Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

28 päivänä tammikuuta 2020*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 2011/7/EU – Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjuminen – Kaupalliset toimet, joissa velallinen on viranomainen – Jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia siitä, että viranomaisille asetettu maksuaika ei ylitä 30:tä tai 60:tä päivää – Velvollisuus saavuttaa tietty tulos

Asiassa C-122/18,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 14.2.2018,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja C. Zadra,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan S. Fiorentino ja F. De Luca, avvocati dello Stato,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan ja S. Rodin sekä tuomarit L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe ja N. Piçarra (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU (EUVL 2011, L 48, s. 1) mukaisia velvoitteitaan eikä etenkään kyseisen direktiivin 4 artiklassa mainittuja velvoitteita, koska se ei ole huolehtinut eikä huolehdi edelleenkään siitä, että sen viranomaiset jättävät ylittämättä kaupallisten velkojensa maksamiseen sovellettavia 30 tai 60 kalenteripäivän pituisia määräaikoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 2011/7 johdanto-osan 3, 9, 12, 14, 23 ja 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Monet talouden toimijoiden välisiin tai talouden toimijoiden ja viranomaisten välisiin kaupallisiin toimiin liittyvät maksut suoritetaan myöhemmin kuin sopimuksessa tai yleisissä kaupallisissa ehdoissa on määrätty. Vaikka tavarat on toimitettu tai palvelut suoritettu, monet niitä koskevat laskut maksetaan vasta pitkän ajan kuluttua määräpäivästä. Tällaiset maksuviivästykset vaikuttavat negatiivisesti yritysten maksuvalmiuteen ja vaikeuttavat niiden taloushallintoa. Lisäksi tilanne vaikuttaa yritysten kilpailukykyyn ja kannattavuuteen, koska velkojien on maksuviivästysten takia hankittava ulkoista rahoitusta. – –

– –

(9) Tällä direktiivillä olisi säänneltävä kaikkia kaupallisia toimia riippumatta siitä, ovatko ne yksityisten tai julkisten yritysten välisiä vai yritysten ja viranomaisten välisiä, ottaen huomioon, että viranomaiset suorittavat yrityksille huomattavia määriä maksuja. Näin ollen direktiivillä olisi säänneltävä myös kaikkia pääsopimuksen osapuolten sekä niiden toimittajien ja alihankkijoiden välisiä kaupallisia toimia.

– –

(12) Maksuviivästys on sopimusrikkomus, joka on tehty velallisen kannalta taloudellisesti houkuttelevaksi useimmissa jäsenvaltioissa alhaisen tai puuttuvan viivästyskoron ja/tai hitaan perintämenettelyn vuoksi. Päättäväinen siirtyminen täsmälliseen maksukulttuuriin, jossa koronperintäoikeuden poissulkemisen olisi aina katsottava olevan selvästi kohtuuton sopimusehto tai selvästi sopimaton menettely, on tarpeen tämän suuntauksen muuttamiseksi ja viivästysten ehkäisemiseksi. Tällaiseen suunnanmuutokseen olisi kuuluttava myös nimenomaisten säännösten säätäminen maksuajoista ja aiheutuneiden kulujen korvaamisesta velkojille sekä muun muassa se, että perintäkulujen korvaamisoikeuden poissulkemisen olisi oletettava olevan selvästi kohtuutonta tai sopimatonta.

– –

(14) Unionin lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi tässä direktiivissä olisi sovellettava vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/17/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 1)] sekä julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten

tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY [(EUVL 2004, L 134, s. 114)] olevaa ’hankintaviranomaisten’ määritelmää.

– –

(23) Viranomaisten tulolähteet ovat pääsääntöisesti varmempia, ennustettavampia ja jatkuvampia kuin yrityksillä. Lisäksi monet viranomaiset voivat saada rahoitusta edullisemmilla ehdoilla kuin yritykset. Viranomaisten tavoitteiden saavuttaminen ei myöskään ole samassa määrin sidoksissa vakaiden liikesuhteiden rakentamiseen kuin yrityksillä. Tavaroihin ja palveluihin liittyvät viranomaisten pitkät maksuajat ja maksuviivästykset aiheuttavat perusteettomia kustannuksia yrityksille. Sen vuoksi olisi otettava käyttöön erityissäännöt, jotka koskevat yritysten viranomaisille toimittamiin tavaroihin tai suorittamiin palveluihin liittyviä kaupallisia toimia ja joissa olisi määrättävä erityisesti, että maksuajat eivät yleensä saa ylittää 30:tä kalenteripäivää, jollei sopimuksessa nimenomaisesti toisin sovita ja edellyttäen, että se on objektiivisesti perusteltua sopimuksen erityisluonteen tai -piirteiden vuoksi, eivätkä ne missään tapauksessa saa ylittää 60:tä kalenteripäivää.

– –

(25) Monessa jäsenvaltiossa terveyspalvelujen tilanne on maksuviivästysten yhteydessä erityinen huolenaihe. Terveydenhuoltojärjestelmät ovat olennainen osa Euroopan sosiaalista infrastruktuuria, ja ne joutuvat siksi usein sovittamaan yksittäiset tarpeet yhteen käytettävissä olevien varojen kanssa – –. Jäsenvaltioiden olisi siksi pystyttävä antamaan terveydenhuoltopalveluja tarjoaville julkisille tahoille jonkin verran joustonvaraa sitoumustensa täyttämisessä. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi sallittava tietyin edellytyksin pidentää lakisääteistä maksuaikaa enintään 60 kalenteripäivään. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pyrittävä kaikin tavoin varmistamaan, että terveydenhuoltoalan maksut suoritetaan lakisääteisiä maksuaikoja noudattaen.”

3 Direktiivin 2011/7 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tavoitteena on kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjuminen, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja edistää näin yritysten ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) kilpailukykyä.

2. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kaupallisista toimista korvauksena suoritettaviin maksuihin.”

4 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

2) ’viranomaisella’ hankintaviranomaista, siten kuin se on määritelty direktiivin [2004/17] 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja direktiivin [2004/18] 1 artiklan 9 kohdassa, riippumatta sopimuksen kohteesta tai arvosta;

– –

4) ’maksuviivästyksellä’ maksua, jota ei suoriteta sopimukseen tai lakiin perustuvan maksuajan kuluessa, kun 3 artiklan 1 kohdassa tai 4 artiklan 1 kohdassa säädetyt ehdot täyttyvät;

– –”

5 Direktiivin 2011/7 3 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että velkojalla on oikeus viivästyskorkoon yritysten välisissä kaupallisissa toimissa ilman, että maksumuistutus on tarpeen, kun seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) velkoja on täyttänyt sopimukseen ja lakiin perustuvat velvoitteensa; ja

b) velkoja ei ole saanut erääntynyttä määrää ajoissa, paitsi jos velallinen ei ole vastuussa viivästyksestä.

– –

3. Kun 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että

a) velkojalla on oikeus viivästyskorkoon sopimuksessa määrättyä maksupäivää tai siinä määrätyn maksuajan päättymistä seuraavasta päivästä lukien;

b) jos maksupäivää tai maksuaikaa ei ole määrätty sopimuksessa, velkojalla on oikeus viivästyskorkoon jonkin seuraavassa mainitun määräajan päätyttyä:
   i) 30 kalenteripäivän kuluttua siitä päivästä, jona velallinen on vastaanottanut laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen;
   ii) mikäli laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen vastaanottamispäivästä ei ole varmuutta, 30 kalenteripäivän kuluttua tavaran tai palvelun vastaanottamispäivästä;
   iii) mikäli velallinen vastaanottaa laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen aiemmin kuin tavaran tai palvelun, 30 kalenteripäivän kuluttua tavaran tai palvelun vastaanottamispäivästä;
   iv) mikäli laissa tai sopimuksessa määrätään hyväksymis- tai tarkistusmenettelystä, jolla tavaran tai palvelun sopimuksenmukaisuus on varmistettava, ja mikäli velallinen vastaanottaa laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen ennen tällaista hyväksymistä tai tarkistusta tai hyväksymis- tai tarkistuspäivänä, 30 kalenteripäivän kuluttua kyseisestä päivästä.”

6 Direktiivin 2011/7 4 artiklan, jonka otsikko on ”Yritysten ja viranomaisten väliset kaupalliset toimet”, 1, 3, 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaupallisissa toimissa, joissa velallinen on viranomainen, velkojalla on 3, 4 tai 6 kohdassa määritellyn ajan päätyttyä oikeus lakisääteiseen viivästyskorkoon ilman, että maksumuistutus on tarpeen, kun seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) velkoja on täyttänyt sopimukseen ja lakiin perustuvat velvoitteensa; ja

b) velkoja ei ole saanut erääntynyttä määrää ajoissa, paitsi jos velallinen ei ole vastuussa viivästyksestä.

– –

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kaupallisissa toimissa, joissa velallinen on viranomainen

a) maksuaika ei ylitä mitään seuraavassa mainituista määräajoista:
   i) 30:tä kalenteripäivää siitä päivästä, jona velallinen on vastaanottanut laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen;
   ii) mikäli laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen vastaanottamispäivästä ei ole varmuutta, 30:tä kalenteripäivää tavaran tai palvelun vastaanottamispäivästä;
   iii) mikäli velallinen vastaanottaa laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen aiemmin kuin tavaran tai palvelun, 30:tä kalenteripäivää tavaran tai palvelun vastaanottamispäivästä;

iv) mikäli laissa tai sopimuksessa määrätään hyväksymis- tai tarkistusmenettelystä, jolla tavaran tai palvelun sopimuksenmukaisuus on varmistettava, ja mikäli velallinen vastaanottaa laskun tai sitä vastaavan maksuvaatimuksen ennen tällaista hyväksymistä tai tarkistusta tai hyväksymis- tai tarkistuspäivänä, 30:tä kalenteripäivää kyseisestä päivästä;

b) laskun vastaanottamispäivästä ei voida sopia velallisen ja velkojan välillä.

4. Jäsenvaltiot voivat pidentää 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja määräaikoja enintään 60 kalenteripäivään, kun kyseessä ovat

a) viranomaiset, jotka harjoittavat luonteeltaan teollista tai kaupallista taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja markkinoilla ja joihin sovelletaan julkisina yrityksinä jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16 päivänä marraskuuta 2006 annetussa komission direktiivissä 2006/111/EY [(EUVL 2006, L 318, s. 17)] säädettyjä avoimuusvaatimuksia;

b) terveydenhuoltopalveluja tarjoavat julkiset tahot, jotka on asianmukaisesti hyväksytty tätä tarkoitusta varten.

– –

6. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sopimuksessa määrätty maksuaika ei ylitä 3 kohdassa säädettyjä määräaikoja, jollei sopimuksessa nimenomaisesti toisin sovita ja edellyttäen, että se on objektiivisesti perusteltua sopimuksen erityisluonteen tai -piirteiden vuoksi, ja että maksuaika ei missään tapauksessa ylitä 60:tä kalenteripäivää.”

Italian oikeus

7 Direktiivi 2011/7 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä 9.10.2002 annetun asetuksen nro 231 muuttamisesta kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annetun direktiivin 2011/7/EU täytäntöönpanemiseksi kokonaisuudessaan 11.11.2011 annetun lain nro 180 10 §:n 1 momentin mukaisesti 9.11.2012 annetulla asetuksella nro 192 (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) (GURI nro 267, 15.11.2012). Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 29.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/35/EY (EYVL 2000, L 200, s. 35) oli puolestaan saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä 9.10.2002 annetulla asetuksella nro 231.

8 Toimenpiteisiin, jotka Italian tasavalta on toteuttanut sen varmistamiseksi, että viranomaiset suorittavat maksut ajallaan, kuuluu kiireellisistä säännöksistä julkishallinnon erääntyneiden velkojen maksamiseksi, paikallisten ja alueellisten julkisyhteisöjen talouden vakauttamiseksi ja paikallisilta julkisyhteisöiltä kannettujen verojen maksamiseksi 8.4.2013 annettu asetus nro 35 (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) (GURI nro 82, 8.4.2013), sellaisena kuin se on muutettuna ja lain tasoiseksi saatettuna 6.6.2013 annetulla lailla nro 64 (GURI nro 132, 7.6.2013), ja kilpailukyvyn ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden osalta toteutetuista kiireellistä toimenpiteistä 24.4.2014 annettu asetus nro 66 (decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) (GURI nro 95, 24.4.2014), sellaisena kuin se on muutettuna ja lain tasoiseksi saatettuna 23.6.2014 annetulla lailla nro 89 (GURI nro 143, 23.6.2014). Näissä asetuksissa säädetään muun muassa lisävarojen myöntämisestä yrityksillä viranomaisilta olevien riidattomien, rahassa määriteltyjen ja erääntyneiden saatavien maksamiseksi.

9 Sellaisten yritysten aseman parantamiseksi, joilla on saatavia viranomaisilta, on toteutettu verotuksellisia toimenpiteitä, joihin kuuluu ”Kohteena Italia” -hankkeen käynnistämisestä sähkön ja kaasun hintojen hillitsemiseksi, autojen liikennevakuutusmaksujen alentamiseksi sekä yritysten kansainvälistämiseksi, kehittämiseksi ja digitalisoimiseksi tarvittavista kiireellisistä toimenpiteistä ja julkisten urakoiden ja EXPO 2015 -näyttelyn toteuttamiseen tarvittavista toimenpiteistä 23.12.2013 annetun asetuksen (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) (GURI nro 300, 23.12.2013), sellaisena kuin se on muutettuna ja lain tasoiseksi saatettuna 21.2.2014 annetulla lailla nro 9 (GURI nro 43, 21.2.2014), 12 §:n 7 bis momentti. Kyseisen säännöksen mukaan yritykset voivat kuitata verovelkansa tietyillä niillä viranomaisilta olevilla riidattomilla, rahassa määritellyillä ja erääntyneillä saatavilla.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10 Italialaisten taloudellisten toimijoiden ja taloudellisten toimijoiden yhteenliittymien tekemien useiden kantelujen johdosta komissio lähetti 19.6.2014 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se moitti Italian tasavaltaa siitä, ettei tämä ollut noudattanut muun muassa direktiivin 2011/7 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

11 Kyseinen jäsenvaltio vastasi viralliseen huomautukseen 18.8.2014 päivätyllä kirjeellä ja ilmoitti komissiolle erityistoimenpiteistä, joihin julkisten ja yksityisten yksikköjen välisissä kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumiseksi oli ryhdytty. Kyseisiin toimenpiteisiin kuului direktiivin 2011/7 ennenaikainen täytäntöönpano, toimet, joilla pyrittiin tyhjentämään viranomaisten erääntyneiden velkojen varasto, ja sellaisen uuden sääntely- ja hallintojärjestelmän luominen, jolla pyritään kannustamaan noudattamaan kyseisessä direktiivissä säädettyjä maksuaikoja ja estämään viranomaisten erääntyneiden ja maksamattomien velkojen varaston kasvu. Italian tasavalta täsmensi samassa kirjeessä, että mainittujen toimenpiteiden toteuttamisesta huolimatta maksuviivästyksiä ei voitu sulkea pois.

12 Komissio pyysi 12.11.2014 Italian tasavaltaa lähettämään sille kahden kuukauden välein laaditut kertomukset viranomaisten maksuaikojen todellisesta pituudesta. Italian tasavalta vastasi tähän pyyntöön toimittamalla komissiolle 1.12.2014 ja 6.8.2016 välisenä aikana seitsemän joka toinen kuukausi laadittua kertomusta.

13 Komissio korosti 21.9.2016 päivätyssä kirjeessään, että kyseiseen ajankohtaan saakka lähetetyissä joka toinen kuukausi laadituissa kertomuksissa ei ollut otettu huomioon kaikkia niitä laskuja, jotka on osoitettu Italian viranomaisille, vaan ainoastaan ne, jotka mainitut viranomaiset olivat tosiasiassa maksaneet viiteajanjaksojen aikana. Kyseinen toimielin pyysi näin ollen Italian tasavaltaa toimittamaan sille ajan tasalle saatetut tiedot kaikista laskuista.

14 Kyseinen jäsenvaltio toimitti vastauksena 21.9.2016 päivättyyn kirjeeseen komissiolle 5.12.2016 tietoja, jotka oli saatu käyttämällä kaupallisten saatavien seuranta-alustaa ja joista ilmeni, että keskimääräinen maksuaika vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla oli 50 päivää.

15 Koska komissio katsoi, että kaikista Italian tasavallan toimittamista kertomuksista ilmennyt tilanne ei ollut direktiivin 2011/7 4 artiklan mukainen, se antoi 16.2.2017 SEUT 258 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan sitä kahden kuukauden kuluessa.

16 Italian tasavalta ilmoitti perusteltuun lausuntoon 19.4.2017 antamassaan vastauksessa, että viranomaisten keskimääräinen maksuaika oli 51 päivää koko vuoden 2016 osalta eli 44 päivää valtionhallinnon, 67 päivää kansallisen terveydenhuollon, 36 päivää autonomisten alueiden ja maakuntien, 43 päivää paikallisten yksikköjen, 30 päivää kansallisten julkisten yksikköjen ja 38 päivää muiden viranomaisten osalta.

17 Koska komissio katsoi, ettei Italian tasavalta ollut vieläkään korjannut direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan rikkomisia, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

18 Italian hallitus pyysi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin kokoontuisi suurena jaostona.

Kanne

Asianosaisten lausumat

19 Komissio väittää, että Italian tasavallan itsensä toimittamat tiedot osoittavat, että Italian viranomaiset ovat ylittäneet direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa vahvistetut 30 tai 60 päivän maksuajat. Tällainen ylittäminen, jota kyseinen jäsenvaltio ei ole nimenomaisesti kiistänyt, koskee komission mukaan kaikkia viranomaisia ja kattaa usean vuoden pituisen ajanjakson.

20 Komissio korostaa tältä osin, että tiedot, jotka osoittavat, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todella tapahtunut, on rekisteröity ja saatettu jatkuvasti ajan tasalle vuoden 2014 syyskuun ja vuoden 2016 joulukuun välisen ajanjakson aikana.

21 Komissio huomauttaa lisäksi, että eräät muiden yksiköiden ja yhteenliittymien toteuttamat selvitykset ovat ristiriidassa Italian tasavallan esittämien joka toinen kuukausi laadittujen kertomusten päätelmien kanssa, joiden mukaan keskimääräiset maksuajat ovat asteittain lyhentyneet. Näissä selvityksissä tuodaan näet esiin se, että keskimääräisten maksuaikojen kesto on vaihdellut 99 päivästä (Confartigianaton, joka on tiettyjä käsityöläisiä ja pk-yrityksiä edustava yhteenliittymä, laatima selvitys) 145 päivään (Assobiomedican, joka on lääkinnällisiä laitteita Italian terveydenhoitoyksiköille tarjoavia yrityksiä edustava yhteenliittymä, laatima selvitys) tai jopa 156 päivään (ANCE:n, joka on rakennusalalla toimivien yritysten yhteenliittymä, laatima selvitys). Maksuaika on rajatapauksissa jopa 687 päivää (päivälehden *Il Sole 24 Ore* laatima selvitys).

22 Komission mukaan se, että Italian viranomaiset ovat tällä tavalla jatkuvasti ja järjestelmällisesti ylittäneet direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetyt maksuajat, merkitsee sellaisenaan Italian tasavallan syyksi luettavaa direktiivin 2011/7 rikkomista. Kyseisen direktiivin voimaantulon jälkeen jäsenvaltioiden oli näet sen 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan paitsi säädettävä mainitun direktiivin täytäntöönpanevassa lainsäädännössään ja sellaisia kaupallisia toimia koskevissa sopimuksissa, joissa velallinen on joku niiden viranomaisista, kyseisten säännösten mukaisista enimmäismaksuajoista myös huolehdittava siitä, että kyseiset viranomaiset todella noudattavat näitä maksuaikoja.

23 Komissio korostaa tässä yhteydessä ensinnäkin, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu maksuajan käsite viittaa määräaikaan, jonka kuluessa viranomaisten on todellisuudessa maksettava kaupalliset velkansa, ja tämä määräaika alkaa kulua konkreettisten tosiasiallisten olosuhteiden, kuten muun muassa laskun vastaanottamisen, tavaroiden vastaanottamisen tai palvelujen suorittamisen, sattumisesta. Komissio toteaa vielä, että kyseisen direktiivin 2 artiklan 4 alakohdassa viitataan käsitteen ”maksuviivästys” määrittelemiseksi konkreettiseen seikkaan

eli ”maksu[uun], jota ei suoriteta” sopimukseen tai lakiin perustuvan maksuajan kuluessa. Tällainen maksuajan käsitteen tulkinta on sen mukaan lisäksi ainoa tulkinta, jolla voidaan tehokkaasti pyrkiä direktiivin 2011/7 tavoitteeseen, jona on maksuviivästysten tehokas torjuminen sisämarkkinoilla.

24 Komissio katsoo toiseksi, että koska se, että viranomaiset rikkovat direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohtaa, voi johtaa kyseessä olevan jäsenvaltion vastuun syntymiseen, kysymyksellä siitä, käyttävätkö kyseiset viranomaiset julkiseen valtaan kuuluvia oikeuksia vai suorittavatko ne yksityisoikeudellisia toimia (jure privatorum), ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Myöskään hankintaviranomaisen käsite, johon kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa viitataan viranomaisen käsitteen määrittelemiseksi, ei riipu julkiseen valtaan kuuluvien oikeuksien olemassaolosta.

25 Komissio väittää kolmanneksi, että sen ehdottamaa direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan tulkintaa ei kyseenalaisteta 16.2.2017 annetulla tuomiolla IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), johon Italian tasavalta on vedonnut perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa.

26 Italian tasavalta väittää komissiolle toimittamiensa tietojen osalta ensinnäkin, että kyseiset vuosia 2015–2017 koskevat ja maaliskuussa 2018 ajan tasalle saatetut tiedot osoittavat, että viranomaisten keskimääräiset maksuajat paranevat jatkuvasti ja järjestelmällisesti. Tämä parannus ilmenee siitä, että vuosia 2015–2017 vastaavan ajanjakson aikana keskimääräinen maksuviivästyspäivien määrä on vähentynyt (23 päivästä 8 päivään). Jos tämä suuntaus olisi vahvistettava, vuoden 2018 aikana lähetettyjen laskujen osalta olisi mahdollista ennustaa, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa vahvistettuja maksuaikoja noudatetaan.

27 Italian tasavalta väittää toiseksi, että arviointitavat, joita komissio on käyttänyt Italian tasavallan joka toinen kuukausi laatimissa kertomuksissa toimitettujen tietojen osalta, ovat epäasianmukaiset.

28 Se korostaa tältä osin yhtäältä, että se, että komissio on päättänyt käyttää indikaattorina ”keskimääräistä maksuaikaa” eikä indikaattoria, joka koskee ”keskimääräistä viivästysaikaa”, vaikuttaa komission tekemän arvioinnin luotettavuuteen. Koska tämän ensimmäisen indikaattorin osalta lähtökohtana on viranomaisten maksuviivästysten laajuuden arvioimiseksi ”normaali” 30 päivän määräaika, komissio ei näet ole ottanut huomioon sitä, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 4 kohdassa säädettyä 60 päivän maksuaikaa sovelletaan paitsi terveydenhuoltopalveluja tarjoavien julkisten tahojen toteuttamiin toimiin myös kaikkien sellaisten viranomaisten toteuttamiin toimiin, jotka harjoittavat luonteeltaan teollista ja kaupallista taloudellista toimintaa ja joihin sovelletaan direktiiviä 2006/111. Komissio on toisaalta ajallisesti vertaillut tietoja harhaanjohtavasti, kun se ei ole ottanut huomioon maksujen suorittamisen dynaamisuutta. Kyseisen toimielimen arviointi kiteytyy siis viimeisen joka toinen kuukausi laaditun kertomuksen lähetysajankohtaan, eikä siinä oteta huomioon myöhemmin suoritettuja maksuja.

29 Italian tasavalta riitauttaa kolmanneksi tämän tuomion 21 kohdassa mainittujen selvitysten tulokset siitä syystä, ettei niillä ole merkitystä, koska ne eivät ole luotettavia ja koska kerätyt tiedot ovat osittaisia.

30 Italian tasavalta väittää direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan ulottuvuudesta ensinnäkin, että kyseisten säännösten sanamuodon mukaisesta ja systemaattisesta tulkinnasta ilmenee, että vaikka kyseisessä direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan lainsäädännössään, jolla mainittu direktiivi pannaan täytäntöön, ja sopimuksissa, jotka koskevat kaupallisia toimia, joissa velallinen on joku niiden viranomaisista, mainittujen säännösten mukaiset enimmäismaksuajat ja säätämään velkojien oikeudesta viivästyskorkoon ja perintäkulujen korvaamiseen, jos kyseisiä määräaikoja ei noudateta, näissä samoissa säännöksissä ei sitä vastoin edellytetä, että jäsenvaltiot varmistavat sen, että niiden viranomaiset todella noudattavat kyseisiä määräaikoja kaikissa olosuhteissa. Direktiivillä 2011/7 ei pyritä sen mukaan yhdenmukaistamaan määräaikoja, joiden kuluessa viranomaisten on

todellisuudessa suoritettava korvauksena niiden kaupallisista toimista maksettavat määrät, vaan ainoastaan määräajat, joiden kuluessa niiden on täytettävä velvoitteensa ilman, että niille koituisi automaattisia seuraamuksia maksuviivästyksen johdosta.

31 Sen lisäksi, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 6 kohdassa vain edellytetään, että ”sopimuksessa määrättyä” maksuaikaa noudatetaan, kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 ja 4 kohdasta ei näet Italian tasavallan mukaan ilmene, että viranomaisten on maksettava velkansa siinä säädetyssä määräajassa. Ilmaisu ”maksuaika” ei sen mukaan koske mainitun direktiivin merkityksellisissä säännöksissä määräaikaa, jonka kuluessa viranomaisten on todellisuudessa suoritettava tällaiset velat.

32 Italian tasavalta väittää toiseksi, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 kohdassa vain vahvistetaan maksuaikojen alkamisajankohdat kaupallisten toimien yhteydessä. Kyseisessä säännöksessä oleva viittaus tosiasiallisiin olosuhteisiin, joita ovat laskun vastaanottaminen, tavaroiden vastaanottaminen, palvelujen suorittaminen taikka tavaroiden hyväksyminen tai tarkistus, ei merkitse sitä, että jäsenvaltion olisi huolehdittava konkreettisesti mainittujen maksuaikojen noudattamisesta.

33 Kolmanneksi sellaisen täsmällisen eräpäivän puuttuminen, jolloin direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa asetettu velvoite on pantava täytäntöön, osoittaa Italian tasavallan mukaan, että kyseisessä direktiivissä ei aseteta maksuaikojen noudattamisen osalta kyseessä olevalle jäsenvaltiolle tulosta koskevia velvollisuuksia vaan enintään keinoa koskevia velvollisuuksia, ja näiden velvollisuuksien noudattamatta jättäminen voidaan todeta vain, jos kyseisen jäsenvaltion tilanne poikkeaa huomattavasti mainitussa direktiivissä suositellusta tilanteesta. Nyt käsiteltävässä asiassa komissiolle toimitetut tiedot osoittavat kuitenkin yhtäältä, että viranomaisten kaupallisten velkojen maksuviivästykset ovat lyhentyneet huomattavasti ja jatkuvasti, ja toisaalta erityisesti kansallisessa terveydenhuollossa toimivien viranomaisten osalta, että viivästys on vähäinen ja se ylittää vain muutamalla päivällä saman direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetyn maksuajan.

34 Italian tasavalta väittää neljänneksi, ettei sen voida katsoa olevan vastuussa siitä, että viranomaiset ovat ylittäneet maksuajat. Sen mukaan silloin, kun jäsenvaltion elin toimii yhdenvertaisesti yksityisen toimijan kanssa, kyseinen elin vastaa yksinomaan kansallisissa tuomioistuimissa unionin oikeuden mahdollisesta rikkomisesta samalla tavoin kuin yksityinen toimija. Jäsenvaltiot voivat näin ollen unionin oikeuden noudattamisesta huolehtimiseksi puuttua asiaan yksinomaan välillisesti panemalla asianmukaisesti täytäntöön ne säännökset, joita näiden viranomaisten on noudatettava, ja määräämällä seuraamuksia näiden säännösten noudattamatta jättämisestä. Italian tasavalta on omien sanojensa mukaan kuitenkin noudattanut direktiivissä 2011/7 asetettuja velvoitteita, kun se on säätänyt maksuajoista, jotka eivät ylitä mainitussa direktiivissä säädettyjä maksuaikoja, sekä viivästyskorkojen maksamisesta ja aiheutuneita perintäkuluja koskevasta korvauksesta.

35 Vaikka direktiivissä 2011/7 Italian tasavalta velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että viranomaiset todella noudattavat maksuaikoja kaupallisten toimiensa yhteydessä, Italian tasavalta väittää joka tapauksessa, että se on vastuussa yksinomaan kyseisen direktiivin vakavista, jatkuvista ja järjestelmällisistä rikkomisista, jotka voivat osoittaa, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta on loukattu.

36 Italian tasavalta väittää lopuksi 16.2.2017 annetun tuomion IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121) osalta, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt siinä sääntelyjärjestelmän, jonka johdosta viranomaiset voivat maksaa velkansa järjestelmällisesti myöhässä velkojille, jotka eivät ole luopuneet viivästyskoroista ja perintäkuluja koskevasta korvauksesta. Jos kuitenkin olisi komission väittämin tavoin katsottava, että viranomaisten todelliset maksuviivästykset merkitsevät kyseessä olevan jäsenvaltion syyksi luettavaa direktiivin 2011/7 rikkomista, unionin tuomioistuin olisi väistämättä todennut, että tämänkaltainen sääntelyjärjestelmä on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, koska siinä sallittiin viranomaisten kaupallisten velkojen järjestelmällinen maksaminen myöhässä.

Italian tasavalta päättelee tästä yhtäältä, että direktiivillä 2011/7 velkojille tosiasiallisesti taattu oikeus koskee ainoastaan siinä edellytettyjä viivästyskorkoja, ja toisaalta, että kyseisen direktiivin tavoitteeseen, joka on maksuviivästysten torjuminen, ”pyritään vain välillisesti”.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

37 Komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut siitä, että sen viranomaiset noudattavat 30 tai 60 kalenteripäivän pituisia määräaikoja, joita sovelletaan maksuihin, jotka niiden on suoritettava korvauksena kaupallisista toimistaan yritysten kanssa.

38 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kaupallisissa toimissa, joissa velallinen on viranomainen, maksuaika ei ylitä 30:tä kalenteripäivää kyseisessä alakohdassa luetelluista tosiasiallisista olosuhteista lukien. Mainitun direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pidentää kyseistä määräaikaa enintään 60 kalenteripäivään siinä tarkoitettujen viranomaisten ja julkisten tahojen osalta.

39 Siltä osin kuin ensimmäiseksi on kyse mainittujen säännösten tulkinnasta, on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2019, UNESA ym., C-105/18–C-113/18, EU:C:2019:935, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 kohdan sanamuodosta on ensinnäkin todettava, että siitä ja erityisesti virkkeen osasta ”jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kaupallisissa toimissa, joissa velallinen on viranomainen – – maksuaika ei ylitä mitään seuraavassa mainituista määräajoista” seuraa, että kyseisellä säännöksellä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus koskee sitä, että niiden viranomaiset todella noudattavat siinä säädettyjä maksuaikoja.

41 Tältä osin on huomattava, että mainittu säännös on laadittu käyttäen yhtä pakottavaa sanamuotoa kuin on käytetty kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa, joka koskee lakisääteisten viivästyskorkojen maksamista. Tästä seuraa, että mainituissa säännöksissä jäsenvaltioille asetetaan velvoitteita, jotka eivät ole vaihtoehtoisia vaan täydentäviä.

42 Tätä sanamuodon mukaista tulkintaa tukee toiseksi se asiayhteys, johon direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohta kuuluvat.

43 On siis huomautettava, että kyseisen direktiivin 3 artikla, joka koskee yritysten välisiä kaupallisia toimia, on laadittu selvästi eri tavalla kuin sen 4 artikla, joka koskee yritysten ja viranomaisten välisiä kaupallisia toimia. Näissä kummassakin artiklassa tosin säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että velkojalla on oikeus saada korkoa maksun viivästyessä. Maksuaikojen noudattamisen osalta on sitä vastoin todettava, että kun mainitun direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa asetetaan täsmällinen velvollisuus, joka on palautettu mieleen tämän tuomion 40 kohdassa, saman direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään ainoastaan velkojan oikeudesta korkoon näiden määräaikojen ylittyessä.

44 Tätä arviointia tukee direktiivin 2011/7 ja sitä edeltäneen direktiivin 2000/35 vertailu. Ensin mainitun direktiivin 4 artiklassa, joka koskee yritysten ja viranomaisten välisiä kaupallisia toimia, säädetään näet nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että maksuaika ei ylitä 30:tä päivää tai tietyissä tapauksissa enintään 60:tä päivää, kun taas jälkimmäisessä direktiivissä ei ole mitään tämänluonteista säännöstä ja sen 3 artiklassa ainoastaan vahvistetaan viivästyskorkojen maksamista koskeva velvollisuus, joka on ilmaistu nykyään direktiivin 2011/7 3 artiklassa, eikä siinä eroteta tilannetta, jossa velallinen on viranomainen.

45 Direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan sanamuodon ja asiayhteyden mukainen tulkinta saa kolmanneksi tukea direktiivin tavoitteista. Mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan näet kyseisen direktiivin tavoitteena on torjua kaupallisissa toimissa tapahtuvia maksuviivästyksiä, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja edistää näin yritysten ja erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä.

46 Direktiivin 2011/7 johdanto-osan 3, 9 ja 23 perustelukappaleesta, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee tältä osin, että viranomaisten, jotka suorittavat yrityksille huomattavia määriä maksuja, tulolähteet ovat varmempia, ennustettavampia ja jatkuvampia kuin yrityksillä, ne voivat saada rahoitusta edullisemmilla ehdoilla kuin yritykset ja niiden tavoitteiden saavuttaminen ei ole samassa määrin sidoksissa vakaiden kauppasuhteiden rakentamiseen kuin yrityksillä. Kyseisten viranomaisten maksuviivästykset aiheuttavat kuitenkin näille yrityksille perusteettomia kustannuksia heikentämällä niiden maksuvalmiutta ja tekemällä niiden varainhoidosta monimutkaisempaa. Nämä maksuviivästykset vaikuttavat myös yritysten kilpailukykyyn ja kannattavuuteen, koska yritysten on maksuviivästysten takia hankittava ulkoista rahoitusta.

47 Tällaiset näkökohdat, jotka liittyvät suureen määrään kaupallisia toimia, joissa viranomaiset ovat yritysten velallisia, sekä yrityksille viranomaisten maksuviivästyksistä aiheutuviin kustannuksiin ja vaikeuksiin, osoittavat, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut asettaa jäsenvaltioille tiukempia velvoitteita yritysten ja viranomaisten välisten kaupallisten toimien osalta, ja edellyttävät, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkitaan siten, että niissä velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että mainitut viranomaiset suorittavat maksut korvauksena kaupallisista toimista yritysten kanssa näissä säännöksissä säädettyjä määräaikoja noudattaen.

48 Edellä esitetystä seuraa, ettei voida hyväksyä Italian tasavallan tulkintaa, jonka mukaan direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan yksinomaan velvollisuus huolehtia siitä, että kaupallisiin toimiin, joihin osallistuu viranomaisia, sovellettavat lakiin ja sopimukseen perustuvat maksuajat ovat kyseisten säännösten mukaisia, ja säätää, jos näitä määräaikoja ei noudateta, velkojalla, joka on täyttänyt sopimukseen ja lakiin perustuvat velvoitteensa, olevasta oikeudesta saada lakisääteisiä viivästyskorkoja, mutta siinä ei aseteta velvollisuutta huolehtia siitä, että kyseiset viranomaiset todella noudattavat näitä määräaikoja.

49 Tällaiseen päätelmään ei vaikuta mitenkään 16.2.2017 annettu tuomio IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), johon Italian tasavalta vetoaa.

50 Aluksi on näet muistutettava, että kyseinen tuomio, joka koskee rajoitetun ajan voimassa olevaa ”tavarantoimittajien saatavien maksamiseen liittyvä[ä] poikkeuksellis[ta kansallista] rahoitusjärjestelmä[ä]”, jolla pyritään vastaamaan talouskriisistä johtuviin viranomaisten kasaantuviin maksuviivästyksiin, ei koske direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan vaan lähinnä kyseisen direktiivin kohtuuttomia sopimusehtoja ja sopimattomia menettelyjä koskevan 7 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkintaa viivästyskorkojen osalta.

51 Tämän jälkeen on todettava, että kun unionin tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 31 ja 36 kohdassa, että sen, että viranomaisen velkoja luopuu viivästyskorosta ja perintäkuluja koskevasta korvauksesta, pitää direktiivin 2011/7 noudattamiseksi olla vapaaehtoista ja sen vastikkeena on lisäksi oltava myös saatavan pääoman ”välitön” maksaminen, se toi esiin – kuten komissio on todennut –, että jäsenvaltioiden on annettava kyseisen direktiivin yhteydessä ratkaiseva merkitys tällaisten summien tosiasialliselle ja nopealle maksamiselle.

52 Toisin kuin Italian tasavalta väittää, tästä samasta tuomiosta ei voida päätellä, että unionin tuomioistuin olisi hyväksynyt viranomaisten kaupallisten velkojen maksamisen järjestelmällisesti myöhässä velkojille, jotka eivät ole luopuneet viivästyskorosta ja perintäkuluja koskevasta korvauksesta.

53 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että niissä velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että niiden viranomaiset todella noudattavat niissä säädettyjä maksuaikoja.

54 Toiseksi on määritettävä tämän tuomion 34 kohdassa mainitun Italian tasavallan argumentaation kannalta, voiko se, että viranomaiset ylittävät tällaiset maksuajat, merkitä SEUT 258 artiklassa tarkoitettua kyseessä oleville jäsenvaltioille kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä.

55 Tältä osin on muistutettava, että jäsenvaltion voidaan lähtökohtaisesti todeta SEUT 258 artiklan nojalla jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan riippumatta siitä, mikä tämän valtion elin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, ja vaikka kyseessä on perustuslakien nojalla riippumaton elin (tuomio 5.5.1970, komissio v. Belgia, 77/69, EU:C:1970:34, 15 kohta; tuomio 12.3.2009, komissio v. Portugali, C-458/07, ei julkaistu, EU:C:2009:147, 20 kohta ja tuomio 4.10.2018, komissio v. Ranska (Pidätys irtaimen omaisuuden tuotosta), C-416/17, EU:C:2018:811, 107 kohta).

56 Nyt käsiteltävässä asiassa Italian tasavalta ei kiistä sitä, että komission väittämät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset koskevat sen direktiivin 2011/7 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia. Kyseisessä säännöksessä viitataan viranomaisten käsitteen määrittelemiseksi etenkin direktiivin 2004/18 1 artiklan 9 kohdassa esitettyyn hankintaviranomaisen käsitteen määritelmään, ja kyseinen viittaus on tehty unionin lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi, kuten direktiivin 2011/7 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan.

57 On huomautettava, että jos hyväksyttäisiin Italian tasavallan väite, jonka mukaan viranomaiset eivät voi aiheuttaa sen jäsenvaltion vastuuta, johon ne kuuluvat, kun ne toimivat kaupallisen toimen yhteydessä julkiseen valtaan kuuluvien oikeuksiensa ulkopuolella, direktiivi 2011/7 ja erityisesti sen 4 artiklan 3 ja 4 kohta – joissa nimenomaisesti asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia siitä, että niissä säädettyjä maksuaikoja todella noudatetaan kaupallisissa toimissa, joissa velallinen on viranomainen – menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa.

58 Kolmanneksi on huomautettava komission väittämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen paikkansapitävyydestä direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan valossa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (tuomio 18.10.2018, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-669/16, EU:C:2018:844, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) eli tässä tapauksessa 16.4.2017.

59 Tältä osin Italian tasavallan komissiolle toimittamasta viimeisestä kahden kuukauden välein laaditusta kertomuksesta eli 5.12.2016 laaditusta kertomuksesta ilmenee, että viranomaisten keskimääräinen maksuaika vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla oli 50 päivää (47 päivää, kun otetaan huomioon tietojen painotettu keskiarvo); kyseiset tiedot on laskettu yli 22 000 viranomaisen toteuttamien kaupallisten toimien perusteella, ja ne koskevat noin 13:a miljoonaa viranomaisten vastaanottamaa laskua.

60 Italian tasavalta on lisäksi todennut perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa ja sen liitteissä, että koko vuoden 2016 osalta keskimääräiset maksuajat olivat 41 päivää kansalliseen terveydenhuoltojärjestelmään kuulumattomien viranomaisten osalta ja 67 päivää siihen kuuluvien viranomaisten osalta, ja nämä tiedot on saatu kaikkien viranomaisten saman vuoden osalta vastaanottamien laskujen (yli 27 miljoonaa) perusteella.

61 Italian tasavallan väitteestä, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava keskimääräisen viivästysajan eikä keskimääräisen maksuajan perusteella, on riittävää todeta, että edellä olevassa kohdassa mainituista perusteltuun lausuntoon annetusta vastauksesta ja sen liitteistä ilmenee

joka tapauksessa, että vuonna 2016 keskimääräiset viivästysajat olivat 10 päivää kansalliseen terveydenhuoltojärjestelmään kuulumattomien viranomaisten osalta ja 8 päivää siihen kuuluvien viranomaisten osalta.

62 Kun nämä tiedot yhdistetään niihin tietoihin, jotka Italian tasavalta on toimittanut oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittamisen jälkeen ja jotka koskevat yhtäjaksoista ajanjaksoa, ne osoittavat, että keskimääräinen aika, jossa Italian viranomaiset ovat kokonaisuutena tarkastellen suorittaneet maksut korvauksena kaupallisista toimistaan, on ylittänyt direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetyt maksuajat.

63 Tältä osin on korostettava, että Italian tasavalta ei kiistä sitä, että sen viranomaiset ovat kokonaisuutena tarkasteltuna ylittäneet keskimäärin nämä maksuajat, eikä se väitä, että jos näitä tietoja olisi arvioitu muilla tavoin, olisi ollut mahdollista todeta, että mainittuja maksuaikoja on noudatettu. Se korostaa kuitenkin yhtäältä, että useilla vuodesta 2013 lähtien toteutetuilla toimenpiteillä on myötävaikutettu näiden maksuviivästysten asteittaiseen lyhenemiseen, ja toisaalta, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan todeta vain silloin, kun on kyse direktiivin 2011/7 4 artiklassa asetettujen velvoitteiden vakavasta, jatkuvasta ja järjestelmällisestä laiminlyömisestä, mistä ei ole ollut kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

64 Tällaiset seikat eivät voi kuitenkaan johtaa siihen, ettei kyseisen jäsenvaltion voida katsoa jättäneen noudattamatta direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. analogisesti tuomio 4.3.2010, komissio v. Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, 77 ja 78 kohta). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on luonteeltaan objektiivinen, ja tästä seuraa, että jäsenvaltion on katsottava jättäneen noudattamatta sille unionin oikeudessa asetettuja velvoitteita siitä riippumatta, missä laajuudessa ja miten usein seikat, joista sitä syytetään, ovat tapahtuneet (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2003, komissio v. Tanska, C-226/01, EU:C:2003:60, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Näin ollen se seikka – olettaen, että se näytetään toteen –, että direktiivin 2011/7 piiriin kuuluvissa kaupallisissa toimissa tapahtuvia viranomaisten maksuviivästyksiä koskeva tilanne on parantumassa, ei voi estää sitä, että unionin tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan (ks. analogisesti tuomio 24.10.2019, komissio v. Ranska (Typpidioksidin raja-arvojen ylittäminen), C-636/18, EU:C:2019:900, 49 kohta).

66 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2011/7 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut siitä, että sen viranomaiset todella noudattavat kyseisissä säännöksissä vahvistettuja maksuaikoja.

Oikeudenkäyntikulut

67 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut siitä, että sen viranomaiset todella noudattavat kyseisissä säännöksissä vahvistettuja maksuaikoja.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset