



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 28. januarja 2020 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2011/7/EU – Boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih – Trgovinski posli, kjer je dolžnik javni organ – Obveznost držav članic, da zagotovijo, da plačilni rok, določen za javne organe, ni daljši od 30 ali 60 dni – Obveznost glede rezultata“

V zadevi C-122/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 14. februarja 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Gattinara in C. Zadra, agenta,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in F. De Luco, avvocati dello Stato,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, predsednika senatov, A. Prechal, predsednica senata, M. Safjan in S. Rodin, predsednika senatov, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, sodnika, C. Toader, sodnica, F. Biltgen, sodnik, K. Jürimäe, sodnica, in N. Piçarra (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila in še vedno ne zagotavlja, da njeni javni organi ne prekoračijo roka 30 oziroma 60 koledarskih dni, ki je določen za plačilo njenih trgovinskih obveznosti, ni izpolnila obveznosti na podlagi Direktive 2011/7/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (UL 2011, L 48, str. 1) in zlasti obveznosti iz člena 4 navedene direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 V uvodnih izjavah 3, 9, 12, 14, 23 in 25 Direktive 2011/7 je navedeno:

„(3) Veliko plačil v trgovinskih poslih med gospodarskimi subjekti ali med gospodarskimi subjekti in javnimi organi se opravi pozneje, kot je dogovorjeno v pogodbi ali določeno v splošnih trgovinskih pogojih. Kljub dostavi blaga ali opravljenim storitvam je veliko zadevnih računov plačanih po roku. Takšne zamude pri plačilih negativno vplivajo na likvidnost in zapletajo finančno upravljanje podjetij. Prav tako vplivajo na njihovo konkurenčnost in dobičkonosnost, ko upnik zaradi zamud pri plačilih potrebuje zunanje financiranje. [...]

[...]

(9) Ta direktiva bi morala urejati vse trgovinske posle, ne glede na to, ali potekajo med zasebnimi ali javnimi podjetji ali med podjetji in javnimi organi glede na to, da javni organi upravljajo z znatnim obsegom plačil podjetjem. Zato bi morala urejati tudi vse trgovinske posle med glavnimi izvajalci in njihovimi dobavitelji in podizvajalci.

[...]

(12) Zamude pri plačilih predstavljajo kršenje pogodbe, kar je postalo finančno ugodno za dolžnike v večini držav članic zaradi nizkih ali neobstoječih obrestnih mer, ki se zaračunajo za zamude pri plačilih, in/ali dolgotrajnih postopkov pravnega varstva. Potreben je odločen premik h kulturi takojšnjega plačevanja, pri čemer bi bilo treba izključitev pravice do zaračunavanja obresti vedno obravnavati kot skrajno nepošten pogodbeni pogoj ali poslovno prakso, da bi preobrnili ta trend in odvrčali od zamud pri plačilih. Tak premik bi moral zajemati tudi uvedbo posebnih določb o plačilnih rokih in nadomestilih upnikom za nastale stroške ter med drugim domnevo, da je izključitev pravice do nadomestila za stroške izterjave skrajno nepoštena.

[...]

(14) Zaradi doslednosti zakonodaje Unije bi bilo treba za namene te direktive uporabiti opredelitev pojma ‚naročniki‘ iz Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)] in Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132)].

[...]

(23) Praviloma imajo javni organi varnejše, predvidljivejše in bolj stalne prilive prihodkov kot podjetja. Poleg tega lahko mnogi javni organi pridobijo financiranje ob ugodnejših pogojih kot podjetja. Hkrati so javni organi manj odvisni od stabilnih poslovnih odnosov za doseg svojih ciljev kot podjetja. Dolgi 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.

[...]

(25) V zvezi z zamudami pri plačilih je posebej zaskrbljujoč položaj zdravstvenih storitev v številnih državah članicah. Zdravstveni sistemi kot temeljni del evropske socialne infrastrukture morajo posamezne potrebe pogosto usklajevati z razpoložljivimi finančnimi sredstvi [...]. Države članice bi morale zato imeti možnost, da osebam javnega prava, ki zagotavljajo zdravstveno varstvo, dajo več prožnosti pri izpolnjevanju njihovih obveznosti. V ta namen bi morale države članice imeti možnost, da pod določenimi pogoji zakonski plačilni rok podaljšajo do največ 60 koledarskih dni. Države članice bi si kljub temu morale po svojih najboljših močeh prizadevati zagotoviti, da se plačila v zdravstvenem sektorju opravijo v zakonskih plačilnih rokih.“

3 Člen 1(1) in (2) Direktive 2011/7 določa:

„1. Cilj te direktive je boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, da bi zagotovili pravilno delovanje notranjega trga ter s tem spodbudili konkurenčnost podjetij, zlasti [malih in srednje velikih podjetij (MSP)].

2 Ta direktiva se uporablja za vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli.“

4 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚javni organ‘ pomeni katerega koli naročnika, opredeljenega v točki (a) člena 2(1) Direktive [2004/17] in člena 1(9) Direktive [2004/18], ne glede na predmet ali vrednost naročila;

[...]

