



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 28. travnja 2022.¹

Predmet C-585/20

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 2 u Valladolidu, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/7/EU – Borba protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama – Naplata od strane javnog tijela potraživanja koja je agencija za naplatu stekla od više poduzetnika – Članak 6. – Fiksni iznos od 40 eura koji se duguje na ime naknade za troškove naplate – Članak 4. – Rok za plaćanje kad je zakonom ili ugovorom predviđen postupak potvrđivanja sukladnosti robe ili usluge – Članak 2. točka 8. – Pojam ‚dospjeli iznos‘ – Uključivanje poreza na dodanu vrijednost (PDV) u osnovicu za izračun zatezne kamate”

Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje određenih odredbi Direktive 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama². Ta se direktiva primjenjuje na plaćanja naknada za poslovne transakcije i njome se nastoji osigurati uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i time potaknuti konkurentnost poduzeća, posebno malih i srednjih (MSP)³.

2. Predmetni je zahtjev upućen u okviru spora između društva BFF Finance Iberia SAU (u daljnjem tekstu: BFF) i Gerencije Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (Regionalna uprava za zdravstvo Castille i Leóna, Španjolska) (u daljnjem tekstu: regionalna uprava) u pogledu naplate potraživanja koja društvo BFF potražuje od te uprave, a koja odgovaraju iznosima dugovanim za robu i usluge koje je 21 društvo isporučilo medicinskim ustanovama povezanim s navedenom upravom.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. (SL 2011., L 48, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 2., str. 200.). Tom je direktivom, s učinkom od 16. ožujka 2013., stavljena izvan snage i zamijenjena Direktiva 2000/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2000. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama (SL 2000., L 200, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 3., str. 3.).

³ Vidjeti članak 1. stavke 1. i 2. Direktive 2011/7.

3. Prethodnim pitanjima koja je postavio sud koji je uputio zahtjev traži se od Suda da razmotri sljedeće odredbe:

- članak 6. Direktive 2011/7 i osobito kumulativnu prirodu fiksnog iznosa od 40 eura kao naknade za troškove naplate, ako potraživanja, čija se zajednička naplata traži od samo jednog javnog tijela, proizlaze iz više računa koje po dospijeću to tijelo nije platilo različitim poduzećima koja su ta potraživanja u međuvremenu ustupila subjektu koji ih potražuje⁴;
- članak 4. te direktive i osobito uvjete primjene roka za plaćanje zakonskih kamata na zakašnjelo plaćanje u transakcijama između poduzeća i javnih tijela⁵, i
- članak 2. točku 8. navedene direktive koji se odnosi na pojam „dospjeli iznos” i, među ostalim, uključivanje ili neuključivanje poreza na dodanu vrijednost (PDV), iskazanog na računima koji nisu plaćeni po dospijeću, u osnovicu za izračun zakonskih kamata na zakašnjelo plaćanje⁶.

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

4. BFF, društvo uređeno španjolskim pravom koje svoju djelatnost obavlja u sektoru naplate potraživanja, stekao je potraživanja od 21 društva, pri čemu se ta potraživanja odnose na neplaćene račune za robu i usluge koje su ta društva od 2014. do 2017. isporučivala i pružala medicinskim ustanovama koje su povezane s regionalnom upravom.

5. Društvo BFF je 31. svibnja 2019. od te uprave zatražilo plaćanje iznosa koji odgovaraju glavnici uvećanoj za zatezne kamate, te naknade u iznosu od 40 eura s osnove troškova naplate svakog od računa koji nisu plaćeni, u skladu s člankom 8. Leya 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (Zakon br. 3/2004 o utvrđivanju mjera za suzbijanje kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama) od 29. prosinca 2004.⁷

6. Budući da navedena uprava nije prihvatila to potraživanje, društvo BFF podnijelo je sudsku tužbu Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 2 u Valladolidu, Španjolska), sudu koji je uputio zahtjev, kojom traži da se regionalnoj upravi naloži da mu isplati iznose koji odgovaraju iznosu glavnice od 51 610,67 eura uvećanom za zatezne kamate; iznosu od 40 eura s osnove troškova naplate svakog od računa koji nisu plaćeni; iznosu od 43 626,76 eura s osnove zakonskih kamata; iznosu s osnove zakonskih kamata obračunanih na zatezne kamate, te troškova postupka.

⁴ Sud je bio pozvan tumačiti članak 6. Direktive 2011/7 u presudama od 16. veljače 2017., IOS Finance EFC (C-555/14, u daljnjem tekstu: presuda IOS Finance, EU:C:2017:121); od 1. lipnja 2017., Zarski (C-330/16, u daljnjem tekstu: presuda Zarski, EU:C:2017:418); od 13. rujna 2018., Česká pojišťovna (C-287/17, u daljnjem tekstu: presuda Česká pojišťovna, EU:C:2018:707) i od 9. srpnja 2020., RL (Direktiva o borbi protiv kašnjenja u plaćanju) (C-199/19, u daljnjem tekstu: presuda RL, EU:C:2020:548), te u rješenju od 11. travnja 2019., Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). Sud je tumačio i članak 3. stavak 1. točku (c) Direktive 2000/35, koji je u bitnome bio zamijenjen člankom 6. stavkom 3. Direktive 2011/7, u presudama od 3. travnja 2008., 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187) i od 15. prosinca 2016., Nemeč (C-256/15, u daljnjem tekstu: presuda Nemeč, EU:C:2016:954). Članak 6. Direktive 2011/7 predmet je zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG/Marc Braschoß Immobilien GmbH, koji je u tijeku.

⁵ Sud je tumačio članak 4. Direktive 2011/7 u presudi IOS Finance i presudi od 28. siječnja 2020., Komisija/Italija (Direktiva o borbi protiv kašnjenja u plaćanju) (C-122/18, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Italija, EU:C:2020:41).

