ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

28 januari 2020*

„Niet-nakoming – Richtlijn 2011/7/EU – Bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties – Handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is – Verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat de betalingstermijn voor de overheidsinstanties niet meer dan dertig of zestig dagen bedraagt – Resultaatsverplichting”

In zaak C-122/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 14 februari 2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en C. Zadra als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino en F. De Luca, avvocati dello Stato,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan en S. Rodin, kamerpresidenten, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe en N. Piçarra (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek in de verplichtingen die op haar rusten krachtens richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB 2011, L 48, blz. 1) – en met name die welke zijn neergelegd in artikel 4 van deze richtlijn – is tekortgeschoten doordat zij er niet voor heeft gezorgd en er nog steeds niet voor zorgt dat haar overheidsinstanties vermijden dat de termijn van dertig of zestig kalenderdagen voor de betaling van hun handelsschulden wordt overschreden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 De overwegingen 3, 9, 12, 14, 23 en 25 van richtlijn 2011/7 luiden:

„(3) Veel betalingen voor handelstransacties tussen marktdeelnemers of tussen marktdeelnemers en overheidsinstanties worden later verricht dan contractueel is overeengekomen of in de algemene handelsvoorwaarden is vastgelegd. Hoewel de goederen zijn geleverd of de diensten zijn verricht, worden de desbetreffende facturen veelal ruim na het verstrijken van de betalingstermijn voldaan. Dergelijke betalingsachterstand heeft een negatieve uitwerking op de liquiditeit en bemoeilijkt het financiële beheer van ondernemingen. Bovendien heeft [hij], wanneer de schuldeiser als gevolg van betalingsachterstanden externe financiering nodig heeft, gevolgen voor het concurrentievermogen en de winstgevendheid. […]

[…]

(9) Deze richtlijn dient alle handelstransacties te bestrijken, ongeacht of deze tussen particuliere of openbare ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties plaatsvinden, gelet op het feit dat overheidsinstanties een aanzienlijke hoeveelheid betalingen aan ondernemingen verrichten. De richtlijn moet bijgevolg ook alle handelstransacties tussen hoofdaannemers en hun leveranciers en onderaannemers regelen.

[…]

(12) Betalingsachterstand is een vorm van contractbreuk die door het in rekening brengen van een lage of geen interest op achterstallige betalingen en/of door traag verlopende invorderingsprocedures in de meeste lidstaten voor schuldenaren financieel aantrekkelijk is geworden. Een ingrijpende verandering in de richting van een stipte betalingscultuur, waarbij de uitsluiting van het recht om interest in rekening te brengen hoe dan ook wordt beschouwd als een kennelijk onbillijk contractueel beding of kennelijk onbillijke praktijk, is nodig om deze tendens te keren en om betalingsachterstand te ontmoedigen. Een dergelijke verandering vereist ook het invoeren van specifieke bepalingen met betrekking tot betalingstermijnen en de vergoeding van door schuldeisers gemaakte kosten, en onder meer dat uitsluiting van het recht op vergoeding van invorderingskosten als een kennelijk onbillijk beding dient te worden beschouwd.

[…]

(14) Met het oog op de samenhang van de wetgeving van de Unie moet de definitie van ‚aanbestedende diensten' in richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de

sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten [(PB 2004, L 134, blz. 1)] en in richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten [(PB 2004, L 134, blz. 114)] ook voor de toepassing van deze richtlijn gelden.

[…]

(23) De inkomensstromen van overheidsinstanties worden doorgaans gekenmerkt door een grotere zekerheid, voorspelbaarheid en continuïteit dan die van ondernemingen. Bovendien kunnen veel overheidsinstanties tegen gunstigere voorwaarden financiering krijgen dan ondernemingen. Tegelijkertijd zijn overheidsinstanties voor het bereiken van hun doelen minder afhankelijk van het onderhouden van stabiele commerciële relaties dan ondernemingen. Lange betalingstermijnen en betalingsachterstanden van overheidsinstanties voor geleverde goederen en diensten leiden tot ongerechtvaardigde kosten voor ondernemingen. Om deze reden is het wenselijk om voor commerciële transacties voor de levering van goederen of diensten door ondernemingen aan overheidsinstanties specifieke regels in te voeren, die met name moeten voorzien in betalingstermijnen welke doorgaans niet meer dan 30 kalenderdagen bedragen – tenzij in het contract uitdrukkelijk anders is overeengekomen, en mits een en ander objectief gerechtvaardigd is in het licht van de bijzondere aard of kenmerken van het contract – en in ieder geval niet meer dan 60 kalenderdagen.

[…]

(25) De situatie met betrekking tot betalingsachterstanden in de gezondheidszorg is in een groot aantal lidstaten bijzonder zorgwekkend. De stelsels van gezondheidszorg, die een essentieel onderdeel vormen van de sociale infrastructuur van Europa, zien zich […] vaak gedwongen individuele behoeften en beschikbare financiële middelen met elkaar te verzoenen. […] Daarom moeten de lidstaten de overheidsorganisaties in de gezondheidssector een zekere mate van flexibiliteit kunnen bieden om aan hun verplichtingen te voldoen. Derhalve moet de lidstaten onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan de wettelijke betalingstermijn tot maximaal 60 kalenderdagen te verlengen. Niettemin moeten de lidstaten alles in het werk stellen om te garanderen dat betalingen in de gezondheidssector binnen de wettelijke termijnen worden uitgevoerd."

3 Artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/7 luidt:

„1. Deze richtlijn heeft ten doel betalingsachterstanden bij handelstransacties tegen te gaan teneinde de correcte werking van de interne markt te waarborgen, en daardoor het concurrentievermogen van ondernemingen en met name van het [midden- en kleinbedrijf (mkb)/de kleine of middelgrote ondernemingen (kmo's)] te versterken.