4. ‚zamuda pri plačilu‘ pomeni neplačilo v pogodbenem ali zakonskem plačilnem roku in če so izpolnjeni pogoji iz člena 3(1) ali člena 4(1);

[...]

[...]“

5 Člen 3(1) in (3) Direktive 2011/7 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je v trgovinskih poslih med podjetji upnik upravičen do obresti zaradi zamude pri plačilu, ne da bi bilo potrebno opozorilo, kadar so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) upnik je izpolnil svoje pogodbene in zakonske obveznosti, in

(b) upnik dolgovanega zneska ni prejel pravočasno, razen če dolžnik ni odgovoren za zamudo.

[...]

3. Kadar so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1, države članice zagotovijo naslednje:

- (a) da je upnik upravičen do obresti za zamudo pri plačilu od dneva, ki sledi datumu plačila ali koncu plačilnega roka, določenega v pogodbi;
- (b) kadar datum plačila ali plačilni rok v pogodbi ni določen, da je upnik upravičen do obresti za zamudo pri plačilu po preteku katerega koli od naslednjih rokov:
 - (i) 30 koledarskih dni po dnevu, na katerega dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo;
 - (ii) kadar je dan prejema računa ali druge ustrezne zahteve za plačilo dvomljiv, 30 koledarskih dni po dnevu prejema blaga ali izvedbe storitev;
 - (iii) kadar dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo pred prejemom blaga ali izvedbo storitev, 30 koledarskih dni po dnevu prejema blaga ali izvedbe storitev;
 - (iv) kadar je postopek sprejemanja ali preverjanja, s katerim se preveri skladnost blaga ali storitev s pogodbo, določen zakonsko ali pogodbeno in če dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo pred ali na datum sprejemanja ali preverjanja, 30 koledarskih dni po navedenem datumu.“

6 Člen 4 Direktive 2011/7, naslovljen „Posli med podjetji in javnimi organi“, v odstavkih 1, 3, 4 in 6 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je v trgovinskih poslih, kjer je dolžnik javni organ, upnik po preteku roka, opredeljenega v odstavkih 3, 4 ali 6, upravičen do zakonskih obresti za zamudo pri plačilu, ne da bi bilo potrebno opozorilo, kadar so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) upnik je izpolnil svoje pogodbene in zakonske obveznosti, in
- (b) upnik dolgovanega zneska ni prejel pravočasno, razen če dolžnik ni odgovoren za zamudo.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da v trgovinskih poslih, kjer je dolžnik javni organ:

- (a) plačilni rok ni daljši od katerega koli od naslednjih rokov:
 - (i) 30 koledarskih dni po datumu, na katerega dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo;
 - (ii) če je datum prejema računa ali druge ustrezne zahteve za plačilo dvomljiv, 30 koledarskih dni po dnevu prejema blaga ali izvedbe storitev;
 - (iii) če dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo pred prejemom blaga ali izvedbo storitev, 30 koledarskih dni po dnevu prejema blaga ali izvedbe storitev;
 - (iv) če je postopek sprejemanja ali preverjanja, s katerim se preveri skladnost blaga ali storitev s pogodbo, določen zakonsko ali pogodbeno in če dolžnik prejme račun ali drugo ustrezno zahtevo za plačilo pred ali na datum sprejemanja ali preverjanja, 30 koledarskih dni po navedenem datumu;
- (b) datum prejema računa ni predmet pogodbenega dogovora med dolžnikom in upnikom.

4. Države članice lahko podaljšajo roke iz točke (a) odstavka 3 do največ 60 koledarskih dni za:

(a) kateri koli javni organ, ki opravlja gospodarske dejavnosti industrijske ali tržne narave s ponujanjem blaga ali storitev na trgu, in za katerega kot javno podjetje veljajo zahteve po preglednosti iz Direktive Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij [(UL 2006, L 318, str. 17)];

(b) osebe javnega prava, ki zagotavljajo zdravstveno varstvo in ki so za ta namen uradno priznane.

[...]

6. Države članice zagotovijo, da plačilni rok, določen v pogodbi, ni daljši od rokov iz odstavka 3, razen če je v pogodbi izrecno dogovorjeno drugače in če je to objektivno utemeljeno glede na posebno naravo ali značilnosti pogodbe, in da v nobenem primeru ni daljši od 60 koledarskih dni.“

Italijansko pravo

- 7 Direktiva 2011/7 je bila v italijanski pravni red prenesena z decreto legislativo n. 192 – Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (zakonska uredba št. 192 o spremembi zakonske uredbe št. 231 z dne 9. oktobra 2002 za popoln prenos Direktive 2011/7/EU o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, v skladu s členom 10(1) zakona št. 180 z dne 11. novembra 2011), z dne 9. novembra 2012 (GURI št. 267 z dne 15. novembra 2012). Zakonska uredba št. 231 z dne 9. oktobra 2002 je v italijanski pravni red prenesla Direktivo 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. 35).
- 8 Med ukrepi, ki jih je Italijanska republika sprejela za zagotovitev pravočasnosti plačil javnih organov, sta decreto-legge n. 35 – Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (uredba-zakon št. 35 o nujnih določbah za plačilo zapadlih dolgov javne uprave, za uravnoteženje financiranja lokalnih in regionalnih skupnosti ter za plačilo davkov lokalnih skupnosti) z dne 8. aprila 2013 (GURI št. 82 z dne 8. aprila 2013), s spremembami preoblikovana v zakon z zakonom št. 64 z dne 6. junija 2013 (GURI št. 132 z dne 7. junija 2013), in decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (uredba-zakon št. 66 o nujnih ukrepih za konkurenčnost in socialno pravičnost) z dne 24. aprila 2014 (GURI št. 95 z dne 24. aprila 2014), s spremembami preoblikovana v zakon z zakonom št. 89 z dne 23. junija 2014 (GURI št. 143 z dne 23. junija 2014). V teh uredbah-zakonih je zlasti predvidena dodelitev dodatnih finančnih sredstev za plačilo terjatev, ki so resnične, v fiksnem znesku in zapadle, ki jih imajo podjetja do javnih organov.
- 9 Sprejeti so bili davčni ukrepi za izboljšanje položaja podjetij, ki imajo terjatve do javnih organov, med katerimi je člen 12(7a) decreto-legge n. 145 – Interventi urgenti di avvio del piano „Destinazione Italia“, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (uredba-zakon št. 145 o nujnih ukrepih za izvajanje načrta „destinacija Italija“ za zmanjšanje tarif za električno energijo in plin, za znižanje premij zavarovanja avtomobilske odgovornosti ter za internacionalizacijo, razvoj in digitalizacijo podjetij in o ukrepih za izvedbo javnih del in EXPO 2015) z dne 23. decembra 2013 (GURI št. 300 z dne 23. decembra 2013), s spremembami preoblikovana v zakon z zakonom št. 9 z dne 21. februarja 2014

(GURI št. 43 z dne 21. februarja 2014). Na podlagi te določbe lahko podjetja pobotajo svoje davčne dolgove in terjatve, ki so gotove, določene v fiksnem znesku in zapadle, ki jih imajo v razmerju do javnih organov.

Predhodni postopek

- 10 Komisija je po več pritožbah italijanskih gospodarskih subjektov in združenj gospodarskih subjektov na Italijansko republiko 19. junija 2014 naslovila uradni opomin, v katerem ji je očitala, da ni izpolnila obveznosti, ki jih ima zlasti na podlagi člena 4 Direktive 2011/7.
- 11 Ta država članica je na navedeni uradni opomin odgovorila z dopisom z dne 18. avgusta 2014, v katerem je Komisiji sporočila posebne ukrepe, sprejete za boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih med javnimi in zasebnimi subjekti. Ti ukrepi so vključevali predčasni prenos Direktive 2011/7, ukrepe za odpravo obstoječih zapadlih dolgov javnih organov ter uvedbo novega regulativnega in upravnega sistema, ki naj bi spodbujal spoštovanje plačilnih rokov, določenih s to direktivo, ter preprečeval povečanje obsega zapadlih in neplačanih dolgov javnih organov. Italijanska republika je v istem dopisu pojasnila, da kljub sprejetju navedenih ukrepov obstoja zamud pri plačilih ni mogoče izključiti.
- 12 Komisija je 12. novembra 2014 Italijansko republiko pozvala, naj ji pošlje dvomesečna poročila o dejanskem trajanju plačilnih rokov javnih organov. Italijanska republika je izpolnila to zahtevo s tem, da je Komisiji med 1. decembrom 2014 in 6. avgustom 2016 poslala sedem dvomesečnih poročil.
- 13 Komisija je z dopisom z dne 21. septembra 2016 poudarila, da se v dvomesečnih poročilih, ki so bila poslana do tega datuma, niso upoštevali vsi računi, naslovljeni na italijanske javne organe, temveč le tisti, ki so jih navedeni organi v referenčnih obdobjih dejansko plačali. Zato je ta institucija Italijansko republiko pozvala, naj ji predloži posodobljene podatke v zvezi z vsemi računi.
- 14 Ta država članica je v odgovor na dopis z dne 21. septembra 2016 Komisiji 5. decembra 2016 posredovala podatke, ki jih je pridobila z uporabo platforme za spremljanje poslovnih terjatev, iz katerih naj bi bilo razvidno, da je bil povprečni rok plačila za prvo polletje leta 2016 50 dni.
- 15 Ker je Komisija menila, da položaj, ki izhaja iz vseh poročil, ki jih je predložila Italijanska republika, ni v skladu s členom 4 Direktive 2011/7, je 16. februarja 2017 izdala obrazloženo mnenje v smislu člena 258 PDEU in to državo članico pozvala, naj se z njim uskladi v roku dveh mesecev.
- 16 Italijanska republika je v odgovoru na obrazloženo mnenje dne 19. aprila 2017 navedla, da je bil povprečni plačilni rok javnih organov 51 dni za celotno leto 2016, in sicer 44 dni za državne uprave, 67 dni za nacionalne zdravstvene službe, 36 dni za dežele in avtonomne pokrajine, 43 dni za lokalne subjekte, 30 dni za nacionalne javne subjekte in 38 dni za druge javne organe.
- 17 Ker je Komisija menila, da Italijanska republika še vedno ni odpravila kršitev člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7, je vložila to tožbo.
- 18 Italijanska republika je na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

Tožba

Trditve strank

- 19 Komisija trdi, da podatki, ki jih je predložila Italijanska republika, sami po sebi dokazujejo, da so italijanski javni organi prekoračili plačilna roka 30 ali 60 dni, določena v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7. Taka prekoračitev, katere obstoja naj ta država članica ne bi izrecno izpodbijala, naj bi se nanašala na vse javne organe in naj bi trajala več let.
- 20 Komisija v zvezi s tem poudarja, da so se podatki, ki dokazujejo resničnost zatrjevane neizpolnitve obveznosti, v obdobju med septembrom 2014 in decembrom 2016 sprotno vnašali in posodabljali.
- 21 Poleg tega Komisija navaja, da nekatere študije, ki so jih opravili drugi subjekti in združenja, nasprotujejo ugotovitvam iz predloženih dvomesečnih poročil, ki jih je predložila Italijanska republika in v skladu s katerimi je prišlo do postopnega zmanjševanja povprečnih plačilnih rokov. Te študije naj bi namreč kazale na obstoj povprečnih plačilnih rokov v obsegu od 99 dni (študija, ki jo je opravilo Confartigianato, združenje, ki zastopa nekatere obrtnike in MSP) do 145 dni (študija, ki jo je opravilo Assobiomedica, združenje podjetij, ki zastopa podjetja, ki italijanskim zdravstvenim ustanovam dobavljajo medicinske pripomočke), ali celo do 156 dni (študija, ki jo je opravilo ANCE, združenje podjetij gradbenega sektorja). V mejnih primerih je plačilni rok dosegel celo 687 dni (študija, ki jo je opravil dnevnik *Il Sole 24 Ore*).
- 22 Po mnenju Komisije taka trajajoča in sistematična prekoračitev plačilnih rokov – določenih v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7 – od italijanskih javnih organov sama po sebi pomeni kršitev te direktive, ki jo je mogoče pripisati Italijanski republiki. Od začetka veljavnosti te direktive naj bi bile namreč države članice na podlagi njenega člena 4(3) in (4) zavezane ne le, da v svoji zakonodaji, s katero se prenaša navedena direktiva, in pogodbah, ki se nanašajo na trgovinske posle, v katerih je dolжник eden od njihovih javnih organov, določijo najdaljše plačilne roke, ki so v skladu s temi določbami, temveč morajo tudi zagotoviti, da ti javni organi dejansko spoštujejo ta rok.
- 23 V tem okviru Komisija poudarja, prvič, da se pojem „plačilni rok“ v smislu člena 4(3)(a) Direktive 2011/7 nanaša na rok, v katerem morajo javni organi dejansko plačati svoje poslovne dolge, pri čemer ta rok začne teči zaradi nastanka konkretnih dejanskih okoliščin, kot so prejem računa, sprejem blaga ali opravljanje storitev. Komisija dodaja, da za opredelitev pojma „zamuda pri plačilu“ člen 2, točka 4, te direktive napotuje na konkreten element, in sicer „neplačilo“ v pogodbenem ali zakonskem roku. Taka razlaga pojma „plačilni rok“ naj bi bila poleg tega edina, ki omogoča učinkovito uresničevanje cilja Direktive 2011/7, ki je učinkovit boj proti zamudam pri plačilih na notranjem trgu.
- 24 Drugič, Komisija meni, da lahko to, da javni organi kršijo člen 4(3) in (4) Direktive 2011/7, povzroči odgovornost zadevne države članice, zato vprašanje, ali ti organi izvajajo prerogative javne oblasti ali delujejo *jure privatorum*, v tem okviru ni pomembno. Poleg tega naj pojem „naročnik“, na katerega člen 2, točka 2, te direktive napotuje za opredelitev pojma „javni organ“, ne bi bil odvisen od obstoja prerogativ javne oblasti.
- 25 Tretjič, Komisija trdi, da razlage, ki jo predlaga za člen 4(3) in (4) Direktive 2011/7, ne omaja sodba z dne 16. februarja 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na katero se v odgovoru na obrazloženo mnenje sklicuje Italijanska republika.
- 26 Glede podatkov, ki jih je predložila Komisiji, Italijanska republika trdi, prvič, da ti podatki, ki se nanašajo na leta od 2015 do 2017 in so bili posodobljeni marca 2018, dokazujejo stalno in sistematično izboljšanje javnih organov glede povprečnih plačilnih rokov. To izboljšanje naj bi se kazalo

v zmanjšanju povprečnega števila dni zamude v obdobju od leta 2015 do leta 2017 (s 23 dni na 8 dni). Če bi bilo treba ta trend potrditi, bi bilo glede računov, izdanih leta 2018, mogoče domnevati spoštovanje plačilnih rokov, določenih v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7.