⁶ Sud je bio pozvan tumačiti određene druge točke članka 2. Direktive 2011/7 u presudama Zarski, Komisija/Italija, RL, u presudi od 18. studenoga 2020., Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937) i u presudi od 13. siječnja 2022., New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

⁷ BOE br. 314 od 30. prosinca 2004., str. 42334. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 3/2004)

7. Sud koji je uputio zahtjev iznosi dvojbe u pogledu tumačenja odredbi Direktive 2011/7 koje se odnose na izračun nekih od tih iznosa i u pogledu usklađenosti španjolskog zakonodavstva s tim odredbama koje su u njega prenesene.

8. On se prije svega pita o tumačenju članka 6. Direktive 2011/7 koji se odnosi na fiksni iznos od 40 eura koji se duguje na ime naknade za troškove naplate ako je podnesen jedinstven zahtjev za potraživanja koja obuhvaćaju više računa koji nisu plaćeni po dospelju. Pojašnjava da nacionalna sudska praksa nije ujednačena u pogledu pitanja treba li taj fiksni iznos izračunati po računu ili po potraživanju.

9. Nadalje, taj sud postavlja pitanje usklađenosti s Direktivom 2011/7 pravila nacionalnog prava kojim se predviđa rok za plaćanje od 60 dana u svim slučajevima i za sve vrste ugovora, a koji se sastoji od početnog razdoblja od 30 dana za prihvrat i dodatnih 30 dana za plaćanje, pri čemu se taj rok od 60 dana izričito ne navodi u ugovoru niti opravdava posebnom prirodom ili određenim obilježjima ugovora.

10. Konačno, navedeni sud smatra da je s obzirom na različita tumačenja nacionalnih sudova potrebno znati dopušta li članak 2. Direktive 2011/7 da se u osnovicu za izračun zateznih kamata uključi iznos PDV-a koji je obračunan na pruženu uslugu i koji je iskazan na računu ili se njime zahtjeva da se u tom pogledu napravi razlika prema datumu na koji suugovaratelj uprave uplati taj iznos u državni proračun.

11. U tim je okolnostima Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 2 u Valladolidu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Uzimajući u obzir odredbe članka 4. stavka 1., članka 6. i članka 7. stavaka 2. i 3. [Direktive 2011/7]:

1. Treba li članak 6. Direktive 2011/7 tumačiti na način da se 40 eura duguje u svakom slučaju za svaki račun, pod uvjetom da ih je vjerovnik pojedinačno naznačio u svojim potraživanjima u upravnom postupku i u upravnom sporu, ili na način da se 40 eura duguje u svakom slučaju za svaki račun čak i ako je podnesen jedinstven i općenito postavljen zahtjev?
2. Kako treba tumačiti članak 198. stavak 4. [Zakona br. 9/2017]⁸ [kojim se utvrđuje] rok plaćanja od 60 dana u svim slučajevima i za sve vrste ugovora, pri čemu se predviđa početno razdoblje od 30 dana za prihvaćanje i još 30 dana za plaćanje, [s obzirom na] uvodn[u] izjav[u] 23. Direktive 2011/7 [...]?
3. Kako treba tumačiti članak 2. Direktive 2011/7? Može li se [ta] [d]irektiva tumačiti na način da omogućuje da se osnovicom za izračun zateznih kamata koje su priznate samom direktivom obuhvati PDV koji je obračunan na pruženu uslugu i čiji je iznos uključen u sam račun? Ili je pak nužno praviti razliku prema trenutku kad je suugovaratelj uplatio porez poreznoj upravi?”

12. Pisana očitovanja podnijele su regionalna uprava, španjolska vlada i Europska komisija, koje su također odgovorile na pisana pitanja koja je postavio Sud.

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 br. 9/2017 o javnoj nabavi kojim se u španjolski pravni poredak prenose direktive 2014/23/EU i 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014.), od 8. studenoga 2017. (BOE br. 272 od 9. studenoga 2017., str. 107714.).

Analiza

Uvodne napomene

13. Spor iz kojeg proizlazi zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na sudsku naplatu potraživanja koja je od 21 društva steklo društvo BFF, agencija za naplatu potraživanja, a koje proizlazi iz toga što dotično upravno tijelo nije po dopisnoj razmjeni platilo naknadu za robu i usluge koje su ta društva isporučivala i pružala medicinskim ustanovama povezanim s tim upravnim tijelom.

14. Najprije se postavlja pitanje uključuje li taj spor „poslovne transakcije” u smislu članka 2. točke 1. Direktive 2011/7, koje se definiraju kao „transakcije između poduzeća ili između poduzeća i javnih tijela koje vode do isporuke robe, odnosno pružanja usluga, uz naknadu” i, stoga, je li ta situacija obuhvaćena materijalnim područjem primjene te direktive. U skladu s člankom 1. stavkom 2. navedene direktive, ona obuhvaća „sva plaćanja koja se izvršavaju kao naknada za poslovnu transakciju”.

15. U tom se pogledu mogu iznijeti dvojbe jer predmetna potraživanja proizlaze iz ugovornih odnosa koji postoje između regionalne uprave i društava od kojih je BFF otkupio ta potraživanja, a ne između te uprave i društva BFF.

16. U tom pogledu ističem da se predmetna potraživanja odnose na naknade koje javno tijelo nije platilo u zamjenu za isporuku robe ili pružanje usluga koje su izvršila poduzeća (odnosno 21 društvo prenositelj). Stoga su ta potraživanja nastala iz „poslovnih transakcija” u smislu članka 2. točke 1. Direktive 2011/7, a društvo BFF ih je steklo sa svim pravima koja iz toga proizlaze. Stoga je situacija u glavnom postupku nastavak početnih poslovnih transakcija. Slijedom toga, ustupanje potraživanja prvotnih vjerovnika agenciji za naplatu potraživanja ne utječe na to da se ta direktiva primijeni *ratione materiae* na predmetnu situaciju.

17. To je tumačenje potvrđeno u presudama IOS Finance⁹ i RL¹⁰ koje široko definiraju materijalno područje primjene Direktive 2011/7, čime se dopušta da se ona primjenjuje na sva plaćanja koja se izvršavaju kao naknada za poslovne transakcije.

18. Stoga smatram da je odnos između dotične uprave i društva BFF obuhvaćen materijalnim područjem primjene Direktive 2011/7.

⁹ Povodom predmeta u kojem je donesena presuda IOS Finance također je zahtjev za zajedničku naplatu više potraživanja od strane agencije za naplatu potraživanja kojoj je ta potraživanja prenijelo nekoliko društava. Iako je točno da Sud u svojoj presudi nije ispitao problematiku primjenjivosti *ratione materiae* Direktive 2011/7, činjenica da je odgovorio na prethodna pitanja koja su se odnosila na tumačenje odredbi te direktive pretpostavlja da je smatrao da je navedeni slučaj obuhvaćen materijalnim područjem primjene te direktive.

¹⁰ Presuda RL (t. 22. i 23. te navedena sudska praksa)

Prvo prethodno pitanje

19. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. Direktive 2011/7 tumačiti na način da se najmanji fiksni iznos od 40 eura namijenjen nadoknadi vjerovnikovih troškova naplate duguje po svakom neplaćenom računu pravilno utvrđenom u potraživanju ili za svako potraživanje u upravnom ili sudskom postupku, neovisno o broju računa čije se plaćanje traži¹¹.

20. Regionalna uprava ističe da članak 6. te direktive treba tumačiti na način da se fiksni iznos od 40 eura duguje po potraživanju, neovisno o broju računa čije se plaćanje traži. Isto tako, španjolska vlada tvrdi da taj fiksni iznos nije povezan s računima, nego s troškovima povezanim s naplatom dugovanih iznosa. Komisija pak smatra da se navedeni fiksni iznos duguje za svaki račun (ili poslovnu transakciju) koji nije plaćen u određenom roku.

21. Najprije podsjećam na to da se člankom 6. Direktive 2011/7 nastoji osigurati najmanja naknada za troškove naplate koje vjerovnik potražuje, kad se na temelju te direktive mogu zaračunati kamate na zakašnjelo plaćanje bilo na temelju članka 3. (poslovne transakcije između poduzeća) ili članka 4. (poslovne transakcije između poduzeća i javnih tijela) navedene direktive. Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je taj članak 6. prenesen u španjolsko pravo člankom 8. Zakona br. 3/2004, koji je preuzeo iznos od 40 eura predviđen člankom 6. stavkom 1. iste direktive¹².

22. Što se tiče tumačenja tih odredbi, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, za tumačenje odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio¹³.

23. Kao prvo, što se tiče teksta te članka 6. Direktive 2011/7, valja istaknuti da se u stavku 1. tog članka navodi da vjerovnik ima pravo tražiti od dužnika da mu plati fiksni iznos od najmanje 40 eura. Stavkom 2. navedenog članka nalaže se državama članicama da osiguraju, s jedne strane, da se taj fiksni iznos može zaračunati automatski, bez potrebe slanja opomene¹⁴, i, s druge strane, da se tim iznosom nadoknađuju vjerovnikovi vlastiti troškovi naplate. Stavkom 3. istog članka osobito se predviđa da vjerovnik uz fiksni iznos od 40 eura ima pravo od dužnika tražiti i razumnu naknadu za sve ostale troškove naplate koji prelaze taj fiksni iznos i pretrpljeni su zbog dužnikova zakašnjelog plaćanja, kao što su troškovi nastali zbog angažiranja odvjetnika ili agencije za naplatu potraživanja¹⁵.

24. U tom pogledu, iz zajedničkog tumačenja uvodnih izjava 19. i 20. Direktive 2011/7, kojima se u biti nastoji obrazložiti sadržaj članka 6. te direktive, proizlazi da fiksni iznos iz članka 6. stavka 1. navedene direktive predstavlja samo dio „[p]ravedn[e] naknad[e] vjerovniku za troškove naplate pretrpljene zbog zakašnjelog plaćanja [čiji je cilj] suzbi[ti] zakašnjela plaćanja”. Naime, kao što se

¹¹ Ako se prihvati prvo tumačenje, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li za plaćanje 40 eura po računu preduvjet da vjerovnik prethodno pojedinačno naznači te račune u svim svojim potraživanjima, kako u upravnom postupku tako i u upravnom sporu, ili je jedinstven i općenit zahtjev dovoljan za potraživanje tih 40 eura po računu.

¹² Što se tiče minimalnog usklađivanja, države članice zadržavaju slobodu da predvide fiksne iznose za naknadu troškova naplate koji su veći od 40 eura i koji su stoga povoljniji za vjerovnika (vidjeti uvodnu izjavu 21. Direktive 2011/7.).

¹³ Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Italija (t. 39. i navedenu sudsku praksu).

¹⁴ Naime, u skladu s uvodnom izjavom 16. Direktive 2011/7., „[ona] ne bi trebala obvezivati vjerovnika na potraživanje kamata za zakašnjelo plaćanje. U slučaju zakašnjelog plaćanja, [ona] bi [...] trebala vjerovniku omogućiti da pribjegne zaračunavanju kamata za zakašnjelo plaćanje bez davanja prethodne obavijesti o neispunjenju obveze, ili druge slične obavijesti kojom se dužnika podsjeća na njegovu obvezu plaćanja”.

¹⁵ Vidjeti presudu Česká pojišťovna (t. 18., 20. i 21.).

to navodi u drugoj rečenici uvodne izjave 19. iste direktive, najmanji fiksni iznos koji je utvrdio zakonodavac Unije odgovara „naplat[i] administrativnih troškova i naknad[i] internih troškova pretrpljenih zbog zakašnjelog plaćanja”.

25. U tom pogledu Sud je pojasnio da okolnost da se u uvodnoj izjavi 19. navodi da bi Direktiva 2011/7 trebala odrediti najniži fiksni iznos za naplatu administrativnih troškova i naknadu internih troškova nastalih zbog kašnjenja u plaćanju, ne isključuje mogućnost da se vjerovniku dodijeli razumna naknada tih troškova ako taj najmanji fiksni iznos nije dovoljan. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 20. te direktive, osim tog prava da na fiksni iznos, vjerovnik bi trebao imati i pravo na povrat „ostalih troškova naplate” koje snosi kao rezultat dužnikova zakašnjelog plaćanja. Upravo na te dodatne „ostale troškove naplate” upućuje članak 6. stavak 3. navedene direktive. Sud je utvrdio da je izrazom „koji prelaze taj fiksni iznos” zakonodavac Unije želio naglasiti da predmet razumne naknade mogu biti bilo koji troškovi naplate koji prelaze iznos od 40 eura¹⁶, pri čemu se ti troškovi ne razlikuju od onih iz stavka 1. tog članka¹⁷.

26. Imajući u vidu navedeno i s obzirom na to da se fiksni iznos od 40 eura može potraživati „bez potrebe slanja požurnice [dužniku]” i da ima za cilj naplatiti „administrativn[e] troškov[e] i naknadu internih troškova pretrpljenih zbog zakašnjelog plaćanja”, čini mi se da je očito da mogućnost potraživanja tog iznosa ovisi o postojanju potraživanja u upravnom ili sudskom postupku.

27. Međutim, činjenica da fiksni iznos pretpostavlja takvo potraživanje ne može se tumačiti, kao što to u biti čini španjolska vlada, na način da se potražuje po dužniku, a ne po računu, kako bi se kumulirao fiksni iznos od 40 eura ako se zajednička naplata traži od samo jednog javnog tijela.

28. Naime, u skladu s doslovnim tumačenjem, potraživanje (u upravnom ili sudskom postupku), čiji je cilj nadoknaditi vjerovnikove vlastite troškove naplate, u skladu s člankom 6. stavcima 1. i 3. Direktive 2011/7 pretpostavlja „zakašnjelo plaćanje”. Naime, „zakašnjelo plaćanje” razlog je za izračun troškova za koje vjerovnik treba dobiti naknadu. Međutim, to se kašnjenje odnosi na poslovne transakcije promatrane pojedinačno. Takve se transakcije nužno dokazuju izdavanjem računa (ili istovjetnog zahtjeva za plaćanje)¹⁸. Naime, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 18. te direktive, „[r]ačuni su podloga za zahtjeve za plaćanje” i upravo primitak računa omogućuje da se odrede rokovi plaćanja¹⁹.

29. Iz toga slijedi da je članak 6. Direktive 2011/7 sastavljen u smislu da implicira da je svaka naknada za troškove naplate nužno povezana sa svakom poslovnom transakcijom, a stoga i sa svakim računom.

30. Kao drugo, to tumačenje potvrđuje kontekst članka 6. te direktive. Naime, kao što je istaknuto u točki 21. ovog mišljenja, pravo na isplatu fiksnog iznosa ovisi o postojanju zateznih kamata koje se zaračunavaju na temelju članaka 3. i 4. navedene direktive. Drugim riječima, vjerovnik može zahtijevati zatezne kamate zbog plaćanja koje nije izvršeno u okviru predmetne transakcije, tako da na temelju svake transakcije (kako je dokazuje postojanje računa) nastaje pravo na fiksnu naknadu od 40 eura.

¹⁶ Vidjeti presudu Česká pojišťovna (t. 22.).

¹⁷ Vidjeti presudu Česká pojišťovna (t. 22. i 23.).

¹⁸ Vidjeti u tom smislu članak 2. točke 4. i 8. Direktive 2011/7.

¹⁹ Vidjeti u tom pogledu točku 40. ovog mišljenja.

31. Kao treće, smatram da ciljevi koji se nastoje postići Direktivom 2011/7 i predmetnom odredbom također govore u prilog doslovnog i kontekstualnog tumačenja članka 6. te direktive.

32. Naime, s jedne strane, što se tiče općeg cilja Direktive 2011/7, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, potonja direktiva usmjerena je na borbu protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, pri čemu to kašnjenje u skladu s uvodnom izjavom 12. te direktive predstavlja povredu ugovora koja je posebno zbog niskih kamatnih stopa zaračunatih na zakašnjela plaćanja, odnosno njihova nepostojanja, postala financijski privlačna dužnicima²⁰. Iz toga proizlazi da je cilj navedene direktive učinkovita zaštita vjerovnika od kašnjenja u plaćanju²¹. Takva zaštita podrazumijeva da se tom vjerovniku osigura čim potpunija naknada troškova naplate koje potražuje, radi odvratanja od takvih kašnjenja u plaćanju²². Međutim, što se tiče činjenica u glavnom predmetu, tumačenje članka 6. iste direktive na način da je fiksni iznos od 40 eura povezan s potraživanjem i da se stoga primjenjuje samo jednom, moglo bi se smatrati protivnim tom cilju.

