



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

18 päivänä marraskuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjuminen –
Direktiivi 2000/35/EY – Kaupallisen toimen käsite – Tavaroiden toimittamisen ja palvelujen
suorittamisen käsitteet – 1 artikla ja 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäinen alakohta –
Julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus

Asiassa C-299/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale
ordinario di Torino (Torinon yleinen tuomioistuin, Italia) on esittänyt 9.3.2019 tekemällään
päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun
asiassa

Techbau SpA

vastaa

Azienda Sanitaria Locale AL,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. Piçarra (esittelevä tuomari) sekä tuomarit
S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Azienda Sanitaria Locale AL, edustajanaan C. Castellotti, avvocato,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään R. Tricot, G. Gattinara ja K. Mifsud-Bonnici,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kaupallisissa toimita tapahtuvien maksuviivästyten torjumisesta 29.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/35/EY (EYVL 2000, L 200, s. 35) 2 artiklan 1 alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Techbau SpA ja Azienda Sanitaria Locale AL (Alessandrian julkisesta terveydenhuollosta vastaava julkinen elin, Italia) (jäljempänä ASL) ja joka koskee viivästyskorkojen maksamista määrästä, joka on erääntynyt sellaisen hankintasopimuksen täytäntöönpanosta, jonka tarkoituksena on leikkausosaston toteuttaminen sairaalaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2000/35

- 3 Direktiivi 2000/35 on kumottu ja korvattu kaupallisissa toimita tapahtuvien maksuviivästyten torjumisesta 16.2.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/7/EU (EUVL 2011, L 48, s. 1) 16.3.2013 alkavin vaikutuksin.
- 4 Direktiivin 2000/35 johdanto-osan 7, 9, 10, 13, 16, 19, 20 ja 22 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:
 - ”(7) Liian pitkistä maksuajoista ja maksuviivästyksistä aiheutuu liikeyrityksille ja erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille runsaasti hallinnollisia rasitteita ja kustannuksia. Lisäksi nämä ongelmat ovat merkittävä syy maksukyvyttömyydelle, joka vaarantaa yritysten toiminnan jatkuvuuden ja johtaa lukuisiin työpaikkojen menetyksiin.

--

 - (9) Maksamista koskevat säännöt ja käytännöt vaihtelevat eri jäsenvaltioissa, mikä haittaa sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa.
 - (10) Tämä on vähentänyt huomattavasti jäsenvaltioiden välisiä liiketoimia. Tämä on ristiriidassa [EY 14 artiklan (josta on tullut SEUT 26 artikla)] kanssa, sillä yrittäjillä olisi oltava mahdollisuus käydä kauppaa kaikkialla sisämarkkinoilla sellaisin edellytyksin, ettei rajat ylittäviin toimiin liity suurempia riskejä kuin kotimaan myyntiin. Jos kotimaan kauppaan ja rajat ylittävään kauppaan sovelletaan huomattavasti keskenään erilaisia sääntöjä, kilpailu vääristyy.

--

(13) Tämän direktiivin olisi rajoitettava maksuihin, jotka suoritetaan korvauksena kaupallisista toimista, eikä sillä säännellä kuluttajien kanssa suoritettavia toimia, muihin maksuihin liittyviä korkoja, esimerkiksi shekki- ja vekselilakien nojalla suoritettavia maksuja eikä vahingonkorvauksena suoritettavia maksuja, mukaan lukien vakuutusyhtiöitten suorittamat maksut.

--

(16) Maksuviivästys on sopimusrikkomus, joka on tehty velallisen kannalta taloudellisesti houkuttelevaksi useimmissa jäsenvaltioissa alhaisen viivästyskoron ja/tai hitaan perintämenettelyn vuoksi. Päätäväinen toiminta, mukaan lukien aiheutuneiden kulujen korvaaminen velkojille, on tarpeen tämän suuntauksen kääntämiseksi ja sen varmistamiseksi, että maksuviivästysten seuraukset ovat viivästyksiä torjuvia.