- 27 Drugič, Italijanska republika trdi, da podrobna pravila za analizo, ki jih je sprejela Komisija v zvezi s podatki, ki so bili predloženi v njenih dvomesečnih poročilih, niso primerna.
- 28 V zvezi s tem po eni strani poudarja, da odločitev Komisije, da uporabi kazalnik, ki ustreza „povprečnemu času plačila“, in ne kazalnik, ki se nanaša na „povprečni čas zamude“, vpliva na zanesljivost analize, ki jo je opravila. Ker je namreč pri prvem kazalniku referenčna točka za analizo obsega zamud pri plačilih javnih organov „standardni“ rok 30 dni, naj bi Komisija prezrla dejstvo, da se plačilni rok 60 dni, določen v členu 4(4) Direktive 2011/7, ne uporablja le za transakcije, ki jih izvedejo javni subjekti, ki opravljajo zdravstvene storitve, ampak tudi za transakcije, ki jih izvedejo katere koli javne ustanove, ki opravljajo gospodarske dejavnosti industrijske ali tržne narave in za katere velja Direktiva 2006/111. Po drugi strani naj bi Komisija izvedla zavajajočo primerjavo podatkov s časovnega vidika s tem, da ni upoštevala dinamike izvedbe plačil. Analiza te institucije naj bi bila torej opravljena v času, ko je bilo poslano zadnje dvomesečno poročilo, pri tem pa naj se ne bi upoštevala poznejše opravljena plačila.
- 29 Tretjič, Italijanska republika izpodbija rezultate študij, navedenih v točki 21 te sodbe, ker naj ne bi bili zanesljivi, zbrani podatki pa naj ne bi bili popolni in zato upoštevni.
- 30 V zvezi z obsegom člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7 Italijanska republika na prvem mestu trdi, da iz jezikovne in sistematične razlage teh določb izhaja, da ta direktiva državam članicam sicer nalaga, da v svoji zakonodaji, s katero se prenaša navedena direktiva, in pogodbah, ki se nanašajo na poslovne transakcije, v katerih je dolжник eden od njihovih javnih organov, zagotovijo najdaljše plačilne roke, ki so v skladu z navedenimi določbami, in da v primeru nespoštovanja teh rokov določijo pravico upnikov do obresti za zamudo pri plačilu in odškodnino za stroške izterjave, vendar pa te določbe od držav članic ne zahtevajo, da zagotovijo, da te roke njihovi javni organi dejansko spoštujejo v kakršnih koli okoliščinah. Namen Direktive 2011/7 naj ne bi bil poenotiti rokov, v katerih morajo javni organi dejansko plačati zneske, dolgovane za plačilo svojih poslovnih transakcij, ampak le roke, v katerih morajo izpolnjevati svoje obveznosti, ne da bi jim bile naložene samodejne kazni za zamudo pri plačilu.
- 31 Poleg tega, da člen 4(6) Direktive 2011/7 določa le spoštovanje plačilnega roka, ki je „določen v pogodbi“, naj namreč iz člena 4(3) in (4) te direktive ne bi izhajalo, da morajo javni organi svoje dolgove plačati v roku, ki ga ta pogodba določa. Izraz „plačilni rok“ pa naj se v upoštevni določbah navedene direktive ne bi nanašal na rok, v katerem morajo javni organi dejansko plačati take dolgove.
- 32 Italijanska republika na drugem mestu trdi, da se člen 4(3) Direktive 2011/7 omejuje na določitev začetka plačilnih rokov v okviru poslovnih transakcij. Tako naj sklicevanje v tej določbi na dejanske okoliščine, ki so prejem računa, prevzem blaga, opravljanje storitev ali tudi sprejemanje ali preverjanje blaga, ne bi pomenilo, da mora država članica v konkretnem primeru zagotavljati spoštovanje navedenih rokov.
- 33 Na tretjem mestu, neobstoj natančnega roka, v katerem je treba izvršiti obveznost iz člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7, naj bi dokazoval, da glede spoštovanja plačilnih rokov ta direktiva za zadevno državo članico ne določa obveznosti rezultata, ampak kvečjemu obveznosti ravnanja, katere kršitev je mogoče ugotoviti, le če položaj te države članice bistveno odstopa od položaja, ki ga priporoča navedena direktiva. V obravnavani zadevi pa naj bi podatki, predloženi Komisiji, dokazovali, prvič, znatno in stalno upadanje zamud pri plačilih trgovinskih obveznosti javnih organov, in drugič, posebej glede javnih organov, ki delujejo v nacionalni zdravstveni službi, skromno zamudo, pri kateri gre le za nekajdnevno prekoračitev plačilnega roka, ki je določen v členu 4(4) te direktive.

- 34 Italijanska republika na četrtem mestu trdi, da ji ni mogoče pripisati odgovornosti za to, da so javni organi prekoračili plačilne roke. Po njenem mnenju organ države članice, kadar deluje na enak način kot zaseben gospodarski subjekt, za morebitno kršitev prava Unije odgovarja le pred nacionalnimi sodišči, enako kot zaseben gospodarski subjekt. Zato bi lahko države članice za zagotavljanje spoštovanja prava Unije posredovale le posredno s pravilnim prenosom določb, ki bi jih ti javni organi morali spoštovati, in z določitvijo sankcij v primeru nespoštovanja teh določb. Italijanska republika naj bi s tem, da je določila plačilne roke, ki niso bili daljši od tistih, ki jih določa Direktiva 2011/7, ter plačilo obresti za zamudo pri plačilu in nadomestilo za nastale stroške izterjave, spoštovala obveznosti, ki jih nalaga ta direktiva.
- 35 Vsekakor pa tudi ob predpostavki, da ji je z Direktivo 2011/7 naloženo, da mora zagotoviti, da javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke v okviru svojih poslovnih transakcij, Italijanska republika trdi, da bi bila odgovorna le za resne, neprekinjene in sistematične kršitve te direktive, s katerimi bi bilo mogoče dokazati kršitev načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU.
- 36 Nazadnje, v zvezi s sodbo z dne 16. februarja 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), Italijanska republika trdi, da je Sodišče v tej sodbi odobrilo regulativni mehanizem, ki omogoča sistematično zapoznelo plačevanje dolgov javnih organov v korist upnikov, ki se niso odpovedali obrestim za zamudo pri plačilu in plačilu odškodnine za stroške izterjave. Če pa bi bilo treba priznati, kot trdi Komisija, da dejanske zamude pri plačilih javnih organov pomenijo kršitev Direktive 2011/7, ki jo je mogoče pripisati zadevni državi članici, bi Sodišče nujno ugotovilo neskladnost tovrstnega regulativnega mehanizma s pravom Unije, saj bi ta dovoljeval sistematično zapoznelo plačevanje trgovinskih obveznosti javnih organov. Italijanska republika iz tega sklepa, prvič, da se pravica, ki je bila upnikom dejansko zagotovljena z Direktivo 2011/7, nanaša le na obresti za zamudo pri plačilu, ki jih nalaga, in drugič, da se cilju te direktive, ki je boj proti zamudam pri plačilih, „sledi le posredno“.

Presoja Sodišča

- 37 Komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da njeni javni organi spoštujejo plačilni rok 30 ali 60 koledarskih dni, ki veljata za plačila njihovih poslovnih transakcij s podjetji, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7.
- 38 V skladu s členom 4(3)(a) te direktive države članice v poslovnih transakcijah, kjer je dolжник javni organ, zagotovijo, da plačilni rok ne presega 30 koledarskih dni po nastanku dejanskih okoliščin, ki so v njem našteje. 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.
- 39 Na prvem mestu, 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 (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2019, UNESA in drugi, od C-105/18 do C-113/18, EU:C:2019:935, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 40 Prvič, iz besedila člena 4(3) Direktive 2011/7, zlasti iz dela stavka „[d]ržave članice zagotovijo, da v trgovinskih poslih, kjer je dolжник javni organ [...], plačilni rok ni daljši od katerega koli od naslednjih rokov“, izhaja, da se obveznost, ki je državam članicam naložena s to določbo, nanaša na to, da javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke, ki jih ta določa.
- 41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da navedena določba vsebuje podobno zavezujoče besedilo, kakršno je tisto iz člena 4(1) te direktive, ki se nanaša na plačilo zakonskih obresti za zamudo pri plačilu. Iz tega sledi, da navedene določbe državam članicam nalagajo obveznosti, ki niso alternativne, ampak komplementarne.
- 42 Drugič, to jezikovno razlago potrjuje sobesedilo člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7.

- 43 Tako je treba poudariti, da se besedilo člena 3 te direktive, ki se nanaša na transakcije med podjetji, bistveno razlikuje od besedila člena 4 te direktive, ki se nanaša na transakcije med podjetji in javni organi. Res je, da ta člena določata, da države članice zagotavljajo, da je upnik upravičen do plačila obresti v primeru zamude pri plačilu. Nasprotno pa je v zvezi s spoštovanjem plačilnih rokov v členu 3(3) navedene direktive – medtem ko je v členu 4(3) te direktive navedena obveznost, na katero je bilo opozorjeno v točki 40 te sodbe – določena le pravica upnika do obresti v primeru prekoračitve teh rokov.
- 44 To analizo potrjuje primerjava med Direktivo 2011/7 in Direktivo 2000/35, ki je bila sprejeta pred njo. Medtem ko prva v členu 4, ki se nanaša na transakcije med podjetji in javni organi, izrecno navaja, da države članice zagotovijo, da plačilni rok ne presega 30 dni, ali v nekaterih primerih, največ 60 dni, druga ni vsebovala nobene take določbe in je v členu 3 zgolj določala obveznost v zvezi s plačilom zamudnih obresti, ki je odslej določena v členu 3 Direktive 2011/7, ne da bi se razlikovalo glede položaja, v katerem je dolžnik javni organ.
- 45 Tretjič, jezikovna in sobesedilna razlaga člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7 je podprta s cilji, ki jim sledi ta direktiva. V skladu z njenim členom 1(1) je namreč cilj te direktive boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, da bi se zagotovilo pravilno delovanje notranjega trga ter s tem izboljšala konkurenčnost podjetij in zlasti MSP.
- 46 V zvezi s tem je iz povezanega branja 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 podjetja, da lahko pridobijo financiranje ob ugodnejših pogojih kot podjetja in so manj odvisni od stabilnih poslovnih odnosov za doseg svojih ciljev kot podjetja. To, da ti organi zamujajo pri plačilu navedenim podjetjem, tem povzroča neupravičene stroške in poslabša njihove likvidnostne omejitve, njihovo finančno poslovanje 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.
- 47 Take ugotovitve, ki se nanašajo na veliko število poslovnih transakcij, v katerih so javni organi dolžniki podjetij, ter na stroške in težave, ki jih ta podjetja imajo zaradi tega, ker ti organi zamujajo s plačilom, pričajo o tem, da je zakonodajalec Unije državam članicam nameraval naložiti strožje obveznosti v zvezi s transakcijami med podjetji in javnimi organi, ter pomenijo, da je treba člen 4(3) in (4) Direktive 2011/7 razlagati tako, da državam članicam nalaga, da zagotovijo, da navedeni organi ob spoštovanju rokov, določenih s temi določbami, izvršujejo plačila kot nadomestila za trgovinske posle s podjetji.
- 48 Iz zgoraj navedenega izhaja, da razlage Italijanske republike, v skladu s katero člen 4(3) in (4) Direktive 2011/7 državam članicam nalaga le obveznost, da zagotovijo skladnost zakonskih in pogodbenih plačilnih rokov, ki veljajo za trgovinske transakcije, v katere so vključeni javni organi, s temi določbami in da določijo, da ima v primeru nespoštovanja teh rokov upnik, ki je izpolnil svoje pogodbene in zakonske obveznosti, pravico do pridobitve zakonskih obresti za zamudo pri plačilu, ne pa obveznosti, da morajo zagotoviti, da ti javni organi dejansko spoštujejo te roke, ni mogoče sprejeti.
- 49 Na tako sklepanje nikakor ne vpliva sodba z dne 16. februarja 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na katero se sklicuje Italijanska republika.
- 50 Najprej je namreč treba opozoriti, da se ta sodba, ki se nanaša na časovno omejen „izred[e]n [nacionalni] mehaniz[em] za financiranje plačil dobaviteljem“, ki je namenjen odpravi zamud pri plačilu, ki so jih nabrali javni organi zaradi gospodarske krize, ne nanaša na razlago člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7, temveč v bistvu na razlago člena 7(2) in (3) te direktive, ki se nanaša na pogodbene pogoje in nepošteno prakse v zvezi z obrestmi za zamudo pri plačilu.

- 51 Dalje, Sodišče je s tem, da je v točkah 31 in 36 navedene sodbe menilo, da je moralo biti to, da se je upnik javnega organa odpovedal obrestim za zamudo pri plačilu in odškodnini za stroške izterjave, da bi bilo v skladu z Direktivo 2011/7, ne le prostovoljno, temveč je poleg tega moralo biti povezano s „takojšnjim“ plačilom glavnice terjatve, poudarilo, kot je trdila Komisija, prevladujoč pomen, ki ga morajo države članice v okviru te direktive priznati učinkovitemu in hitremu plačilu teh zneskov.
- 52 V nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika, iz te sodbe ni mogoče izpeljati, da je Sodišče odobrilo sistematično zapoznelo plačevanje trgovinskih obveznosti javnih organov v korist upnikov, ki se niso odpovedali obrestim za zamudo pri plačilu in odškodnini za stroške izterjave.
- 53 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je treba člen 4(3) in (4) Direktive 2011/7 razlagati tako, da državam članicam nalaga, da zagotovijo, da njihovi javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke, ki jih ta določa.
- 54 Na drugem mestu, glede trditve Italijanske republike, navedene v točki 34 te sodbe, je treba ugotoviti, ali lahko prekoračitev teh plačilnih rokov od javnih organov pomeni neizpolnitev obveznosti, ki jih imajo zadevne države članice v smislu člena 258 PDEU.
- 55 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je načeloma mogoče na podlagi člena 258 PDEU ugotoviti, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, ne glede na to, kateri organ te države je z delovanjem ali nedelovanjem povzročil njihovo neizpolnitev, tudi če je to ustavno neodvisna ustanova (sodbe z dne 5. maja 1970, Komisija/Belgija, 77/69, EU:C:1970:34, točka 15; z dne 12. marca 2009, Komisija/Portugalska, C-458/07, neobjavljena, EU:C:2009:147, točka 20, in z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Davčni odtegljaj), C-416/17, EU:C:2018:811, točka 107).
- 56 V obravnavanem primeru Italijanska republika ne izpodbija tega, da se neizpolnitve obveznosti, ki jih navaja Komisija, nanašajo na njena javna pooblastila v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2011/7. Ta določba pri opredelitvi pojma „javni organ“ med drugim napotuje na člen 1(9) Direktive 2004/18, pri čemer ta napotitev sledi skrbi za doslednost zakonodaje Unije, kot je navedeno v uvodni izjavi 14 Direktive 2011/7.
- 57 Poudariti je treba, da bi trditev Italijanske republike, da javni organi ne morejo vzpostaviti odgovornosti države članice, katere del so, kadar delujejo v okviru trgovinskega posla in zunaj svojih prerogativ javne oblasti, če bi bila sprejeta, odvzela polni učinek Direktivi 2011/7, zlasti njenemu členu 4(3) in (4), ki državam članicam posebej nalaga obveznost, da zagotovijo dejansko spoštovanje plačilnih rokov, ki jih določa v trgovinskih poslih, v katerih je dolžnik javni organ.
- 58 Na tretjem mestu, v zvezi z obstojem neizpolnitve obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija v zvezi s členom 4(3) in (4) Direktive 2011/7, je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso obstoj neizpolnitve obveznosti presoja glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Združeno kraljestvo, C-669/16, EU:C:2018:844, točka 40 in navedena sodna praksa), in sicer v obravnavanem primeru 16. aprila 2017.
- 59 V zvezi s tem iz zadnjega dvomesečnega poročila, ki ga je Italijanska republika predložila Komisiji in ki je bilo sestavljeno 5. decembra 2016, izhaja, da je bil povprečni plačilni rok javnih organov za prvo polletje leta 2016 50 dni (47 dni ob upoštevanju ponderiranega povprečja podatkov), saj so bili ti podatki izračunani na podlagi transakcij, ki jih je opravilo več kot 22.000 javnih organov, in v zvezi s približno 13 milijoni računov, ki so jih ti prejeli.

