становище и на приложенията към него, посочени в предходната точка, е видно, че през 2016 г. средните срокове за забава са били 10 дни за публичните органи, които не са част от националната система за здравеопазване, и 8 дни за тези, които са част от нея.

62 Тези данни за непрекъснат период от време, заедно с данните, предоставени от Италианската република след откриване на досъдебното производство, показват, че средният срок, в който всички италиански публични органи са извършвали плащания като възнаграждение по техните търговски сделки, надвишава сроковете за плащане, предвидени в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7.

63 В това отношение трябва да се подчертае, че Италианската република не оспорва факта, че публичните ѝ органи като цяло са надвишили средно тези срокове, нито поддържа, че анализирането на тези данни по друг начин би позволило да се установи спазването на посочените срокове. Тя обаче подчертава, от една страна, че редица мерки, приети от 2013 г. насам, са допринесли за непрекъснато намаляване на тези забавени плащания, и от друга страна, че неизпълнение на задълженията може да бъде установено само при наличието на сериозно, непрекъснато и системно нарушение на задълженията, наложени с член 4 от Директива 2011/7, каквото не е налице в случая.

64 Тези съображения обаче не могат да изключат наличието в края на определения в мотивираното становище срок на неизпълнение от тази държава членка на задълженията ѝ по член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 (вж. по аналогия решение от 4 март 2010 г., Комисия/Италия, C-297/08, EU:C:2010:115, т. 77 и 78). Освен това от практиката на Съда следва, че искът за установяване на неизпълнение на задължения има обективен характер и че следователно, когато държава членка не изпълни задълженията си съгласно правото на Съюза, нарушението е налице, независимо от мащаба или честотата на спорните положения (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2003 г., Комисия/Дания, C-226/01, EU:C:2003:60, т. 32 и цитираната съдебна практика).

65 Следователно, дори да се приеме за установено, че положението, свързано със забавяне на плащанията от страна на публичните органи по търговските сделки, които попадат в обхвата на Директива 2011/7, се подобрява, това обстоятелство не е пречка Съдът да установи, че Италианската република не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите норми за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 49).

66 С оглед на гореизложените съображения трябва да се приеме, че като не е гарантирала, че публичните ѝ органи действително спазват установените в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7 срокове за плащане, Италианската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.

По съдебните разноски

67 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Италианската република и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Като не е гарантирала, че публичните ѝ органи действително спазват сроковете за плащане, установени в член 4, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки, Италианската република не е изпълнила задълженията си по тези разпоредби.**

2) **Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.**

Подписи