--

(19) Tällä direktiivillä olisi estettävä sopimusvapauden väärinkäyttö velkojan vahingoksi. --

(20) Maksuviivästysten seurauksilla voi olla estävä vaikutus ainoastaan silloin, kun niihin liittyy perintämenettelyjä, jotka ovat velkojan kannalta nopeita ja tehokkaita. [EY] 12 artiklassa määrätyn syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti näiden menettelyjen olisi oltava kaikkien [Euroopan unioniin] sijoittautuneiden velkojien käytettävissä.

--

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

5 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

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

6 Mainitun direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’kaupallisilla toimilla’ yritysten tai yritysten ja viranomaisten välisiä toimia, jotka johtavat tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan;

’viranomaisella’ mitä hyvänsä hankintaviranomaista tai -yksikköä siten kuin on määritelty julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä --

’yrityksellä’ organisaatiota sen harjoittaessa itsenäistä taloudellista tai ammattitoimintaansa, vaikka sitä harjoittaisi vain yksi henkilö;

--”

- 7 Direktiivin 2000/35 6 artiklan, jonka otsikko oli ”Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, 1 ja 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 8 päivänä elokuuta 2002. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

--

3. Saattaessaan tätä direktiiviä kansallisen lainsäädännön osaksi jäsenvaltiot voivat jättää sen soveltamisalan ulkopuolelle:

- a) velat, joiden osalta on aloitettu maksukyvyttömyysmenettely velallista vastaan;
- b) sopimukset, jotka on tehty ennen 8 päivää elokuuta 2002; ja
- c) korkovaatimukset, jotka ovat suuruudeltaan alle viisi euroa.”

Direktiivi 2004/18/EY

- 8 Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114), jolla kumottiin ja korvattiin 31.1.2006 alkavin vaikutuksin julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/50/ETY (EYVL 1992, L 209, s. 1) lukuun ottamatta sen 41 artiklaa, julkisia tavarahankintoja koskevien sopimustekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/36/ETY (EYVL 1993, L 199, s. 1) ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/37/ETY (EYVL 1993, L 199, s. 54), on puolestaan kumottu ja korvattu julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65).

- 9 Direktiivin 2004/18 1 artiklan, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, 2, 8 ja 9 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”2. a) ’Julkisia hankintoja koskevillä sopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun suorittaminen.

b) ’Julkisia rakennusurakoita koskevillä sopimuksilla’ tarkoitetaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. ’Rakennusurakka’ on talon- tai maan- tai vesirakennustöiden kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän.

c) 'Julkisia tavarahankintoja koskevilla sopimuksilla' tarkoitetaan muita kuin b alakohdassa tarkoitettuja julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on tuotteiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä.

--

d) 'Julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla' tarkoitetaan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena on liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

--

8. --

Käsite 'taloudellinen toimija' kattaa urakoitsijan, tavarantoimittajan ja palvelujen suorittajan käsitteet. Sitä käytetään yksinomaan tekstin yksinkertaistamiseksi.

--

9. 'Hankintaviranomaisina' pidetään valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman edellä tarkoitettun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

'Julkisoikeudellisella laitoksella' tarkoitetaan laitosta,

a) joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta,

b) joka on oikeushenkilö, ja

c) jota joko rahoittaa pääosin valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos tai jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos nimittää yli puolet.

--”

10 Direktiivin 2004/18 liitteessä I olevassa luettelossa 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista toiminnoista mainittiin muun muassa rakennusten tai niiden osien rakentaminen.

Direktiivi 2011/7

11 Direktiivin 2011/7 12 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 16.3.2013, ja kyseisen artiklan 4 kohdassa annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus jättää – saattaessaan direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä – sen soveltamisalan ulkopuolelle ennen tätä päivämäärää tehdyt sopimukset.