- 60 Poleg tega je Italijanska republika v odgovoru na obrazloženo mnenje in v prilogah k temu odgovoru navedla, da je povprečen plačilni rok za javne organe, ki ne spadajo v nacionalni zdravstveni sistem, za celotno leto 2016 znašal 41 dni, za javne organe, ki spadajo v ta sistem, pa 67 dni, pri čemer so bili ti podatki ugotovljeni na podlagi računov, ki so jih v tem letu prejeli vsi javni organi (več kot 27 milijonov).
- 61 V zvezi s trditvijo Italijanske republike, da je treba neizpolnitev obveznosti presoјati na podlagi povprečne zamude pri plačilu in ne povprečnega plačilnega roka, zadostuje ugotovitev, da iz odgovora na obrazloženo mnenje in iz prilog k temu odgovoru, omenjenih v prejšnji točki, vsekakor izhaja, da je povprečna zamuda v letu 2016 znašala 10 dni za javne organe, ki ne spadajo v nacionalni zdravstveni sistem, in 8 dni za tiste, ki spadajo v ta sistem.
- 62 Ti podatki o neprekinjenem obdobju – v povezavi s podatki, ki jih je Italijanska republika predložila od začetka predhodnega postopka – dokazujejo, da je povprečni rok, v katerem so vsi italijanski javni organi opravili plačilo kot nadomestilo za svoje trgovinske posle, presegel plačilna roka, določena v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7.
- 63 V zvezi s tem je treba poudariti, da Italijanska republika ne izpodbija dejstva, da so vsi njeni javni organi v povprečju prekoračili ta roka, in ne trdi, da bi preučitev teh podatkov na podlagi drugih pravil omogočila ugotovitev spoštovanja navedenih rokov. Vendar po eni strani poudarja, da je vrsta ukrepov, sprejetih od leta 2013, prispevala k postopnemu zmanjšanju teh zamud pri plačilu, in po drugi, da je neizpolnitev obveznosti mogoče ugotoviti, le če gre za resno, trajajočo in sistematično kršitev obveznosti, ki so določene v členu 4 Direktive 2011/7, za kar pa ni šlo v obravnavanem primeru.
- 64 Vendar pa s takimi preudarki ni mogoče izključiti, da bi po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, obstajala neizpolnitev obveznosti te države članice, ki jih ima na podlagi člena 4(3) in (4) Direktive 2011/7 (glej po analogiji sodbo z dne 4. marca 2010, Komisija/Italija, C-297/08, EU:C:2010:115, točki 77 in 78). Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je tožba zaradi neizpolnitve obveznosti objektivne narave in da se zato neizpolnitev obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi prava Unije, šteje za obstoječo, ne glede na obseg ali pogostost inkriminiranih položajev (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2003, Komisija/Danska, C-226/01, EU:C:2003:60, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 65 Zato okoliščina – ob predpostavki, da je dokazana – da se položaj v zvezi z zamudami pri plačilih javnih organov v trgovinskih poslih, ki so zajeti z Direktivo 2011/7, izboljšuje, ne more preprečiti, da Sodišče ugotovi, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija (Preseganje mejnih vrednosti dušikovega dioksida), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 49).
- 66 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da njeni javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke, določene v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh določb.

Stroški

- 67 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da njeni javni organi dejansko spoštujejo plačilne roke, določene v členu 4(3) in (4) Direktive 2011/7/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh določb.**
- 2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi