Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 28. aprila 2022 [1]

Zadeva C-585/20

BFF Finance Iberia S.A.U.
proti
Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (provincialno upravno sodišče št. 2 v Valladolidu, Španija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2011/7/EU – Boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih – Izterjava terjatev, ki jih je agencija za izterjavo terjatev prevzela od več podjetij, od javnega organa – Člen 6 – Fiksni znesek 40 EUR kot nadomestilo stroškov izterjave – Člen 4 – Plačilni rok, če je postopek preverjanja skladnosti blaga ali storitev določen zakonsko ali pogodbeno – Člen 2, točka 8 – Pojem ‚dolgovani znesek' – Vključitev davka na dodano vrednost (DDV) v osnovo za izračun zamudnih obresti"

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago nekaterih določb Direktive 2011/7/EU o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih. [2] Ta direktiva se uporablja za plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli, njen namen pa je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga ter s tem spodbuditi konkurenčnost podjetij, zlasti malih in srednjih podjetij (MSP). [3]

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo BFF Finance Iberia S.A.U. (v nadaljevanju: BFF) in Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (regionalna zdravstvena uprava vlade Kastilje in Leóna, Španija; v nadaljevanju: regionalna uprava) v zvezi z izterjavo terjatev družbe BFF, ki ustrezajo dolgovanim zneskom za plačilo blaga in storitev, ki jih je 21 družb dobavilo oziroma opravilo za zdravstvene centre, povezane z navedeno upravo, od te uprave.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 (UL 2011, L 48, str. 1). S to direktivo je bila z učinkom od 16. marca 2013 razveljavljena in nadomeščena Direktiva 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 226).

[3] Glej člen 1(1) in (2) Direktive 2011/7.

3. Sodišče mora na podlagi vprašanj za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, obravnavati naslednje določbe:

– člen 6 Direktive 2011/7 in zlasti kumulativnost fiksnega zneska 40 EUR kot nadomestila stroškov izterjave, če terjatve, katerih združena izterjava se zahteva od samo enega javnega organa, izhajajo iz več računov, ki jih ta organ ob zapadlosti ni plačal različnim podjetjem, ki so medtem te terjatve odstopila subjektu, ki zahteva njihovo plačilo; [4]

– člen 4 te direktive in zlasti pogoje za uporabo plačilnega roka za plačilo zakonskih zamudnih obresti za zamudo pri plačilu poslov med podjetji in javnimi organi, [5] ter

– člen 2, točka 8, navedene direktive, ki se nanaša na pojem „dolgovani znesek“, in zlasti vključitev ali nevključitev davka na dodano vrednost (DDV), navedenega na računih, ki ob zapadlosti niso bili plačani, v osnovo za izračun zakonskih obresti za zamudo pri plačilu. [6]

II. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

4. BFF, družba španskega prava, ki opravlja dejavnost v sektorju izterjave terjatev, je od 21 družb prevzela terjatve v zvezi z neplačanimi računi za blago in storitve, ki so jih te družbe med letoma 2014 in 2017 dobavile oziroma opravile za zdravstvene centre, povezane z regionalno upravo.

5. Družba BFF je 31. maja 2019 od te uprave zahtevala plačilo zneskov, ki ustrezajo glavnemu znesku, povečanem za zamudne obresti, in nadomestilu v višini 40 EUR za stroške izterjave, nastale za vsakega od neplačanih računov, v skladu s členom 8 Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (zakon št. 3/2004 o določitvi ukrepov za boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih) z dne 29. decembra 2004. [7]

6. Ker navedena uprava ni ugodila tej zahtevi, je družba BFF pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (provincialno upravno sodišče št. 2 v Valladolidu, Španija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se regionalni upravi naloži, da ji plača zneske, ki ustrezajo glavnemu znesku 51.610,67 EUR, povečanem za zamudne obresti; znesku 40 EUR za stroške izterjave za vsakega od neplačanih računov; znesku 43.626,76 EUR iz naslova zakonskih obresti in znesku zakonskih obresti, ki tečejo z zamudnimi obrestmi, ter sodne stroške.

[4] Sodišče je moralo člen 6 Direktive 2011/7 razlagati v sodbah z dne 16. februarja 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121; v nadaljevanju: sodba IOS Finance); z dne 1. junija 2017, Zarski (C-330/16, EU:C:2017:418; v nadaljevanju: sodba Zarski); z dne 13. septembra 2018, Česká pojišťovna (C-287/17, EU:C:2018:707; v nadaljevanju: sodba Česká pojišťovna), in z dne 9. julija 2020, RL (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih) (C-199/19, EU:C:2020:548; v nadaljevanju: sodba RL), ter sklepu z dne 11. aprila 2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). Člen 3(1)(c) Direktive 2000/35, ki je bil v bistvu nadomeščen s členom 6(3) Direktive 2011/7, je bil tudi predmet razlage Sodišča v sodbah z dne 3. aprila 2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), in z dne 15. decembra 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954; v nadaljevanju: sodba Nemec). V zvezi s členom 6 Direktive 2011/7 je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe v še nerešeni zadevi C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG/Marc Braschoß Immobilien GmbH.

[5] Sodišče je člen 4 Direktive 2011/7 razlagalo v sodbi IOS Finance in sodbi z dne 28. januarja 2020, Komisija/Italija (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih) (C-122/18, EU:C:2020:41; v nadaljevanju: sodba Komisija/Italija).

[6] Sodišče je moralo nekatere točke člena 2 Direktive 2011/7 razlagati v sodbi Zarski, sodbi Komisija/Italija in sodbi RL ter v sodbah z dne 18. novembra 2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), in z dne 13. januarja 2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

[7] BOE št. 314 z dne 30. decembra 2004, str. 42334 (v nadaljevanju: zakon št. 3/2004).

7. Predložitveno sodišče dvomi o razlagi določb Direktive 2011/7, ki se nanašajo na izračun nekaterih od teh zneskov, in o tem, ali je s temi določbami združljiva španska zakonodaja, s katero so bile prenesene.

8. Najprej, sprašuje se o razlagi člena 6 Direktive 2011/7 v zvezi s fiksnim zneskom 40 EUR, dolgovanim za nadomestilo stroškov izterjave, kadar se vloži skupni terjatveni zahtevek za več računov, ki ob zapadlosti niso bili plačani. Pojasnjuje, da nacionalna sodna praksa ni enotna glede vprašanja, ali je treba ta fiksni znesek izračunati za posamezen račun ali za posamezen zahtevek.

9. Dalje, to sodišče se sprašuje, ali je pravilo nacionalnega prava, ki določa 60-dnevni plačilni rok za vse primere in za vse vrste pogodb, sestavljen iz začetnega obdobja 30 dni za sprejemanje in dodatnih 30 dni za plačilo, ne da bi ta 60-dnevni rok bil izrecno dogovorjen v pogodbi ali utemeljen glede na posebno naravo ali značilnosti pogodbe, v skladu z Direktivo 2011/7.

10. Nazadnje, navedeno sodišče meni, da je treba ob upoštevanju različnih razlag, ki so jih uporabila nacionalna sodišča, ugotoviti, ali člen 2 Direktive 2011/7 omogoča, da se v osnovo za izračun zamudnih obresti vključi znesek DDV, ki se zaračuna za opravljeno storitev in je naveden na računu, oziroma zahteva, da se pri tem razlikuje glede na datum, ko sopogodbenik uprave ta znesek plača državni blagajni.

11. V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (provincialno upravno sodišče št. 2 v Valladolidu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„Ob upoštevanju določb členov 4(1), 6 ter 7(2) in (3) Direktive [2011/7]:

1. Ali je treba člen 6 Direktive [2011/7] razlagati tako, da se 40 EUR v katerem koli primeru povrne za vsak račun, kadar je upnik posamično predložil račune v svojih zahtevkih v upravnem postopku ali v upravnem sporu, ali pa se teh 40 EUR vsekakor povrne za posamezen račun, čeprav so bili vloženi zahtevki skupni in splošni?

2. Kako je treba razlagati člen 198(4) zakona [št. 9/2017],[8] ki določa 60-dnevni plačilni rok za vse primere in za vse pogodbe, pri čemer naj bi prvih 30 dni veljalo za potrditev, naslednjih dodatnih 30 dni pa za plačilo, glede na [uvodno izjavo] 23 Direktive [2011/7]?

3. Kako je treba razlagati člen 2 Direktive [2011/7]? Ali je na podlagi razlage te direktive mogoče ugotoviti, da se v izračun zamudnih obresti, ki jih priznava navedena direktiva, vključi DDV, ki se zaračuna za opravljeno storitev in katerega znesek se vključi na sam račun? Ali pa je treba razlikovati in določiti, v katerem trenutku izvajalec plača davek davčni upravi?“

12. Pisna stališča so predložile regionalna uprava, španska vlada in Evropska komisija, ki so tudi odgovorile na pisna vprašanja Sodišča.

[8] Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (zakon št. 9/2017 o javnih naročilih in prenosu direktiv 2014/23/EU in 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014, z dne 8. novembra 2017 (BOE št. 272 z dne 9. novembra 2017, str. 107714).

III. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

13. Spor, v katerem je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, se nanaša na sodno izterjavo terjatev, ki jih je BFF, agencija za izterjavo terjatev, prevzela od 21 družb in ki so nastale, ker zadevna uprava ob zapadlosti ni plačala zneskov v zvezi z blagom in storitvami, ki so jih te družbe dobavile oziroma opravile za zdravstvene centre, povezane s to upravo.

14. Najprej se postavlja vprašanje, ali ta spor vključuje „trgovinske posle“ v smislu člena 2, točka 1, Direktive 2011/7, ki so opredeljeni kot „posl[i] med podjetji ali med podjetji in javnimi organi, ki vodijo k dostavi blaga ali izvajanju storitev za plačilo“, in, posledično, ali ta položaj spada na stvarno področje uporabe te direktive. V skladu s členom 1(2) navedene direktive se ta uporablja za „vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli“.

15. V zvezi s tem bi bilo mogoče izraziti dvom, ker zadevne terjatve izhajajo iz pogodbenih razmerij, ki ne obstajajo med regionalno upravo in družbo BFF, ampak med to upravo in družbami, od katerih je družba BFF odkupila te terjatve.

16. Glede tega ugotavljam, da se zadevne terjatve nanašajo na prejemke, ki jih javni organ ni plačal za blago in storitve, ki so jih podjetja (to je 21 družb odstopnic) dobavila oziroma opravila. Te terjatve so torej nastale iz „trgovinskih poslov“ v smislu člena 2, točka 1, Direktive 2011/7, družba BFF pa jih je prevzela z vsemi pravicami, ki izhajajo iz tega. Zato položaj v postopku v glavni stvari spada v nadaljevanje prvotnih trgovinskih poslov. Po tej logiki odstop terjatev prvotnih upnikov agenciji za izterjavo terjatev ne vpliva na uporabo *ratione materiae* te direktive za zadevni položaj.

17. To razlago potrjujeta sodbi IOS Finance[9] in RL[10], v katerih je stvarno področje uporabe Direktive 2011/7 opredeljeno široko, tako da jo je mogoče uporabljati za vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli.

18. Zato menim, da razmerje med zadevno upravo in družbo BFF spada na stvarno področje uporabe Direktive 2011/7.

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

19. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6 Direktive 2011/7 razlagati tako, da je minimalni fiksni znesek 40 EUR kot nadomestilo za upnikove stroške izterjave dolgovan za vsak neplačan račun, ki je ustrezno opredeljen v zahtevku, ali za vsak upravni ali sodni zahtevek, ne glede na število računov, katerih plačilo se zahteva.[11]

[9] Tudi v zadevi, v kateri je bila izdana sodba IOS Finance EFC je vzrok skupni zahtevek agencije za izterjavo dolgov, ki ji je te terjatve odstopilo več družb, za izterjavo več terjatev. Čeprav je res, da Sodišče v sodbi ni preučilo vprašanja uporabe *ratione materiae* Direktive 2011/7, dejstvo, da je odgovorilo na vprašanja za predhodno odločanje glede razlage določb te direktive, predpostavlja, da je ugotovilo, da navedeni primer spada na stvarno področje uporabe te direktive.

[10] Sodba RL (točki 22 in 23 in navedena sodna praksa).

[11] Če se sprejme prva razlaga, želi to sodišče izvedeti, ali je pogoj za plačilo 40 EUR za posamezen račun ta, da upnik vsakega od teh računov prej posamično predloži v vsakem od svojih zahtevkov tako v upravnem postopku kot v upravnem sporu, ali zadostuje skupen in splošen zahtevek, da nato zahteva teh 40 EUR za posamezen račun.

20. Regionalna uprava trdi, da je treba člen 6 te direktive razlagati tako, da se fiksni znesek 40 EUR dolguje za posamezen zahtevek ne glede na število računov, katerih plačilo se zahteva. Tudi španska vlada trdi, da ta fiksni znesek ni povezan z računi, ampak s stroški izterjave dolgovanih zneskov. Komisija pa meni, da se navedeni fiksni znesek dolguje za vsak račun (ali trgovinski posel), ki ni bil plačan v določenem roku.

21. Najprej moram spomniti, da je namen člena 6 Direktive 2011/7 zagotoviti minimalno nadomestilo za stroške izterjave, ki jih ima upnik, kadar se lahko v skladu s to direktivo zahtevajo zamudne obresti bodisi na podlagi člena 3 (posli med podjetji) bodisi člena 4 (posli med podjetji in javnimi organi) navedene direktive. Poleg tega je iz predložitvenega sklepa razvidno, da je bil ta člen 6 v špansko pravo prenesen s členom 8 zakona št. 3/2004, v katerem je bil prevzet znesek 40 EUR iz člena 6(1) te direktive. [12]

22. Glede razlage teh določb je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je. [13]

23. Na prvem mestu, glede besedila člena 6 Direktive 2011/7 je treba ugotoviti, da je v odstavku (1) tega člena določena pravica upnika, da od dolžnika prejme najmanj fiksni znesek 40 EUR. Z odstavkom 2 tega člena je državam članicam naloženo, da zagotovijo, da na eni strani fiksni znesek samodejno zapade v plačilo, ne da bi bilo potrebno opozorilo, [14] in da je na drugi strani namen tega zneska, da upnik prejme nadomestilo za stroške izterjave, ki so mu nastali. Odstavek 3 tega člena med drugim določa, da je upnik poleg fiksnega zneska 40 EUR upravičen zahtevati razumno nadomestilo od dolžnika za kakršne koli stroške izterjave, nastale zaradi dolžnikove zamude pri plačilu, ki so višji od fiksnega zneska, kot so stroški za najem odvetnika ali agencije za izterjavo dolgov. [15]

24. V zvezi s tem je iz povezane razlage uvodnih izjav 19 in 20 Direktive 2011/7 razvidno, da je njun namen predvsem obrazložiti vsebino člena 6 te direktive, da je fiksni znesek iz člena 6(1) navedene direktive samo del „pošten[ega] nadomestil[a] za [upnikove] stroške izterjave, ki jih imajo zaradi zamud pri plačilih, da se odvrne od teh zamud“. Kot je navedeno v drugem stavku uvodne izjave 19 te direktive, minimalni fiksni znesek, ki ga je določil zakonodajalec Unije, namreč ustreza „izterjav[i] upravnih stroškov in nadomestil[u] za notranje stroške, ki so nastali zaradi zamude pri plačilu“.

25. V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da okoliščina, da je v uvodni izjavi 19 Direktive 2011/7 navedeno, da bi bilo treba v tej direktivi določiti fiksen minimalni znesek za izterjavo upravnih stroškov in nadomestilo za notranje stroške, ki so nastali zaradi zamude pri plačilu, prav tako ne izključuje, da se lahko upniku prizna razumno nadomestilo teh stroškov v delu, v katerem ta fiksni minimalni znesek ne zadostuje. V skladu z uvodno izjavo 20 te direktive bi morali upniki imeti poleg pravice do plačila fiksnega zneska tudi pravico do povračila „drugih stroškov izterjave“, ki jih imajo kot posledica zamude pri plačilu. Prav na te dodatne „druge stroške izterjave“ se sklicuje člen 6(3) navedene direktive. Sodišče je ugotovilo, da je želel zakonodajalec

[12] Ker gre za minimalno harmonizacijo, lahko države članice prosto določijo fiksne zneske nadomestila za stroške izterjave, ki so višji od 40 EUR in zato ugodnejši za upnika (glej uvodno izjavo 21 Direktive 2011/7).

[13] Glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija (točka 39 in navedena sodna praksa).

[14] V skladu z uvodno izjavo 16 Direktive 2011/7 namreč ta „ne bi smela upnika zavezovati, da zahteva obresti za zamudo pri plačilu. V primeru zamude pri plačilu bi morala ta direktiva upniku omogočati, da zaračuna zamudne obresti brez kakršnega koli predhodnega obvestila o neizpolnitvi obveznosti ali drugega podobnega obvestila, v katerem dolžnika opozori na njegovo obveznost plačila.“

[15] Glej sodbo Česká pojišťovna (točke 18, 20 in 21).

Unije s tem, da je uporabil pojem „višji od fiksnega zneska“, poudariti, da so lahko tako predmet razumnega nadomestila kateri koli stroški izterjave, ki presegajo znesek 40 EUR,[16] ne da bi bili ti stroški drugačne narave kot stroški iz odstavka 1 tega člena.[17]

26. Glede na navedeno, in ker fiksni znesek 40 EUR zapade v plačilo, „ne da bi bilo potrebno opozorilo [dolžniku]“, in ker je njegov namen izterjati „upravn[e] strošk[e] in nadomestil[o] za notranje stroške, ki so nastali zaradi zamude pri plačilu“, se mi zdi očitno, da je zapadlost tega zneska v plačilo odvisna od obstoja upravnega ali sodnega zahtevka.

27. Vendar dejstva, da fiksni znesek predpostavlja tak zahtevek, ni mogoče razlagati – kot v bistvu trdi španska vlada – kot da se dolguje bolj za posameznega dolžnika kot za posamezen račun, tako da je mogoče kumulirati fiksni znesek 40 EUR, če se zahteva skupna izterjava od samo enega javnega organa.

28. Glede na jezikovno razlago (upravni ali sodni) zahtevek, katerega namen je upniku nadomestiti stroške izterjave, ki so mu nastali, namreč v skladu s členom 6(1) in (3) Direktive 2011/7 predpostavlja „zamudo pri plačilu“. „Zamuda pri plačilu“ je namreč razlog za izračun stroškov, za katere mora upnik dobiti nadomestilo. Ta zamuda pa se nanaša na trgovinske posle, obravnavane posamično. Taki posli se nujno dokažejo z izdajo računa (ali ustrezne zahteve za plačilo).[18] Kot je bilo navedeno v uvodni izjavi 18 te direktive, „[r]ačuni pomenijo zahteve za plačilo“, in prav prejem računa omogoča določitev plačilnih rokov.[19]

29. Iz tega sledi, da je člen 6 Direktive 2011/7 napisan tako, da pomeni, da je vsako nadomestilo stroškov izterjave nujno povezano z vsakim trgovinskim poslom in torej z vsakim računom.

30. Na drugem mestu, to razlago potrjuje sobesedilo, v katero je umeščen člen 6 te direktive. Kot je bilo ugotovljeno v točki 21 teh sklepnih predlogov, je pravica do plačila fiksnega zneska namreč odvisna od obstoja zamudnih obresti, ki se lahko zahtevajo na podlagi členov 3 in 4 navedene direktive. Drugače povedano, upnik lahko zahteva zamudne obresti zaradi neplačila v okviru danega posla, tako da vsak posel (kot je dokazan z obstojem računa) daje pravico do fiksnega nadomestila v višini 40 EUR.

31. Na tretjem mestu, menim, da sta jezikovna in sobesedilna razlaga člena 6 Direktive 2011/7 podprti s cilji, ki jim sledita ta direktiva in zadevna določba.

32. Na eni strani, kar se tiče splošnega cilja Direktive 2011/7, je, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, njen namen namreč boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, pri čemer je ta zamuda v skladu z uvodno izjavo 12 te direktive kršitev pogodbe, ki je zlasti zaradi nizkih ali neobstoječih obrestnih mer, ki se zaračunajo za zamude pri plačilih, postala finančno ugodna za dolžnike.[20] Iz tega izhaja, da je cilj navedene direktive učinkovito varstvo upnikov pred zamudami pri plačilih.[21] Takšno varstvo zajema, da se navedenemu upniku zagotovi čim celovitejše možno nadomestilo za stroške izterjave, ki so mu nastali, da bi se odvračalo od takšnih zamud pri plačilih.[22] Glede

16 Glej sodbo Česká pojišťovna (točka 22).

17 Glej sodbo Česká pojišťovna (točki 22 in 23).

18 Glej v tem smislu člen 2, točki 4 in 8, Direktive 2011/7.

19 Glej v zvezi s tem točko 40 teh sklepnih predlogov.

20 Glej sodbi Česká pojišťovna (točka 25) in IOS Finance (točka 24).

21 Glej sodbi Česká pojišťovna (točka 26) in Nemec (točka 50).

22 Glej sodbo Česká pojišťovna (točka 26).

dejanskega stanja v sporu o glavni stvari pa bi se lahko štelo, da je razlaga člena 6 te direktive v smislu, da je fiksni znesek 40 EUR povezan z zahtevkom in bi se torej lahko uporabil samo enkrat, v nasprotju s tem ciljem.

33. Na drugi strani, iz uvodne izjave 19 Direktive 2011/7 je jasno razvidno, da je cilj člena 6 te direktive določiti „pošteno nadomestilo za stroške izterjave [upnikov], ki jih imajo zaradi zamud pri plačilih, *da se odvrne od teh zamud*“.[23] Kot trdi Komisija in kot potrjujejo zneski, zahtevani v okviru spora o glavni stvari, lahko stroški, ki nastanejo pri izterjavi neplačanih terjatev, predstavljajo velik del likvidnih sredstev gospodarskega subjekta, zlasti v primeru MSP. Posledično je zaradi dejstva, da je to nadomestilo vezano na vsak račun, katerega plačilo se zahteva, in ne na terjatev v celoti, nesporno večji znesek terjatve, ki jo upnik lahko izterja, kar torej odvrača od zamud in uresničuje splošni cilj te direktive, naveden v točki 32 teh sklepnih predlogov.

34. Nazadnje, dodati moram, da je ta razlaga v skladu tudi z zgodovino nastanka člena 6 Direktive 2011/7. V obrazložitvenem mnenju predloga direktive Komisije je bilo namreč navedeno, da ta določba uresničuje dvojni cilj, in sicer, prvič, upnik bo lahko izterjal svoje notranje upravne stroške, povezane z zamudo pri plačilu, in drugič, to bo poleg zakonitih obresti na dolžnike vplivalo odvračilno.[24]

35. Glede na navedeno predlagam, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 6 Direktive 2011/7 razlagati tako, da se pravica do (minimalnega) nadomestila 40 EUR (ali enakovredno) za stroške izterjave uporablja za vsak račun (ali trgovinski posel), zaradi katerega je treba pobrati zamudne obresti.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

36. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 4 Direktive 2011/7, ki se razlaga z vidika uvodne izjave 23 te direktive, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru trgovinskih poslov med podjetji in javnimi organi določa plačilni rok največ 60 dni v vseh okoliščinah in za vse pogodbe, razdeljen na začetni rok 30 dni za postopek sprejemanja ali preverjanja skladnosti dobavljenega blaga ali opravljenih storitev s pogodbo in dodatni rok 30 dni za dejansko plačilo dogovorjene cene.

37. Regionalna uprava in španska vlada v bistvu trdita, da člen 4 Direktive 2011/7 ne nasprotuje taki zakonodaji. Komisija se strinja s tem stališčem, če, prvič, je uporaba dodatnega roka odvisna od obstoja posebnega postopka sprejemanja ali preverjanja skladnosti dobavljenega blaga ali opravljenih storitev s pogodbo (v nadaljevanju: postopek sprejemanja), in drugič, če se s tem ne obide splošna obveznost plačila v 30 dneh.

[23] Moj poudarek.

[24] Glej člen 4 predloga Komisije za prenovitev Direktive 2000/35 (COM(2009) 126 final). Načelo, da se določi fiksni znesek za nadomestitev stroškov izterjave neplačanih zneskov, je bilo namreč določeno v členu 4 (naslovljenem „Nadomestilo stroškov izterjave“) prvotnega predloga Komisije, vendar s strožjo obveznostjo. Zlasti naj bi v skladu s to prvotno določbo fiksni znesek 40 EUR veljal samo za dolgove, manjše od 1000 EUR. Nasprotno pa je člen 4 predloga Komisije določal fiksni znesek 70 EUR za dolgove med 1000 in 10.000 EUR ter, nazadnje, 1 % zneska, za katerega obresti za zamudo pri plačilu zapadejo v plačilo, za dolg v višini 10.000 EUR ali več. Evropski parlament je izrazil željo po omilitvi strogosti navedene prvotne določbe in podal predlog spremembe, v katerem je bil v bistvu določen fiksni znesek za izterjavo stroškov izterjave bolj za posameznega dolžnika, kot pa za posamezen račun, vendar je nato ta predlog spremembe umaknil (glej predlog spremembe št. 29 v poročilu z dne 4. maja 2010 o predlogu Komisije), tako da se je v bistvu strinjal s Svetom Evropske unije, da se ti stroški plačajo za vsak račun.

38. Najprej je treba poudariti, da morajo države članice v skladu s členom 4(1) Direktive 2011/7 zagotoviti, da je v trgovinskih poslih, kjer je dolžnik javni organ, upnik, ki je izpolnil svoje obveznosti in ki ob zapadlosti ni prejel dolgovanega zneska, upravičen do obresti za zamudo pri plačilu, ne da bi bilo potrebno opozorilo, razen če dolžnik ni odgovoren za zamudo.[25] Dalje, v skladu s členom 4(3)(a) te direktive države članice v okviru istih transakcij zagotovijo, da plačilni rok ne presega 30 koledarskih dni (v nadaljevanju: splošni rok) po nastanku dejanskih okoliščin, ki so naštete zlasti v točkah od (i) do (iv). Nazadnje, s členom 4(4) navedene direktive je državam članicam dana možnost, da ta rok podaljšajo do največ 60 koledarskih dni za javne organe in subjekte, na katere se nanaša.[26]

39. Na eni strani, glede besedila člena 4(3) Direktive 2011/7 moram spomniti, da je Sodišče odločilo, da je s to določbo državam članicam naložena točno določena obveznost, ki se nanaša na to, da javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke za zakonske obresti, ki jih določa.[27]

40. Natančneje, točke od (i) do (iv) te določbe določajo plačilni rok, ki ni daljši od 30 koledarski dni in ki se izračuna od treh različnih datumov glede na zadevne dejanske okoliščine, in sicer:

– od datuma, na katerega dolžnik prejme račun (ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo, v nadaljevanju skupaj: račun) (točka (i));

– od datuma prejema blaga ali izvedbe storitev, če je datum prejema računa dvomljiv (točka (ii)) ali če dolžnik prejme račun pred prejemom blaga ali izvedbo storitev (točka (iii)), ali

– od datuma sprejemanja ali preverjanja, če je postopek sprejemanja določen zakonsko ali pogodbeno in če dolžnik prejme račun pred datumom sprejemanja ali preverjanja ali na ta datum (točka (iv)).

41. Na drugi strani, v skladu s členom 4(4) Direktive 2011/7 je zakonodajalec Unije državam članicam dovolil, da zgoraj navedene roke, določene v odstavku (3)(a) tega člena, podaljšajo do največ 60 dni v dveh primerih, in sicer za javne organe, ki opravljajo gospodarske dejavnosti industrijske ali tržne narave kot javna podjetja (točka (a)),[28] ali za osebe javnega prava, ki zagotavljajo zdravstveno varstvo[29] (točka (b)), in to po postopku, ki vključuje pošiljanje poročila o takem podaljšanju Komisiji.

42. V obravnavani zadevi se zdi, da predložitveno sodišče dvomi samo o združljivosti nacionalnega prava z določbami Direktive 2011/7, ki se nanašajo na postopek sprejemanja v smislu člena 4(3)(a)(iv) te direktive. Okoliščina, da se spor o glavni stvari nanaša na storitve, opravljene za zdravstvene centre, tako ni upoštevna za to analizo, ker to sodišče ne navaja, da bi ta okoliščina lahko sama po sebi povzročila uporabo najdaljšega roka, določenega v členu 4(4)(b) navedene direktive. Zato je treba analizirati samo določbe o postopku sprejemanja v smislu člena 4(3)(a)(iv) te direktive.

[25] Glej sodbo IOS Finance (točka 27).

[26] Glej sodbo Komisija/Italija (točka 38).

[27] Sodba Komisija/Italija (točke 40, 43 in 53). Sodišče je v tej sodbi v bistvu odločilo, da povprečni plačilni rok javnih organov 50 dni za celotno leto 2016 pomeni trajajočo in sistematično prekoračitev plačilnih rokov, določenih v členu 4 Direktive 2011/7 in kršitev tega člena (glej točke 16, 22, 57, 59, 62 in 66 te sodbe).

[28] Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 24 Direktive 2011/7.

[29] Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 25 Direktive 2011/7.

43. Prvič, v zvezi s tem je treba na eni strani spomniti, da v skladu s to določbo plačilni rok začne teči od dneva sprejemanja samo takrat, kadar je tak postopek sprejemanja določen zakonsko ali pogodbeno. Na drugi strani člen 4(5) Direktive 2011/7 glede na to prvo določbo določa, da države članice zagotovijo, da najdaljše trajanje postopka sprejemanja ne presega 30 koledarskih dni od dneva prejema blaga ali izvedbe storitev, „razen če je v pogodbi in razpisni dokumentaciji izrecno dogovorjeno drugače in če ni skrajno nepošteno do upnika v smislu člena 7“. V uvodni izjavi 26 te direktive je namreč navedeno, da „postopek sprejemanja […] praviloma ne presega obdobja največ 30 koledarskih dni[, razen] pri posebej zapletenih pogodbah, če je to izrecno dogovorjeno v pogodbi in kakršni koli razpisni dokumentaciji ter ni skrajno nepošteno do upnika“.

44. Iz skupne razlage odstavka 3(a)(iv) in odstavka (5), člena 4 Direktive 2011/7 torej izhaja, da je plačilni rok v okviru postopka sprejemanja lahko sestavljen iz začetnega roka največ 30 dni za postopek sprejemanja, ki mu sledi dodatni rok največ 30 dni za dejansko plačilo dogovorjene cene. Čeprav iz besedila teh določb ni izrecno razvidno, da plačilni rok sledi roku za preverjanje, gospodarska, pogodbena in proračunska logika namreč praviloma predpostavlja, da se plačilo izvede šele po sprejetju dobavljenega blaga ali opravljenih storitev.

45. Drugič, ugotoviti je treba, da to podaljšanje splošnega roka 30 dni na podlagi člena 4(3)(a)(iv) in (5) Direktive 2011/7 ni samodejno in da ga ni mogoče določiti na splošno. Uporaba maksimalnega roka je namreč mogoča samo, če so izpolnjeni pogoji iz teh določb, in sicer, če je postopek sprejemanja določen zakonsko ali pogodbeno.

46. V tem smislu namreč člen 4(6) te direktive določa, da morajo države članice zagotoviti, da plačilni rok, določen v pogodbi, ni daljši od 30 dni, kot je določeno v odstavku 3, „*razen če je v pogodbi izrecno dogovorjeno drugače in če je to objektivno utemeljeno glede na posebno naravo ali značilnosti pogodbe*“.[30] Poleg tega celo v takem primeru rok „v nobenem primeru ni daljši od [roka največ] 60 koledarskih dni“. Taki elementi, ki bi lahko objektivno utemeljevali tako podaljšanje roka zaradi postopka sprejemanja, bi lahko pomenili okoliščino, da je izvajanje pogodbe s tehničnega vidika posebej zapleteno.

47. Iz povezane razlage člena 4(3), (5) in (6) Direktive 2011/7 torej izhaja, da se splošni rok na največ 60 dni podaljša izjemoma. Kot je namreč navedlo Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu, člen 4 te direktive izrecno navaja, da „države članice zagotovijo, da plačilni rok ne presega 30 dni, ali *v nekaterih primerih*, največ 60 dni“.[31]

48. Tretjič, to razlago potrjujejo cilji, ki se uresničujejo z navedeno direktivo.[32] V zvezi s tem je Sodišče že ugotovilo, da je iz povezane razlage uvodnih izjav 3, 9 in 23 Direktive 2011/7 razvidno, da imajo javni organi, ki izvajajo veliko plačil podjetjem, varnejše, predvidljivejše in stalnejše prilive prihodkov kot zasebna podjetja, da lahko pridobijo financiranje ob ugodnejših pogojih kot podjetja in so manj odvisni od stabilnih poslovnih odnosov za dosego svojih ciljev kot podjetja. To, da ti organi zamujajo pri plačilu navedenim podjetjem, tem povzroča neupravičene stroške in poslabša njihove likvidnostne omejitve, njihovo finančno poslovodenje pa postane bolj zapleteno. Te zamude pri plačilu so škodljive tudi za njihovo konkurenčnost in donosnost, saj morajo ta podjetja zaradi navedenih zamud pri plačilih pridobiti zunanje financiranje.[33]

30 Moj poudarek.

31 Sodba Komisija/Italija (točka 44). Moj poudarek).

32 Glej točko 1 teh sklepnih predlogov.

33 Sodba Komisija/Italija (točka 46).

49. Kot pravilno ugotavlja predložitveno sodišče, uvodna izjava 23 Direktive 2011/7 namreč potrjuje, da določba, ki določa 60-dnevno obdobje, ni splošna določba, ampak je jasno omejena na primere, v katerih obstaja objektivna utemeljitev, naj bo to na podlagi člena 4(3)(a)(iv) te direktive ali na podlagi odstavka 4 tega člena 4. V tej uvodni izjavi 23 je namreč navedeno, da „[d]olgi plačilni roki in zamude pri plačilih javnih organov za blago in storitve vodijo do neupravičenih stroškov za podjetja. Zato je primerno uvesti posebna pravila za trgovinske posle dobavljanja blaga ali izvajanja storitev za javne organe s strani podjetij, zlasti glede plačilnih rokov, ki običajno ne bi smeli biti daljši od 30 koledarskih dni, *razen če je v pogodbi izrecno dogovorjeno drugače in če je to objektivno utemeljeno glede na posebno naravo ali značilnosti pogodbe*, v nobenem primeru pa *ne bi smeli biti daljši od* 60 koledarskih dni“ (moj poudarek)

50. Zato mora biti to, da država članica uporabi možnost določiti dodatni rok 30 koledarskih dni za plačilo dolgovanih zneskov zunaj primerov, navedenih v členu 4(4) Direktive 2011/7,[34] izrecno dogovorjeno v pogodbi in objektivno utemeljeno glede na posebno naravo ali značilnosti pogodbe.

51. Torej se postavlja vprašanje, ali je nacionalna zakonodaja, ki določa plačilni rok 60 dni v vseh okoliščinah in za vse pogodbe, v skladu s členom 4 Direktive 2011/7.

52. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Sodišče ni pristojno za to, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi nacionalnih določb niti da bi presojalo o tem, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga. Le nacionalna sodišča so namreč pristojna za razlago nacionalnega prava.[35] Predložitveno sodišče mora torej glede na vse upoštevne elemente nacionalnega prava presoditi, ali nacionalno pravo dovolj obrazloženo določa potrebo po uporabi postopka sprejemanja, da bi se preprečilo, da bi splošno pravno pravilo omogočilo zaobidenje splošne obveznosti plačila v 30 dneh.

53. V obravnavani zadevi ugotavljam, da predložitveno sodišče ne omenja nobene določbe španskega prava, ki bi se nanašala posebej na postopek sprejemanja ali poseben razlog, ki bi objektivno utemeljeval potrebo po dodatnem 30-dnevnem plačilnem roku. Poleg tega po mojem mnenju zgolj omemba tega postopka v nacionalni zakonodaji ne more biti dovolj za izpolnitev pogoja, določenega v tem členu 4(3)(a)(iv). Taka določba nacionalnega prava bi namreč lahko povzročila, da se zaobide splošna obveznost plačila v 30 dneh, določena v Direktivi 2011/7, in da se posega v polni učinek te direktive.

54. Glede na navedeno predlagam, naj se na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da člen 4 Direktive 2011/7 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru trgovinskih poslov med podjetji in javnimi organi določa plačilni rok največ 60 dni, sestavljen iz začetnega obdobja 30 dni za postopek sprejemanja ali preverjanja skladnosti dobavljenega blaga ali opravljenih storitev s pogodbo in dodatnega roka 30 dni za dejansko plačilo dogovorjene cene, če je uporaba tega dodatnega roka odvisna od obstoja posebnega postopka sprejemanja ali preverjanja, ki je zakonsko ali pogodbeno izrecno določen, in če je uporaba tega dodatnega roka objektivno utemeljena glede na posebno naravo ali značilnosti zadevne pogodbe.

[34] Glej točki 38 in 42 teh sklepnih predlogov.

[35] Glej v tem smislu sodbo IOS Finance (točka 21 in navedena sodna praksa).

Tretje vprašanje za predhodno odločanje

55. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2, točka 8, Direktive 2011/7 razlagati tako, da „dolgovani znesek“, ki je v njem opredeljen, na eni strani vključuje obresti za zamudo pri plačilu, izračunane na podlagi celotnega zneska računa, to je skupaj z zneskom DDV, ki se zaračuna za opravljeno storitev, in, na drugi strani, ali je pri tem pomembno razlikovati glede na trenutek, ko je upnik ta znesek predhodno plačal državni blagajni.

56. Regionalna uprava in španska vlada v bistvu trdita, da je vključitev DDV v osnovo za izračun zamudnih obresti dovoljena samo takrat, kadar upnik dokaže, da je ta znesek plačal državni blagajni. Komisija pa meni, da je treba DDV vključiti v znesek, ki se uporabi kot osnova za izračun zamudnih obresti, ne glede na to, ali je bil DDV plačan vnaprej, po obrokih ali z odlogom.

57. V zvezi s tem poudarjam, da je v členu 2, točka 8, Direktive 2011/7 pojem „dolgovani znesek“ opredeljen kot „glavni znesek, ki bi moral biti plačan v pogodbenem ali zakonskem plačilnem roku, *vključno z* veljavnimi *davki*, dajatvami, prelevmani ali taksami, navedenimi v računu ali drugi ustrezni zahtevi za plačilo“.[36] Poleg tega moram spomniti, da se v trgovinskih poslih med podjetji in javnimi organi obresti za zamude pri plačilu, določene v členu 4 te direktive, lahko zahtevajo, če so izpolnjeni pogoji iz njegovega odstavka 1, in sicer, da je upnik izpolnil svoje pogodbene in zakonske obveznosti ter da dolgovanega zneska ni prejel pravočasno, razen če dolžnik ni odgovoren za zamudo.

58. Iz besedila teh določb izhaja, da mora zaradi uporabe izraza „vključno z […] davki“ – ne da bi bilo navedeno drugo pojasnilo v zvezi s tem – „dolgovani znesek“ v smislu člena 2, točka 8, Direktive 2011/7 nujno vključevati DDV in, *a fortiori*, da zakonodajalec Unije ni želel razlikovati glede na to, ali je upnik DDV pred tem plačal državni blagajni ali ne. Preučitev besedila te določbe vodi torej k sklepanju, da pojem „dolgovani znesek“ vključuje znesek veljavnega DDV, ki je naveden na računu ali drugi ustrezni zahtevi za plačilo, ne glede na to, ali je upnik ta znesek pred tem plačal državni blagajni ali ne.

59. Ta ugotovitev izhaja tudi iz sobesedilne razlage, ker nobena določba Direktive 2011/7 ne določa izjem ali posebnih pravil v zvezi z izračunom obresti za zamude pri plačilu. V členu 2, točka 5, te direktive so namreč „obresti za zamudo pri plačilu“ opredeljene samo kot „zakonske obresti za zamudo pri plačilu ali obresti po stopnji, o kateri se podjetja med seboj dogovorijo, ob upoštevanju člena 7“, brez kakršne koli omembe DDV. Iz tega sklepam, da se zamudne obresti izračunajo neodvisno od načina ali trenutka plačila DDV.

60. Vendar se mi zdi koristno pojasniti, da če se morajo zamudne obresti izračunati na podlagi skupnega zneska računa, ki vključuje DDV, se za zamudne obresti v pravem pomenu besede ne zaračuna DDV. Drugače povedano, te obresti niso del davčne osnove za DDV, ker niso plačilo za dobavljeno blago ali opravljene storitve, ampak imajo povsem kompenzacijsko vlogo.

61. V zvezi s tem in podredno naj spomnim, da člen 63 Direktive 2006/112/ES[37] med drugim določa, da obveznost obračuna DDV nastane, ko je blago dobavljeno ali so storitve opravljene. Vendar člen 66 te direktive državam članicam omogoča, da odstopajo od splošnega pravila iz člena 63, tako da odložijo trenutek, ko nastane obveznost obračuna tega DDV, med drugim na trenutek, ko kupec izvede plačilo. V takem primeru iz tega sledi, da upnik ne sme plačati DDV

[36] Moj poudarek.

[37] Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1).

državni blagajni, ker DDV ni „dolgovan“, saj ga dolžnik ni plačal. V takem primeru se zamudne obresti ne smejo nanašati na znesek DDV, ker ni dolgovanih „davkov“ v smislu člena 2, točka 8, Direktive 2011/7.

62. Glede na navedeno predlagam, naj se na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 2, točka 8, Direktive 2011/7 razlagati tako, da „dolgovani znesek“ vključuje zamudne obresti, izračunane na podlagi skupnega zneska računa, ki vključuje DDV, in to ne glede na dejstvo, da je upnik ta davek pred tem plačal državni blagajni.

IV. Predlog

63. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 Valladolid (provincialno upravno sodišče št. 2 v Valladolidu, Španija), odgovori:

1. Člen 6 Direktive 2011/7/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih je treba razlagati tako, da se pravica do (minimalnega) nadomestila 40 EUR (ali enakovredno) za stroške izterjave uporablja za vsak račun (ali trgovinski posel), zaradi katerega je treba pobrati zamudne obresti.

2. Člen 4 Direktive 2011/7 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primeru trgovinskih poslov med podjetji in javnimi organi določa plačilni rok največ 60 dni, sestavljen iz začetnega obdobja 30 dni za postopek sprejemanja ali preverjanja skladnosti dobavljenega blaga ali opravljenih storitev s pogodbo in dodatnega roka 30 dni za dejansko plačilo dogovorjene cene, če je uporaba tega dodatnega roka odvisna od obstoja posebnega postopka sprejemanja ali preverjanja, ki je zakonsko ali pogodbeno izrecno določen, in če je uporaba tega dodatnega roka objektivno utemeljena glede na posebno naravo ali značilnosti zadevne pogodbe.

3. Člen 2, točka 8, Direktive 2011/7 je treba razlagati tako, da „dolgovani znesek“ vključuje zamudne obresti, izračunane na podlagi skupnega zneska računa, ki vključuje davek na dodano vrednost, in to ne glede na dejstvo, da je upnik ta davek pred tem plačal državni blagajni.