Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 januari 2020*

”Fördragsbrott – Direktiv 2011/7/EU – Bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner – Handelstransaktioner där gäldenären är en myndighet – Skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att myndigheterna betalar sina skulder inom 30 eller 60 dagar – Skyldighet att uppnå ett visst resultat”

I mål C-122/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 14 februari 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Gattinara och C. Zadra, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och F. De Luca, avvocati dello Stato,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan och S. Rodin samt domarna L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe och N. Piçarra (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (EUT L 48, 2011, s. 1), särskilt skyldigheterna enligt artikel 4 i direktivet, genom att underlåta att säkerställa att myndigheterna betalar sina skulder inom de frister på 30 eller 60 kalenderdagar som gäller i samband med handelstransaktioner.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 Skälen 3, 9, 12, 14, 23 och 25 i direktiv 2011/7 har följande lydelse:

”(3) Många betalningar vid handelstransaktioner mellan ekonomiska aktörer eller mellan ekonomiska aktörer och offentliga myndigheter görs senare än vad som fastställs i avtalsvillkoren eller i de allmänna affärsvillkoren. Trots att varorna och tjänsterna tillhandahållits betalas fakturorna för dem i många fall långt efter förfallodatum. Dessa sena betalningar inverkar negativt på företagens likviditet och komplicerar deras ekonomiska förvaltning. Det påverkar också deras konkurrenskraft och lönsamhet när borgenären behöver extern finansiering på grund av sena betalningar. …

…

(9) Detta direktiv bör reglera samtliga handelstransaktioner oberoende av om de sker mellan privata eller offentliga företag eller mellan företag och offentliga myndigheter, med beaktande av att offentliga myndigheter verkställer ett stort antal betalningar till företag. Direktivet bör följaktligen också reglera alla handelstransaktioner mellan huvudentreprenörer och deras leverantörer eller underleverantörer.

…

(12) Sen betalning är ett avtalsbrott som har blivit ekonomiskt intressant för gäldenärer i de flesta medlemsstater genom att räntan vid sen betalning är låg eller obefintlig och/eller indrivningsförfarandena långsamma. Det krävs en avgörande kulturförändring, så att betalningar i rätt tid blir standard och undantaget från rätten att ta ut ränta bör alltid anses vara ett grovt oskäligt avtalsvillkor eller bruk, för att vända denna utveckling och motverka sena betalningar. En sådan förändring bör också inbegripa införandet av särskilda bestämmelser om betalningstider och om ersättning till borgenärerna för de kostnader som uppstått samt bland annat att undantag från rätten till ersättning för indrivningskostnader ska betraktas som grovt oskäligt.

…

(14) För att skapa enhetlighet i unionslagstiftningen bör definitionen av upphandlande myndigheter i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster [(EUT L 134, 2004, s. 1)], och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster [(EUT L 134, 2004, s. 114)] gälla i detta direktiv.

…

(23) I regel har offentliga myndigheter mindre finansieringsproblem eftersom de har säkrare, mer förutsebara och mer kontinuerliga intäkter än företag. Dessutom kan många offentliga myndigheter få finansiering på bättre villkor än företag. Samtidigt är offentliga myndigheter inte lika beroende som företag av att bygga upp stabila affärsförbindelser för att uppnå sina mål. Offentliga myndigheters långa betalningstider och sena betalningar för varor och tjänster leder till omotiverade kostnader för företag. Det är därför lämpligt att särskilda bestämmelser införs för handelstransaktioner som rör tillhandahållande av varor eller tjänster från företag till offentliga myndigheter, i vilka särskilt betalningstider fastställs som i normalfallet inte överstiger 30 kalenderdagar, om inte annat uttryckligen fastställts i avtalet och under förutsättning av att det är objektivt motiverat mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller inslag och inte i något fall överstiger 60 kalenderdagar.

…

(25) En särskild anledning till oro i samband med sena betalningar är situationen för tjänster på hälso- och sjukvårdsområdet i ett stort antal medlemsstater. Hälso- och sjukvårdssystemen, som utgör en grundläggande del av Europas sociala infrastruktur, är ofta tvungna att sammanjämka individuella behov med tillgängliga finanser … Det bör därför vara möjligt för medlemsstaterna att ge offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård viss flexibilitet när det gäller att uppfylla deras åtaganden. Medlemsstaterna bör för detta syfte tillåtas, under vissa villkor, att förlänga den lagstadgade betalningstiden till högst 60 kalenderdagar. Medlemsstaterna bör dock göra allt de kan för att se till att betalningar inom hälso- och sjukvårdssektorn görs inom de lagstadgade betalningstiderna.”

3 Artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 2011/7 har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att bekämpa sena betalningar vid handelstransaktioner, för att se till att den inre marknaden fungerar väl och därigenom främja företagens, särskilt de små och medelstora företagens, konkurrenskraft.

2. Detta direktiv ska gälla alla betalningar som görs som ersättning vid handelstransaktioner.”

4 I artikel 2 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv avses med

…

2. *offentlig myndighet*: varje upphandlande myndighet enligt definitionen i artikel 2.1 a i direktiv 2004/17/EG och i artikel 1.9 i direktiv 2004/18/EG, oavsett upphandlingens föremål eller värde,

…

4. *sen betalning*: betalning som inte skett inom den avtalsenliga eller lagstadgade tidsfristen för betalning och där de villkor som fastställts i artikel 3.1 eller 4.1 har uppfyllts,

…”

5 Artikel 3.1 och 3.3 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att borgenären, vid handelstransaktioner mellan företag, är berättigad till ränta vid sen betalning utan att det krävs en påminnelse om följande villkor är uppfyllda:

a) Borgenären har fullgjort sina avtalsenliga och lagstadgade skyldigheter.

b) Borgenären har inte mottagit det förfallna beloppet i tid, under förutsättning att gäldenären inte är ansvarig för dröjsmålet.

…

3. Om villkoren i punkt 1 är uppfyllda ska medlemsstaterna säkerställa

a) att borgenären är berättigad till ränta vid sen betalning från dagen efter den förfallodag eller den betalningsperiod som fastställs i avtalet,

b) att, om förfallodagen eller betalningsperioden inte fastställs i avtalet, borgenären är berättigad till ränta vid sen betalning vid utgången av någon av följande tidsfrister:
   i) 30 kalenderdagar efter den dag då gäldenären mottog fakturan eller en likvärdig begäran om betalning.
   ii) Om det råder osäkerhet om dagen för mottagande av fakturan eller en likvärdig begäran om betalning, 30 kalenderdagar efter mottagandet av varorna eller tjänsterna.
   iii) Om gäldenären mottar fakturan eller en likvärdig begäran om betalning tidigare än varorna eller tjänsterna, 30 kalenderdagar efter dagen för mottagande av varorna eller tjänsterna.
   iv) Om ett förfarande för godkännande eller kontroll, genom vilket varornas eller tjänsternas överensstämmelse med avtalet ska konstateras, föreskrivs i lag eller i avtalet och om gäldenären mottar fakturan eller en likvärdig begäran om betalning tidigare eller den dag då godkännandet eller kontrollen sker, 30 kalenderdagar efter den dagen.”

6 Artikel 4 i direktivet har rubriken ”Transaktioner mellan företag och offentliga myndigheter”. I artikel 4.1, 4.3, 4.4 och 4.6 stadgas följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att borgenären vid handelstransaktioner, där gäldenären är en offentlig myndighet, utan att det krävs en påminnelse har rätt till lagstadgad ränta vid sen betalning vid utgången av den period som anges i punkterna 3, 4 eller 6, om följande villkor uppfylls:

a) Borgenären har fullgjort sina avtalsenliga och lagstadgade skyldigheter.

b) Borgenären har inte mottagit det förfallna beloppet i tid, under förutsättning att gäldenären inte är ansvarig för dröjsmålet.

…

3. Medlemsstaterna ska säkerställa vid handelstransaktioner där gäldenären är en offentlig myndighet att

a) betalningsperioden inte överskrider någon av följande tidsfrister:
   i) 30 kalenderdagar efter den dag då gäldenären mottog fakturan eller en likvärdig begäran om betalning,
   ii) om det råder osäkerhet om dagen för mottagande av fakturan eller en likvärdig begäran om betalning, 30 kalenderdagar efter mottagandet av varorna eller tjänsterna,

iii) om gäldenären mottar fakturan eller en likvärdig begäran om betalning tidigare än varorna eller tjänsterna, 30 kalenderdagar efter dagen för mottagande av varorna eller tjänsterna,

iv) om ett förfarande för godkännande eller kontroll, genom vilket varornas eller tjänsternas överensstämmelse med avtalet ska konstateras, föreskrivs i lag eller i avtalet och om gäldenären mottar fakturan eller en likvärdig begäran om betalning tidigare eller den dag då godkännandet eller kontrollen sker, 30 kalenderdagar efter den dagen,

b) dagen för mottagande av fakturan inte blir föremål för något avtalsvillkor mellan gäldenär och borgenär.

4. Medlemsstaterna får förlänga de tidsgränser som avses i punkt 3 a så att de uppgår till högst 60 kalenderdagar för:

a) varje offentlig myndighet som bedriver ekonomisk verksamhet av industriell eller kommersiell natur genom att erbjuda varor eller tjänster på marknaden och som, i sin egenskap av offentligt företag, omfattas av de insynskrav som fastställs i kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet [(EUT L 318, 2006, s. 17)],

b) offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård och som är vederbörligen erkända för det ändamålet.

…

6. Medlemsstaterna ska säkerställa att den betalningsperiod som fastställs i avtalet inte överstiger de tidsgränser som anges i punkt 3, om inte annat uttryckligen överenskommits i avtalet och under förutsättning att det objektivt sett är motiverat mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller inslag och att betalningstiden under inga omständigheter överstiger 60 kalenderdagar.”

Italiensk rätt

7 Direktiv 2011/7 har införlivats med italiensk rätt genom 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 (lagstiftningsdekret nr 192 med ändringar i lagstiftningsdekret nr 231 av den 9 oktober 2002 för fullständigt införlivande av direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner, i enlighet med artikel 10.1 i lag nr 180 av den 11 november 2011) av den 9 november 2012 (GURI nr 267 av den 15 november 2012). Genom lagstiftningsdekret nr 231 av den 9 oktober 2002 införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (EGT L 200, 2000, s. 35) med italiensk rätt.

8 En av de åtgärder som Republiken Italien antagit för att säkerställa att myndigheterna betalar i tid är 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 (lagdekret nr 35 om brådskande åtgärder för myndigheternas betalning av förfallna skulder, balansering av de lokala och regionala myndigheternas finanser och de lokala myndigheternas betalning av skatter) av den 8 april 2013 (GURI nr 82 av den 8 april 2013), som omvandlades till lag, med ändringar, genom lag nr 64 av den 6 juni 2013 (GURI nr 132 av den 7 juni 2013), och decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (lagdekret nr 66 med brådskande åtgärder för konkurrenskraft och social rättvisa) av den 24 april 2014 (GURI nr 95 av den 24 april 2014), som omvandlades till lag, med ändringar, genom lag

nr 89 av den 23 juni 2014 (GURI nr 143 av den 23 juni 2014). I dessa lagdekret föreskrivs bland annat att kompletterande ekonomiska medel ska anslås för att säkra, likvida och utkrävbara skulder som myndigheter har till företag ska kunna betalas.

9 För att förbättra läget för företag med fordringar mot myndigheter har vissa skattebestämmelser antagits, bland annat artikel 12.7bis i 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 (lagdekret nr 145 med brådskande åtgärder för lansering av planen ”Destination Italien”, för begränsning av el- och gasavgifterna, för sänkning av premierna för ansvarsförsäkring för bil, för internationalisering, utveckling och digitalisering av företag och för genomförande av offentliga bygg- och anläggningsarbeten och EXPO 2015) av den 23 december 2013 (GURI nr 300 av den 23 december 2013), som omvandlades till lag, med ändringar, genom lag nr 9 av den 21 februari 2014 (GURI nr 43 av den 21 februari 2014). Enligt denna bestämmelse får företagen kvitta sina skatteskulder mot säkra, likvida och utkrävbara fordringar mot myndigheter.

Det administrativa förfarandet

10 Till följd av en rad klagomål från ekonomiska aktörer och sammanslutningar av ekonomiska aktörer i Italien sände kommissionen den 19 juni 2014 en formell underrättelse till Republiken Italien och klandrade medlemsstaten för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i direktiv 2011/7.

11 Genom skrivelse av den 18 augusti 2014 besvarade Republiken Italien den formella underrättelsen genom att underrätta kommissionen om de särskilda åtgärder som vidtagits för att motverka sena betalningar vid handelstransaktioner mellan offentliga och privata enheter. Dessa åtgärder bestod av ett förtida införlivande av direktiv 2011/7, försök att eliminera myndigheternas förfallna skulder samt införande av ett nytt regelsystem och ett administrativt system för att främja iakttagandet av de betalningsfrister som föreskrivs i detta direktiv och att undvika att myndigheternas förfallna och obetalda skulder ökar. I samma skrivelse uppgav Republiken Italien att det inte kunde uteslutas att sena betalningar förekom trots dessa åtgärder.

12 Den 12 november 2014 begärde kommissionen att Republiken Italien skulle lämna rapport varannan månad om hur lång tid myndigheterna faktiskt tog på sig att betala. Republiken Italien efterkom denna begäran genom att lämna sju sådana rapporter till kommissionen mellan den 1 december 2014 och den 6 augusti 2016.

13 I skrivelse av den 21 september 2016 betonade kommissionen att de rapporter som hade översänts fram till dess inte beaktade samtliga fakturor som tillställts italienska myndigheter, utan enbart de fakturor som faktiskt hade betalats av dessa myndigheter under referensperioderna. Kommissionen begärde därför att Republiken Italien skulle lämna uppdaterade uppgifter, avseende samtliga fakturor.

14 Som svar på skrivelsen av den 21 september 2016 tillsände medlemsstaten den 5 december 2016 kommissionen de uppgifter som erhållits med hjälp av plattformen för uppföljning av kommersiella fordringar. Av de uppgifterna framgick det att betalning under det första halvåret 2016 i genomsnitt hade skett efter 50 dagar.

15 Den 16 februari 2017 avgav kommissionen, som ansåg att den situation som framgick av alla de rapporter som lämnats av Republiken Italien inte var förenlig med artikel 4 i direktiv 2011/7, ett motiverat yttrande i den mening som avses i artikel 258 FEUF och uppmanade medlemsstaten att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader.

16 I sitt svar av den 19 april 2017 på det motiverade yttrandet uppgav Republiken Italien att myndigheternas genomsnittliga betalningstid var 51 dagar för hela år 2016. Den var 44 dagar för de statliga myndigheterna, 67 dagar för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, 36 dagar för regionerna och de autonoma provinserna, 43 dagar för de lokala enheterna, 30 dagar för de nationella offentliga organen och 38 dagar för övriga myndigheter.

17 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Italien fortfarande inte hade avhjälpt överträdelserna av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7, väckte den förevarande talan.

18 Republiken Italien har i enlighet med artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol begärt att domstolen ska sammanträda i stor avdelning.

Prövning av talan

Parternas argument

19 Kommissionen har gjort gällande att de uppgifter som Republiken Italien själv lämnat visar att de italienska myndigheterna överskridit de betalningsfrister på 30 eller 60 dagar som föreskrivs i artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7. Detta överskridande, som medlemsstaten inte uttryckligt har bestritt, avser samtliga myndigheter och en tidsperiod på flera år.

20 Kommissionen har i detta avseende understrukit att de uppgifter som visar att det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger har noterats och uppdaterats kontinuerligt under perioden september 2014 till december 2016.

21 Kommissionen har vidare påpekat att vissa studier som gjorts av andra enheter och sammanslutningar motsäger slutsatserna i Republiken Italiens rapporter, att betalningstiderna gradvis har minskat. Dessa studier visar nämligen att det förekom betalningstider på 99 dagar (enligt en studie utförd av Confartigianato, en sammanslutning som företräder vissa hantverkare och små och medelstora företag) upp till 145 dagar (enligt en studie utförd av Assobiomedica, en sammanslutning som företräder företag som tillhandahåller medicintekniska produkter till den italienska sjukvården), eller till och med upp till 156 dagar (enligt en studie utförd av ANCE, en sammanslutning av företag inom byggsektorn). I extremfallet uppgick betalningstiden till så mycket som 687 dagar (enligt en undersökning genomförd av dagstidningen *Il Sole 24 Ore*).

22 Enligt kommissionen utgör sådana kontinuerliga, systematiska överträdelser av de betalningsfrister som föreskrivs i artikel 4.3 och 4 i direktiv 2011/7 av de italienska myndigheterna i sig ett åsidosättande av direktivet, som kan tillskrivas Republiken Italien. Sedan detta direktiv trädde i kraft är medlemsstaterna nämligen enligt artikel 4.3 och 4.4 i direktivet skyldiga inte bara att i sin lagstiftning om införlivande av direktivet och i avtal som avser handelstransaktioner där gäldenären är en av medlemsstatens myndigheter föreskriva maximala betalningsfrister som är förenliga med dessa bestämmelser, utan även att se till att dessa myndigheter faktiskt iakttar dessa frister.

23 I detta sammanhang har kommissionen för det första anfört att begreppet betalningsperiod i den mening som avses i artikel 4.3 a i direktiv 2011/7 hänför sig till den frist inom vilken de offentliga myndigheterna faktiskt är skyldiga att betala sina kommersiella skulder. Denna frist börjar löpa på grund av konkreta faktiska omständigheter, såsom mottagande av fakturan eller varorna eller tillhandahållande av tjänsterna. Kommissionen har tillagt att artikel 2 led 4 i direktivet för att definiera begreppet sen betalning hänvisar till en konkret omständighet, nämligen ”betalning som inte skett” inom den avtalsenliga eller lagstadgade fristen. En sådan tolkning av begreppet betalningsperiod är för övrigt den enda som gör det möjligt att på ett effektivt sätt nå syftet med direktiv 2011/7, nämligen att effektivt bekämpa sena betalningar på den inre marknaden.

24 För det andra anser kommissionen att eftersom ett åsidosättande av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 från myndigheternas sida kan leda till skadeståndsansvar för den berörda medlemsstaten, saknar det betydelse i sammanhanget om dessa befogenheter innebär myndighetsutövning eller om myndigheterna snarare agerar som privaträttsliga subjekt (*jure privatorum)*. För övrigt är begreppet upphandlande myndighet, som artikel 2 led 2 i direktivet hänvisar till för att definiera begreppet offentlig myndighet, oberoende av om det förekommer myndighetsutövning.

25 För det tredje har kommissionen gjort gällande att den tolkning av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 som den föreslagit inte har rubbats genom domen av den 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), som Republiken Italien har åberopat i sitt svar på det motiverade yttrandet.

26 När det gäller de uppgifter som Republiken Italien har lämnat till kommissionen, har Republiken Italien för det första hävdat att dessa uppgifter, avseende åren 2015–2017 och uppdaterade i mars 2018, visar att myndigheterna kontinuerligt och systematiskt har förbättrat betalningstiderna. Förbättringen skedde genom en minskning av det genomsnittliga antalet dagars försening under åren 2015–2017 (från 23 dagar till 8 dagar). Om denna tendens kunde bekräftas, är det möjligt att de betalningsfrister som föreskrivs i artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 faktiskt iakttogs i fråga om de fakturor som utställdes under år 2018.

27 Republiken Italien har vidare gjort gällande att de bedömningsmetoder som kommissionen har tillämpat vad gäller de uppgifter som lämnats i medlemsstatens rapporter är olämpliga.

28 Medlemsstaten har betonat att kommissionens val att använda den genomsnittliga betalningstiden snarare än det genomsnittliga dröjsmålet som kriterium påverkar tillförlitligheten av kommissionens bedömning. Eftersom detta första kriterium använder ”standardfristen” på 30 dagar som referenspunkt för att bedöma omfattningen av myndigheternas betalningsdröjsmål, har kommissionen bortsett från att den betalningsfrist på 60 dagar som föreskrivs i artikel 4.4 i direktiv 2011/7 inte bara är tillämplig på transaktioner som utförs av offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård, utan även på transaktioner som utförs av varje myndighet som bedriver ekonomisk verksamhet av industriell och kommersiell karaktär och som omfattas av direktiv 2006/111. Kommissionen gjorde också en vilseledande jämförelse av uppgifterna ur ett tidsmässigt perspektiv, genom att den inte beaktade att betalningarna är ett dynamiskt förlopp. Institutionens bedömning fixerades nämligen vid den tidpunkt då Republiken Italien lämnade över sin sista rapport, och de betalningar som gjorts därefter har inte beaktats.

29 Republiken Italien har även bestritt resultaten av de studier som nämns i punkt 21 ovan. Enligt medlemsstaten är de inte relevanta, eftersom de saknar trovärdighet och bygger på ofullständiga uppgifter.

30 Vad gäller räckvidden av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 har Republiken Italien för det första gjort gällande att det framgår av en bokstavstolkning och en systematisk tolkning av dessa bestämmelser att även om direktivet ålägger medlemsstaterna att, i den lagstiftning som införlivar direktivet och i avtal avseende handelstransaktioner där gäldenären är en av medlemsstatens myndigheter, säkerställa en övre gräns för betalningstiden i enlighet med dessa bestämmelser och föreskriva en rätt till dröjsmålsränta och ersättning för indrivningskostnader för borgenärerna, för det fall att dessa frister inte iakttas, så kräver dessa bestämmelser däremot inte att medlemsstaterna säkerställer att myndigheterna faktiskt iakttar dessa frister under alla omständigheter. Syftet med direktiv 2011/7 är inte att de frister inom vilka myndigheterna faktiskt ska betala de belopp de är skyldiga avseende sina handelstransaktioner ska göras enhetliga, utan enbart de frister inom vilka myndigheterna måste fullgöra sina skyldigheter för att undvika automatiska dröjsmålspåföljder.

31 Förutom att artikel 4.6 i direktiv 2011/7 endast föreskriver att den betalningsfrist som ”överenskommits i avtalet” ska iakttas, framgår det nämligen inte av artikel 4.3 och 4.4 i direktivet att myndigheterna är skyldiga att betala sina skulder inom den tidsfrist som föreskrivs där. När det gäller uttrycket ”betalningsperiod” avser den inte, i de relevanta bestämmelserna i direktivet, den frist inom vilken de offentliga myndigheterna faktiskt ska ha betalt dessa skulder.

32 Republiken Italien har för det andra gjort gällande att artikel 4.3 i direktiv 2011/7 endast fastställer den tidpunkt då betalningsfristerna vid handelstransaktioner börjar löpa. Hänvisningen i denna bestämmelse till de faktiska omständigheterna – mottagandet av fakturan, mottagandet av varorna, tillhandahållandet av tjänsterna eller godkännandet eller kontrollen av varorna – innebär inte att en medlemsstat är skyldig att i de konkreta fallen se till att fristerna iakttas.

33 För det tredje visar avsaknaden av en exakt tidsfrist för att efterkomma skyldigheten i artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 att detta direktiv, vad gäller iakttagandet av betalningsfrister, inte ålägger den berörda medlemsstaten någon skyldighet att uppnå vissa resultat, utan på sin höjd skyldigheter att vidta vissa åtgärder. Det är därför endast om situationen i medlemsstaten avviker avsevärt från den situation som förordas i direktivet som det kan konstateras att de skyldigheterna har åsidosatts. I förevarande mål visar de uppgifter som lämnats till kommissionen dels en betydande och kontinuerlig minskning av försenade betalningar av myndigheternas kommersiella skulder, dels, särskilt vad gäller de myndigheter som är verksamma inom det nationella hälso- och sjukvårdssystemet, blygsamma dröjsmål som endast överskrider betalningsfristen enligt artikel 4.4 i direktivet med några få dagar.

34 För det fjärde har Republiken Italien hävdat att den inte kan hållas ansvarig för att myndigheterna har överskridit betalningsfristerna. Medlemsstaten anser att när ett organ i en medlemsstat uppträder likställt med en privat aktör, svarar detta organ endast vid de nationella domstolarna för ett eventuellt åsidosättande av unionsrätten, på samma sätt som en privat aktör. Medlemsstaterna kan därför endast ingripa indirekt för att se till att unionsrätten iakttas, genom att på ett korrekt sätt införliva de bestämmelser som myndigheterna måste följa och genom att fastställa påföljder för det fall dessa bestämmelser inte följs. Republiken Italien har iakttagit de skyldigheter som följer av direktivet genom att föreskriva betalningsfrister som inte överstiger dem som föreskrivs i direktiv 2011/7 samt betalning av dröjsmålsränta och ersättning för uppkomna indrivningskostnader.

35 Republiken Italien har i alla händelser, även för det fall att medlemsstaten enligt direktiv 2011/7 skulle anses vara skyldig att se till att myndigheterna faktiskt iakttar betalningsfristerna i samband med sina handelstransaktioner, gjort gällande att den endast är ansvarig för allvarliga, kontinuerliga och systematiska överträdelser av direktivet, som visar att principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU har åsidosatts.

36 Vad slutligen beträffar domen av den 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), har Republiken Italien gjort gällande att domstolen där godtog en regleringsmekanism som möjliggör systematiskt sen betalning av myndigheternas skulder till borgenärer som inte avstått från dröjsmålsränta och ersättning för indrivningskostnader. Om det godtas att myndigheternas faktiska betalningsdröjsmål utgör ett åsidosättande av direktiv 2011/7 som kan tillskrivas den berörda medlemsstaten, såsom kommissionen har hävdat, blir domstolens slutsats med nödvändighet att en sådan regleringsmekanism är oförenlig med unionsrätten, eftersom denna medger att myndigheterna systematiskt betalar sina kommersiella skulder för sent. Republiken Italien har av detta dragit slutsatsen dels att den rätt som faktiskt garanteras borgenärerna genom direktiv 2011/7 endast avser den dröjsmålsränta som föreskrivs, dels att syftet med direktivet, som är att bekämpa försenade betalningar, ”endast eftersträvas indirekt”.

Domstolens bedömning

37 Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 genom att inte säkerställa att medlemsstatens myndigheter iakttar de tidsfrister på 30 eller 60 kalenderdagar som gäller för deras betalningar avseende handelstransaktioner med företag.

38 Enligt artikel 4.3 a i direktivet ska medlemsstaterna, vid handelstransaktioner där gäldenären är en myndighet, se till att betalningsfristen inte överstiger 30 kalenderdagar räknat från tidpunkten för de faktiska omständigheter som räknas upp i bestämmelsen. Artikel 4.4 i direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att förlänga denna frist till högst 60 kalenderdagar för de myndigheter och offentliga organ som avses där.

39 Vad för det första gäller tolkningen av dessa bestämmelser erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2019, UNESA m.fl., C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:935, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

40 Vad för det första gäller lydelsen av artikel 4.3 i direktiv 2011/7, framgår det av denna, och i synnerhet av formuleringen ”medlemsstaterna ska säkerställa vid handelstransaktioner där gäldenären är en offentlig myndighet att … betalningsperioden inte överskrider någon av följande tidsfrister”, att medlemsstaternas skyldighet enligt denna bestämmelse handlar om att medlemsstatens myndigheter faktiskt ska iaktta de betalningsfrister som föreskrivs där.

41 Det ska i detta avseende noteras att nämnda bestämmelse är formulerad på ett lika tvingande sätt som artikel 4.1, som avser betalning av dröjsmålsränta. Av detta följer att dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna skyldigheter som inte är alternativa utan kompletterande.

42 För det andra bekräftas denna bokstavstolkning av det sammanhang som artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 ingår i.

43 Formuleringen i artikel 3 i direktivet, som rör transaktioner mellan företag, skiljer sig tydligt från den i artikel 4, som rör transaktioner mellan företag och myndigheter. Båda bestämmelserna föreskriver visserligen att medlemsstaterna ska se till att borgenären har rätt att erhålla dröjsmålsränta vid sen betalning. Vad däremot gäller iakttagandet av betalningsfrister, föreskriver artikel 4.3 i direktivet en specifik skyldighet, som nämns i punkt 40 ovan, medan artikel 3.3 i samma direktiv endast anger att ränta ska betalas om fristerna överskrids.

44 Denna bedömning bekräftas av en jämförelse mellan direktiv 2011/7 och dess föregångare, direktiv 2000/35. Medan direktiv 2011/7 i sin artikel 4, som rör transaktioner mellan företag och offentliga myndigheter, uttryckligen anger att medlemsstaterna ska se till att betalningsperioden inte överstiger 30 dagar eller, i vissa fall, 60 dagar, innehöll direktiv 2000/35 ingen sådan bestämmelse utan begränsade sig till att, i artikel 3, fastställa en skyldighet att betala dröjsmålsränta, en skyldighet som numera kommer till uttryck i artikel 3 i direktiv 2011/7, där det inte görs någon åtskillnad för att gäldenären är en myndighet.

45 För det tredje stöds den bokstavliga och kontextuella tolkningen av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 även av de mål som eftersträvas med direktivet. Syftet med detta direktiv är enligt dess artikel 1.1 att bekämpa sena betalningar vid handelstransaktioner, för att se till att den inre marknaden fungerar väl och därigenom främja företagens, särskilt de små och medelstora företagens, konkurrenskraft.

46 Det framgår av skälen 3, 9 och 23 i direktiv 2011/7 att myndigheterna, som utför ett betydande antal betalningar till företag, har intäkter som är säkrare och mer förutsägbara och mer kontinuerliga är företagen, kan få finansiering på bättre villkor än dessa och inte är lika beroende som företag av att bygga upp stabila affärsförbindelser för att uppnå sina mål. När det gäller företagen medför sena betalningar från myndigheternas sida oberättigade kostnader för dessa, genom att deras likviditet försämras och deras finansiella förvaltning blir mer komplicerad. Betalningsdröjsmålen påverkar också deras konkurrenskraft och lönsamhet, eftersom företagen måste söka extern finansiering på grund av sena betalningar.

47 Dessa överväganden, som avser det stora antalet handelstransaktioner där myndigheterna är gäldenärer i förhållande till företag, samt de kostnader och svårigheter som sena betalningar medför för företagen, visar att unionslagstiftaren har haft för avsikt att ålägga medlemsstaterna skärpta skyldigheter vad gäller transaktioner mellan företag och myndigheter och innebär att artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att myndigheterna utför de betalningar som avser ersättning vid handelstransaktioner med företag inom de betalningsfrister som anges i dessa bestämmelser.

48 Av det ovan anförda följer att domstolen inte kan godta Republiken Italiens tolkning att artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 endast föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att de betalningsfrister enligt lag och avtal som är tillämpliga på handelstransaktioner som inbegriper myndigheter är förenliga med dessa bestämmelser samt att föreskriva att en borgenär som har fullgjort sina avtalsenliga och lagstadgade skyldigheter ska ha rätt till lagstadgad dröjsmålsränta, men att de inte innebär någon skyldighet att se till att dessa frister faktiskt följs av myndigheterna.

49 Den slutsatsen påverkas inte på något sätt av domen av den 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), som Republiken Italien har åberopat.

50 Det ska först erinras om att den domen, som rörde en ”extraordinär [nationell] finansieringsmekanism för betalning till leverantörer” under en begränsad tid för att hantera myndigheternas anhopning av försenade betalningar med anledning av finanskrisen, inte gällde tolkningen av artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7, utan av artikel 7.2 och 7.3 i samma direktiv, om oskäliga avtalsvillkor och bruk i fråga om dröjsmålsränta.

51 Vidare betonade domstolen – när den i punkterna 31 och 36 i nämnda dom slog fast att det bara är förenligt med direktiv 2011/7 att den som är borgenär i förhållande till en myndighet avstår från att kräva dröjsmålsränta och ersättning för indrivningskostnader om detta sker frivilligt och i utbyte mot ”omedelbar” betalning av det kapitalbelopp som förfallit till betalning – den avgörande betydelse som medlemsstaterna inom ramen för detta direktiv ska tillmäta en snabb och effektiv betalning av dessa belopp, vilket kommissionen också påpekat.

52 I motsats till vad Republiken Italien har gjort gällande kan man inte av denna dom dra slutsatsen att domstolen godkänt systematiskt försenade betalningar av kommersiella skulder till borgenärer som inte avstått från dröjsmålsränta för sen betalning och ersättning för indrivningskostnader.

53 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att myndigheterna faktiskt iakttar de betalningsfrister som föreskrivs där.

54 För det andra ska det fastställas, med beaktande av de argument från Republiken Italien som återges i punkt 34 ovan, huruvida myndigheternas åsidosättande av sådana betalningsfrister innebär att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, i den mening som avses i artikel 258 FEUF.

55 Domstolen erinrar om att det i princip kan slås fast att en medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF oavsett vilket av denna stats organ som genom sitt handlande eller sin underlåtenhet har gett upphov till fördragsbrottet, till och med om det rör sig om en myndighet som enligt grundlag är självständig (dom av den 5 maj 1970, kommissionen/Belgien, 77/69, EU:C:1970:34, punkt 15, dom av den 12 mars 2009, kommissionen/Portugal, C-458/07, ej publicerad, EU:C:2009:147, punkt 20, och dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike (förskottsskatt), C-416/17, EU:C:2018:811, punkt 107).

56 I förevarande fall har Republiken Italien inte bestritt att de fördragsbrott som kommissionen gjort gällande rör dess myndigheter, i den mening som avses i artikel 2 led 2 i direktiv 2011/7. Den bestämmelsen hänvisar, för definitionen av begreppet ”offentlig myndighet”, till definitionen av ”upphandlande myndighet” i bland annat artikel 1.9 i direktiv 2004/18. Detta motiveras av en strävan efter enhetlighet i unionslagstiftningen, såsom nämns i skäl 14 i direktiv 2011/7.

57 Det ska påpekas att om man godtog Republiken Italiens argument att myndigheterna inte kan ådra sin medlemsstat skadeståndsansvar när de agerar inom ramen för en handelstransaktion och alltså utanför deras myndighetsutövning, skulle det innebära att direktiv 2011/7, och i synnerhet artikel 4.3 och 4.4 i direktivet, som ger medlemsstaterna en skyldighet att se till att de betalningsfrister som föreskrivs i denna artikel faktiskt iakttas vid handelstransaktioner där gäldenären är en myndighet, förlorade sin ändamålsenliga verkan.

58 Vad för det tredje gäller frågan huruvida det fördragsbrott avseende artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 som kommissionen har gjort gällande föreligger, framgår det av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Förenade kungariket, C-669/16, EU:C:2018:844, punkt 40 och där angiven rättspraxis), det vill säga i förevarande fall den 16 april 2017.

59 Det framgår av Republiken Italiens senaste rapport till kommissionen, upprättad den 5 december 2016, att den genomsnittliga betalningstiden för myndigheterna för det första halvåret 2016 var 50 dagar (47 dagar beräknat utifrån det vägda genomsnittet av uppgifterna). Dessa uppgifter hade beräknats på grundval av transaktioner som utförts av mer än 22 000 myndigheter och avsåg cirka 13 miljoner fakturor som de myndigheterna hade mottagit.

60 Dessutom uppgav Republiken Italien, i svaret på det motiverade yttrandet och dess bilagor, att betalningsfristerna för hela år 2016 uppgick till 41 dagar för de myndigheter som inte ingick i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och 67 dagar för dem som ingick där. Dessa uppgifter hade fastställts på grundval av de fakturor som samtliga myndigheter hade mottagit det året (fler än 27 miljoner).

61 Vad beträffar Republiken Italiens argument att fördragsbrottet ska bedömas på grundval av det genomsnittliga betalningsdröjsmålet snarare än den genomsnittliga betalningstiden, räcker det att konstatera att det i alla händelser framgår av svaret på det motiverade yttrandet, som nämns i punkten ovan, att betalningsdröjsmålen under år 2016 var tio dagar för de myndigheter som inte ingick i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och åtta dagar för dem som gjorde det.

62 Dessa uppgifter, tillsammans med de uppgifter som Republiken Italien lämnat sedan det administrativa förfarandet inleddes, avseende en oavbruten tidsperiod, visar att den genomsnittliga tid inom vilken de italienska myndigheterna sammantagna gjort sina utbetalningar av ersättningar avseende handelstransaktioner har överskridit de betalningsfrister som föreskrivs i artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7.

63 Det ska betonas att Republiken Italien inte har bestritt att dess myndigheter i genomsnitt överskred dessa frister och inte heller har hävdat att en analys av uppgifterna enligt någon annan metod skulle kunnat leda till slutsatsen att fristerna iakttagits. Den har emellertid framhållit dels att en rad åtgärder som vidtagits sedan år 2013 har bidragit till en gradvis minskning av dessa sena betalningar, dels att ett fördragsbrott endast kan fastställas när det föreligger en allvarlig, fortlöpande och systematisk överträdelse av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2011/7, vilket inte är fallet här.

64 Sådana överväganden påverkar dock inte slutsatsen att den medlemsstaten vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 (se, analogt, dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Italien, C-297/08, EU:C:2010:115, punkterna 77 och 78). Det framgår också av domstolens praxis att en talan om fördragsbrott är av objektiv karaktär, och en medlemsstat anses följaktligen ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten oavsett omfattningen av de påtalade fallen och hur ofta dessa har ägt rum (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2003, kommissionen/Danmark, C-226/01, EU:C:2003:60, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

65 Den omständigheten, även om den skulle anses styrkt, att situationen med sena betalningar från myndigheterna i de handelstransaktioner som omfattas av direktiv 2011/7 håller på att förbättras kan följaktligen inte föranleda någon annan bedömning än att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten (se, analogt, dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 49).

66 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 och 4.4 i direktiv 2011/7 genom att inte säkerställa att dess myndigheter faktiskt iakttar de betalningsfrister som föreskrivs i de bestämmelserna.

Rättegångskostnader

67 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 och 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner genom att inte säkerställa att dess myndigheter faktiskt iakttar de betalningsfrister som föreskrivs i de bestämmelserna.**

2) **Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter