Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 28. april 2022 [1]

Sag C-585/20

BFF Finance Iberia SAU
mod
Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 2 i Valladolid, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2011/7/EU – bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner – inddrivelse af fordringer, som et inkassofirma har erhvervet fra flere virksomheder, fra en offentlig myndighed – artikel 6 – fast beløb på 40 EUR i kompensation for omkostninger ved inddrivelse – artikel 4 – betalingsfrist, hvis lovgivningen eller aftalen indeholder krav om en procedure, hvorved varernes eller tjenesteydelsernes overensstemmelse skal konstateres – artikel 2, nr. 8) – begrebet »det skyldige beløb« – inkludering af merværdiafgift (moms) i beregningsgrundlaget for morarenter«

Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i direktiv 2011/7/EU om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner [2]. Dette direktiv finder anvendelse på betalinger, der foretages som vederlag for handelstransaktioner, og har til formål at sikre et velfungerende indre marked og derved fremme virksomhedernes, herunder navnlig de små og mellemstore virksomheders, konkurrenceevne [3].

2. Anmodningen blev indgivet i forbindelse med en sag mellem BFF Finance Iberia SAU (herefter »BFF«) og Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (den regionale sundhedsmyndighed i Castilla y León, Spanien) (herefter »den regionale myndighed«) vedrørende BFF's inddrivelse fra denne myndighed af fordringer svarende til de beløb, der skulle have været betalt for 21 selskabers levering af varer og tjenesteydelser til lægecentre henhørende under denne myndighed.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.2.2011 (EUT 2011, L 48, s. 1, berigtiget i EUT 2012, L 233, s. 3). Dette direktiv ophævede og erstattede med virkning fra den 16.3.2013 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF af 29.6.2000 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner (EFT 2000, L 200, s. 35).

[3] – Jf. artikel 1, stk. 1 og 2, i direktiv 2011/7.

3. Med de præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at se på følgende bestemmelser:

– artikel 6 i direktiv 2011/7, herunder navnlig spørgsmålet om, hvorvidt det faste beløb på 40 EUR i kompensation for omkostninger ved inddrivelse kan kumuleres, når de fordringer, til hvis inddrivelse der er fremsat et fælles krav til én offentlig myndighed, følger af flere fakturaer, som denne myndighed ikke har betalt rettidigt til forskellige virksomheder, som i mellemtiden har overdraget disse fordringer til den enhed, der forestår opkrævningen heraf [4]

– direktivets artikel 4, herunder navnlig betingelserne for anvendelse af betalingsfristen for betaling af lovbestemte morarenter i transaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder [5]

– nævnte direktivs artikel 2, nr. 8), som vedrører begrebet »det skyldige beløb«, herunder navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den merværdiafgift (moms), der er anført på de fakturaer, der ikke er betalt rettidigt, skal inkluderes i beregningsgrundlaget for de lovbestemte morarenter [6].

Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

4. BFF, der er et spansk selskab, som driver inkassovirksomhed, erhvervede fordringer fra 21 selskaber vedrørende ubetalte fakturaer for disse selskabers levering af varer og tjenesteydelser fra 2014 til 2017 til lægecentre henhørende under den regionale myndighed.

5. Den 31. maj 2019 sendte BFF denne myndighed et krav om betaling af beløb svarende til en hovedstol med tillæg af morarenter samt en kompensation på 40 EUR i inddrivelsesomkostninger for hver af de ubetalte fakturaer i henhold til artikel 8 i Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (lov nr. 3/2004 om indførelse af foranstaltninger til bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner) af 29. december 2004 [7].

6. Da myndigheden ikke imødekom dette krav, anlagde BFF sag ved den forelæggende ret, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 2 i Valladolid, Spanien) med påstand om, at den regionale myndighed tilpligtes at betale BFF følgende: en hovedstol på 51 610,67 EUR med tillæg af morarenter; et beløb på 40 EUR i inddrivelsesomkostninger for hver af de ubetalte fakturaer; et beløb på 43 626,76 EUR i lovbestemte renter; et beløb i lovbestemte renter, der er påløbet som følge af morarenter, samt sagsomkostningerne.

[4] – Domstolen har fortolket artikel 6 i direktiv 2011/7 i dom af 16.2.2017, IOS Finance EFC (C-555/14, herefter »IOS Finance-dommen«, EU:C:2017:121), af 1.6.2017, Zarski (C-330/16, herefter »Zarski-dommen«, EU:C:2017:418), af 13.9.2018, Česká pojišťovna (C-287/17, herefter »Česká pojišťovna-dommen«, EU:C:2018:707), og af 9.7.2020, RL (Direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling) (C-199/19, herefter »RL-dommen«, EU:C:2020:548), samt kendelse af 11.4.2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). Artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/35, som i det væsentlige er blevet erstattet af artikel 6, stk. 3, i direktiv 2011/7, er ligeledes blevet fortolket af Domstolen i dom af 3.4.2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), og af 15.12.2016, Nemec (C-256/15, herefter »Nemec-dommen«, EU:C:2016:954). Artikel 6 i direktiv 2011/7 er genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse i den verserende sag C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG mod Marc Braschoß Immobilien GmbH.

[5] – Domstolen har fortolket artikel 4 i direktiv 2011/7 i IOS Finance-dommen og i dom af 28.1.2020, Kommissionen mod Italien (Direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling) (C-122/18, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Italien«, EU:C:2020:41).

