

Υπόθεση C-299/19

Περίληψη της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σύμφωνα με το άρθρο 98, παράγραφος 1 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

11 Απριλίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale ordinario di Torino (πρωτοδικείο Τορίνο, Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

9 Μαρτίου 2019

Ενάγουσα:

Techbau SpA

Εναγόμενη:

Azienda Sanitaria Locale AL

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Αγωγή εταιρίας κατά τοπικής υγειονομικής αρχής (δημόσιας αρχής) με αίτημα την καταβολή των οφειλόμενων τόκων υπερημερίας με βάση το επιτόκιο που ορίζεται στην εθνική νομοθεσία για τις καθυστερήσεις πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές (νομοθετικό διάταγμα 231/2002 ή, επικουρικός, κατά χρόνον εφαρμοστέος κώδικας περί δημοσίων συμβάσεων), η οποία, κατά την εν λόγω δημόσια αρχή, δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση διότι η σύμβαση με την ενδιαφερόμενη εταιρία συνιστά δημόσια σύμβαση εκτέλεσης έργου.

Αντικείμενο και νομικό πλαίσιο της αποφάσεως περί παραπομπής

Η προδικαστική παραπομπή δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ αφορά την πιθανή ασυμβατότητα του νομοθετικού διατάγματος 231/2002, ιδίως του άρθρου 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, με την οδηγία 2000/35/ΕΚ, ιδίως το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, κατά το μέτρο που το εν λόγω διάταγμα αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του τη σύμβαση δημοσίου έργου κατά την έννοια της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ.

Προδικαστικό ερώτημα

Αντιβαίνει στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/35/EK εθνική νομοθετική ρύθμιση όπως το άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 231 της 9.10.2002, το οποίο αποκλείει από την έννοια της «εμπορικής συναλλαγής» – νοούμενης ως σύμβαση η οποία «οδηγεί, αποκλειστικώς ή κυρίως, στην παράδοση αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής» – και κατά συνέπεια από το πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης ρύθμισης τη σύμβαση έργου, ανεξαρτήτως του αν αυτό είναι δημόσιο ή ιδιωτικό, και ειδικώς τη σύμβαση δημοσίου έργου κατά την έννοια της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ;

Προβαλλόμενες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου

Οδηγία 2000/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, ιδίως άρθρο 2.

Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, ιδίως άρθρο 1.

Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, ιδίως αιτιολογική σκέψη 11.

Προβαλλόμενες εθνικές διατάξεις

Νομοθετικό διάταγμα 231 της 9ης Οκτωβρίου 2002 με τίτλο: «Εφαρμογή της οδηγίας 2000/35/EK για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές» [Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali], ιδίως άρθρα 1 και 2.

Νομοθετικό διάταγμα 192 της 9ης Νοεμβρίου 2012, με τίτλο: «Τροποποίηση του νομοθετικού διατάγματος 231 της 9 Οκτωβρίου 2002 για την πλήρη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της οδηγίας 2011/7/ΕΕ σχετικά με την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές, σύμφωνα με το άρθρο 10, εδάφιο 1, του νόμου 180 της 11ης Νοεμβρίου 2011» [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], ιδίως άρθρο 1.

Νομοθετικό διάταγμα 163 της 12ης Απριλίου 2006 με τίτλο «Κώδικας δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών για την εφαρμογή των οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK» [Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE].

Νόμος 161 της 30ής Οκτωβρίου 2014 με τίτλο «Διατάξεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Ευρωπαϊκός Νόμος 2013-bis» [Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis], ιδίως άρθρο 24.

Συνοπτική παράθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας

- 1 Μεταξύ της Azienda Sanitaria Locale di Alessandria (τοπικής υγειονομικής αρχής της Alessandria, στο εξής: ASL) και της Techbau S.p.A. (στο εξής: Techbau) συνήφθη, στις 29.4.2010, σύμβαση έργου συνολικού ύψους 7 487 719,49 ευρώ. Αντικείμενο της σύμβασης είναι η παράδοση «με το κλειδί στο χέρι» ενός αποτελούμενου από προκατασκευασμένα μέρη χειρουργικού τμήματος για το νοσοκομείο Santo Spirito di Casale Monferrato. Κατά την ειδική συγγραφή υποχρεώσεων, η παροχή που βαρύνει την επιχείρηση συνίσταται στα εξής: παράδοση χειρουργικού τμήματος που αποτελείται από έξι αίθουσες χειρουργείων, κατασκευή της φέρουσας δομής, σχέδια καταρτιζόμενα με βάση τις τεχνικές προδιαγραφές που καθορίζονται στη συγγραφή υποχρεώσεων καθώς και εκτέλεση όλων των απαραίτητων για τη λειτουργικότητα του παραδοτέου χειρουργικού τμήματος κατασκευαστικών έργων και εγκαταστάσεων.
- 2 Η ASL κατέβαλε το αντίτιμο της σύμβασης αλλά με σοβαρή καθυστέρηση σε σχέση με τις προθεσμίες που καθορίζονται στην ειδική συγγραφή υποχρεώσεων. Η εταιρία Techbau υπολόγισε τους τόκους υπερημερίας που θεωρούσε ότι της οφείλονται σε 197 008,65 ευρώ και κινήθηκε δικαστικά για την καταβολή του εν λόγω ποσού.
- 3 Η Techbau ζητεί να υποχρεωθεί η ASL σε καταβολή τόκων υπερημερίας με το επιτόκιο που προβλέπεται στο νομοθετικό διάταγμα 231/2002, υπολογιζόμενων ποσοτικώς επί του προαναφερθέντος ποσού και, επικουρικώς, να υποχρεωθεί, σύμφωνα με τον κώδικα δημοσίων συμβάσεων που έχει κατά χρόνον εφαρμογή (ήτοι το νομοθετικό διάταγμα 163/2006), σε καταβολή τόκων υπερημερίας ύψους 93 452,31 ευρώ.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων στην κύρια δίκη

- 4 Η ASL υποστηρίζει ότι η σύμβαση με την Techbau συνιστά δημόσια σύμβαση εκτέλεσης έργου και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος 231/2002.
- 5 Η εταιρία Techbau αντιθέτως υποστηρίζει ότι, με βάση το υπερισχύον τμήμα της παροχής (η συμφωνηθείσα αμοιβή αντιστοιχεί κατά ποσοστό 73 % σε προμήθειες και 27 % σε υπηρεσίες), η δημόσια σύμβαση θα πρέπει να χαρακτηριστεί στο σύνολό της ως σύμβαση παροχής υπηρεσιών και προμήθειας, οπότε εφαρμοστέο είναι σαφώς το νομοθετικό διάταγμα 231/2002.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 6 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι η ASL δεν αμφισβήτησε ειδικώς τις καθυστερήσεις πληρωμών για τις οποίες παραπονείται η Techbau.
- 7 Όσον αφορά τη φύση της σύμβασης μεταξύ των μερών, κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, πρόκειται για σύμβαση έργου και, στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει σε πάγια εθνική νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, κατά την οποία υφίσταται σύμβαση έργου σε περίπτωση που πραγματικό και κύριο αντικείμενο της σύμβασης είναι η εκτέλεση ενός ενιαίου έργου και η παροχή των υλικών δεν αποτελεί παρά ένα στοιχείο στο πλαίσιο της εκτέλεσης του έργου.
- 8 Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι, βάσει της εξέτασης της ειδικής συγγραφής υποχρεώσεων που επισυνάπτεται στη σύμβαση, η ASL ζήτησε ουσιαστικές και συγκεκριμένες τροποποιήσεις του έργου, κάτι το οποίο συνιστά σαφή ένδειξη ότι πρόκειται περί σύμβασης έργου.
- 9 Συνεπώς, το νομοθετικό διάταγμα 231/2002 θα είχε εφαρμογή στην επίμαχη σύμβαση.
- 10 Το νομοθετικό διάταγμα 231/2002, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, μεταφέρει την οδηγία 2000/35/EK στην ιταλική έννομη τάξη.
- 11 Η αντιδικία αφορά την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του προπαρατιθέμενου διατάγματος, ιδίως όσον αφορά το αντικείμενο της σύμβασης.
- 12 Το πεδίο εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος 231/2002 αφορά «κάθε πληρωμή που πραγματοποιείται ως αντιπαροχή σε εμπορική συναλλαγή» (άρθρο 1, εδάφιο 1), στο πλαίσιο δε αυτό ως «εμπορικές συναλλαγές» νοούνται «οι συμβάσεις, ανεξαρτήτως της ονομασίας τους, μεταξύ επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών, οι οποίες οδηγούν, αποκλειστικώς ή κυρίως, στην παράδοση αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής» (άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α).
- 13 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται σε κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες έχουν διατυπώσει διάφοροι εθνικοί φορείς (Εθνική Αρχή Δημοσίων Έργων [Autorità garante per i Lavori pubblici], Εθνική Αρχή καταπολέμησης της Διαφθοράς [Autorità Nazionale Anti Corruzione], νομολογία), κατά τις οποίες το νομοθετικό διάταγμα 231/2002 δεν δύναται να εφαρμοστεί στη σύμβαση έργου (ανεξαρτήτως του εάν πρόκειται για δημόσιο ή ιδιωτικό έργο), τονίζοντας όμως τη διαφωνία του προς αυτές.
- 14 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η άποψη αυτή δεν ευσταθεί διότι με αυτήν επιδιώκεται να εξαχθεί η έννοια της «παράδοσης αγαθών ή παροχής υπηρεσιών», για τους σκοπούς του καθορισμού του πεδίου εφαρμογής του νομοθετικού διατάγματος 231/2002, αποκλειστικά από κανόνα του εσωτερικού δικαίου και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ότι το νομοθετικό διάταγμα 231/2002, καθόσον

αποσκοπεί στη μεταφορά της οδηγίας 2000/35/EK στην ιταλική έννομη τάξη, πρέπει να ερμηνεύεται με βάση την έννοια που έχει ο όρος «παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών» στην έννομη τάξη της Ένωσης.

- 15 Για τον σκοπό αυτό, το αιτούν δικαστήριο αναλύει την οδηγία 2000/35/EK και διαπιστώνει ότι η έννοια της «παροχής υπηρεσιών» θα πρέπει να λάβει αυτοτελή ερμηνεία η οποία θα αφορά ειδικώς την οδηγία και θα συνάδει με το δίκαιο της ΕΕ, με σκοπό να προσδιοριστεί κατά πόσον εμπίπτει στην έννοια αυτή η σύμβαση έργου.
- 16 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, προκειμένου να καθοριστεί η έννοια της δημόσιας αρχής, η ως άνω οδηγία, στο άρθρο 2, παράγραφος [1], αναφέρεται σε άλλες οδηγίες, ιδίως στην οδηγία 93/37/ΕΟΚ, η οποία αφορά ειδικώς τις συμβάσεις δημοσίων έργων.
- 17 Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, είναι σαφές ότι δεν θα υπήρχε λόγος να υιοθετηθεί η έννοια της αναθέτουσας αρχής που περιέχεται στην οδηγία 93/37/ΕΟΚ σε περίπτωση που η σύμβαση έργου (ή δημοσίου έργου) ουδόλως σχετιζόταν με την έννοια της εμπορικής συναλλαγής, η οποία εστιάζει στην «παράδοση αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών», και, συνεπώς, με τους κανόνες για τις καθυστερήσεις πληρωμών.
- 18 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται επίσης στην οδηγία 77/388/ΕΟΚ, το άρθρο 2 της οποίας ορίζει ότι στον φόρο προστιθεμένης αξίας υπόκεινται «οι παραδόσεις αγαθών και οι παροχές υπηρεσιών» και στην οδηγία 2006/112/EK, επισημαίνοντας ότι δεν έχει αμφισβητηθεί ποτέ ότι η σύμβαση έργου εμπίπτει και αυτή στο πεδίο εφαρμογής του ΦΠΑ, προφανώς ως παροχή υπηρεσιών.
- 19 Τα συγκεκριμένα επιχειρήματα, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, οδηγούν στο να θεωρηθεί εύλογη μια ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/35/EK υπό την έννοια ότι ο όρος «παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών» περιλαμβάνει επίσης τη σύμβαση έργου, ανεξαρτήτως εάν πρόκειται για δημόσιο ή ιδιωτικό έργο, και ειδικότερα τη σύμβαση δημοσίου έργου κατά την έννοια της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ.
- 20 Το αιτούν δικαστήριο εξετάζει επίσης την οδηγία 2011/7/EK, ιδίως την αιτιολογική σκέψη 11, και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η οδηγία αυτή επιβεβαιώνει το πεδίο εφαρμογής των κανόνων κατά των καθυστερήσεων πληρωμών, υπό την έννοια ότι το εν λόγω πεδίο συμπεριλαμβάνει επίσης ρητώς ζητήματα τα οποία, αν και εμπίπτουν στην έννοια της «παράδοσης αγαθών και της παροχής υπηρεσιών», δύνανται να έχουν εξαιρεθεί, εκ μέρους των κρατών μελών, από την εθνική νομοθεσία.
- 21 Στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι η ιταλική νομοθεσία περί μεταφοράς της οδηγίας 2000/35/EK στο εθνικό δίκαιο (ήτοι το νομοθετικό διάταγμα 192/2012) δεν συμπεριλαμβάνει με σαφήνεια τη δημόσια σύμβαση εκτέλεσης έργου στο πεδίο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου για τις καθυστερήσεις πληρωμών, η νομοθεσία αυτή δεν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης.

- 22 Κατόπιν κινήσεως διαδικασίας επί παραβάσει κατά της Ιταλίας (ΕΕ PILOT/5216/13/ENTR), το ιταλικό κράτος συμμορφώθηκε θεσπίζοντας τον νόμο 161 της 30.10.2014 (ιδίως άρθρο 24), που προβαίνει σε αυθεντική ερμηνεία του άρθρου 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 231/2002· συνάγεται δε εξ αυτού ότι δεν αμφισβητείται πλέον ότι η δημόσια σύμβαση εκτέλεσης έργου ή η σύμβαση δημοσίου έργου εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των προερχόμενων από το κοινοτικό δίκαιο κανόνων σχετικά με τις καθυστερήσεις πληρωμών.
- 23 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, δεδομένου ότι ο νόμος 161/14 ερμηνεύει το άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 31/2002, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1, εδάφιο 1, στοιχείο β, του νομοθετικού διατάγματος 192/2012, και δεδομένου ότι ο εν λόγω νόμος δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη και ρητή μεταβατική διάταξη η οποία να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του στις συμβάσεις οι οποίες συνήφθησαν πριν από την έναρξη ισχύος του τελευταίου αυτού νόμου που αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας, δεν είναι σαφές εάν το άρθρο 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 231/2002 έχει εφαρμογή στις συμβάσεις δημοσίων έργων που συνήφθησαν πριν από την 1.1.2013 (ή μόνο σε συμβάσεις που συνήφθησαν μετά την έναρξη ισχύος του νομοθετικού διατάγματος 192/2012, ήτοι μετά την 1.1.2013).
- 24 Με βάση τα ανωτέρω, το αιτούν δικαστήριο, για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, του νομοθετικού διατάγματος 231/2002 κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης, θεωρεί απαραίτητο να καθοριστεί εάν η έννοια της εμπορικής συναλλαγής που προβλέπεται στην οδηγία 2000/35/ΕΚ περιλαμβάνει τη σύμβαση έργου, ανεξαρτήτως του εάν αυτό είναι δημόσιο ή ιδιωτικό, και συγκεκριμένα την κατά την οδηγία 93/37/ΕΟΚ σύμβαση δημοσίου έργου.