33. S druge strane, iz uvodne izjave 19. Direktive 2011/7 jasno proizlazi da je cilj njezina članka 6. predvidjeti „[p]ravedn[u] naknad[u] vjerovniku za troškove naplate pretrpljene zbog zakašnjelog plaćanja [...] *kako bi se suzbila zakašnjela plaćanja*”²³. Kao što to tvrdi Komisija i dokazuju iznosi koji se potražuju u okviru glavnog postupka, neplaćeni troškovi nastali zbog naplate potraživanja mogu obuhvaćati znatan dio likvidnosti gospodarskog subjekta, osobito u slučaju MSP-a. Stoga, činjenica da je ta naknada povezana sa svakim potraživanim računom, a ne s potraživanjem u cjelini, nedvojbeno povećava iznos potraživanja koji vjerovnik može naplatiti, čime se odvrća od kašnjenja u plaćanju i slijedi opći cilj te direktive spomenut u točki 32. ovog mišljenja.

34. Naposljetku, dodajem da je navedeno tumačenje u skladu i s okolnostima nastanka članka 6. Direktive 2011/7. Naime, u obrazloženju Komisijina prijedloga Direktive navodi se da se tom odredbom nastoji postići dvostruki cilj, odnosno, s jedne strane, da vjerovnik na taj način treba dobiti povrat internih administrativnih troškova koji su nastali zbog kašnjenja u plaćanju i, s druge strane, da ta mjera mora imati odvrćajući učinak na dužnike²⁴.

35. S obzirom na navedeno, predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da članak 6. Direktive 2011/7 treba tumačiti na način da se pravo na (najmanju) naknadu od 40 eura (ili jednakovrijednu) s osnove troškova naplate primjenjuje na svaki račun (ili poslovnu transakciju) koji dovodi do naplate zateznih kamata.

²⁰ Vidjeti presude Česká pojišťovna (t. 25.) i IOS Finance (t. 24.).

²¹ Vidjeti presude Česká pojišťovna (t. 26.) i Nemeč (t. 50.).

²² Vidjeti presudu Česká pojišťovna (t. 26.).

²³ Moje isticanje

²⁴ Vidjeti članak 4. Komisijina prijedloga preinake Direktive 2000/35 (COM (2009) 126 *final*). Naime, načelo predviđanja fiksnog iznosa za nadoknadu troškova naplate neplaćenih iznosa bilo je predviđeno člankom 4. (naslovljenim „Naknada za troškove naplate”) prvotnog prijedloga Komisije, ali uz strožu obvezu. Konkretno, u skladu s tom prvotnom odredbom, fiksni iznos od 40 eura obuhvaćao je samo dugove manje od 1000 eura. Suprotno tomu, člankom 4. Komisijina prijedloga predviđao se fiksni iznos od 70 eura za dugove koji su iznosili između 1000 i 10 000 eura i, konačno, iznos koji odgovara 1 % iznosa za koji su zaračunane kamate na zakašnjelo plaćanje za dugove koji su jednaki ili veći od 10 000 eura. Europski parlament izrazio je želju za ublažavanjem navedene prvotne odredbe pri čemu je predložio izmjenu koja se u biti sastojala u tome da se fiksni iznos za povrat troškova naplate utvrdi po dužniku, a ne po računu, ali je zatim povukao tu izmjenu (vidjeti izmjenu br. 29. Izvješća o prijedlogu Komisije od 4. svibnja 2010.), čime se u biti složio s Vijećem Europske unije u pogledu činjenice da se ti troškovi plaćaju za svaki račun.

Drugo prethodno pitanje

36. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 4. Direktive 2011/7 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 23., nacionalni propis kojim se u slučaju transakcija između poduzeća i javnih tijela predviđa rok plaćanja u trajanju od najviše 60 dana u svim okolnostima i za sve ugovore, koji je podijeljen na početno razdoblje od 30 dana za postupak prihvata ili provjere sukladnosti isporučene robe ili pruženih usluga s ugovorom i dodatni rok od 30 dana za stvarno plaćanje dogovorene cijene.

37. Regionalna uprava i španjolska vlada u biti tvrde da se takav propis ne protivi članku 4. Direktive 2011/7. Komisija se slaže s tim stajalištem pod uvjetom, s jedne strane, da se primjena dodatnog razdoblja podredi postojanju posebnog postupka prihvata ili provjere sukladnosti isporučene robe ili pruženih usluga s ugovorom (u daljnjem tekstu: postupak prihvata) i, s druge strane, da nema za učinak zaobilaženje opće obveze plaćanja u roku od 30 dana.

38. Uvodno, valja prije svega istaknuti da u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/7, države članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo, vjerovnik koji je ispunio svoje obveze i koji nije po dospijeću primio dugovani iznos, ima pravo na zakonsku kamatu na zakašnjelo plaćanje bez potrebe izdavanja opomene, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje²⁵. Nadalje, u skladu s člankom 4. stavkom 3. točkom (a) te direktive, države članice osiguravaju da u okviru tih transakcija razdoblje plaćanja ne prijeđe 30 kalendarskih dana (u daljnjem tekstu: opći rok) računajući od nastanka činjeničnih okolnosti koje se osobito navode u podtočkama i. do iv. Konačno, člankom 4. stavkom 4. navedene direktive državama članicama daje se mogućnost produljenja tog roka do najviše 60 kalendarskih dana za javna tijela i javne subjekte koji se u njemu spominju²⁶.

39. S jedne strane, što se tiče teksta članka 4. stavka 3. Direktive 2011/7, podsjećam na to da je Sud presudio da se tom odredbom državama članicama propisuje konkretna obveza da njihova javna tijela moraju stvarno poštovati rokove plaćanja zakonskih kamata koji se njome predviđaju²⁷.

40. Konkretnije, podtočkama i. do iv. te odredbe utvrđuje se rok plaćanja koji ne može biti dulji od 30 kalendarskih dana, a čije se trajanje računa od triju različitih datuma, ovisno o predmetnim činjeničnim okolnostima, odnosno:

- od datuma na koji je dužnik primio račun (ili istovjetni zahtjev za plaćanje, u daljnjem tekstu zajedno: račun) (podtočka i.);
- od datuma primitka robe ili usluga ako je datum primitka računa nepoznat (podtočka ii.) ili ako dužnik primi račun prije primitka robe ili usluga (podtočka iii.), ili
- od datuma prihvata ili provjere, ako je postupak prihvata predviđen zakonom ili ugovorom te ako dužnik primi račun prije ili na datum prihvata ili provjere (podtočka iv.).

²⁵ Vidjeti presudu IOS Finance (t. 27.).

²⁶ Vidjeti presudu Komisija/Italija (t. 38.).

²⁷ Presuda Komisija/Italija (t. 40., 43. i 53.). Sud je u toj presudi u biti presudio da prosječni rok za plaćanje javnih tijela od 50 dana za cijelu 2016. predstavlja kontinuirano i sustavno prekoračenje rokova za plaćanje predviđenih člankom 4. Direktive 2011/7 i povredu tog članka (vidjeti točke 16., 22., 57., 59., 62. i 66. te presude).

41. S druge strane, na temelju članka 4. stavka 4. Direktive 2011/7, zakonodavac Unije dopustio je državama članicama da produlje navedene rokove iz stavka 3. točke (a) tog članka do najviše 60 dana u dvama slučajevima, odnosno za javna tijela koja obavljaju gospodarske aktivnosti industrijske ili komercijalne prirode u svojstvu javnog poduzeća (točka (a))²⁸ ili za javna tijela koja pružaju zdravstvenu skrb²⁹ (točka (b)) i to postupkom koji podrazumijeva podnošenje izvješća Komisiji o tom produljenju.

42. Čini se da sud koji je uputio zahtjev u ovom slučaju izražava dvojbe samo u pogledu usklađenosti nacionalnog prava s odredbama Direktive 2011/7 koje se odnose na postupak prihvata u smislu članka 4. stavka 3. točke (a) podtočke iv. te direktive. Dakle, okolnost da se glavni postupak odnosi na pružanje usluga medicinskim ustanovama nije relevantna za potrebe ove analize jer taj sud ne navodi da ta okolnost sama po sebi može dovesti do primjene najduljeg roka koji se predviđa člankom 4. stavkom 4. točkom (b) navedene direktive. Stoga valja analizirati samo one odredbe koje se odnose na postupak prihvata u smislu članka 4. stavka 3. točke (a) podtočke iv. te direktive.

43. U tom pogledu, kao prvo, valja s jedne strane podsjetiti na to da u skladu s tom odredbom rok plaćanja počinje teći od datuma prihvata samo ako se taj postupak prihvata predviđa zakonom ili ugovorom. S druge strane, u odnosu na tu prvu odredbu, člankom 4. stavkom 5. Direktive 2011/7 pojašnjava se da države članice osiguravaju da najdulje trajanje postupka prihvata ne prijeđe 30 kalendarskih dana od datuma primitka robe ili usluga, „osim ako je drukčije izričito određeno ugovorom ili natječajnom dokumentacijom, te uz uvjet da to nije posebno nepravedno prema vjerovniku u smislu članka 7.”. Naime, u uvodnoj izjavi 26. te direktive navodi se da „najdulje trajanje postupka prihvata [...] u pravilu ne prelazi 30 kalendarskih dana[,] [...] [osim] u slučaju posebno složenih ugovora, kad je to izričito predviđeno ugovorom i natječajnom dokumentacijom, te ako to nije posebno nepravedno prema vjerovniku”.

44. Dakle, iz zajedničkog tumačenja članka 4. stavka 3. točke (a) podtočke iv. i članka 4. stavka 5. Direktive 2011/7 proizlazi da se rok plaćanja u okviru postupka prihvata može sastojati od početnog razdoblja od najviše 30 dana za postupak prihvata, nakon kojeg slijedi dodatno razdoblje od najviše 30 dana za stvarno plaćanje dogovorene cijene. Naime, iako iz teksta tih odredbi izričito ne proizlazi da rok za plaćanje slijedi nakon roka za provjeru, gospodarska, ugovorna i proračunska logika u pravilu pretpostavlja da je plaćanje provedeno samo ako su roba ili usluge koje su pružene bile prihvaćene.

45. Kao drugo, valja istaknuti da to produljenje općeg roka od 30 dana na temelju članka 4. stavka 3. točke (a) podtočke iv. i članka 4. stavka 5. Direktive 2011/7 nije automatsko i ne može se općenito utvrditi. Naime, upotreba najduljeg roka moguća je samo ako su ispunjeni uvjeti koji se predviđaju tim odredbama, odnosno ako je postupak prihvata predviđen zakonom ili ugovorom.

46. Naime, u tom se smislu člankom 4. stavkom 6. te direktive predviđa da države članice moraju osigurati da rok plaćanja utvrđen u ugovoru ne prijeđe rokove od 30 dana predviđene u stavku 3., „osim ako je drukčije izričito određeno ugovorom te pod uvjetom da je to objektivno opravdano u svjetlu osobite prirode odnosno obilježja ugovora”³⁰. Usto, čak i u takvom slučaju, rok nikako ne može prelaziti „[najdulji rok od] 60 kalendarskih dana”. Takvi elementi koji bi mogli objektivno opravdati takvo produljenje roka zbog postupka prihvata mogli bi predstavljati okolnost da je izvršenje ugovora s tehničkog gledišta osobito složeno.

²⁸ Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 24. Direktive 2011/7.

²⁹ Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 25. Direktive 2011/7.

³⁰ Moje isticanje

47. Dakle, iz zajedničkog tumačenja članka 4. stavaka 3., 5. i 6. Direktive 2011/7 proizlazi da je produljenje općeg roka na razdoblje do najviše 60 dana iznimno. Naime, kao što je to Sud naveo, zasjedajući u velikom vijeću, u članku 4. te direktive izričito se navodi da „države članice osiguravaju da razdoblje plaćanja ne prijeđe 30 dana ili, *u određenim slučajevima*, najviše 60 dana”³¹.

48. Kao treće, to tumačenje potkrepljuju ciljevi koji se nastoje postići tom direktivom³². U tom pogledu Sud je već presudio da iz zajedničkog tumačenja uvodnih izjava 3., 9. i 23. Direktive 2011/7 proizlazi da javna tijela, koja izvršavaju znatan broj plaćanja poduzećima, imaju sigurnije, predvidljivije i stalnije tijekove novčanih prihoda nego privatna poduzeća, da mogu doći do financiranja po povoljnijim uvjetima od njih i da manje ovise o stvaranju stabilnih poslovnih odnosa radi ostvarenja svojih ciljeva od tih poduzeća. Međutim, kada je riječ o navedenim poduzećima, kašnjenja u plaćanju tih tijela izazivaju im neopravdane troškove, otežavajući njihovu ograničenu likvidnost i čineći njihovo financijsko upravljanje složenijim. Ta kašnjenja u plaćanju također su štetna za njihovu konkurentnost i profitabilnost jer ta poduzeća zbog navedenih kašnjenja u plaćanju moraju pribaviti vanjsko financiranje³³.

49. Naime, kao što to pravilno ističe sud koji je uputio zahtjev, u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2011/7 potvrđuje se da odredba kojom se predviđa razdoblje od 60 dana nije opća odredba, nego je jasno ograničena na situacije u kojima postoji objektivno opravdanje, bilo na temelju članka 4 stavka 3. točke (a) podtočke iv. ili na temelju članka 4. stavka 4. te direktive. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 23., „[d]uga razdoblja plaćanja i zakašnjela plaćanja javnih tijela za robu i usluge dovode do neopravdanih troškova za poduzeća. Stoga je primjereno uvesti posebna pravila u pogledu poslovnih transakcija u slučaju kad poduzeća isporučuju robu i usluge javnim tijelima, koja bi posebno trebala urediti da razdoblja plaćanja uobičajeno ne prelaze 30 kalendarskih dana, *osim ako je drukčije izričito određeno ugovorom, te pod uvjetom da je to objektivno opravdano u svjetlu osobite prirode odnosno obilježja ugovora*, a u svakom slučaju *ne dulje* od 60 kalendarskih dana” (moje isticanje).

50. Stoga, mogućnost da država članica predvidi dodatan rok od 30 kalendarskih dana za plaćanje dugovanih iznosa, osim u slučajevima iz članka 4. stavka 4. Direktive 2011/7³⁴, treba biti izričito predviđena ugovorom te objektivno opravdana posebnom prirodom ili određenim obilježjima ugovora.

51. Stoga se postavlja pitanje je li nacionalni propis, kojim se predviđa rok plaćanja od 60 dana u svim okolnostima i za sve ugovore, u skladu s člankom 4. Direktive 2011/7.

52. U tom pogledu treba reći da Sud u okviru prethodnog postupka nije nadležan odlučivati o tumačenju nacionalnih odredbi niti ocjenjivati je li ih sud koji je uputio zahtjev pravilno protumačio. Naime, samo su nacionalni sudovi nadležni odlučivati o tumačenju nacionalnog prava³⁵. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da s obzirom na sve relevantne elemente nacionalnog prava ocijeni predviđa li se nacionalnim pravom dovoljno obrazložena potreba za primjenom postupka prihvata kako bi se izbjeglo da opće pravno pravilo omogući zaobilaznje opće obveze plaćanja u roku od 30 dana.

³¹ Presuda Komisija/Italija (t. 44.), moje isticanje

³² Vidjeti točku 1. ovog mišljenja.

³³ Presuda Komisija/Italija (t. 46.)

³⁴ Vidjeti točke 38. i 42. ovog mišljenja.

³⁵ Vidjeti u tom smislu presudu IOS Finance (t. 21. i navedenu sudsku praksu).

53. Međutim, napominjem da u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev nije naveo nijednu odredbu španjolskog prava koja se konkretno odnosi na postupak prihvata ili poseban razlog koji objektivno opravdava potrebu za dodatnim rokom plaćanja od 30 dana. Osim toga, prema mojem mišljenju, samo spominjanje tog postupka u nacionalnom zakonodavstvu ne može biti dovoljno da se ispuni uvjet utvrđen tim člankom 4. stavkom 3. točkom (a) podtočkom iv. Naime, takva odredba nacionalnog prava može imati za učinak zaobilazanje opće obveze plaćanja u roku od 30 dana utvrđene Direktivom 2011/7 i može štetiti njezinu korisnom učinku.

54. S obzirom na navedeno, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori da se članku 4. Direktive 2011/7 ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju transakcija između poduzeća i javnih tijela predviđa rok plaćanja u trajanju od najviše 60 dana, koji je podijeljen na početno razdoblje od 30 dana za postupak prihvata ili provjere sukladnosti isporučene robe ili pruženih usluga s ugovorom i dodatni rok od 30 dana za stvarno plaćanje dogovorene cijene, pod uvjetom da se primjena tog dodatnog roka podredi postojanju posebnog postupka prihvata ili provjere koji se izričito predviđa zakonom ili ugovorom te pod uvjetom da je upotreba tog dodatnog roka objektivno opravdana posebnom prirodom ili određenim obilježjima predmetnog ugovora.

Treće prethodno pitanje

55. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku 8. Direktive 2011/7 tumačiti na način da „dospjeli iznos” koji se njime definira, s jedne strane, uključuje kamate na zakašnjelo plaćanje koje se izračunavaju na temelju ukupnog iznosa računa, odnosno uključujući iznos PDV-a obračunanog na pruženu uslugu i, s druge strane, je li u tu svrhu relevantno praviti razliku ovisno o tome u kojem je trenutku vjerovnik prethodno uplatio taj iznos u državni proračun.

56. Regionalna uprava i španjolska vlada u biti tvrde da se PDV može uključiti u osnovicu za izračun zateznih kamata samo pod uvjetom da vjerovnik dokaže da je uplatio taj iznos u državni proračun. Komisija pak smatra da PDV treba uključiti u osnovicu za izračun zateznih kamata neovisno o tome je li PDV plaćen predumom, u obrocima ili je plaćanje odgođeno.

57. U tom pogledu ističem da se člankom 2. točkom 8. Direktive 2011/7 pojam „dospjeli iznos” definira kao „glavni iznos koji je trebao biti plaćen unutar ugovornog ili zakonskog razdoblja plaćanja, uključujući primjenjive poreze, davanja, pristojbe i naknade navedene u računu ili odgovarajućem zahtjevu za plaćanje”³⁶. Usto, podsjećam na to da se u transakcijama između poduzeća i javnih tijela kamate na zakašnjela plaćanja predviđene člankom 4. te direktive mogu zaračunati ako su ispunjeni uvjeti predviđeni u njegovu stavku 1., odnosno ako je vjerovnik ispunio svoje ugovorne i zakonske obveze i ako nije primio dospjeli iznos na vrijeme, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje.

58. Iz teksta tih odredbi proizlazi da, s obzirom na to da je upotrijebljen izraz „uključujući [...] poreze”, bez drugog pojašnjenja u tom smislu, „dospjeli iznos” u smislu članka 2. točke 8. Direktive 2011/7 nužno treba uključivati PDV i, *a fortiori*, da zakonodavac Unije nije želio praviti razliku ovisno o tome je li vjerovnik prethodno uplatio PDV u državni proračun. Ispitivanje teksta te odredbe dovodi stoga do zaključka da pojam „dospjeli iznos” podrazumijeva primjenjiv iznos PDV-a koji je iskazan na računu ili istovjetnom zahtjevu za plaćanje, neovisno o tome je li vjerovnik prethodno uplatio taj iznos u državni proračun.

³⁶ Moje isticanje

59. Taj zaključak proizlazi i iz kontekstualnog tumačenja, s obzirom na to da se nijednom odredbom Direktive 2011/7 ne predviđaju iznimke ili posebna pravila za izračun kamata na zakašnjelo plaćanje. Naime, u članku 2. stavku 5. te direktive definira se samo „kamata na zakašnjelo plaćanje” kao „zakonska kamata na zakašnjelo plaćanje, odnosno kamata po stopi dogovorenoj među poduzećima, pridržavajući se članka 7.”, bez ikakva upućivanja na PDV. Iz toga zaključujem da se izračun zateznih kamata provodi neovisno o načinima ili trenutku plaćanja PDV-a.

60. Međutim, smatram da je korisno pojasniti da, iako se zatezne kamate trebaju izračunavati na temelju ukupnog iznosa računa, uključujući PDV, same zatezne kamate u užem smislu ne podliježu PDV-u. Drugim riječima, nisu dio osnovice PDV-a jer ne predstavljaju protučinidbu za isporučenu robu ili pružene usluge, nego imaju isključivo kompenzacijsku ulogu.

61. U tom pogledu podredno podsjećam na to da se člankom 63. Direktive 2006/112/EZ³⁷ osobito predviđa da obveza obračuna PDV-a nastaje po isporuci robe ili usluga. Međutim, člankom 66. te direktive omogućuje se državama članicama da odstupe od općeg pravila iz članka 63., pomičući trenutak u kojem nastaje ta obveza obračuna PDV-a, među ostalim, na trenutak kad klijent izvršava plaćanje. U takvom slučaju, slijedi da vjerovnik ne treba uplatiti PDV u državni proračun jer PDV nije „dospio”, s obzirom na to da ga dužnik nije platio. U takvom slučaju zatezne kamate ne trebaju pokrivati iznos PDV-a jer nema dospjelih „poreza” u smislu članka 2. točke 8. Direktive 2011/7.

62. S obzirom na navedeno, predlažem da se na treće prethodno pitanje odgovori da članak 2. točku 8. Direktive 2011/7 treba tumačiti na način da „dospjeli iznos” uključuje zatezne kamate koje se računaju na temelju ukupnog iznosa računa, uključujući PDV, i to neovisno o tome što je vjerovnik prethodno uplatio taj porez u državni proračun.

Zaključak

63. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 2 u Valladolidu, Španjolska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 6. Direktive 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama treba tumačiti na način da se pravo na (najmanju) naknadu od 40 eura (ili jednakovrijednu) s osnove troškova naplate primjenjuje na svaki račun (ili poslovnu transakciju) koji dovodi do naplate zateznih kamata.
2. Članak 4. Direktive 2011/7 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju transakcija između poduzeća i javnih tijela predviđa rok plaćanja u trajanju od najviše 60 dana, koji je podijeljen na početno razdoblje od 30 dana za postupak prihvata ili provjere sukladnosti isporučene robe ili pruženih usluga s ugovorom i dodatni rok od 30 dana za stvarno plaćanje dogovorene cijene, pod uvjetom da se primjena tog dodatnog roka podredi postojanju posebnog postupka prihvata ili provjere koji se izričito predviđa zakonom ili ugovorom te pod uvjetom da je upotreba tog dodatnog roka objektivno opravdana posebnom prirodom ili određenim obilježjima predmetnog ugovora.

³⁷ Direktiva Vijeća od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.)

3. Članak 2. točku 8. Direktive 2011/7 treba tumačiti na način da „dospjeli iznos” uključuje zatezne kamate koje se računaju na temelju ukupnog iznosa računa, uključujući porez na dodanu vrijednost, i to neovisno o tome što je vjerovnik prethodno uplatio taj porez u državni proračun.