



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

18 ноември 2020 година \*

„Преюдициално запитване — Борба със забавяне на плащане по търговските сделки — Директива 2000/35/ЕО — Понятие „търговска сделка“ — Понятия „доставка на стоки“ и „предоставяне на услуги“ — Член 1 и член 2, точка 1, първа алинея — Обществена поръчка за строителство“

По дело C-299/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale ordinario di Torino (Районен съд, Торино, Италия) с акт от 9 март 2019 г., постъпил в Съда на 11 април 2019 г., в рамките на производство по дело

**Techbau SpA**

срещу

**Azienda Sanitaria Locale AL**

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: N. Piçarra (докладчик), председател на състава, S. Rodin и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Azienda Sanitaria Locale AL, от C. Castellotti, avvocato,
- за Европейската комисия, от R. Tricot, G. Gattinara и K. Mifsud-Bonnici, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

\* Език на производството: италиански.

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 1 от Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки (ОВ L 200, 2000 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 226).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Techbau SpA и Azienda Sanitaria Locale AL (публичен орган, на който е възложено общественото здравеопазване на Александрия, Италия) (наричан по-нататък „ASL“) по повод плащането на мораторни лихви върху сума, дължима за изпълнението на поръчка с предмет изграждане на операционен блок в болница.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

##### *Директива 2000/35*

- 3 Директива 2000/35 е отменена и заменена с Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки (ОВ L 48, 2011 г., стр. 1), считано от 16 март 2013 г.
- 4 Съображения 7, 9, 10, 13, 16, 19, 20 и 22 от Директива 2000/35 гласят:

„(7) Сериозно административно и финансово бреме тежи на предприятията, в частност на малките и средните, поради крайно дългите срокове на плащане и на забавата за плащане. Освен това, тези проблеми представляват една от основните причини за неплатежоспособност, заплашваща оцеляването на предприятията, и водят до загуба на много работни места.

[...]

(9) Съществуващите различия между държавите членки по отношение на правилата и практиките за плащане представляват препятствие за нормалното функциониране на вътрешния пазар.

(10) Ефектът от това е значително ограничаване на търговските сделки между държавите членки. Това е в противоречие с член 14 [ЕО (впоследствие член 26 ДФЕС)], защото е желателно предприемачите да могат да търгуват своите продукти в целия вътрешен пазар при условия, които гарантират, че трансграничните сделки не представляват по-голям риск от продажбите вътре в държава членка. Може да има опасения от изкривяване на конкуренцията, ако коренно различни разпоредби уреждат вътрешните операции, от една страна, и трансграничните, от друга страна.

[...]

(13) Следва да се ограничи обхватът на настоящата директива до плащанията, извършвани като възнаграждение по търговски сделки, и да не се уреждат сделките, извършвани с потребителите, нито лихвите във връзка с други видове плащания, например плащанията, извършвани по силата на законодателството за чековете и полиците, или плащанията, извършвани в рамките на обезщетения за щети, включително тези, извършвани от застрахователните компании.

[...]

- (16) Забавата за плащане представлява нарушение на договора, което е станало финансово привлекателно за длъжниците в повечето държави членки поради ниските лихви за забава и/или бавната процедура на обжалване. Необходими са решителни промени, включително обезщетяване на кредиторите за понесените разходи, за да се обърне тази тенденция и да се направи така че последствията от нарушенията на сроковете на плащане да бъдат такива, че да обезсърчат тази практика.

[...]

- (19) Настоящата директива следва да забрани злоупотребата със свободата на договаряне във вреда на кредиторите. [...]
- (20) Последствията от забава за плащане могат да бъдат възпиращи, само ако се придружават от бързи и ефективни процедури за обжалване за кредитора. В съответствие с принципа за недискриминация, съдържащ се в член 12 [ЕО], такива процедури трябва да са достъпни за всички кредитори, установени в [Европейския съюз].

[...]

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

5 Член 1 от тази директива предвижда:

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

6 Съгласно член 2 от посочената директива, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящата директива:

- 1) „търговски сделки“ е всяка сделка между предприятия или между предприятия и държавни органи, която води до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение;

„държавни органи“ са всеки договарящ орган или ведомство, както са определени от директивите за обществените поръчки [...]