[6] – Domstolen har fortolket visse andre punkter i artikel 2 i direktiv 2011/7 i Zarski-dommen, dommen i sagen Kommissionen mod Italien, RL-dommen, i dom af 18.11.2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), og af 13.1.2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

[7] – BOE nr. 314 af 30.12.2004, s. 42334 (herefter »lov nr. 3/2004«).

7. Den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2011/7, som vedrører beregningen af visse af disse beløb, og om foreneligheden hermed af den spanske lovgivning, hvorved de blev gennemført.

8. Den forelæggende ret er først og fremmest i tvivl om fortolkningen af artikel 6 i direktiv 2011/7 vedrørende det faste beløb på 40 EUR, der skal betales i kompensation for inddrivelsesomkostninger, når der er fremsat et samlet krav, som omfatter flere fakturaer, der ikke er betalt rettidigt. Den har præciseret, at national retspraksis ikke er entydig med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt dette faste beløb skal beregnes pr. faktura eller pr. krav.

9. Dernæst er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt en bestemmelse i national ret, der altid og for alle aftaler fastsætter en betalingsperiode på 60 dage, der består af en indledende periode på 30 dage til godkendelsen og yderligere 30 dage til betalingen, uden udtrykkelig aftale om denne betalingsperiode på 60 dage og uden yderligere begrundelse, henset til aftalens art eller særlige egenskaber, er i overensstemmelse med direktiv 2011/7.

10. Endelig finder den forelæggende ret – henset til de forskellige fortolkninger, som de nationale retter har anlagt – det nødvendigt at få oplyst, om artikel 2 i direktiv 2011/7 giver mulighed for at antage, at beregningsgrundlaget for morarenterne inkluderer den moms, der skal betales for den leverede ydelse, og hvis beløb er anført på selve fakturaen, eller kræver, at der i denne forbindelse skelnes alt efter den dato, hvor myndighedens kontrahent indbetalte dette beløb til statskassen.

11. På denne baggrund har Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 2 i Valladolid) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Henset til bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, artikel 6 og artikel 7, stk. 2 og 3, i [direktiv 2011/7]:

1) Skal […] artikel 6 [i direktiv 2011/7] fortolkes således, at de 40 EUR altid [skal betales] for hver faktura, forudsat at kreditor har individualiseret fakturaerne i sine administrative og forvaltningsretlige krav, eller [skal] de 40 EUR altid [betales] pr. faktura, selv om der er indgivet fælles og generelle krav?

2) Hvorledes skal […] artikel 198, stk. 4, [i lov nr. 9/2017] [8], der altid og for alle aftaler [fastsætter] en betalingsperiode på 60 dage, idet der fastsættes en indledende periode på 30 dage til godkendelsen og yderligere 30 dage til betalingen, fortolkes, [henset til] 23. betragtning til direktivet […]?

3) Hvorledes skal […] artikel 2 [i direktiv 2011/7] fortolkes? Giver fortolkningen af direktivet mulighed for at antage, at beregningsgrundlaget for de morarenter, der er fastsat i [dette] direktiv, inkluderer den moms, der skal betales for den leverede ydelse, og hvis beløb er anført på selve fakturaen? Eller er det nødvendigt at skelne og bestemme, på hvilket tidspunkt kontrahenten foretog betalingen af afgiften til afgiftsmyndigheden?«

12. Der er indgivet skriftlige indlæg af den regionale myndighed, den spanske regering og af Europa-Kommissionen, som ligeledes har besvaret Domstolens skriftlige spørgsmål.

[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 (lov nr. 9/2017 om offentlige kontrakter, som gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU og 2014/24/EU af 26.2.2014 i den spanske retsorden) af 8.11.2017 (BOE nr. 272 af 9.11.2017, s. 107714).

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

13. Den tvist, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse, vedrører den retslige inddrivelse af de fordringer, som BFF, der er et inkassofirma, har erhvervet fra 21 selskaber som følge af den omhandlede myndigheds manglende rettidige betaling af vederlaget for de varer og tjenesteydelser, som disse selskaber havde leveret til lægecentre henhørende under denne myndighed.

14. Indledningsvis opstår spørgsmålet om, hvorvidt denne tvist vedrører »handelstransaktioner« som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2011/7, der defineres som »forretningsmæssige transaktioner mellem virksomheder eller mellem virksomheder og offentlige myndigheder, som indebærer levering af varer eller tjenester mod vederlag«, og dermed, om denne situation er omfattet af dette direktivs materielle anvendelsesområde. Ifølge ordlyden af direktivets artikel 1, stk. 2, omfatter direktivet »alle betalinger, der foretages som vederlag for handelstransaktioner«.

15. Der kan rejses tvivl i denne henseende med den begrundelse, at de omhandlede fordringer følger af kontraktforhold – ikke mellem den regionale myndighed og BFF, men mellem denne myndighed og de selskaber, hvis fordringer BFF har overtaget.

16. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at de omhandlede fordringer vedrører vederlag, som en offentlig myndighed ikke har betalt for virksomheders levering af varer og tjenesteydelser (dvs. de 21 overdragende selskaber). Disse fordringer er således opstået som følge af »handelstransaktioner« som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2011/7, og BFF har erhvervet dem sammen med alle de heraf følgende rettigheder. Situationen i hovedsagen ligger således i forlængelse af de oprindelige handelstransaktioner. Ifølge denne logik har de oprindelige kreditorers overdragelse af fordringer til inkassofirmaet ingen betydning for, om dette direktiv finder anvendelse ratione materiae på den omhandlede situation.

17. Denne fortolkning bekræftes i IOS Finance-dommen [9] og RL-dommen [10], der definerer det materielle anvendelsesområde for direktiv 2011/7 bredt, således at direktivet kan finde anvendelse på alle betalinger, der foretages som vederlag for handelstransaktioner.

18. Jeg er derfor af den opfattelse, at forholdet mellem den omhandlede myndighed og BFF er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2011/7.

[9] – IOS Finance-sagen vedrørte ligeledes et fælles krav om inddrivelse af flere fordringer fremsat af et inkassofirma, som havde fået overdraget disse fordringer fra flere selskaber. Selv om det er korrekt, at Domstolen i sin dom ikke undersøgte problematikken vedrørende anvendelsen rationae materiae af direktiv 2011/7, forudsætter den omstændighed, at Domstolen besvarede de præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af dette direktivs bestemmelser, at den fandt, at det nævnte tilfælde var omfattet af direktivets materielle anvendelsesområde.

[10] – RL-dommen (præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis).

Det første præjudicielle spørgsmål

19. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at det faste minimumsbeløb på 40 EUR, der har til formål at kompensere kreditor for inddrivelsesomkostningerne, skal betales for alle ubetalte fakturaer, der er behørigt identificeret i kravet, eller for alle administrative eller retslige krav, uafhængigt af antallet af fakturaer, der kræves betalt [11].

20. Den regionale myndighed har gjort gældende, at direktivets artikel 6 skal fortolkes således, at det faste beløb på 40 EUR skal betales pr. krav, uafhængigt af antallet af fakturaer, der kræves betalt. Den spanske regering har ligeledes anført, at dette faste beløb ikke er knyttet til fakturaerne, men til de omkostninger, der er forbundet med inddrivelsen af de skyldige beløb. Kommissionen er af den opfattelse, at det nævnte faste beløb skal betales for alle fakturaer (eller handelstransaktioner), der ikke er betalt inden for den fastsatte frist.

21. Indledningsvis erindrer jeg om, at artikel 6 i direktiv 2011/7 har til formål at sikre en minimumskompensation for kreditors inddrivelsesomkostninger, når der skal betales morarenter i henhold til dette direktiv, enten i henhold til direktivets artikel 3 (handelstransaktioner mellem virksomheder) eller artikel 4 (handelstransaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder). Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at denne artikel 6 er blevet gennemført i spansk ret ved artikel 8 i lov nr. 3/2004, som har overtaget det beløb på 40 EUR, der er fastsat i samme direktivs artikel 6, stk. 1 [12].

22. Hvad angår fortolkningen af disse bestemmelser skal det anføres, at det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af [13].

23. Hvad for det første angår ordlyden af artikel 6 i direktiv 2011/7 skal det påpeges, at stk. 1 i nævnte artikel omhandler kreditors ret til fra skyldneren som minimum at modtage et fast beløb på 40 EUR. Denne artikels stk. 2 pålægger medlemsstaterne at sikre dels, at dette faste beløb automatisk forfalder til betaling, uden at det er nødvendigt at fremsende en rykkerskrivelse [14], dels, at det er en kompensation for kreditors egne omkostninger ved inddrivelse. Samme artikels stk. 3 fastsætter navnlig, at kreditor ud over det faste beløb på 40 EUR er berettiget til at kræve rimelig kompensation af skyldneren for eventuelle yderligere omkostninger ud over det faste beløb, der er påløbet på grund af skyldnerens forsinkede betaling, såsom omkostninger til at engagere en advokat eller et inkassofirma [15].

24. I denne henseende fremgår det af en samlet læsning af 19. og 20. betragtning til direktiv 2011/7, der hovedsageligt har til formål at begrunde indholdet af direktivets artikel 6, at det faste beløb, der er omhandlet i det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, kun udgør en del af den »[rimelige]

[11] – Såfremt den første fortolkning lægges til grund, ønsker den forelæggende ret oplyst, om betalingen af 40 EUR pr. faktura er betinget af kreditors forudgående individualisering af disse fakturaer i alle dennes krav, hvad enten der er tale om administrative eller forvaltningsretlige krav, eller om et fælles og generelt krav er tilstrækkeligt til at opkræve disse 40 EUR pr. faktura.

[12] – Da der er tale om en minimumsharmonisering, kan medlemsstaterne frit fastsætte faste beløb til kompensation for inddrivelsesomkostninger, som er højere end 40 EUR og derfor mere favorable for kreditor (jf. 21. betragtning til direktiv 2011/7).

[13] – Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien (præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

[14] – I overensstemmelse med 16. betragtning til direktiv 2011/7 »bør [dette] ikke pålægge en kreditor at opkræve morarenter ved forsinket betaling. I tilfælde af forsinket betaling bør dette direktiv give kreditoren mulighed for at opkræve morarenter uden at give forudgående meddelelse om manglende betaling eller anden lignende meddelelse, der skal minde debitor om hans forpligtelse til at betale«.

[15] – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 18, 20 og 21).

kompensation til kreditorer for de inddrivelsesomkostninger, der er påløbet på grund af forsinket betaling, [som har til formål] at modvirke forsinket betaling«. Som det fremgår af andet punktum i 19. betragtning til samme direktiv, svarer det faste minimumsbeløb, som EU-lovgiver har fastsat, til »inddrivelse af administrative omkostninger og kompensation for interne omkostninger, som er påløbet på grund af forsinket betaling«.

25. I denne forbindelse har Domstolen præciseret, at den omstændighed, at det i denne 19. betragtning anføres, at direktiv 2011/7 bør fastsætte et fast minimumsbeløb til inddrivelse af administrative omkostninger og kompensation for interne omkostninger, som er påløbet på grund af forsinket betaling, heller ikke udelukker, at kreditor kan tildeles en rimelig kompensation for disse omkostninger, i det omfang dette faste minimumsbeløb er utilstrækkeligt. I overensstemmelse med 20. betragtning til direktivet bør kreditorerne nemlig ud over denne ret til betaling af et fast beløb desuden være berettiget til kompensation for »øvrige inddrivelsesomkostninger«, der måtte påløbe som følge af den forsinkede betaling. Det er netop disse supplerende »øvrige inddrivelsesomkostninger«, som direktivets artikel 6, stk. 3, henviser til. Domstolen har fastslået, at ved anvendelsen af udtrykket »ud over det faste beløb« har EU-lovgiver ønsket at fremhæve, at omkostninger ved inddrivelse, uanset hvilke, som overstiger beløbet på 40 EUR, således kan være genstand for kompensation [16], idet disse omkostninger ikke er af en anden art end dem, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 [17].

26. Henset til det ovenstående, og for så vidt som det faste beløb på 40 EUR forfalder til betaling, »uden at det er nødvendigt at fremsende en rykkerskrivelse [til skyldneren]«, og det har til formål at inddrive »administrative omkostninger og kompensation for interne omkostninger, som er påløbet på grund af forsinket betaling«, forekommer det mig indlysende, at dette beløbs forfald til betaling afhænger af, om der foreligger et administrativt eller retsligt krav.

27. Den omstændighed, at det faste beløb forudsætter, at der foreligger et sådant krav, kan imidlertid ikke – som den spanske regering i det væsentlige har gjort – fortolkes således, at det skal opkræves pr. skyldner og ikke pr. faktura, således at det faste beløb på 40 EUR kan kumuleres, når der til inddrivelsen er fremsat et fælles krav til én offentlig myndighed.

28. Ifølge en ordlydsfortolkning forudsætter et (administrativt eller retsligt) krav, der har til formål at kompensere kreditor for de inddrivelsesomkostninger, som denne har afholdt, nemlig i henhold til artikel 6, stk. 1 og 3, i direktiv 2011/7 en »forsinket betaling«. Det er nemlig denne »forsinkede betaling«, der udgør begrundelsen for beregningen af de omkostninger, som kreditor skal kompenseres for. Denne forsinkelse vedrører imidlertid handelstransaktioner betragtet individuelt. Sådanne transaktioner skal nødvendigvis dokumenteres ved udstedelse af en faktura (eller en tilsvarende betalingsanmodning) [18]. »Fakturaer udløser betalingsanmodninger«, som det fremgår af 18. betragtning til direktivet, og det er netop modtagelsen af fakturaen, der er afgørende for fastsættelsen af betalingsfrister [19].

29. Det følger heraf, at artikel 6 i direktiv 2011/7 er affattet på en måde, der indebærer, at en kompensation for inddrivelsesomkostninger nødvendigvis er knyttet til en handelstransaktion og dermed til en faktura.

16 – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 22).

17 – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 22 og 23).

18 – Jf. i denne retning artikel 2, nr. 4) og 8), i direktiv 2011/7.

19 – Jf. i denne henseende punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

30. For det andet støttes denne fortolkning af den sammenhæng, hvori direktivets artikel 6 indgår. Som anført i punkt 21 i dette forslag til afgørelse er retten til betaling af et fast beløb afhængig af, at der skal betales morarenter i henhold til det nævnte direktivs artikel 3 og 4. Kreditor kan med andre ord kræve morarenter som følge af manglende betaling i forbindelse med en given transaktion, således at hver transaktion (som godtgjort ved en faktura) giver ret til en fast kompensation på 40 EUR.

31. For det tredje mener jeg, at ordlydsfortolkningen og den kontekstuelle fortolkning af artikel 6 i direktiv 2011/7 underbygges af de formål, der forfølges med direktivet og med den omhandlede bestemmelse.

32. Dels er det generelle formål med direktiv 2011/7, som det fremgår af Domstolens praksis, nemlig at bekæmpe forsinket betaling i handelstransaktioner, idet en sådan forsinkelse ifølge 12. betragtning til dette direktiv udgør et kontraktbrud, som er blevet finansielt tiltrækkende for skyldnere bl.a. som følge af lave morarenter eller ingen opkrævning af morarente [20]. Det følger heraf, at nævnte direktiv har til formål effektivt at beskytte kreditorerne mod forsinket betaling [21]. En sådan beskyttelse indebærer, at ovennævnte kreditor kan kompenseres så fuldstændigt som muligt for de afholdte inddrivelsesomkostninger, således at en forsinket betaling modvirkes [22]. Hvad angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen kan en fortolkning af samme direktivs artikel 6, hvorefter det faste beløb på 40 EUR er knyttet til kravet og derfor kun kan opkræves én gang, imidlertid anses for at være i strid med dette formål.

33. Dels fremgår det klart af 19. betragtning til direktiv 2011/7, at formålet med direktivets artikel 6 er at fastsætte en »[r]imelig kompensation til kreditorer for de inddrivelsesomkostninger, der er påløbet på grund af forsinket betaling, […] *for at modvirke forsinket betaling*« [23]. Som Kommissionen har gjort gældende, og som de beløb, der kræves betalt inden for rammerne af tvisten i hovedsagen, vidner om, kan de omkostninger, der er afholdt til inddrivelse af ubetalte fordringer, udgøre en væsentlig del af en erhvervsdrivendes likviditet, navnlig når der er tale om en SMV. Den omstændighed, at denne kompensation knyttes til hver enkelt faktura og ikke til en fordring i sin helhed, øger derfor ubestrideligt det beløb, som kreditor kan inddrive, og modvirker således forsinket betaling og forfølger det generelle formål med dette direktiv, der er nævnt i punkt 32 i dette forslag til afgørelse.

34. Endelig skal det tilføjes, at denne fortolkning ligeledes er i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2011/7's tilblivelseshistorie. Det fremgik således af begrundelsen til Kommissionens forslag til direktiv, at denne bestemmelse forfulgte et dobbelt formål, nemlig for det første at

[20] – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 25) og IOS Finance-dommen (præmis 24).

[21] – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 26) og Nemec-dommen (præmis 50).

[22] – Jf. Česká pojišťovna-dommen (præmis 26).

[23] – Min fremhævelse.

kreditor skulle kunne inddrive sine interne administrative omkostninger i forbindelse med den forsinkede betaling, og for det andet at denne foranstaltning skulle virke afskrækkende på skyldnere [24].

35. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 6 i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at retten til kompensation på (mindst) 40 EUR (eller tilsvarende) i inddrivelsesomkostninger gælder for alle fakturaer (eller handelstransaktioner), der giver anledning til opkrævning af morarenter.

Det andet præjudicielle spørgsmål

36. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2011/7, sammenholdt med 23. betragtning hertil, er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af transaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder altid og for alle aftaler fastsætter en betalingsperiode på højst 60 dage, der er opdelt i en indledende periode på 30 dage til proceduren for godkendelse eller kontrol af de leverede varer eller tjenesteydelsers overensstemmelse med aftalen og en yderligere periode på 30 dage til den faktiske betaling af den aftalte pris.

37. Den regionale myndighed og den spanske regering har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 4 i direktiv 2011/7 ikke er til hinder for en sådan lovgivning. Kommissionen er enig i denne holdning, idet anvendelsen af den yderligere periode dog dels er betinget af, at der findes en særlig procedure for godkendelse eller kontrol af de leverede varer eller tjenesteydelsers overensstemmelse med aftalen (herefter »godkendelsesproceduren«), dels ikke må medføre en omgåelse af den generelle forpligtelse til at betale inden for 30 dage.

38. Det skal indledningsvis anføres, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/7 skal sikre, at en kreditor, der har opfyldt sine forpligtelser, og som ikke har modtaget det skyldige beløb rettidigt, i forbindelse med handelstransaktioner, hvor skyldneren er en offentlig myndighed, er berettiget til morarenter svarende til den lovbestemte rente, uden at det er nødvendigt at fremsende rykkerskrivelse, medmindre skyldneren ikke er ansvarlig for forsinkelsen [25]. Endvidere sikrer medlemsstaterne i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 3, litra a), i forbindelse med sådanne transaktioner, at betalingsfristen ikke overskrider 30 kalenderdage (herefter »den generelle frist«) regnet fra de faktuelle omstændigheder, som bestemmelsen opregner i nr. i)-iv). Endelig giver direktivets artikel 4, stk. 4, medlemsstaterne mulighed for at forlænge denne frist til højst 60 kalenderdage for de offentlige myndigheder og enheder, som bestemmelsen henviser til [26].

[24] – Jf. artikel 4 i Kommissionens forslag til omarbejdning af direktiv 2000/35 (KOM(2009) 126 endelig). Princippet om at fastsætte et fast beløb som kompensation for omkostningerne ved inddrivelse af de ubetalte beløb var fastsat i artikel 4 (med overskriften »Kompensation for omkostninger ved inddrivelse«) i Kommissionens oprindelige forslag, men med en strengere forpligtelse. I overensstemmelse med denne oprindelige bestemmelse vedrørte det faste beløb på 40 EUR udelukkende gæld på mindre end 1 000 EUR. Til gengæld fastsatte artikel 4 i Kommissionens forslag et fast beløb på 70 EUR for gæld på mellem 1 000 EUR og 10 000 EUR og endelig et beløb svarende til 1% af det beløb, for hvilket der skal betales morarenter, for gæld på 10 000 EUR eller derover. Europa-Parlamentet udtrykte ønske om at lempe den oprindelige bestemmelse, idet det foreslog en ændring, der i det væsentlige bestod i at fastsætte det faste beløb for inddrivelse af inddrivelsesomkostninger pr. skyldner og ikke pr. faktura, men trak efterfølgende dette ændringsforslag tilbage (jf. ændringsforslag nr. 29 i betænkningen om Kommissionens forslag af 4.5.2010) og tilsluttede sig i det væsentlige Rådet for Den Europæiske Unions holdning om, at disse omkostninger skal betales for hver faktura.

[25] – Jf. IOS Finance-dommen (præmis 27).

[26] – Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien (præmis 38).

39. Hvad i første omgang angår ordlyden af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/7 skal jeg erindre om, at Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en præcis forpligtelse, som har til formål, at deres offentlige myndigheder reelt skal overholde de betalingsfrister, som bestemmelsen fastsætter [27].

40. Bestemmelsens nr. i)-iv) fastsætter nærmere bestemt en betalingsfrist på højst 30 kalenderdage, som beregnes fra tre forskellige datoer, alt efter de faktuelle omstændigheder, nemlig:

– datoen for skyldnerens modtagelse af en faktura (eller en tilsvarende betalingsanmodning, herefter samlet »faktura«) [nr. i)];

– datoen for modtagelse af varerne eller tjenesteydelserne, hvis der er usikkerhed om datoen for modtagelse af fakturaen [nr. ii)], eller hvis skyldneren modtager fakturaen tidligere end varerne eller tjenesteydelserne [nr. iii)];

– datoen for godkendelse eller kontrol, hvis lovgivningen eller aftalen indeholder krav om en godkendelses- eller kontrolprocedure, og skyldneren modtager fakturaen inden eller på den dato, hvor denne godkendelse eller kontrol finder sted [nr. iv)].

41. I anden omgang har EU-lovgiver i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2011/7 givet medlemsstaterne mulighed for at forlænge de ovennævnte frister, der er omhandlet i denne artikels stk. 3, litra a), til højst 60 dage i to tilfælde, nemlig for offentlige myndigheder, der udfører økonomiske aktiviteter af industriel eller kommerciel karakter som offentlig virksomhed [litra a)] [28], eller for offentlige organer, der leverer sundhedspleje [29] [litra b)], og dette ved en procedure, der indebærer, at der sendes en rapport om sådan forlængelse til Kommissionen.

42. I den foreliggende sag synes den forelæggende ret udelukkende at udtrykke tvivl om, hvorvidt national ret er forenelig med bestemmelserne i direktiv 2011/7 vedrørende godkendelsesproceduren som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv). Den omstændighed, at tvisten i hovedsagen vedrører ydelser leveret til lægecentre, er således ikke relevant med henblik på denne analyse, for så vidt som den forelæggende ret ikke har anført, at denne omstændighed i sig selv kan medføre, at den maksimale frist i direktivets artikel 4, stk. 4, litra b), finder anvendelse. Det er derfor alene bestemmelserne om godkendelsesproceduren som omhandlet i samme direktivs artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv), der skal analyseres.

43. I denne henseende skal der for det første erindres om, at betalingsfristen i henhold til denne bestemmelse kun begynder at løbe fra datoen for godkendelse, hvis lovgivningen eller aftalen indeholder krav om en sådan godkendelsesprocedure. I øvrigt præciseres det i artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/7 i forhold til denne bestemmelse, at medlemsstaterne sikrer, at varigheden af proceduren for godkendelse ikke overskrider 30 kalenderdage fra datoen for modtagelse af varerne eller tjenesteydelserne, »medmindre andet udtrykkeligt er aftalt i kontrakten eller udbudsbetingelserne, og forudsat, at det ikke er klart urimeligt over for kreditor, jf. artikel 7«. Det fremgår da også af 26. betragtning til dette direktiv, at »varigheden af proceduren for godkendelse

[27] – Dommen i sagen Kommissionen mod Italien (præmis 40, 43 og 53). I denne dom har Domstolen i det væsentlige fastslået, at en gennemsnitlig betalingsfrist for de offentlige myndigheder på 50 dage for hele 2016 udgjorde en kontinuerlig og systematisk overskridelse af de betalingsfrister, der er fastsat i artikel 4, og en overtrædelse heraf (jf. denne doms præmis 16, 22, 57, 59, 62 og 66).

[28] – Jf. i denne henseende 24. betragtning til direktiv 2011/7.

[29] – Jf. i denne henseende 25. betragtning til direktiv 2011/7.

[…] som hovedregel ikke overskrider 30 kalenderdage […] [medmindre] det drejer sig om særligt komplekse kontrakter, når dette udtrykkeligt er aftalt i kontrakten og i de eventuelle udbudsbetingelser, og forudsat, at det ikke er klart urimeligt over for kreditor«.

44. Det fremgår således af en samlet læsning af artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv), og artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/7, at betalingsfristen i forbindelse med en godkendelsesprocedure kan bestå af en indledende frist på højst 30 dage til godkendelsesproceduren efterfulgt af en yderligere frist på højst 30 dage til den faktiske betaling af den aftalte pris. Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af disse bestemmelsers ordlyd, at betalingsfristen følger efter fristen for kontrol, forudsætter den økonomiske, kontraktmæssige og budgetmæssige følgerigtighed som hovedregel, at betalingen først foretages, når de leverede varer eller tjenesteydelser er blevet godkendt.

45. For det andet skal det fastslås, at denne forlængelse af den generelle frist på 30 dage i henhold til artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv), og artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/7 ikke er automatisk og ikke kan fastsættes som en generel regel. Anvendelsen af den maksimale frist er nemlig kun mulig, når de betingelser, der er fastsat i disse bestemmelser, er opfyldt, dvs. hvis lovgivningen eller aftalen indeholder krav om en godkendelsesprocedure.

46. I denne henseende fastsætter direktivets artikel 4, stk. 6, således, at medlemsstaterne skal sikre, at den i aftalen fastsatte betalingsfrist ikke overskrider de i stk. 3 angivne tidsfrister på 30 dage, »*medmindre andet udtrykkeligt er aftalt i kontrakten, og forudsat at det er objektivt begrundet i lyset af aftalens særlige karakter eller elementer i den*« [30]. Desuden gælder det – selv i et sådant tilfælde – »at den under ingen omstændigheder overskrider [den maksimale frist på] 60 kalenderdage«. Sådanne elementer, der objektivt kunne begrunde en sådan forlængelse af fristen som følge af en godkendelsesprocedure, kan udgøre den omstændighed, at aftalens gennemførelse ud fra et teknisk synspunkt forekommer særligt kompleks.

47. Det fremgår således af en samlet læsning af artikel 4, stk. 3, 5 og 6, i direktiv 2011/7, at forlængelsen af den generelle frist til højst 60 dage er en undtagelse. Som Domstolen (Store Afdeling) har fastslået, angiver direktivets artikel 4 udtrykkeligt, at »medlemsstaterne sikrer, at betalingsfristen ikke overskrider 30 dage eller, *i visse tilfælde*, et maksimum på 60 dage« [31].

48. For det tredje underbygges denne fortolkning af de formål, der forfølges med direktivet [32]. I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at det fremgår af en samlet læsning af 3., 9. og 23. betragtning til direktiv 2011/7, at de offentlige myndigheder, som foretager et stort antal betalinger til virksomheder, er begunstiget af mere sikre, forudsigelige og vedvarende indtægter end private virksomheder, kan opnå finansiering på mere attraktive vilkår end virksomheder og i forhold til virksomheder er mindre afhængige af opbygningen af stabile handelsmæssige relationer for at nå deres mål. De offentlige myndigheders forsinkede betaling påfører imidlertid disse virksomheder urimelige omkostninger ved at forværre deres likviditetsproblemer og ved at gøre deres finansielle forvaltning mere kompleks. Denne betalingsforsinkelse påvirker også deres konkurrenceevne og rentabilitet, hvis disse virksomheder er nødt til at skaffe ekstern finansiering på grund af denne forsinkede betaling [33].

30 – Min fremhævelse.

31 – Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien (præmis 44). Min fremhævelse.

32 – Jf. punkt 1 i dette forslag til afgørelse.

33 – Dommen i sagen Kommissionen mod Italien (præmis 46).

49. Som den forelæggende ret med rette har anført, bekræfter 23. betragtning til direktiv 2011/7 nemlig, at bestemmelsen, der fastsætter en periode på 60 dage, ikke er en generel bestemmelse, men klart er begrænset til situationer, hvor der foreligger en objektiv begrundelse, det være sig i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv), eller samme artikels stk. 4. Det fremgår således af denne 23. betragtning, at »[o]ffentlige myndigheders lange betalingsfrister og forsinkede betaling for varer og tjenesteydelser påfører virksomheder urimelige omkostninger. Derfor bør der indføres særlige bestemmelser vedrørende kommercielle transaktioner med henblik på virksomheders levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder, som navnlig bør fastsætte betalingsfrister, der normalt ikke overskrider 30 kalenderdage, *medmindre dette udtrykkeligt er aftalt i kontrakten, og forudsat at det er objektivt begrundet i lyset af den særlige karakter af eller elementer i kontrakten, og som* under ingen omstændigheder *overskrider* 60 kalenderdage« (min fremhævelse).

50. En medlemsstats anvendelse af muligheden for at fastsætte en yderligere frist på 30 kalenderdage til betaling af de skyldige beløb – ud over de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 4, i direktiv 2011/7[34] – skal derfor udtrykkeligt være aftalt i kontrakten og objektivt begrundet i lyset af den særlige karakter af eller elementer i kontrakten.

51. Spørgsmålet er derfor, om en national lovgivning, der altid og for alle aftaler fastsætter en betalingsfrist på 60 dage, er i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2011/7.

52. I denne henseende må det konstateres, at det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser eller at afgøre, om den forelæggende rets fortolkning heraf er korrekt. Alene de nationale domstole har nemlig kompetence til at udtale sig om fortolkningen af national ret[35]. Det tilkommer således den forelæggende ret i lyset af alle relevante elementer i national ret at vurdere, om national ret på en tilstrækkeligt begrundet måde fastsætter, at det er nødvendigt at anvende godkendelsesproceduren, for at undgå, at en generel retsregel gør det muligt at omgå den generelle forpligtelse til at betale inden for 30 dage.

53. I den foreliggende sag konstaterer jeg imidlertid, at den forelæggende ret ikke har henvist til nogen bestemmelse i spansk ret, der specifikt vedrører en godkendelsesprocedure eller et specifikt forhold, der objektivt begrunder nødvendigheden af en yderligere betalingsfrist på 30 dage. Endvidere er det efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt, at der i national lovgivning blot henvises til denne procedure, for at opfylde betingelsen i artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iv). En sådan bestemmelse i national ret kunne nemlig have den virkning, at den generelle forpligtelse til at betale inden for 30 dage, der er fastsat i direktiv 2011/7, omgås, og at direktivets effektive virkning undergraves.

54. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2011/7 ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af transaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder fastsætter en betalingsperiode på højst 60 dage, der består af en indledende periode på 30 dage til proceduren for godkendelse eller kontrol af de leverede varer eller tjenesteydelsers overensstemmelse med aftalen og en yderligere periode på 30 dage til den faktiske betaling af den aftalte pris, idet anvendelsen af denne yderligere periode dog er betinget af, at lovgivningen eller aftalen udtrykkeligt indeholder krav om en godkendelses- eller kontrolprocedure, og for så vidt som anvendelsen af denne yderligere periode er objektivt begrundet i lyset af den særlige karakter af eller elementer i den omhandlede kontrakt.

[34] – Jf. punkt 38 og 42 i dette forslag til afgørelse.

[35] – Jf. i denne retning IOS Finance-dommen (præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

Det tredje præjudicielle spørgsmål

55. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at det deri definerede »skyldige beløb« inkluderer morarenter beregnet på grundlag af det samlede fakturabeløb, dvs. med den moms, der skal betales for den leverede ydelse, og om det med henblik herpå er relevant at skelne og bestemme, på hvilket tidspunkt kreditor forudbetalte beløbet til statskassen.

56. Den regionale myndighed og den spanske regering har i det væsentlige gjort gældende, at inkluderingen af momsen i beregningsgrundlaget for morarenter kun er tilladt, såfremt kreditor godtgør, at vedkommende har betalt dette beløb til statskassen. Kommissionen er af den opfattelse, at momsen skal inkluderes i det beløb, der tjener som beregningsgrundlag for morarenter, uafhængigt af, om momsen er forudbetalt eller betalt i afdrag, eller om der er tale om udskudt betaling.

57. I denne henseende erindrer jeg om, at artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7 definerer begrebet »det skyldige beløb« som »hovedstolen, der skulle have været betalt inden for den aftalemæssige eller lovbestemte betalingsfrist, *herunder gældende skatter*, told, importafgifter eller andre afgifter, der er specificeret på fakturaen eller tilsvarende betalingsanmodning« [36]. Jeg minder endvidere om, at der i forbindelse med transaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder skal betales morarenter som omhandlet i direktivets artikel 4, når betingelserne i artiklens stk. 1 er opfyldt, dvs. når kreditor har opfyldt sine aftalemæssige og lovbestemte forpligtelser og ikke har modtaget det skyldige beløb rettidigt, medmindre skyldneren ikke er ansvarlig for forsinkelsen.

58. Det fremgår af ordlyden af disse bestemmelser, at »det skyldige beløb« som omhandlet i artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7 som følge af anvendelsen af udtrykket »herunder gældende skatter« nødvendigvis skal inkludere moms, og a fortiori at EU-lovgiver ikke har ønsket at skelne og bestemme, om kreditor har forudbetalt momsen til statskassen eller ej. En gennemgang af denne bestemmelses ordlyd fører således til den antagelse, at begrebet »det skyldige beløb« omfatter det momsbeløb, der er specificeret på fakturaen eller den tilsvarende betalingsanmodning, uafhængigt af, om kreditor har forudbetalt dette beløb til statskassen eller ej.

59. Denne konklusion følger ligeledes af en kontekstuel fortolkning, for så vidt som ingen bestemmelse i direktiv 2011/7 fastsætter undtagelser eller særregler vedrørende beregning af morarenter. I direktivets artikel 2, nr. 5), defineres »morarenter« således blot som »lovbestemt rente for forsinket betaling eller rente, hvis sats er forhandlet og aftalt mellem virksomheder i henhold til artikel 7«, uden nogen henvisning til moms. Jeg udleder heraf, at beregningen af morarenter sker uafhængigt af fremgangsmåden eller tidspunktet for momsens betaling.

60. Jeg finder det imidlertid hensigtsmæssigt at præcisere, at selv om morarenterne skal beregnes på grundlag af det samlede fakturabeløb med moms, er selve morarenterne ikke momspligtige. De indgår med andre ord ikke i beskatningsgrundlaget for momsen, da de ikke udgør en modydelse for de leverede varer eller tjenesteydelser, men udelukkende fungerer som en kompensation.

61. I denne henseende skal det for fuldstændighedens skyld anføres, at artikel 63 i direktiv 2006/112 [37] navnlig bestemmer, afgiften forfalder på det tidspunkt, hvor levering af varer eller ydelser finder sted. Direktivets artikel 66 giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at fravige den generelle regel i artikel 63 ved navnlig at udsætte det tidspunkt, hvor momsen

[36] – Min fremhævelse.

[37] – Rådets direktiv af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

forfalder, til det tidspunkt, hvor kundens betaling indgår. Det følger heraf, at kreditor i et sådant tilfælde ikke skal betale moms til statskassen, eftersom momsen ikke er »skyldig«, da debitor ikke har betalt moms. I et sådant tilfælde skal morarenterne ikke dække momsbeløbet, eftersom der ikke er tale om skyldige »skatter« som omhandlet i artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7.

62. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at »det skyldige beløb« inkluderer morarenter beregnet på grundlag af det samlede fakturabeløb med moms, uanset om kreditor har forudbetalt dette beløb til statskassen.

Forslag til afgørelse

63. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (forvaltningsdomstol nr. 2 i Valladolid, Spanien), således:

»1) Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/7/EU af 16. februar 2011 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner skal fortolkes således, at retten til kompensation på (mindst) 40 EUR (eller tilsvarende) i inddrivelsesomkostninger gælder for alle fakturaer (eller handelstransaktioner), der giver anledning til opkrævning af morarenter.

2) Artikel 4 i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af transaktioner mellem virksomheder og offentlige myndigheder fastsætter en betalingsperiode på højst 60 dage, der består af en indledende periode på 30 dage til proceduren for godkendelse eller kontrol af de leverede varer eller tjenesteydelsers overensstemmelse med aftalen og en yderligere periode på 30 dage til den faktiske betaling af den aftalte pris, idet anvendelsen af denne yderligere periode dog er betinget af, at lovgivningen eller aftalen udtrykkeligt indeholder krav om en godkendelses- eller kontrolprocedure, og for så vidt som anvendelsen af denne yderligere periode er objektivt begrundet i lyset af den særlige karakter af eller elementer i den omhandlede kontrakt.

3) Artikel 2, nr. 8), i direktiv 2011/7 skal fortolkes således, at »det skyldige beløb« inkluderer morarenter beregnet på grundlag af det samlede fakturabeløb med merværdiafgift, uanset om kreditor har forudbetalt dette beløb til statskassen.«