- 12 Kyseisen direktiivin 13 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Kumotaan direktiivi [2000/35] 16 päivästä maaliskuuta 2013 alkaen, sanotun kuitenkin vaikuttamatta jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa määräaikaa, jonka kuluessa niiden on saatettava mainittu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sovellettava sitä. Mainittua direktiiviä sovelletaan kuitenkin edelleen sopimuksiin, jotka on tehty ennen kyseistä päivää ja joihin tätä direktiiviä ei sovelleta 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti.”

Italian oikeus

Asetus nro 231

- 13 Direktiivi 2000/35 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annetun direktiivin 2000/35/EY täytäntöönpanosta 9.10.2002 annetulla asetuksella nro 231/2002 (decreto legislativo n. 231 – Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; GURI nro 249, 23.10.2002; jäljempänä asetus nro 231).

- 14 Kyseisen asetuksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkiin kaupallisista toimista korvauksena suoritettaviin maksuihin.”

- 15 Mainitun asetuksen 2 §:n, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

- a) ’kaupallisilla toimilla’ yritysten tai yritysten ja viranomaisten välisiä sopimuksia, riippumatta siitä, millä nimellä niitä kutsutaan, jotka johtavat yksinomaisesti tai pääasiallisesti tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan
- b) ’viranomaisilla’ valtion viranomaisia, alueita, Trenton ja Bolzanon autonomisia maakuntia, alueellisia julkisyhteisöjä ja niiden ryhmittymiä, muita kuin taloudellisia julkisyhteisöjä, kaikkia muita elimiä, joilla on oikeushenkilön asema ja jotka on perustettu täyttämään tiettyjä yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita ja joiden rahoituksesta suurin osa on peräisin valtiolta, alueilta, paikallisilta julkisyhteisöiltä, muilta julkisyhteisöiltä tai julkisoikeudellisilta yhteisöiltä tai joiden johto on edellä mainittujen tahojen valvonnan alainen tai joiden hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä vähintään puolet on kyseisten julkiselinten nimeämiä.”
- 16 Kyseisen asetuksen 11 §:n 1 momentissa säädetään, että asetuksen säännöksiä ei sovelleta sopimuksiin, jotka on tehty ennen 8.8.2002.

Asetus nro 163

- 17 Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia palvelu- ja tavarahankintoja koskevista sopimuksista direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY täytäntöönpanemiseksi annetusta koodeksista 12.4.2006 annetun asetuksen nro 163 (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; GURI nro 100,

2.5.2006, Supplemento ordinario; jäljempänä asetus nro 163) 3 §:n 3 momentissa määritellään sopimukset tai julkisia hankintoja koskevat sopimukset siten, että niillä tarkoitetaan ”hankinta- tai konsessiosopimuksia, jotka koskevat hankintaviranomaisten, -elinten tai -yksiköiden toteuttamaa tavaroiden tai palvelujen hankintaa taikka niiden toteuttamia rakennusurakoita tai -töitä”.

Asetus nro 192

- 18 Direktiivi 2011/7 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä muutoksista 9.10.2002 annettuun asetukseen nro 231 kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta annetun direktiivin 2011/7/EU täytäntöönpanemiseksi kokonaisuudessaan 11.11.2011 annetun lain nro 180 10 §:n 1 momentin nojalla 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; jäljempänä asetus nro 192).
- 19 Asetuksella nro 192 ei olennaisilta osin muutettu asetuksen nro 231 alkuperäisen version 2 §:n 1 momentin a kohdassa säädettyä kaupallisen toimen käsitteen määritelmää.
- 20 Sitä vastoin asetuksen nro 231, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella nro 192 (jäljempänä muutettu asetus nro 231), 2 §:n 1 momentin b kohdassa määritellään viranomaiset siten, että niillä tarkoitetaan ”asetuksen [nro 163] 3 §:n 25 momentissa tarkoitettuja viranomaisia ja kaikkia muita yksiköitä silloin, kun ne harjoittavat toimintaa, jonka osalta niiden on noudatettava asetuksessa [nro 163] säädettyä säännöstöä”.
- 21 Asetuksen nro 192 säännöksiä sovelletaan sen 3 §:n mukaan toimiin, jotka on tehty 1.1.2013 tai sen jälkeen.

Laki nro 161

- 22 Sen jälkeen, kun Euroopan komissio oli aloittanut EU PILOT -menettelyn (5216/13/ENTR. 1) Italian tasavaltaa vastaan, Italian lainsäätäjä antoi 30.10.2014 lain nro 161, joka on nimeltään Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetut säännökset – Eurooppalaki 2013 bis (legge n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis; GURI nro 261, 10.11.2014, Supplemento ordinario; jäljempänä asetus nro 161).
- 23 Kyseisen lain 24 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:
”Asetuksen [nro 231] 2 §:n 1 momentin a kohtaa, sellaisena kuin se on korvattuna asetuksen [nro 192] 1 §:n 1 momentin b kohdalla, on tulkittava siten, että siinä tarkoitettuihin kaupallisiin toimiin kuuluvat myös asetuksen [nro 163] 3 §:n 3 momentissa tarkoitettut sopimukset.”

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

- 24 ASL ja Techbau tekivät 29.4.2010 julkista hankintaa koskevan sopimuksen, jonka kokonaisarvo oli 7 487 719,49 euroa ja jonka tarkoituksena oli leikkausosaston toimittaminen ja valmistelu avaimet käteen -periaatteella rakennuselementeistä muodostuvan järjestelmän avulla Ospedale Santo

Spirito di Casale Monferrato -nimiseen sairaalaan Italiassa. Hankinta koski kuutta leikkaussalia lisätiloihin ja yhteyskäytävään sekä kaikkien maan- ja vesirakennustöiden ja tarvittavien asennustöiden toteuttamista.

- 25 Sopimukseen liitettyssä laskueritelmässä määrättiin 90 päivän maksuajasta laskun vastaanottamisesta, mutta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ASL maksoi sopimuksessa vahvistetun määrän huomattavan paljon myöhemmin, joten Techbau nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati ASL:n velvoittamista maksamaan sille 197 008,65 euron suuruisen viivästyskoron asetuksessa nro 231 säädetyn korkokannan mukaisesti.
- 26 ASL kiistää tämän velan aiheellisuuden ja väittää, ettei pääasiassa kyseessä oleva hankintasopimus kuulu asetuksen nro 231 2 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun kaupallisen toimen käsitteen alaan eikä näin ollen myöskään kyseisen asetuksen soveltamisalaan, koska se on urakkasopimus, jonka tarkoituksena on julkisen rakennusurakan toteuttaminen.
- 27 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo pääasiassa kyseessä olevaan sopimukseen liitetyn laskueritelmän tarkastelun perusteella, että kyseinen sopimus on urakkasopimus eikä toimitussopimus, koska hankintaviranomaisen intressi kohteen rakentamiseen on hallitseva suhteessa sen kalustamiseen.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Italian oikeudessa rakennusurakan toteuttamista koskeva urakkasopimus on – siltä osin kuin se on erotettava sopimuksesta, jonka tarkoituksena on tavaroiden toimittaminen tai palvelujen suorittaminen – jätettävä asetuksen nro 231, sellaisena kuin sitä on tulkittu kansallisessa oikeuskäytännössä, 2 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun kaupallisen toimen käsitteen ulkopuolelle ja siten kyseisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten osalta maksuviivästyksen seurauksia ei säännellä asetuksen nro 231 säännöksillä vaan sekä asetuksen nro 163 säännöksillä, jotka ovat velkojille epäedullisempia, että sen täytäntöönpanemisesta annetun lainsäädännön säännöksillä.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyksiä tästä lähestymistavasta, koska se johtaa siihen, että asetuksen nro 231 2 §:n 1 momentin a kohdassa säädettyssä kaupallisen toimen käsitteen määritelmässä olevia ilmaisuja ”tavaroiden toimittaminen” ja ”palvelujen suorittaminen” tulkitaan ottamatta huomioon sitä merkitystä, joka niillä on unionin oikeusjärjestyksessä.
- 30 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että muutetun asetuksen nro 231 2 §:n 1 momentin a kohdalle laissa nro 161 annetun autenttisen tulkinnan mukaisesti siinä tarkoitettu kaupallisten toimien käsite kattaa nyt myös hankintasopimukset, joiden tarkoituksena on rakennusurakoiden tai -töiden toteuttaminen sekä julkisten rakennusurakoiden ja maa- ja vesirakennustöiden suunnittelu ja toteuttaminen. Se katsoo kuitenkin, että sen vuoksi, että laissa nro 161 ei säädetä siirtymätoimenpiteistä, siitä ei käy selvästi ilmi, että tämän autenttisen tulkinnan seurauksena julkista rakennusurakkaa koskeva urakkasopimus, joka on tehty ennen asetuksen nro 192 voimaantuloa 1.1.2013, olisi sisällytetty asetuksen nro 231 2 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun kaupallisen toimen käsitteeseen ja näin ollen kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että pääasian ratkaisemiseksi on selvítettävä, kattaako direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu kaupallisen toimen käsite, joka on saatettu osaksi Italian lainsäädäntöä asetuksen nro 231 2 §:n 1 momentin a kohdalla, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen sopimuksen.
- 32 Tässä tilanteessa Tribunale ordinario di Torino (Torinon yleinen tuomioistuin, Italia) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin [2000/35] 2 artiklan 1 alakohta esteenä [asetuksen nro 231] 2 §:n 1 momentin a kohdan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla kaupallisen toimen – jolla tarkoitetaan sopimuksia, jotka johtavat ’yksinomaisesti tai pääasiallisesti tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan’ – käsitteen ja siten mainitun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätetään – julkisia tai yksityisiä – rakennusurakoita koskevat sopimukset ja erityisesti direktiivissä [2004/18] tarkoitettut julkisia rakennusurakoita koskevat sopimukset?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 33 Esitetty kysymys on ymmärrettävä siten, että sillä pyritään lähinnä selvittämään, onko direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus on tässä säännöksessä tarkoitettu kaupallinen toimi ja että se kuuluu siten kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.
- 34 Tältä osin on aluksi todettava, että Italian tasavalta on käyttänyt jäsenvaltioille direktiivin 2011/7 12 artiklan 4 kohdassa annettua mahdollisuutta jättää – saattaessaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä – sen soveltamisalan ulkopuolelle ennen 16.3.2013 tehdyt sopimukset. Kuten tämän tuomion 21 kohdasta ilmenee, asetuksen nro 192, jolla kyseinen direktiivi on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, 3 §:n mukaisesti asetusta sovelletaan toimiin, jotka on tehty 1.1.2013 tai sen jälkeen.
- 35 Koska pääasiassa kyseessä oleva sopimus on tehty 29.4.2010, se kuuluu direktiivin 2000/35 ajalliseen soveltamisalaan, ja kyseistä direktiiviä sovelletaan direktiivin 2011/7 13 artiklan nojalla direktiivin 2000/35 6 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta ennen 16.3.2013 tehtyihin sopimuksiin.
- 36 Lisäksi on täsmennettävä, että pääasian tosiseikat koskevat sitä, että ASL on noudattanut myöhässä maksuvelvoitetta Techbaun kanssa tehdyssä urakkasopimuksessa, jonka tarkoituksena oli julkisen rakennusurakan toteuttaminen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseinen rahallista vastiketta vastaan tehty sopimus, jonka suhteen ASL toimi hankintaviranomaisena ja Techbau sopimuspuolena eli taloudellisena toimijana, kuuluu direktiivissä 2004/18 tarkoitettun käsitteen ”julkisia hankintoja koskevat sopimukset” ja erityisesti siinä tarkoitettun käsitteen ”julkisia rakennusurakoita koskevat sopimukset” alaan. Kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa nämä käsitteet määritellään siten, että niillä tarkoitetaan ”rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen” ja ”julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun

toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla”.

- 37 Direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa kaupallisen toimen käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”yritysten tai yritysten ja viranomaisten välisiä toimia, jotka johtavat tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan”, mainitsematta nimenomaisesti julkisia rakennusurakoita koskevia sopimuksia ja yleisemmin rakennusurakoiden tai -töiden toteuttamista ja määrittelemättä direktiivissä tarkoitettuja käsitteitä ”tavaroiden toimittaminen” tai ”palvelujen suorittaminen” (ks. direktiivin 2011/7 2 artiklan 1 alakohdan tulkinnan osalta analogisesti tuomio 9.7.2020, RL (Maksuviivästysten torjumisesta annettu direktiivi), C-199/19, EU:C:2020:548, 27 kohta).
- 38 Koska direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa ei myöskään nimenomaisesti viitata jäsenvaltioiden oikeuteen kyseisen säännöksen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, sitä on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti. Tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen sanamuoto, asiayhteys ja sillä tavoitellut päämäärät (ks. analogisesti tuomio 9.7.2020, RL (Maksuviivästysten torjumisesta annettu direktiivi), C-199/19, EU:C:2020:548, kohta 27) sekä tarvittaessa sen syntyhistoria (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 47 kohta).
- 39 Ensiksi direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodosta on todettava, että tässä säännöksessä säädetään kahdesta edellytyksestä, joiden täyttyessä toimi kuuluu siinä tarkoitettun kaupallisen toimen käsitteen alaan. Toimi on ensinnäkin toteutettava joko yritysten välillä tai yritysten ja viranomaisten välillä ja toiseksi sen on johdettava tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan (ks. analogisesti tuomio 9.7.2020, RL (Maksuviivästysten torjumisesta annettu direktiivi), C-199/19, EU:C:2020:548, 24 kohta)
- 40 Ensimmäisestä edellytyksestä, jonka tulkinnasta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole epäilystä, on riittävää muistuttaa, että direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan toisessa alakohdassa viranomaisen käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”mitä hyvänsä hankintaviranomaista tai -yksikköä siten kuin on määritelty julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä”, kun taas yrityksen käsite määritellään kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan kolmannessa alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”organisaatiota sen harjoittaessa itsenäistä taloudellista tai ammattitoimintaansa, vaikka sitä harjoittaisi vain yksi henkilö”.
- 41 Tämän tuomion 39 kohdassa tarkoitettusta toisesta edellytyksestä, jonka mukaan kyseessä olevan toimen on ”[johdettava] tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan”, on todettava, että direktiiviä 2000/35 sovelletaan sen 1 artiklan, luettuna sen johdanto-osan 13 ja 22 perustelukappaleen valossa, mukaisesti kaikkiin kaupallisista toimista korvauksena suoritettaviin maksuihin mukaan lukien yritysten ja viranomaisten väliset toimet mutta lukuun ottamatta kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan nojalla kuluttajien kanssa suoritettavia toimia ja muita maksuja. Koska julkisia rakennusurakoita koskevat toimet eivät kuulu viimeksi mainittuun säännökseen sisältyviin aloihin, ne eivät voi jäädä kyseisen direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.
- 42 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että direktiivin 2000/35 1 artiklassa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisen alakohdan kanssa, määritetään kyseisen direktiivin soveltamisala hyvin laajasti (ks. vastaavasti tuomio 28.11.2019, KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, 31 ja 32 kohta).

- 43 Näin ollen direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus ei voi jäädä direktiivin 2000/35 soveltamisalan, sellaisena kuin se määritellään sen 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa, ulkopuolelle.
- 44 Lisäksi se, että viimeksi mainitussa säännöksessä käytetään ilmaisua ”jotka johtavat” kuvailtaessa yhteyttä, joka on oltava yhtäältä toimen ja toisaalta tavaroiden toimittamisen tai palvelujen suorittamisen välillä, osoittaa, että toimi, jonka tarkoituksena ei ole tavaroiden toimittaminen tai palvelujen suorittaminen, voi kuitenkin kuulua kyseisessä säännöksessä tarkoitetun kaupallisen toimen käsitteen alaan, kun tällainen toimi johtaa tosiasiaassa tällaiseen toimittamiseen tai suorittamiseen.
- 45 Erityisesti on todettava, että vaikka julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen tarkoituksena on rakennusurakan tai -töiden toteuttaminen, taloudellisen toimijan hankintaviranomaiselle tämän sopimuksen yhteydessä antamat sitoumukset voivat kuitenkin konkretisoitua – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – tarjouskilpailussa määritellyn hankkeen valmistelun tai hallinnollisten muodollisuuksien täyttämisen kaltaisten palvelujen suorittamisella tai tavaroiden toimittamisella, kuten materiaalien toimittamisella pääasiassa kyseessä olevan rakennusurakan toteuttamiseksi.
- 46 Näin ollen direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto puoltaa kyseisen säännöksen tulkittamista siten, että julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus voi kuulua kyseisessä säännöksessä tarkoitetun kaupallisen toimen käsitteen alaan.
- 47 Toiseksi asiayhteys, johon kyseinen säännös kuuluu, tukee tällaista tulkintaa. Tältä osin on todettava, että mainitussa säännöksessä oleva viranomaisen käsite määritellään direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan toisessa alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”mitä hyvänsä hankintaviranomaista tai -yksikköä siten kuin on määritelty julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä”.
- 48 Nimenomaisella viittauksella vastaavaan hankintaviranomaisen käsitteeseen, joka sisältyy muun muassa direktiivin 2004/18 1 artiklan 9 kohtaan, ei olisi tehokasta vaikutusta, jos tällaisten viranomaisten tekemät julkisia rakennusurakoita koskevat sopimukset, joihin sovelletaan kyseisissä direktiiveissä säädettyjä sääntöjä ja menettelyjä, eivät kuuluisi direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun kaupallisen toimen käsitteen alaan ja jos ne näin ollen jäisivät kyseisen direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.
- 49 Lisäksi on niin, että vaikka direktiivissä 2004/18 tehdään hankintasopimuksen kohteen perusteella ero julkisia rakennusurakoita, tavarahankintoja ja palveluhankintoja koskevien sopimusten välillä, ei kuitenkaan vaikuta tämänsuuntaisen viittauksen puuttuessa siltä, että direktiivi 2000/35 perustuisi tällaiseen erotteluun, joka johtaisi siihen, että julkisia rakennusurakoita koskevat sopimukset suljettaisiin kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen tavaroiden toimittamisen ja palvelujen suorittamisen käsitteiden ulkopuolelle.
- 50 Koska direktiivi 2000/35, joka on annettu EY 95 artiklan (josta on tullut SEUT 114 artikla) nojalla, on osa jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä, jonka tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta, sen tulkinnassa voidaan ottaa huomioon niissä EUT-sopimuksen määräyksissä, joissa vahvistetaan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus, tarkoitetut tavaroiden ja palvelujen käsitteet sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa näitä perusvapauksia tulkitaan (ks. analogisesti tuomio 9.7.2020, RL (Maksuviivästysten torjumisesta annettu direktiivi), C-199/19, EU:C:2020:548, 30 kohta)

- 51 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tavaroina on pidettävä tuotteita, jotka voidaan arvioida rahassa ja jotka voivat sellaisenaan olla kaupallisten toimien kohteena (tuomio 23.1.2018, Buhagiar ym., C-267/16, EU:C:2018:26, 67 kohta). Palvelujen käsite määritellään SEUT 57 artiklan ensimmäisessä kohdassa puolestaan siten, että sillä tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske, ja kyseisen määräyksen toisessa kohdassa luetellaan esimerkinomaisesti tiettyjä toimintoja, jotka kuuluvat kyseisen käsitteen alaan, kuten kaupallinen toiminta.
- 52 Edellisessä kohdassa mainittujen EUT-sopimuksen perusvapauksia koskevien määritelmien ja niihin liittyvän oikeuskäytännön valossa ei siis ole epäilystäkään siitä, että urakkasopimus, jonka tarkoituksena on yleisesti rakennusurakan tai -töiden toteuttaminen ja erityisesti julkisen rakennusurakan toteuttaminen, liittyy SEUT 28 ja SEUT 57 artiklassa tarkoitettuun ”tavaroiden” toimittamiseen tai ”palvelujen” suorittamiseen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus voi johtaa direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen.
- 53 Siltä osin kuin on kolmanneksi kyse direktiivin 2000/35 tarkoituksesta, on syytä muistuttaa, että kyseisellä direktiivillä pyritään, kuten direktiivin johdanto-osan 9, 10 ja 20 perustelukappaleessa todetaan, yhdenmukaistamaan maksuviivästysten seurauksia varoittavan vaikutuksen antamiseksi niille, jottei kaupallisia toimia koko sisämarkkinoilla haitattaisi (ks. vastaavasti tuomio 28.11.2019, KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, 35 kohta).
- 54 Se, että merkittävä osa kaupallisista toimista eli julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvät kaupalliset toimet jätettäisiin direktiivissä 2000/35 säädettyjen maksuviivästysten torjuntamekanismien ulkopuolelle, olisi vastoin kyseisen direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleessa mainittua direktiivin tavoitetta, jonka mukaan kyseisellä direktiivillä olisi säänneltävä kaikkia kaupallisia toimia riippumatta siitä, ovatko ne yksityisten ja/tai julkisten yritysten välisiä vai yritysten ja viranomaisten välisiä. Toiseksi tällainen poissulkeminen johtaisi väistämättä mainittujen mekanismien tehokkaan vaikutuksen vähenemiseen, ja näin olisi myös sellaisten toimien osalta, joissa voi olla mukana eri jäsenvaltioista peräisin olevia toimijoita.
- 55 Näin on erityisesti siksi, että – kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut – maksuviivästykset voivat aiheuttaa paljon merkittävämpiä ongelmia julkisia rakennusurakoita koskevalla alalla kuin muilla aloilla, koska kyseisistä rakennusurakoista aiheutuu taloudellisia kustannuksia ja riskejä taloudellisille toimijoille.
- 56 Siltä osin kuin on neljänneksi kyse direktiivin 2000/35 syntyhistoriasta, on todettava, että 25.3.1998 annetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaupallisten toimien maksuviivästysten torjumisesta (EYVL 1998, C 168, s. 13), joka on direktiivin 2000/35 taustalla, perusteluissa komissio korosti yhtäältä sitä, että erityisesti tietyillä aloilla, kuten rakennusalalla, monien yritysten ja viranomaisten välillä vallitsee sopimusten epätasapaino, minkä seurauksena kyseisille yrityksille voidaan asettaa maksuehdot ilman että niillä on tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella kyseisistä ehdoista, ja toiseksi komissio korosti tarvetta säännellä maksuviivästysten seurauksia julkisella rakennusalalla.

- 57 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2000/35 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus on tässä säännöksessä tarkoitettu kaupallinen toimi, joka johtaa tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen, ja että se kuuluu siten kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 58 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 29.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/35/EY 2 artiklan 1 alakohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus on tässä säännöksessä tarkoitettu kaupallinen toimi, joka johtaa tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen, ja että se kuuluu siten kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan.

Allekirjoitukset