„предприятие“ е всяка организация, участваща в упражняването на независима икономическа или професионална дейност, дори когато тази дейност се упражнява само от едно лице;

[...]“.

7 Член 6, параграфи 1 и 3 от Директива 2000/35, озаглавен „Транспониране“, гласи:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 8 август 2002 г. Те незабавно информират Комисията за това.

[...]

3. При транспонирането на настоящата директива държавите членки могат да изключат:

- а) вземанията, които са предмет на започнала процедура по несъстоятелност на длъжника;
- б) договорите, които са сключени преди 8 август 2002 г. и
- в) исканията за лихви с размер под пет евро“.

#### *Директива 2004/18/ЕО*

8 Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ, L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116), която отменя и заменя, считано от 31 януари 2006 г., Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, 1992 г., стр. 1), с изключение на член 41 от нея, както и директиви 93/36/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за доставки (ОВ L 199, 1993 г., стр. 1) и 93/37/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство (ОВ L 199, 1993 г., стр. 54), на свой ред е отменена и заменена, считано от 18 април 2016 г. с Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65).

9 Член 1 от Директива 2004/18, озаглавен „Определения“, предвижда в параграфи 2, 8 и 9:

„2. а) „Обществени поръчки“ са договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с предмет строителство, снабдяване със стоки или предоставяне на услуги по смисъла на настоящата директива;

б) „Обществени поръчки за строителство“ са обществени поръчки с предмет изпълнение или проектиране и изпълнение на строителни работи, свързани с една от дейностите по смисъла на приложение I, или строеж, или изпълнение на дейности по изграждане, с каквито и да е средства, на строеж в съответствие с изискванията на възлагащия орган. „Строеж“ е резултатът едновременно от наземно и високо строителство, който е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция;

в) „Обществени поръчки за доставки“ са обществени поръчки, различни от тези по буква б), които имат за предмет покупката, отдаването на лизинг, наемането или покупката на изплащане, с или без опцията да се купят продукти.

[...];

г) „Обществени поръчки за услуги“ са обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или доставка, с предмет предоставянето на услуги съгласно приложение II.

[...]

8. [...]

Терминът „икономически оператор“ обхваща еднакво понятията предприемач, снабдител и доставчик на услуги. Той се използва единствено за улеснение.

[...]

9. „Възлагащи органи“ са държавата, регионалните или местни органи, публичноправни органи или асоциации от един или няколко такива органи или един или няколко публичноправни органи.

„Публичноправен орган“ е всеки орган:

- а) създаден със специфичната цел да задоволява нужди от обществен интерес, без да има промишлен или търговски характер;
- б) който има юридическа правосубектност и е
- в) финансиран в по-голямата част от държавата, регионалните или местни органи или други публичноправни органи; или е под управителния надзор на тези органи; или има административен, управителен или надзорен съвет, повече от половината членове на който са назначени от държавата, регионалните или местни органи или от други публичноправни органи;

[...]“.

- 10 В списъка с дейностите, посочени в член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18, съдържащ се в приложение I към нея, са посочени по-специално строеж на сгради или гражданско строителство.

#### *Директива 2011/7*

- 11 Член 12, параграф 1 от Директива 2011/7 изисква държавите членки да транспонират Директивата най-късно до 16 март 2013 г., а параграф 4 от същия член предоставя на държавите членки възможност при транспонирането да изключат договорите, сключени преди тази дата.
- 12 Съгласно член 13, първа алинея от Директивата:

„Директива [2000/35] се отменя, считано от 16 март 2013 г., без да се засягат задълженията на държавите членки относно срока за транспонирането ѝ в националното право и прилагането ѝ. При все това тя остава приложима към договорите, сключени преди посочената дата, за които настоящата директива не се прилага съгласно член 12, параграф 4“.

#### *Италианското право*

##### *Законодателен декрет № 231*

- 13 Decreto legislativo n. 231 — Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (Законодателен декрет № 231/2002 за прилагане на Директива 2000/35/ЕО относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки) от 9 октомври 2002 г. (GURI, бр. 249 от 23 октомври 2002 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 231“) транспонира Директива 2000/35 в италианския правен ред.

14 Член 1 от този законодателен декрет предвижда:

„Разпоредбите на настоящия декрет се прилагат за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки“.

15 Член 2, параграф 1 от посочения законодателен декрет, озаглавен „Определения“, предвижда следното:

„За целите на настоящия декрет

а) „търговска сделка“ е всяка сделка, независимо от наименованието ѝ, между предприятия или между предприятия и публичноправни органи, която води изключително или частично до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение;

б) „публичноправни органи“ са държавните администрации, регионите, автономните провинции Тренто и Болцано, публичните териториални образувания и техните агломерации, нестопанските публичноправни организации, всеки друг правен субект, създаден за задоволяване на специфични нужди от обществен интерес, които нямат промишлен или търговски характер и чиято дейност се финансира преобладаващо от държавата, регионите, местните органи, други публичноправни субекти или публичноправни организации, или чието управление подлежи на контрол от тях или чието управление, ръководни или надзорни органи са съставени най-малко наполовина от членове, назначени от последните публичноправни образувания“.

16 Член 11, параграф 1 от посочения законодателен декрет гласи, че разпоредбите му не се прилагат за договори, сключени преди 8 август 2002 г.

#### *Законодателен декрет № 163*

17 Член 3, параграф 3 от Decreto legislativo n. 163 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Законодателен декрет № 163 за създаване на Кодекс на обществените поръчки за строителство, услуги и доставки и за транспониране на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО) от 12 април 2006 г. (редовна притурка към GURI № 100 от 2 май 2006 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 163“) определя понятията „договори“ или „обществени поръчки“ като означаващи „поръчки или договори за концесия с предмет придобиването на услуги или на доставки или извършване на строежи или строителство, обявени от възлагащи органи, организации или субекти“.

#### *Законодателен декрет № 192*

18 Decreto legislativo n. 192 — Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Законодателен декрет № 192 за изменение на Законодателен декрет № 231 от 9 октомври 2002 г. за пълно транспониране на Директива 2011/7/ЕС относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки съгласно член 10, параграф 1 от Закон № 180 от 11 ноември 2011 г.) от 9 ноември 2012 г. (GURI, бр. 267 от 15 ноември 2012 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 192“) транспонира Директива 2011/7 в италианския правен ред.

19 Законодателен декрет № 192 по същество оставя без промяна определението на понятието „търговска сделка“, съдържащо се в член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231 в първоначалната му редакция.

- 20 От друга страна, член 2, параграф 1, буква б) от Законодателен декрет № 231 в текста му, изведен от Законодателен декрет № 192 (наричан по-нататък „измененият Законодателен декрет № 231“), определя понастоящем „публичните органи“ като „администрациите, посочени в член 3, параграф 25 от Законодателен декрет [№ 163], и всяко друго образувание, което осъществява дейност, за която е длъжно да спазва правната уредба, предвидена в Законодателен декрет [№ 163]“.
- 21 Съгласно член 3 от Законодателен декрет № 192 разпоредбите му се прилагат към сделките, сключени след 1 януари 2013 г.

#### *Закон № 161*

- 22 Вследствие на образуването от Европейската комисия на процедура EU PILOT (5216/13/ENTR. 1) срещу Италианската република италианският законодател приема legge n. 161 — Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2013-bis. (Закон № 161 за установяване на разпоредби относно изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Европейския съюз — Европейски закон 2013-bis) от 30 октомври 2014 г. (редовна притурка към GURI, бр. 261 от 10 ноември 2014 г., наричан по-нататък „Закон № 161“).
- 23 Член 24, параграф 1 от този закон предвижда:

„Член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет [№ 231], заменен с член 1, параграф 1, буква б) от Законодателен декрет [№ 192], трябва да се тълкува в смисъл, че посочените търговски сделки включват и договорите, предвидени в член 3, параграф 3 от Законодателен декрет [№ 163]“.

#### **Фактите в главното производство и преюдициалният въпрос**

- 24 На 29 април 2010 г. ASL и Techbau сключват обществена поръчка на стойност 7 487 719 EUR с предмет доставка и оборудване „до ключ“ с помощта на сглобяема модулна система на операционен блок за болничното заведение Ospedale Santo Spirito di Casale Monferrato (болница Санто Спирито в Казале Монферато, Италия). Поръчката обхваща шест операционни зали, снабдени с допълнителни пространства и коридори за връзка, както и изпълнение на всички инженерни строителни работи и съответните инсталации.
- 25 Тъй като техническата спецификация, приложена към договора, предвижда срок за плащане 90 дни след получаването на фактурата, от преюдициално запитване е видно, че ASL е заплатил със значително закъснение определената в договора сума на възнаграждението, поради което Techbau сезира запитващата юрисдикция с иск ASL да бъде осъден да му заплати мораторни лихви в размер на 197 008,65 EUR, изчислени по предвидения в Законодателен декрет № 231 процент.
- 26 ASL оспорва действителността на това задължение, като изтъква, че разглежданата в главното производство поръчка, доколкото представлява договор за изработка с предмет изпълнение на обществено строителство, не попада в обхвата на понятието „търговска сделка“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231 и следователно е изключен от приложното поле на този законодателен декрет.

- 27 В това отношение запитващата юрисдикция приема въз основа на анализ на техническата спецификация, приложена към разглеждания в главното производство договор, че става въпрос за договор за строителство, а не за договор за доставка, тъй като интересът на възлагащия орган от изграждането на строежа е преобладаващ по отношение на неговото обзавеждане.
- 28 Тя посочва, че съгласно италианското право договорът за строителство с предмет реализиране на строеж, доколкото трябва да бъде разграничен от договора с предмет доставка на стоки или предоставяне на услуги, трябва да бъде изключен от обхвата на понятието „търговска сделка“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231 съгласно тълкуването на националната съдебна практика и следователно не попада в приложното поле на този законодателен декрет. Вследствие на това, последиците от забавата за плащане в областта на обществените поръчки за строителство не се уреждат от разпоредбите на Законодателен декрет № 231, а от по-неблагоприятните за кредиторите разпоредби на Законодателен декрет № 163 и нормативните актове, приети за неговото изпълнение.
- 29 Запитващата юрисдикция обаче изразява съмнения относно този подход, доколкото той се свежда до тълкуване на понятията „доставка на стоки“ и „предоставяне на услуги“, съдържащи се в определението на понятието „търговска сделка“ по член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231, без да отчита значението на тези понятия в правния ред на Съюза.
- 30 В този контекст запитващата юрисдикция отбелязва, че безспорно съгласно автентичното тълкуване, дадено в Закон № 161, на член 2, параграф 1, буква а) от изменения Законодателен декрет № 231, съдържащото се в него понятие „търговска сделка“ вече обхваща и поръчките с предмет изпълнението на строежи или строителство, както и проектирането и изпълнението на обществено строителство и инженерни работи. Тя обаче приема, че поради липса на преходни разпоредби, предвидени в Закон № 161, от последния не следва ясно, че това автентично тълкуване е имало за последица включването на договор за изработка с предмет реализацията на обществено строителство, сключен преди влизането в сила на Законодателен декрет № 192 на 1 януари 2013 г. в обхвата на понятието за търговска сделка по смисъла на член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231 и следователно в приложното поле на този декрет.
- 31 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция счита, че за да се произнесе по спора в главното производство, е необходимо да се установи дали понятието „търговска сделка“ по член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35, транспонирана в италианското право с член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № 231, обхваща договор като разглеждания в главното производство.
- 32 При тези обстоятелства Tribunale ordinario di Torino (Районен съд, Торино, Италия) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допуска ли член 2, точка 1 от Директива [2000/35] национална правна уредба като член 2, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет [№ 231], която изключва от понятието „търговска сделка“ — разбирано като поръчка, която „включва изключително или предимно доставка на стоки или услуги срещу заплащане на цена“ — и следователно от приложното си поле — поръчка за възлагане на строителство (*contratto d'appalto d'opera*), независимо дали обществено или частно, и по-специално обществена поръчка за строителство по смисъла на Директива [2004/18]?“.



## По преюдициалния въпрос

33. Поставеният въпрос следва да се разбира като отнасящ се по същество до това дали член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35 трябва да се тълкува в смисъл, че обществена поръчка за строителство представлява търговска сделка по смисъла на тази разпоредба и следователно попада в материалното приложно поле на посочената директива.
34. В това отношение в самото начало следва да се отбележи, че Италианската република се е възползвала от възможността, предоставена на държавите членки с член 12, параграф 4 от Директива 2011/7, при транспонирането на тази директива да изключи сключените преди 16 март 2013 г. договори. Всъщност, както следва от точка 21 от настоящото решение, съгласно член 3 от него Законодателен декрет № 192, който транспонира посочената директива в италианския правен ред, е обявен за приложим към сделките, сключени след 1 януари 2013 г.
35. В случая, тъй като разглежданият в главното производство договор е сключен на 29 април 2010 г., той попада в приложното поле *ratione temporis* на Директива 2000/35, която по силата на член 13 от Директива 2011/7 остава приложима за договорите, сключени преди 16 март 2013 г., освен в хипотезата по член 6, параграф 3, буква б) от Директива 2000/35.
36. Освен това следва да се уточни, че фактите по главното производство се отнасят до късното изпълнение от ASL на задължението за плащане, предвидено в сключения с Techbau договор за изработка с предмет обществено строителство. От акта за преюдициално запитване следва, че този възмезден договор, сключен между ASL в качеството му на възлагащ орган и Techbau в качеството му на изпълнител и следователно икономически оператор, попада в обхвата на понятието „обществена поръчка“, и по-специално на понятието „обществена поръчка за строителство“, посочени в Директива 2004/18. Член 1, параграф 2, букви а) и б) от нея определя тези понятия съответно като „договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с предмет строителство, снабдяване със стоки или предоставяне на услуги по смисъла на [тази] директива“ и като „обществени поръчки с предмет изпълнение или проектиране и изпълнение на строителни работи, свързани с една от дейностите по смисъла на приложение I, или строеж, или изпълнение на дейности по изграждане, с каквито и да е средства, на строеж в съответствие с изискванията на възлагащия орган“.
37. Що се отнася до понятието „търговска сделка“ по смисъла на Директива 2000/35, член 2, точка 1, първа алинея от нея го определя като „всяка сделка между предприятия или между предприятия и държавни органи, която води до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение“, без изрично да споменава обществени поръчки за строителство и в по-общ смисъл, изпълнението на строежи или строителство, без да определя посочените в нея понятия „доставка на стоки“ или „предоставяне на услуги“ (вж. по аналогия във връзка с тълкуването на член 2, точка 1 от Директива 2011/7, решение от 9 юли 2020 г., RL (Директива относно борбата със забавяне на плащане), C-199/19, EU:C:2020:548, т. 27).
38. Тъй като член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35 не съдържа изрично препращане към правото на държавите членки за определяне на нейния смисъл и обхват, тази разпоредба по принцип трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване на цялата територия на Съюза. Подобно тълкуване трябва да се търси, като се вземат предвид едновременно текстът на посочената разпоредба, контекстът, в който тя се вписва, и целите, които тя преследва (вж. по аналогия решение от 9 юли 2020 г., RL (Директива за борба със забавяне на плащанията), C-199/19, EU:C:2020:548, т. 27), както и евентуално генезисът ѝ (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 47).

- 39 Що се отнася, на първо място, до текста на член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35, тази разпоредба предвижда две условия, за да може дадена сделка да попадне в обхвата на посоченото в тази разпоредба понятие за търговска сделка. Първо, тя трябва да е между предприятия или между предприятия и публични органи и второ, трябва да води до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение (вж. по аналогия решение от 9 юли 2020 г., RL (Директива за борба със забавяне на плащанията), C-199/19, EU:C:2020:548, т. 24).
- 40 Що се отнася до първото условие, чието тълкуване не поражда съмнения у запитващата юрисдикция, достатъчно е да се припомни, че понятието „държавни органи“ е определено в член 2, точка 1, втора алинея от Директива 2000/35 като „всеки договарящ орган или ведомство, както са определени от директивите за обществените поръчки“, докато понятието „предприятие“ е определено в член 2, точка 1, трета алинея от тази директива като отнасящо се до „всяка организация, участваща в упражняването на независима икономическа или професионална дейност, дори когато тази дейност се упражнява само от едно лице“.
- 41 Що се отнася до второто условие, посочено в точка 39 от настоящото решение, съгласно което разглежданата сделка трябва да „води до доставката на стоки или предоставянето на услуги срещу възнаграждение“, следва да се отбележи, че съгласно член 1 от нея, тълкуван в светлината на съображения 13 и 22, Директива 2000/35 се прилага за всички плащания, извършвани като възнаграждение по търговски сделки, включително плащанията между предприятия и публични органи, с изключение на сделките с потребители и други видове плащания по член 6, параграф 3 от посочената директива. Тъй като обаче сделките, свързани с обществени поръчки за строителство, не са включени в областите, обхванати от последната разпоредба, те не могат да бъдат изключени от материалното приложно поле на посочената директива.
- 42 В този контекст Съдът вече е уточнил, че член 1 от Директива 2000/35 във връзка с член 2, точка 1, първа алинея от нея определя приложното поле на Директивата твърде широко (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 2019 г., KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, т. 31 и 32).
- 43 При тези условия обществена поръчка за строителство по смисъла на член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18 не може да бъде изключена от приложното поле на Директива 2000/35, определено в член 2, точка 1, първа алинея от нея.
- 44 Освен това използването в посочената разпоредба на изразите „която води до“ за описание на връзката, която трябва да съществува между, от една страна, „сделката“ и от друга страна, „доставката на стоки“ или „предоставянето на услуги“, подчертава факта, че сделка, която няма за предмет доставката на стоки или предоставянето на услуги, все пак може да попадне в обхвата на понятието „търговска сделка“ по смисъла на тази разпоредба, когато подобна сделка действително води до такава доставка или такова предоставяне.
- 45 По-специално, ако дадена обществена поръчка за строителство има за предмет изпълнението на строеж или строителство, това не отменя факта, че ангажиментите, поети от икономическия оператор спрямо възлагащия орган в рамките на този договор, могат да се конкретизират, както в случая чрез предоставяне на услуги, като изработването на проект, определен чрез поканата за подаване на оферти, или изпълнение на административни формалности, като доставката на материали с оглед реализирането на въпросния строеж.
- 46 Следователно самият текст на член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35 е в подкрепа на тълкуване на тази разпоредба в смисъл, че обществена поръчка за строителство може да попадне в обхвата на понятието „търговска сделка“ по смисъла на посочената разпоредба.

- 47 На второ място, контекстът, в който се вписва тази разпоредба, потвърждава подобно тълкуване. В това отношение е важно да се отбележи, че съдържащото се в разпоредбата понятие „публични органи“ е определено в член 2, точка 1, втора алинея от Директива 2000/35 като „всеки договарящ орган или ведомство, както са определени от директивите за обществените поръчки“.
- 48 Изричното препращане към съответното понятие „възлагащи органи“ обаче, съдържащо се по-специално в член 1, параграф 9 от Директива 2004/18, би било лишено от полезно действие, ако обществените поръчки за строителство, сключени от такива органи, спрямо които се прилагат предвидените в тези директиви правила и процедури, не попадат в обхвата на понятието „търговска сделка“ по смисъла на член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35 и следователно са изключени от материалното приложно поле на тази директива.
- 49 Освен това, макар Директива 2004/18 да прави разграничение в зависимост от предмета на поръчката между обществени поръчки за строителство, обществени поръчки за доставки и обществени поръчки за услуги, при липсата на каквито и да било указания в този смисъл Директива 2000/35 не изглежда да се основава на такова разграничение, което води до изключване на обществените поръчки за строителство от обхвата на понятията „доставка на стоки“ и „предоставяне на услуги“, посочени в член 2, точка 1, първа алинея от тази директива.
- 50 От друга страна, тъй като Директива 2000/35, приета на основание член 95 ЕО (понастоящем член 114 ДФЕС), се вписва в рамките на сближаването на законодателствата на държавите членки, чийто предмет е изграждането и функционирането на вътрешния пазар, за целите на тълкуването ѝ могат да се вземат предвид понятията „стоки“ и „услуги“ по смисъла на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, утвърждаващи свободното движение на стоки и услуги, както и практиката на Съда, която дава тълкуване на тези основни свободи (вж. по аналогия решение от 9 юли 2020 г., RL (Директива за борба със забавяне на плащанията), С-199/19, EU:C:2020:548, т. 30).
- 51 От практиката на Съда следва, че „стоки“ по смисъла на член 28, параграф 1 ДФЕС са продукти, които са оценени в пари и които като такива могат да бъдат предмет на търговски сделки (решение от 23 януари 2018 г., Buhagiar и др., С-267/16, EU:C:2018:26, т. 67). Що се отнася до понятието „услуги“, член 57, първа алинея ДФЕС го определя като тези, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение, доколкото не са регулирани от разпоредбите, отнасящи се до свободата на движение на стоки, капитали и лица, а във втора алинея на същия член са примерно определени дейности, попадащи в обхвата на това понятие, сред които фигурират дейности с търговски характер.
- 52 В контекста на определенията от Договора за функциониране на ЕС в областта на основните свободи, посочени в предходната точка и съдебната практика, свързана с тях, няма никакво съмнение, че договор за изработка с предмет реализиране на строеж или строителство по принцип и обществена поръчка за строителство в частност предполага доставка на „стоки“ или предоставяне на „услуги“ по смисъла на членове 28 и 57 ДФЕС. От тази гледна точка обществената поръчка за строителство може да доведе до доставка на стоки или до предоставяне на услуги по смисъла на член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35.
- 53 Що се отнася, на трето място, до целта на Директива 2000/35, следва да се припомни, че както следва от съображения 9, 10 и 20, тя цели да хармонизира последиците от забавата на плащане, за да бъдат те възпиращи, така че търговските сделки в целия вътрешен пазар да не бъдат възпрепятствани (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 2019 г., KROL, С-722/18, EU:C:2019:1028, т. 35).

- 54 Изключването обаче на значителна част от търговските сделки, а именно свързаните с обществени поръчки за строителство, в полза на предвидените в Директива 2000/35 механизми за борба със забавата на плащания, от една страна, би било в противоречие с целта на тази директива, посочена в съображение 22 от нея, съгласно което посочената директива трябва да урежда всички търговски сделки, независимо дали се извършват между частни или публични предприятия или между предприятия и публични органи. От друга страна, подобно изключване неизбежно би довело до намаляване на полезното действие на посочените механизми, включително по отношение на сделки евентуално с участието на оператори от различни държави членки.
- 55 Това важи в още по-голяма степен, тъй като, както подчертава Комисията в писменото си становище, в областта на обществените поръчки за строителство забавата на плащания може да породи много по-големи проблеми, отколкото в други области предвид икономическите разходи и рисковете, до които водят тези обществени поръчки за икономическите оператори.
- 56 Що се отнася, на четвърто място, до генезиса на Директива 2000/35, следва да се отбележи, че в изложението на мотивите към предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки от 25 март 1998 г. (ОВ С 168, 1998 г., стр. 13), което е в основата на посочената директива, Комисията изтъква, от една страна, липсата на равновесие при договарянето между голям брой предприятия и публични органи, по-специално в някои отрасли като строителството, като вследствие на това на тези предприятия могат да бъдат наложени условия за плащане, които те нямат възможност да договорят действително, и от друга страна, необходимостта от уреждане на последиците от забавянето на плащания в общественния сектор на строителството.
- 57 С оглед на всички гореизложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35 трябва да се тълкува в смисъл, че обществена поръчка за строителство представлява търговска сделка, която води до доставката на стоки или до предоставянето на услуги по смисъла на тази разпоредба и следователно попада в материалното приложно поле на посочената директива.

### **По съдебните разноски**

- 58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

**Член 2, точка 1, първа алинея от Директива 2000/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 2000 година относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки трябва да се тълкува в смисъл, че обществена поръчка за строителство представлява търговска сделка, която води до доставката на стоки или до предоставянето на услуги по смисъла на тази разпоредба и следователно попада в материалното приложно поле на посочената директива.**

Подписи