2. Deze richtlijn is van toepassing op alle betalingen tot vergoeding van handelstransacties."

4 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

2. ‚overheidsinstantie': elke aanbestedende dienst, zoals omschreven in artikel 2, lid 1, onder a), van richtlijn [2004/17] en in artikel 1, lid 9, van richtlijn [2004/18], ongeacht het voorwerp of de waarde van de opdracht;

[…]

4. ‚betalingsachterstand': een betaling die niet is verricht binnen de contractuele of wettelijke betalingstermijn en waar de voorwaarden van artikel 3, lid 1, of artikel 4, lid 1, vervuld zijn;

[…]"

5 In artikel 3, leden 1 en 3, van richtlijn 2011/7 is bepaald:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat bij handelstransacties tussen ondernemingen de schuldeiser zonder aanmaning recht heeft op interest voor betalingsachterstand, voor zover aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) de schuldeiser heeft zijn contractuele en wettelijke verplichtingen vervuld, alsmede

b) de schuldeiser heeft het verschuldigde bedrag niet op tijd ontvangen, tenzij de schuldenaar niet verantwoordelijk is voor de vertraging.

[…]

3. Wanneer aan de voorwaarden in lid 1 wordt voldaan, zorgen de lidstaten voor het volgende:

a) dat met ingang van de dag volgend op de datum voor betaling of op het verstrijken van de termijn voor betaling, welke zijn vastgesteld in de overeenkomst, de schuldeiser aanspraak kan maken op interest voor betalingsachterstand;

b) indien er in de overeenkomst geen datum of termijn voor betaling is vastgesteld, dat de schuldeiser bij het verstrijken van een van de volgende termijnen aanspraak kan maken op interest voor betalingsachterstand:
   i) 30 kalenderdagen na de ontvangst door de schuldenaar van de factuur of een gelijkwaardig verzoek tot betaling;
   ii) indien de datum van ontvangst van de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling niet vaststaat, 30 kalenderdagen na de ontvangst van de goederen of diensten;
   iii) indien de schuldenaar de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling eerder ontvangt dan de goederen of de diensten, 30 kalenderdagen na de datum van ontvangst van de goederen of diensten;
   iv) indien de wet of de overeenkomst voorziet in een procedure voor aanvaarding of verificatie, waarbij de conformiteit van de goederen of de diensten met de overeenkomst moet worden vastgesteld, en indien de schuldenaar de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling ontvangt vóór of op de datum waarop de aanvaarding of verificatie plaatsvindt, 30 kalenderdagen na die datum;"

6 Artikel 4 van richtlijn 2011/7, met als opschrift „Transacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties", bepaalt in de leden 1, 3, 4 en 6:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat schuldeisers bij handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is, na afloop van de in de leden 3, 4 of 6 vastgestelde termijn zonder aanmaning aanspraak kunnen maken op wettelijke interest voor betalingsachterstand, voor zover aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) de schuldeiser heeft zijn contractuele en wettelijke verplichtingen vervuld, alsmede

b) de schuldeiser heeft het verschuldigde bedrag niet op tijd ontvangen, tenzij de schuldenaar niet verantwoordelijk is voor de vertraging.

[…]

3. Bij handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is, zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) de betalingstermijn niet langer is dan een van de volgende termijnen:
   i) 30 kalenderdagen na de ontvangst door de schuldenaar van de factuur of een gelijkwaardig verzoek tot betaling;
   ii) indien de datum van ontvangst van de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling niet vaststaat, 30 kalenderdagen na de ontvangst van de goederen of diensten;
   iii) indien de schuldenaar de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling eerder ontvangt dan de goederen of de diensten, 30 kalenderdagen na de datum van ontvangst van de goederen of diensten;
   iv) indien de wet of de overeenkomst voorziet in een procedure voor aanvaarding of verificatie, waarbij de conformiteit van de goederen of de diensten met de overeenkomst moet worden vastgesteld, en indien de schuldenaar de factuur of het gelijkwaardige verzoek tot betaling ontvangt vóór of op de datum waarop de aanvaarding of verificatie plaatsvindt, 30 kalenderdagen na die datum;

b) de ontvangstdatum van de factuur niet bij contractuele overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser wordt vastgelegd.

4. De lidstaten kunnen de in lid 3, onder a), bedoelde termijnen tot maximaal 60 kalenderdagen verlengen voor:

a) overheidsinstanties die economische activiteiten van industriële of commerciële aard uitoefenen door op de markt goederen of diensten aan te bieden en die als openbaar bedrijf onderworpen zijn aan de transparantievereisten welke zijn vastgesteld bij richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen [(PB 2006, L 318, blz. 17)];

b) specifiek voor dat doel erkende overheidsorganisaties die gezondheidszorg verstrekken.

[…]

6. De lidstaten zorgen ervoor dat de in de overeenkomst vastgestelde betalingstermijn niet langer is dan de in lid 3 genoemde termijnen, tenzij in de overeenkomst uitdrukkelijk anders is overeengekomen en de bijzondere aard of eigenschappen van het contract dit objectief rechtvaardigen, met dien verstande dat de betalingstermijn in geen geval langer mag zijn dan 60 kalenderdagen."

Italiaans recht

7 Richtlijn 2011/7 is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij 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 (wetgevend besluit nr. 192 tot wijziging van wetgevend besluit nr. 231 van 9 oktober 2002 met het oog op de volledige omzetting van richtlijn 2011/7/EU betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, overeenkomstig artikel 10, lid 1, van wet nr. 180 van 11 november 2011) van 9 november 2012 (GURI nr. 267 van 15 november 2012). Bij wetgevend besluit nr. 231 van 9 oktober 2002 was richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB 2000, L 200, blz. 35) omgezet in de Italiaanse rechtsorde.

8 Een van de maatregelen die de Italiaanse Republiek heeft vastgesteld om de stiptheid van betalingen door overheidsinstanties te waarborgen, is 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 (machtigingswet nr. 35 houdende dringende bepalingen voor de betaling van achterstallige schulden van de overheid, voor het herstel van het financiële evenwicht van de lokale en regionale overheden en voor de betaling van belastingen door de lokale overheden) van 8 april 2013 (GURI nr. 82 van 8 april 2013), dat met wijzigingen in wet is omgezet bij wet nr. 64 van 6 juni 2013 (GURI nr. 132 van 7 juni 2013) en bij decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (machtigingswet nr. 66 houdende dringende maatregelen voor het concurrentievermogen en de sociale rechtvaardigheid) van 24 april 2014 (GURI nr. 95 van 24 april 2014), dat met wijzigingen in wet is omgezet bij wet nr. 89 van 23 juni 2014 (GURI nr. 143 van 23 juni 2014). Bij deze machtigingswetten worden met name aanvullende financiële middelen toegewezen voor de betaling van vaststaande, liquide en opeisbare vorderingen van ondernemingen op de overheid.

9 Met het oog op de verbetering van de positie van ondernemingen die vorderingen hebben op overheidsinstanties, zijn fiscale maatregelen vastgesteld. Tot deze maatregelen behoort artikel 12, lid 7 bis, van 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 premiere RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (machtigingswet nr. 145 houdende dringende maatregelen om het plan „Bestemming Italië" te lanceren, om de tarieven voor elektriciteit en gas te beperken, om de premies ter zake van de wettelijke aansprakelijkheid voor motorrijtuigen te verlagen en om de ondernemingen te internationaliseren, te ontwikkelen en te digitaliseren, alsmede om openbare werken uit te voeren en EXPO 2015 te verwezenlijken) van 23 december 2013 (GURI nr. 300 van 23 december 2013), dat met wijzigingen in wet is omgezet bij wet nr. 9 van 21 februari 2014 (GURI nr. 43 van 21 februari 2014). Krachtens die bepaling kunnen ondernemingen hun belastingschulden verrekenen met vaststaande, liquide en opeisbare vorderingen op de overheid.

Precontentieuze procedure

10 Naar aanleiding van een reeks klachten van Italiaanse marktdeelnemers en verenigingen van marktdeelnemers heeft de Commissie de Italiaanse Republiek op 19 juni 2014 een ingebrekestelling doen toekomen, waarin zij stelde dat de Italiaanse Republiek was tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens met name artikel 4 van richtlijn 2011/7.

11 Bij brief van 18 augustus 2014 heeft deze lidstaat op die ingebrekestelling geantwoord en daarbij de Commissie in kennis gesteld van de specifieke maatregelen die waren genomen om de betalingsachterstand bij handelstransacties tussen overheidsinstanties en particuliere entiteiten tegen te gaan. Deze maatregelen bestonden in de vervroegde omzetting van richtlijn 2011/7, in handelingen om de achterstallige schulden van de overheidsinstanties weg te werken en in de totstandbrenging van een nieuw reglementair en administratief systeem om de inachtneming van de bij die richtlijn vastgestelde betalingstermijnen te bevorderen en een stijging van de achterstallige en onbetaalde schulden van de overheidsinstanties te voorkomen. In dezelfde brief heeft de Italiaanse Republiek gepreciseerd dat niettegenstaande de vaststelling van die maatregelen niet kon worden uitgesloten dat er sprake was van betalingsachterstanden.

12 Op 12 november 2014 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek verzocht om haar de tweemaandelijkse verslagen over de werkelijke duur van de betalingstermijnen van de overheidsinstanties te doen toekomen. De Italiaanse Republiek heeft aan dit verzoek voldaan door de Commissie tussen 1 december 2014 en 6 augustus 2016 zeven tweemaandelijkse verslagen toe te zenden.

13 Bij brief van 21 september 2016 heeft de Commissie erop gewezen dat in de tot dan toe toegezonden tweemaandelijkse verslagen niet alle aan de Italiaanse overheidsinstanties gerichte facturen in aanmerking waren genomen, maar enkel de facturen die tijdens de referentieperioden daadwerkelijk waren betaald door die overheidsinstanties. De Commissie heeft de Italiaanse Republiek dan ook verzocht om haar bijgewerkte gegevens over alle facturen te verstrekken.

14 In antwoord op de brief van 21 september 2016 heeft die lidstaat de Commissie op 5 december 2016 gegevens verstrekt die waren verkregen via het monitoringplatform van de handelsvorderingen. Uit deze gegevens bleek dat de gemiddelde betalingstermijn voor het eerste semester van 2016 50 dagen bedroeg.

15 Omdat de Commissie van oordeel was dat de situatie die naar voren kwam uit het geheel van de door de Italiaanse Republiek overgelegde verslagen, niet in overeenstemming was met artikel 4 van richtlijn 2011/7, heeft zij op 16 februari 2017 een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 258 VWEU uitgebracht en die lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden dat advies op te volgen.

16 In haar antwoord van 19 april 2017 op het met redenen omkleed advies heeft de Italiaanse Republiek verklaard dat de gemiddelde betalingstermijn van de overheidsinstanties voor het volledige jaar 2016 51 dagen bedroeg, namelijk 44 dagen voor de besturen van de centrale overheid, 67 dagen voor de nationale dienst voor gezondheidszorg, 36 dagen voor de regio's en autonome provincies, 43 dagen voor de lokale entiteiten, 30 dagen voor de nationale openbare lichamen en 38 dagen voor de overige overheidsinstanties.

17 Aangezien de Commissie van mening was dat de Italiaanse Republiek de inbreuken op artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 nog steeds niet had verholpen, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

18 De Italiaanse Republiek heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om zitting te houden in grote kamer.

Beroep

Argumenten van partijen

19 De Commissie voert aan dat uit de gegevens die de Italiaanse Republiek zelf heeft verstrekt, blijkt dat de Italiaanse overheidsinstanties de bij artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 vastgestelde betalingstermijnen van dertig of zestig dagen hebben overschreden. Een dergelijke overschrijding, waarvan het bestaan niet uitdrukkelijk door die lidstaat wordt betwist, betreft alle overheidsinstanties en bestrijkt een tijdvak van meerdere jaren.

20 In dit verband benadrukt de Commissie dat de gegevens die het bestaan van de gestelde niet-nakoming aantonen, tussen september 2014 en december 2016 voortdurend zijn geregistreerd en bijgewerkt.

21 Bovendien merkt de Commissie op dat bepaalde, door andere organisaties en verenigingen verrichte studies in tegenspraak zijn met de bevindingen van de door de Italiaanse Republiek overgelegde tweemaandelijkse verslagen, volgens welke er sprake is van een geleidelijke daling van de gemiddelde betalingstermijnen. Deze studies tonen namelijk aan dat er sprake is van gemiddelde betalingstermijnen die variëren van 99 dagen (studie van Confartigianato, een vereniging die bepaalde ambachtslieden en het mkb/de kmo's vertegenwoordigt) tot 145 dagen (studie van Assobiomedica, een vereniging die ondernemingen vertegenwoordigt die medische hulpmiddelen leveren aan Italiaanse

zorginstellingen) of zelfs tot 156 dagen (studie van ANCE, een vereniging van ondernemingen in de bouwsector). In een beperkt aantal gevallen bedraagt de gemiddelde betalingstermijn zelfs 687 dagen (studie die is uitgevoerd door het dagblad *Il Sole 24 Ore*).

22 Volgens de Commissie vormt een dergelijke voortdurende en systematische overschrijding van de bij artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 vastgestelde betalingstermijnen door de Italiaanse overheidsinstanties op zich een aan de Italiaanse Republiek toerekenbare schending van die richtlijn. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2011/7 zijn de lidstaten krachtens artikel 4, leden 3 en 4, van deze richtlijn namelijk niet alleen gehouden om in hun wetgeving tot omzetting daarvan en in de overeenkomsten betreffende handelstransacties waarbij de schuldenaar een van hun overheidsinstanties is, te voorzien in maximale betalingstermijnen die in overeenstemming zijn met die bepaling, maar ook om ervoor te zorgen dat die overheidsinstanties deze termijnen daadwerkelijk in acht nemen.

23 Dienaangaande merkt de Commissie in de eerste plaats op dat het begrip „betalingstermijn" in de zin van artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2011/7 verwijst naar de termijn waarbinnen overheidsinstanties hun handelsschulden daadwerkelijk moeten voldoen, waarbij deze termijn begint te lopen doordat zich specifieke feitelijke omstandigheden voordoen, zoals de ontvangst van de factuur, de ontvangst van de goederen of de verrichting van de diensten. De Commissie voegt daaraan toe dat het begrip „betalingsachterstand" in artikel 2, punt 4, van die richtlijn wordt gedefinieerd onder verwijzing naar een specifiek element, te weten een „betaling die niet is verricht" binnen de contractuele of wettelijke termijn. Overigens kan de doelstelling van richtlijn 2011/7 – de effectieve bestrijding van betalingsachterstand op de interne markt – slechts op doeltreffende wijze worden nagestreefd indien het begrip „betalingstermijn" in die zin wordt uitgelegd.

24 In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de schending van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 door de overheidsinstanties kan leiden tot aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat, zodat in deze context geen relevantie toekomt aan de vraag of die instanties bevoegdheden van openbaar gezag uitoefenen dan wel jure privatorum handelen. Het begrip „aanbestedende dienst", waarnaar in artikel 2, punt 2, van die richtlijn wordt verwezen voor de definitie van het begrip „overheidsinstantie", staat trouwens los van het bestaan van bevoegdheden van openbaar gezag.

25 In de derde plaats betoogt de Commissie dat aan de door haar voorgestane uitlegging van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 niet wordt afgedaan door het arrest van 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), waarop de Italiaanse Republiek zich heeft beroepen in haar antwoord op het met redenen omkleed advies.

26 Wat betreft de gegevens die aan de Commissie zijn verstrekt door de Italiaanse Republiek, stelt deze in de eerste plaats dat uit die in maart 2018 bijgewerkte gegevens over de jaren 2015 tot en met 2017 blijkt dat de gemiddelde betalingstermijnen van de overheid voortdurend en systematisch zijn verbeterd. Deze verbetering is tot uiting gekomen in een vermindering van het gemiddelde aantal dagen achterstand in het tijdvak van 2015 tot en met 2017 (van 23 dagen tot 8 dagen). Indien deze tendens zich heeft voortgezet, is het denkbaar dat de bij artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 vastgestelde betalingstermijnen in acht zijn genomen voor de in 2018 uitgereikte facturen.

27 In de tweede plaats voert de Italiaanse Republiek aan dat de Commissie geen passende analysemethoden heeft gehanteerd voor de in haar tweemaandelijkse verslagen verstrekte gegevens.

28 In dit verband benadrukt de Italiaanse Republiek ten eerste dat aan de betrouwbaarheid van de door de Commissie verrichte analyse afbreuk wordt gedaan doordat deze instelling ervoor heeft gekozen om gebruik te maken van de indicator „gemiddelde betalingstermijn" en niet van de indicator „gemiddelde duur van de achterstand". Bij de eerstgenoemde indicator wordt namelijk de „gebruikelijke" termijn van dertig dagen gehanteerd als referentiepunt voor de analyse van de omvang van de betalingsachterstand van de overheidsinstanties, zodat de Commissie voorbijgegaan is aan het feit dat de in artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/7 bedoelde betalingstermijn van zestig dagen niet alleen geldt voor transacties die

worden verricht door overheidsorganisaties die gezondheidszorg verstrekken, maar ook voor transacties die worden verricht door overheidsinstanties die economische activiteiten van industriële of commerciële aard uitoefenen en die onder richtlijn 2006/111 vallen. Ten tweede heeft de Commissie de gegevens vergeleken op een wijze die vanuit temporeel oogpunt misleidend is, doordat zij geen rekening heeft gehouden met de dynamiek bij de afwikkeling van betalingen. De analyse van deze instelling wordt namelijk gefixeerd op het tijdstip waarop het laatste tweemaandelijkse verslag wordt verzonden, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met latere betalingen.

29 In de derde plaats betwist de Italiaanse Republiek de resultaten van de in punt 21 van dit arrest genoemde studies, die wegens hun onbetrouwbaarheid en de onvolledigheid van de verzamelde gegevens irrelevant zouden zijn.

30 Wat betreft de draagwijdte van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7, betoogt de Italiaanse Republiek in de eerste plaats dat uit een letterlijke en systematische uitlegging van deze bepaling volgt dat de lidstaten krachtens deze richtlijn weliswaar verplicht zijn om in hun wetgeving tot omzetting van die richtlijn en in de overeenkomsten betreffende handelstransacties waarbij de schuldenaar een van hun overheidsinstanties is, te zorgen voor maximale betalingstermijnen die in overeenstemming zijn met die bepaling en de schuldeisers het recht op interest voor betalingsachterstand en vergoeding van invorderingskosten toe te kennen voor het geval dat deze termijnen niet in acht worden genomen, maar dat de lidstaten krachtens diezelfde bepaling niet gehouden zijn te waarborgen dat hun overheidsinstanties die termijnen in alle omstandigheden daadwerkelijk in acht nemen. Richtlijn 2011/7 heeft niet tot doel de termijnen gelijk te trekken waarbinnen overheidsinstanties de voor hun handelstransacties verschuldigde bedragen daadwerkelijk moeten betalen, maar enkel de termijnen te uniformeren waarbinnen deze instanties hun verplichtingen moeten nakomen teneinde geen automatische sancties wegens betalingsachterstand op te lopen.

31 Artikel 4, lid 6, van richtlijn 2011/7 vereist immers enkel dat de „in de overeenkomst vastgestelde" betalingstermijn in acht wordt genomen, en daarnaast volgt uit artikel 4, leden 3 en 4, van deze richtlijn niet dat overheidsinstanties verplicht zijn om hun schulden binnen de in die bepaling gestelde termijn te voldoen. De uitdrukking „betalingstermijn" verwijst in het kader van de relevante bepalingen van die richtlijn niet naar de termijn waarbinnen overheidsinstanties die schulden daadwerkelijk moeten voldoen.

32 In de tweede plaats betoogt de Italiaanse Republiek dat in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/7 enkel de beginpunten van de betalingstermijnen bij handelstransacties worden vastgesteld. Dat in deze bepaling wordt verwezen naar de feitelijke omstandigheden die worden gevormd door de ontvangst van de factuur, de ontvangst van de goederen, de verrichting van de diensten of de aanvaarding dan wel verificatie van de goederen, betekent dan ook niet dat een lidstaat er concreet voor moet zorgen dat die termijnen in acht worden genomen.

33 In de derde plaats blijkt uit het feit dat geen precies tijdstip is vastgesteld waarop de verplichting van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 moet worden nagekomen, dat bij deze richtlijn aan de betrokken lidstaat ten aanzien van de inachtneming van de betalingstermijnen geen resultaatsverplichtingen worden opgelegd, maar hooguit inspanningsverplichtingen waarvan de niet-nakoming alleen kan worden vastgesteld indien de situatie in die lidstaat aanzienlijk afwijkt van die welke in die richtlijn wordt bepleit. In de onderhavige zaak blijkt uit de aan de Commissie verstrekte gegevens dat de betalingsachterstanden voor de handelsschulden van de overheidsinstanties aanzienlijk en voortdurend korter worden, en daarnaast dat er meer bepaald wat de overheidsinstanties in het kader van de nationale dienst voor gezondheidszorg betreft, sprake is van een beperkte achterstand waarbij de betalingstermijn van artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/7 slechts met enkele dagen wordt overschreden.

34 In de vierde plaats stelt de Italiaanse Republiek dat zij niet aansprakelijk kan worden gesteld wanneer de overheidsinstanties de betalingstermijnen niet in acht nemen. Volgens haar is een orgaan van een lidstaat dat op gelijke voet met een particuliere marktdeelnemer handelt, enkel voor de nationale rechter aansprakelijk voor mogelijke schendingen van het Unierecht, op dezelfde wijze als een particuliere marktdeelnemer. Om toe te zien op de eerbiediging van het Unierecht, kunnen de lidstaten dan ook slechts indirect ingrijpen door de behoorlijke omzetting van de bepalingen die de overheidsinstanties moeten naleven en door de vaststelling van sancties voor het geval dat die bepalingen niet in acht worden genomen. De Italiaanse Republiek is de bij richtlijn 2011/7 opgelegde verplichtingen nagekomen doordat zij voorziet in betalingstermijnen die niet langer zijn dan die welke bij die richtlijn zijn vastgesteld, alsook in interest voor betalingsachterstand en in een vergoeding voor de invorderingskosten.

35 De Italiaanse Republiek voert hoe dan ook aan dat zij – gesteld al dat krachtens richtlijn 2011/7 op haar de verplichting zou rusten om ervoor te zorgen dat de overheidsinstanties bij hun handelstransacties de betalingstermijnen daadwerkelijk in acht nemen – enkel aansprakelijk is voor ernstige, voortdurende en systematische schendingen van die richtlijn waaruit blijkt dat inbreuk is gemaakt op het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

36 Ten slotte voert de Italiaanse Republiek met betrekking tot het arrest van 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), aan dat het Hof bij dat arrest heeft ingestemd met een regelgevingsmechanisme op grond waarvan de schulden van overheidsinstanties jegens schuldeisers die geen afstand hebben gedaan van de interest voor betalingsachterstand en van de vergoeding voor invorderingskosten, systematisch tardief kunnen worden voldaan. Indien werd aangenomen dat de daadwerkelijke betalingsachterstanden van overheidsinstanties – zoals de Commissie betoogt – schendingen van richtlijn 2011/7 vormen die aan de betrokken lidstaat kunnen worden toegerekend, zou het Hof noodzakelijkerwijs hebben vastgesteld dat een dergelijk regelgevingsmechanisme niet in overeenstemming is met het Unierecht, aangezien dit mechanisme toestaat dat de handelsschulden van overheidsinstanties systematisch tardief worden voldaan. De Italiaanse Republiek leidt daaruit af dat het bij richtlijn 2011/7 daadwerkelijk aan de schuldeisers toegekende recht enkel betrekking heeft op de door deze richtlijn voorgeschreven interest voor betalingsachterstand, alsook dat de doelstelling van deze richtlijn – de bestrijding van betalingsachterstand – „slechts indirect wordt nagestreefd".

Beoordeling door het Hof

37 Met haar beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek in de krachtens artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 op haar rustende verplichtingen is tekortgeschoten doordat zij er niet voor heeft gezorgd dat haar overheidsinstanties de termijn van dertig of zestig kalenderdagen in acht nemen die geldt voor de betalingen die zij verschuldigd zijn voor hun handelstransacties met ondernemingen.

38 Krachtens artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2011/7 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de betalingstermijn in geval van handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is, niet langer is dan dertig kalenderdagen nadat de in die bepaling vermelde feitelijke omstandigheden zich hebben voorgedaan. Bij artikel 4, lid 4, van die richtlijn wordt de lidstaten de mogelijkheid geboden om die termijn te verlengen tot maximaal zestig kalenderdagen voor de in die bepaling bedoelde overheidsinstanties en overheidsorganisaties.

39 Wat in de eerste plaats de uitlegging van die bepalingen betreft, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 7 november 2019, UNESA e.a., C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:935, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Ten eerste volgt uit de bewoordingen van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/7 – en met name uit de zinsnede „[b]ij handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is, zorgen de lidstaten ervoor dat […] de betalingstermijn niet langer is dan een van de volgende termijnen" – dat de bij deze bepaling aan de lidstaten opgelegde verplichting ertoe strekt dat hun overheidsinstanties de in die bepaling vastgestelde betalingstermijnen daadwerkelijk in acht nemen.

41 Dienaangaande zij opgemerkt dat de formulering van artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/7 even dwingend is als die van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, dat betrekking heeft op de betaling van wettelijke interest voor betalingsachterstand. Bijgevolg worden bij deze bepalingen geen alternatieve maar aanvullende verplichtingen opgelegd aan de lidstaten.

42 Ten tweede vindt deze letterlijke uitlegging steun in de context van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7.

43 Zo dient te worden opgemerkt dat de formulering van artikel 3 van richtlijn 2011/7, dat betrekking heeft op transacties tussen ondernemingen, aanzienlijk verschilt van die van artikel 4 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op transacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties. Het klopt dat in beide artikelen is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de schuldeiser recht heeft op interest in geval van betalingsachterstand. Wat evenwel de inachtneming van de betalingstermijnen betreft, wordt bij artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/7 een specifieke verplichting opgelegd die in punt 40 van dit arrest in herinnering is gebracht, terwijl artikel 3, lid 3, van deze richtlijn enkel voorziet in het recht van de schuldeiser op interest wanneer die termijnen worden overschreden.

44 Deze analyse wordt bevestigd door richtlijn 2011/7 te vergelijken met de daaraan voorafgaande richtlijn 2000/35. In artikel 4 van richtlijn 2011/7, dat betrekking heeft op transacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties, is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat de lidstaten erop moeten toezien dat de betalingstermijn niet langer is dan dertig dagen of in bepaalde gevallen zestig dagen, terwijl richtlijn 2000/35 geen enkele bepaling van dien aard bevatte en bij deze richtlijn enkel – in artikel 3 ervan – een verplichting tot betaling van interest voor betalingsachterstand werd opgelegd, die thans is neergelegd in artikel 3 van richtlijn 2011/7, zonder dat daarbij een onderscheid werd gemaakt naargelang de schuldenaar een overheidsinstantie was.

45 Ten derde vindt de letterlijke en contextuele uitlegging van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 steun in de doelstellingen die met deze richtlijn worden nagestreefd. Die richtlijn heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan namelijk ten doel betalingsachterstanden bij handelstransacties tegen te gaan teneinde de correcte werking van de interne markt te waarborgen en daardoor het concurrentievermogen van ondernemingen en met name van het mkb/de kmo's te versterken.

46 In dit verband blijkt uit de overwegingen 3, 9 en 23 van richtlijn 2011/7, in hun onderlinge samenhang beschouwd, dat de inkomensstromen van overheidsinstanties, die een aanzienlijke hoeveelheid betalingen aan ondernemingen verrichten, worden gekenmerkt door een grotere zekerheid, voorspelbaarheid en continuïteit dan die van ondernemingen, dat overheidsinstanties tegen gunstigere voorwaarden financiering kunnen krijgen dan ondernemingen, en dat zij voor het bereiken van hun doelen minder afhankelijk zijn van het onderhouden van stabiele commerciële relaties dan ondernemingen. De betalingsachterstanden van overheidsinstanties leiden tot ongerechtvaardigde kosten voor ondernemingen, waardoor hun liquiditeitsproblemen groter worden en hun financiële beheer wordt bemoeilijkt. Deze betalingsachterstanden zijn tevens nadelig voor het concurrentievermogen en de winstgevendheid van ondernemingen, aangezien deze ten gevolge van die betalingsachterstanden externe financiering nodig hebben.

47 Uit deze overwegingen – die verband houden met het grote aantal handelstransacties waarbij overheidsinstanties schuldenaren van ondernemingen zijn, alsook met de kosten en moeilijkheden die ondernemingen ondervinden door betalingsachterstanden van die instanties – blijkt dat de Uniewetgever de lidstaten strengere verplichtingen heeft willen opleggen wat betreft transacties tussen

ondernemingen en overheidsinstanties. Daarnaast impliceren die overwegingen dat artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten krachtens deze bepaling verplicht zijn om ervoor te zorgen dat overheidsinstanties de betalingen voor handelstransacties met ondernemingen verrichten binnen de bij die bepaling vastgestelde termijnen.

48 Uit het voorgaande volgt dat niet kan worden ingestemd met de uitlegging van de Italiaanse Republiek dat bij artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 aan de lidstaten enkel de verplichting wordt opgelegd om ervoor te zorgen dat de wettelijke en contractuele betalingstermijnen voor handelstransacties waarbij overheidsinstanties betrokken zijn, in overeenstemming zijn met deze bepaling, alsook om schuldeisers die hun contractuele en wettelijke verplichtingen zijn nagekomen, het recht op wettelijke interest voor betalingsachterstand toe te kennen voor het geval dat die termijnen niet in acht worden genomen, maar dat de lidstaten krachtens die bepaling niet verplicht zijn om ervoor te zorgen dat de overheidsinstanties die termijnen daadwerkelijk in acht nemen.

49 Aan deze vaststelling wordt geenszins afgedaan door het arrest van 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), waarop de Italiaanse Republiek zich beroept.

50 Om te beginnen moet namelijk in herinnering worden gebracht dat voormeld arrest – dat ziet op een „bijzonder [nationaal] financieringsmechanisme voor de betaling van leveranciers", dat van bepaalde duur is en een oplossing beoogt te vinden voor de betalingsachterstanden die de overheidsinstanties hebben opgelopen ten gevolge van de economische crisis – geen betrekking heeft op de uitlegging van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7, maar in wezen op die van artikel 7, leden 2 en 3, van deze richtlijn, dat betrekking heeft op onbillijke bedingen en praktijken op het gebied van interest voor betalingsachterstand.

51 Vervolgens heeft het Hof in de punten 31 en 36 van dat arrest geoordeeld dat het slechts met richtlijn 2011/7 in overeenstemming is dat de schuldeiser van een overheidsinstantie afstand doet van de interest voor betalingsachterstand en van de vergoeding voor invorderingskosten, indien hij daarmee vrijelijk heeft ingestemd en indien die afstand bovendien plaatsvindt in ruil voor de „onmiddellijke" betaling van de hoofdsom van de vordering. Aldus heeft het Hof – zoals de Commissie heeft opgemerkt – beklemtoond dat de lidstaten in het kader van die richtlijn een overwegend belang dienen te hechten aan de daadwerkelijke en snelle betaling van dergelijke bedragen.

52 Anders dan de Italiaanse Republiek betoogt, kan uit datzelfde arrest niet worden afgeleid dat het Hof ermee heeft ingestemd dat de handelsschulden van overheidsinstanties jegens schuldeisers die geen afstand hebben gedaan van de interest voor betalingsachterstand en van de vergoeding voor invorderingskosten, systematisch tardief worden voldaan.

53 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten krachtens deze bepaling verplicht zijn om ervoor te zorgen dat de daarbij vastgestelde betalingstermijnen daadwerkelijk in acht worden genomen door hun overheidsinstanties.

54 In de tweede plaats moet – gelet op het in punt 34 van dit arrest vermelde betoog van de Italiaanse Republiek – worden nagegaan of er sprake kan zijn van niet-nakoming van de op de lidstaten rustende verplichtingen in de zin van artikel 258 VWEU wanneer de overheidsinstanties die betalingstermijnen overschrijden.

55 In dit verband zij eraan herinnerd dat niet-nakoming door een lidstaat in de zin van artikel 258 VWEU in beginsel kan worden vastgesteld ongeacht welk orgaan van die staat door zijn handelen of nalaten de niet-nakoming heeft veroorzaakt, zelfs indien het gaat om een constitutioneel onafhankelijke instelling [arresten van 5 mei 1970, Commissie/België, 77/69, EU:C:1970:34, punt 15; 12 maart 2009, Commissie/Portugal, C-458/07, niet gepubliceerd, EU:C:2009:147, punt 20, en 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Roerende voorheffing), C-416/17, EU:C:2018:811, punt 107].

56 In casus betwist de Italiaanse Republiek niet dat de door de Commissie gestelde gevallen van niet-nakoming betrekking hebben op haar overheidsinstanties in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2011/7. Voor de definitie van het begrip „overheidsinstantie" wordt in deze bepaling verwezen naar de onder meer in artikel 1, lid 9, van richtlijn 2004/18 vervatte definitie van het begrip „aanbestedende dienst", waarbij deze verwijzing beantwoordt aan de in overweging 14 van richtlijn 2011/7 vermelde doelstelling van samenhang van de Uniewetgeving.

57 Opgemerkt moet worden dat aanvaarding van het argument van de Italiaanse Republiek dat de aansprakelijkheid van een lidstaat niet in het geding kan zijn wanneer de onder hem ressorterende overheidsinstanties optreden in het kader van een handelstransactie – zonder dat zij gebruikmaken van hun bevoegdheden van openbaar gezag – elk nuttig effect zou ontnemen aan richtlijn 2011/7, en vooral aan artikel 4, leden 3 en 4. Krachtens deze bepaling zijn de lidstaten namelijk juist verplicht om ervoor te zorgen dat de daarbij vastgestelde betalingstermijnen daadwerkelijk in acht worden genomen bij handelstransacties waarbij de schuldenaar een overheidsinstantie is.

58 In de derde plaats dient met betrekking tot de vraag of er daadwerkelijk sprake is van de door de Commissie aangevoerde niet-nakoming uit het oogpunt van artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7, in herinnering te worden gebracht dat uit vaste rechtspraak volgt dat het bestaan van een geval van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die was vastgesteld in het met redenen omkleed advies (arrest van 18 oktober 2018, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-669/16, EU:C:2018:844, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat wil in casu zeggen op 16 april 2017.

59 In dit verband blijkt uit het meest recente tweemaandelijkse verslag dat de Italiaanse Republiek bij de Commissie heeft ingediend en dat dateert van 5 december 2016, dat de gemiddelde betalingstermijn van de overheidsinstanties in de eerste helft van 2016 50 dagen bedroeg (47 dagen indien het gewogen gemiddelde van de gegevens in aanmerking wordt genomen), alsook dat de betreffende gegevens zijn berekend op basis van de transacties van meer dan 22 000 overheidsinstanties en betrekking hebben op ongeveer 13 miljoen facturen die deze instanties hebben ontvangen.

60 Bovendien heeft de Italiaanse Republiek in haar antwoord op het met redenen omkleed advies en in de bijlagen bij dat antwoord verklaard dat de gemiddelde betalingstermijn voor het volledige jaar 2016 41 dagen bedroeg voor de overheidsinstanties die niet onder het nationale stelsel van gezondheidszorg vallen en 67 dagen voor de overheidsinstanties die daar wel onder vallen, alsook dat de gegevens in kwestie zijn vastgesteld aan de hand van de facturen die alle overheidsinstanties met betrekking tot dat jaar hebben ontvangen (meer dan 27 miljoen).

61 Wat betreft het argument van de Italiaanse Republiek dat het bestaan van de niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de gemiddelde duur van de achterstand en niet op basis van de gemiddelde betalingstermijn, kan worden volstaan met de vaststelling dat hoe dan ook uit het antwoord op het met redenen omkleed advies en uit de bijlagen bij dat antwoord, die zijn vermeld in het vorige punt, blijkt dat de gemiddelde duur van de achterstand in 2016 tien dagen bedroeg voor de overheidsinstanties die niet onder het nationale stelsel van de gezondheidszorg vallen en acht dagen voor de overheidsinstanties die daar wel onder vallen.

62 Deze gegevens en de gegevens die de Italiaanse Republiek sinds de inleiding van de precontentieuze procedure heeft verstrekt, hebben betrekking op een ononderbroken periode en tonen aan dat de gemiddelde termijn waarbinnen de Italiaanse overheidsinstanties als geheel de betalingen voor hun handelstransacties hebben verricht, de bij artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 vastgestelde betalingstermijnen heeft overschreden.

63 In dit verband zij beklemtoond dat de Italiaanse Republiek niet betwist dat haar overheidsinstanties als geheel deze termijnen gemiddeld genomen hebben overschreden, en dat zij evenmin aanvoert dat het gebruik van een andere methode voor de analyse van de betreffende gegevens had kunnen leiden tot

de vaststelling dat die termijnen in acht zijn genomen. Zij onderstreept evenwel dat een reeks maatregelen die sinds 2013 zijn genomen, heeft bijgedragen tot een geleidelijke vermindering van de betalingsachterstanden, alsmede dat van niet-nakoming alleen sprake kan zijn in geval van een ernstige, voortdurende en systematische schending van de uit artikel 4 van richtlijn 2011/7 voortvloeiende verplichtingen, die in casu niet heeft plaatsgevonden.

64 Deze overwegingen kunnen echter niet met zich brengen dat het uitgesloten is dat die lidstaat de krachtens artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 op hem rustende verplichtingen niet nakomt aan het einde van de termijn die is vastgesteld in het met redenen omkleed advies (zie naar analogie arrest van 4 maart 2010, Commissie/Italië, C-297/08, EU:C:2010:115, punten 77 en 78). Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het beroep wegens niet-nakoming een objectieve procedure is en dat de niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op de lidstaten rustende verplichtingen bijgevolg wordt geacht vast te staan ongeacht hoe vaak en in welke omvang de gewraakte situatie zich voordoet (zie in die zin arrest van 30 januari 2003, Commissie/Denemarken, C-226/01, EU:C:2003:60, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Dat de situatie inzake de betalingsachterstanden van de overheidsinstanties bij de onder richtlijn 2011/7 vallende handelstransacties aan het verbeteren is, kan er dan ook – gesteld al dat die omstandigheid is aangetoond – niet aan in de weg staan dat het Hof vaststelt dat de Italiaanse Republiek is tekortgeschoten in de verplichtingen die op haar rusten krachtens het Unierecht [zie naar analogie arrest van 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 49].

66 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek in de krachtens artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7 op haar rustende verplichtingen is tekortgeschoten doordat zij er niet voor heeft gezorgd dat haar overheidsinstanties de bij die bepaling vastgestelde betalingstermijnen daadwerkelijk in acht nemen.

Kosten

67 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **De Italiaanse Republiek is in de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 3 en 4, van richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, tekortgeschoten doordat zij er niet voor heeft gezorgd dat haar overheidsinstanties de bij die bepaling vastgestelde betalingstermijnen daadwerkelijk in acht nemen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen