



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ATHANASIOS RANTOS  
föredraget den 28 april 2022<sup>1</sup>

**Mål C-585/20**

**BFF Finance Iberia S.A.U.**  
**mot**

**Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León**

(begäran om förhandsavgörande från Juzgado Contencioso-Administrativo Valladolid nº 2 de  
(Förvaltningsdomstol nr 2 i Valladolid, Spanien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2011/7/EU – Bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner – Indrivning av fordringar mot en offentlig myndighet som en indrivningsbyrå förvärvat av flera företag – Artikel 6 – Fast belopp på 40 euro som ersättning för indrivningskostnader – Artikel 4 – Betalningsperiod om ett förfarande för kontroll av varornas eller tjänsternas överensstämmelse med avtalet föreskrivs i lag eller i avtal – Artikel 2.8 – Begreppet förfallet belopp – Inbegripande av mervärdesskatten i beräkningsgrunden för dröjsmålsränta”

## Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande i detta mål avser tolkning av vissa bestämmelser i direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner.<sup>2</sup> Direktivet gäller betalningar som görs som ersättning för handelstransaktioner och är avsett att se till att den inre marknaden fungerar väl och att främja företagets, särskilt de små och medelstora företagets, konkurrenskraft.<sup>3</sup>

2. Begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan BFF Finance Iberia SAU. (nedan kallat BFF) och Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (den regionala hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Castilla y León, Spanien) (nedan kallad regionförvaltningen) om BFF:s indrivning av fordringar mot denna förvaltning vilka avser belopp som ska betalas för varor och tjänster som 21 bolag har levererat till vårdcentraler som är anslutna till förvaltningen.

<sup>1</sup> Originalspråk: franska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 februari 2011 (EUT L 48, 2011, s. 1 och rättelse EUT L 233, 2012, s. 3). Genom detta direktiv upphävdes och ersattes Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (EGT L 200, 2000, s. 35), med verkan från och med den 16 mars 2013.

<sup>3</sup> Se artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 2011/7.

3. Domstolen ska med anledning av den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor ägna sig åt följande bestämmelser:

- Artikel 6 i direktiv 2011/7, särskilt huruvida det fasta beloppet på 40 euro som ersättning för indrivningskostnader är kumulativt om fordringarna, som drivs in från en offentlig myndighet i ett samlat betalningskrav, följer av flera fakturor som denna myndighet på förfallodagen inte hade betalat till olika företag som därefter överlätit dessa fordringar på den enhet som framställt betalningskravet.<sup>4</sup>
- Artikel 4 i detta direktiv, särskilt tillämpningsvillkoren för betalningsperioden för den lagstadgade räntan vid sen betalning i fråga om transaktioner mellan företag och offentliga myndigheter.<sup>5</sup>
- Artikel 2 led 8 i nämnda direktiv, om begreppet förfallet belopp och särskilt huruvida mervärdesskatten på fakturor som förfallit till betalning ska inbegripas i beräkningsunderlaget för den lagstadgade räntan vid sen betalning.<sup>6</sup>

### **Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen**

4. BFF är ett inkassobolag bildat enligt spansk rätt som av 21 olika bolag förvärvat fordringar avseende obetalda fakturor för varor och tjänster som dessa bolag under perioden 2014–2017 levererat till vårdcentraler anslutna till regionförvaltningen.

5. Den 31 maj 2019 begärde BFF att regionförvaltningen skulle betala ett huvudbelopp jämte lagstadgad dröjsmålsränta samt 40 euro i ersättning för indrivningskostnaderna för var och en av de obetalda fakturorna, i enlighet med artikel 8 i Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (lag nr 3/2004 om åtgärder för att bekämpa sena betalningar vid handelstransaktioner), av den 29 december 2004.<sup>7</sup>

6. Regionförvaltningen hörsammade inte denna begäran, varvid BFF väckte talan vid Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Valladolid n° 2 de (förvaltningsdomstol nr 2 i Valladolid, Spanien), den hänskjutande domstolen, och yrkade att regionförvaltningen skulle förpliktas att betala följande belopp till BFF: ett huvudbelopp på 51 610,67 euro jämte lagstadgad dröjsmålsränta, ett belopp på 40 euro för indrivningskostnaderna för varje obetald faktura, ett belopp på 43 626,76 euro i lagstadgad ränta, ett belopp i lagstadgad ränta på dröjsmålsräntan samt ett belopp för kostnader och utgifter.

<sup>4</sup> Domstolen har tidigare tolkat artikel 6 i direktiv 2011/7 i dom av den 16 februari 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, nedan kallad domen IOS Finance, EU:C:2017:121), dom av den 1 juni 2017, Zarski (C-330/16, nedan kallad domen Zarski, EU:C:2017:418), dom av den 13 september 2018, Česká pojišťovna (C-287/17, nedan kallad domen Česká pojišťovna, EU:C:2018:707), och dom av den 9 juli 2020, RL (Direktiv om bekämpande av sena betalningar) (C-199/19, nedan kallad domen RL, EU:C:2020:548), och beslut av den 11 april 2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). Artikel 3.1 c i direktiv 2000/35, som har ersatts av artikel 6.3 i direktiv 2011/7, har också varit tolkats av domstolen, i dom av den 3 april 2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), och i dom av den 15 december 2016, Nemec (C-256/15, nedan kallad domen Nemec, EU:C:2016:954). Artikel 6 i direktiv 2011/7 är föremål för en begäran om förhandsavgörande i det pågående målet C-370/21 Domus-software-AG/Marc Braschoß Immobilien GmbH.

<sup>5</sup> Domstolen har tolkat artikel 4 i direktiv 2011/7 i dom IOS Finance och i dom av den 28 januari 2020, kommissionen/Italien (Direktiv om bekämpande av sena betalningar) (C-122/18, nedan kallad domen kommissionen/Italien, EU:C:2020:41).

<sup>6</sup> Domstolen har tolkat några andra led i artikel 2 i direktiv 2011/7 i domen Zarski, domen kommission/Italien, domen RL, dom av den 18 november 2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), och i dom av den 13 januari 2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

<sup>7</sup> BOE nr 314 av den 30 december 2004, s. 42334 (nedan kallad lag nr 3/2004).

7. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel i fråga om tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2011/7 om beräkningen av vissa av dessa belopp och i frågan huruvida den spanska lagstiftningen om införlivande av dessa bestämmelser är förenlig med bestämmelserna.

8. Den hänskjutande domstolen vill först och främst få klarhet i fråga om tolkningen av artikel 6 i direktiv 2011/7, som rör det fasta beloppet på 40 euro i ersättning för indrivningskostnaderna, när ett samlat betalningskrav framställs för flera obetalda fakturor. Den hänskjutande domstolen har angett att nationell rättspraxis inte är entydig i frågan huruvida detta fasta belopp ska beräknas per faktura eller per betalningskrav.

9. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida det är förenligt med direktiv 2011/7 att en nationell bestämmelse föreskriver en betalningsperiod på 60 dagar i alla fall och för alla typer av avtal, bestående av en första period på 30 dagar för godkännande och ytterligare 30 dagar för betalning, trots att en sådan betalningsperiod på 60 dagar inte uttryckligen överenskommit i avtalet och inte är motiverad mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller inslag.

10. Den hänskjutande domstolen anser slutligen, men hänsyn till de motstridiga tolkningar som gjorts av nationella domstolar, att det är nödvändigt att få klarhet i huruvida artikel 2 i direktiv 2011/7 medger att den mervärdesskatt som ska betalas för den vara eller tjänst som tillhandahållits, och som anges på fakturan, tas med i beräkningsunderlaget till den lagstadgade dröjsmålsräntan, eller om det krävs att åtskillnad görs i detta avseende beroende på när förvaltningens motpart betalar in beloppet till statskassan.

11. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid (förvaltningsdomstol nr 2 i Valladolid) har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen för ett förhandsavgörande:

”Mot bakgrund av artiklarna 4.1, 6, 7.2 och 7.3 i [direktiv 2011/7/EU]:

- 1) Ska artikel 6 i direktivet tolkas så, att beloppet på 40 euro under alla omständigheter ska betalas för varje faktura förutsatt att borgenären har specificerat varje enskild faktura i de krav denne framfört till myndigheter och förvaltningsdomstolar eller rör det sig under alla omständigheter om 40 euro per faktura även om kraven har framförts tillsammans och på ett allmänt hållet sätt?
- 2) Vad avses i artikel 198.4 i lag 9/2017<sup>8</sup> [som föreskriver] en betalningsfrist på 60 dagar för alla fall och för alla avtal, varav en inledande period på 30 dagar för godkännande och 30 ytterligare dagar för betalningen, mot bakgrund av artikel 23 i direktivet...?
- 3) Hur ska artikel 2 i direktiv 2011/7 tolkas? Ska direktivet tolkas så, att beräkningsgrunden för den dröjsmålsränta som föreskrivs i samma direktiv ska omfatta den mervärdesskatt som utgår på den prestation som utförts och vars belopp ingår i den aktuella fakturan? Eller är det nödvändigt att göra en åtskillnad beroende på, samt fastställa, den tidpunkt då leverantören betalar in mervärdesskatten till skattemyndigheten?”

<sup>8</sup> 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/EU y 2014/24/EU, de 26 de febrero de 2014 (lag nr 9/2017 om offentlig upphandling, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU och 2014/24/EU av den 26 februari 2014 införlivas i den spanska rättsordningen), av den 8 november 2017 (BOE nr 272 av den 9 november 2017, s. 107714).

12. Skriftliga yttranden har inkommit från regionförvaltningen, den spanska regeringen och Europeiska kommissionen, vilka även har besvarat domstolens skriftliga frågor.

## Bedömning

### A. Inledande synpunkter

13. Begäran om förhandsavgörande grundar sig på en tvist om indrivning av fordringar som inkassobolaget BFF förvärvat av 21 bolag och som är följden av att den aktuella förvaltningen på förfallodagen inte hade betalat ersättning för varor och tjänster som dessa bolag tillhandahållit till vårdcentraler som är anslutna till förvaltningen.

14. Inledningsvis uppkommer frågan huruvida denna tvist rör handelstransaktioner i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2011/7, ”transaktioner mellan företag eller mellan företag och offentliga myndigheter som leder till leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster mot ersättning”, och därmed huruvida den aktuella situationen omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde. Enligt artikel 1.2 i direktivet ska det gälla ”alla betalningar som görs som ersättning vid handelstransaktioner.”

15. Det finns fog för visst tvivel i detta avseende, eftersom de aktuella fordringarna följer av avtalsförhållanden mellan regionförvaltningen och de bolag som BFF har köpt fordringarna av, inte mellan förvaltningen och BFF.

16. De aktuella fordringarna avser ersättning som en offentlig myndighet inte har betalat för varor och tjänster som tillhandahållits av företag (det vill säga de 21 överlåtande bolagen). Fordringarna härrör således från handelstransaktioner i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2011/7, och BFF förvärvade dem med alla de rättigheter som de är förenade med. Situationen i målet vid den nationella domstolen ska således betraktas som en förlängning av de ursprungliga handelstransaktionerna. Med den logiken har det ingen betydelse för direktivets materiella tillämplighet i den aktuella situationen att fordringarna har överlåtits till inkassobolaget.

17. Denna tolkning bekräftas av domen IOS Finance<sup>9</sup> och domen RL,<sup>10</sup> i vilka domstolen fastställde ett brett materiellt tillämpningsområde för direktiv 2011/7 som innebär att direktivet kan tillämpas på alla betalningar som görs som ersättning vid handelstransaktioner.

18. Jag anser därför att förhållandet mellan den aktuella förvaltningen och BFF omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2011/7.

<sup>9</sup> I målet IOS Finance EFC var det också fråga om ett krav på indrivning av flera fordringar som hade samlats ihop av ett inkassobolag som hade övertagit dessa fordringar av flera bolag. I den domen prövade domstolen visserligen inte frågan om det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2011/7, men det faktum att domstolen besvarade frågorna om tolkning av direktivets bestämmelser förutsätter att domstolen ansåg att det aktuella fallet omfattades av direktivets materiella tillämpningsområde.

<sup>10</sup> Domen RL (punkterna 22 och 23 samt där angiven rättspraxis).

### *Den första tolkningsfrågan*

19. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att det fasta belopp på 40 euro som är avsett att ersätta borgenären för indrivningskostnaderna ska betalas för varje obetald faktura som vederbörligen anges i kravet eller för varje indrivningsärende vid en förvaltning eller en domstol, oavsett hur många fakturor som omfattas av betalningskravet.<sup>11</sup>

20. Regionförvaltningen har gjort gällande att artikel 6 i detta direktiv ska tolkas så, att det fasta beloppet på 40 euro ska betalas per krav, oavsett hur många fakturor som kravet avser. Den spanska regeringen har också anfört att detta fasta belopp inte är kopplat till fakturorna utan till kostnader i samband med indrivning av förfallna belopp. Kommissionen anser för sin del att den fasta avgiften ska betalas för varje faktura (eller handelstransaktion) som inte har betalats inom den fastställda fristen.

21. Jag erinrar inledningsvis om att artikel 6 i direktiv 2011/7 är avsedd att säkerställa att borgenären erhåller en minimiärsättning för indrivningskostnader när ränta för sen betalning ska utgå enligt detta direktiv, antingen enligt artikel 3 (handelstransaktioner mellan företag) eller artikel 4 (handelstransaktioner mellan företag och offentliga myndigheter) i direktivet. Det framgår vidare av beslutet om hänskjutande att artikel 6 har införlivats i spansk rätt genom artikel 8 i lag nr 3/2004, där samma belopp på 40 euro som i artikel 6.1 i direktivet anges.<sup>12</sup>

22. Vad gäller tolkningen av dessa bestämmelser erinrar domstolen om att det enligt fast rättspraxis inte bara är lydelsen som ska beaktas vid tolkningen av en unionsbestämmelse. Hänsyn ska även tas till sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.<sup>13</sup>

23. När det först och främst gäller lydelsen i artikel 6.1 i direktiv 2011/7, vill jag framhålla att punkt 1 i den artikeln berör borgenärens rätt att erhålla minst ett fast belopp om 40 euro av gäldenären. Punkt 2 i samma artikel ålägger medlemsstaterna att se till att detta fasta belopp dels är betalbart automatiskt, utan att det krävs en påminnelse till gäldenären,<sup>14</sup> dels är en ersättning för borgenärens egna indrivningskostnader. I punkt 3 i samma artikel föreskrivs slutligen att borgenären ska ha rätt att utöver det fasta beloppet på 40 euro få skälig ersättning från gäldenären för alla indrivningskostnader som överskrider detta fasta belopp och som uppkommit till följd av gäldenärens sena betalning, såsom konstnader för att anlita en advokat eller en indrivningsbyrå.<sup>15</sup>

24. Det framgår av skäl 19, jämfört med skäl 20 i direktiv 2011/7, vilka huvudsakligen är avsedda att motivera innehållet i artikel 6 i direktivet, att den fasta avgiften i artikel 6.1 i direktivet endast utgör en del av "en skälig ersättning för [borgenärens] indrivningskostnader till följd av sena

<sup>11</sup> För det fall att den förstnämnda tolkningen antas, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är en förutsättning för att 40 euro ska få tas ut per faktura att borgenären först specificerat dessa fakturor i alla krav, antingen i ett administrativt förfarande eller i ett förvaltningsrättsligt förfarande, eller om det räcker med ett samlad allmänt krav för att sedan kunna kräva 40 euro per faktura.

<sup>12</sup> I och med att det rör sig om en minimiharmonisering står det medlemsstaterna fritt att föreskriva fasta avgifter för ersättning av indrivningskostnader som är högre än 40 euro och därmed fördelaktigare för borgenären (se skäl 21 i direktiv 2011/7).

<sup>13</sup> Se, för ett liknande, domen kommissionen/Italien (punkt 39 och där angiven rättspraxis).

<sup>14</sup> I skäl 16 i direktiv 2011/7 anges nämligen att "direktivet [inte bör] tvinga en borgenär att begära ränta för sen betalning. Direktivet bör medge att en borgenär vid sen betalning tar ut ränta vid sen betalning utan någon föregående betalningspåminnelse eller annat liknande meddelande till gäldenären om dennes betalningsskyldighet."

<sup>15</sup> Se dom Česká pojišťovna (punkterna 18, 20 och 21).

betalningar för att motverka sena betalningar.” Det minsta fasta belopp som unionslagstiftaren fastställt ska nämligen, såsom framgår av skäl 19 i direktivet, motsvara ”indrivning av administrativa kostnader och ersättning för interna kostnader till följd av sena betalningar”.

25. Domstolen har klargjort att den omständigheten att det i skäl 19 anges att direktiv 2011/7 bör fastställa ett minsta fast belopp för indrivning av administrativa kostnader och ersättning för interna kostnader till följd av sena betalningar inte utesluter att skälig ersättning för dessa kostnader kan beviljas borgenären i den mån detta minsta fasta belopp är otillräckligt. Enligt skäl 20 i detta direktiv bör borgenären, utöver denna rätt till betalning av det fasta beloppet, också ha rätt till ersättning för ”andra indrivningskostnader” som uppstått till följd av den sena betalningen. Det är just dessa ”andra indrivningskostnader” som artikel 6.3 i direktivet hänför sig till. Domstolen har slagit fast att unionslagstiftaren med formuleringen ”som överskrider detta fasta belopp”, har avsett att understryka att dessa kan utgöra en del av en skälig ersättning för indrivningskostnader, oavsett vilka, som överstiger summan 40 euro,<sup>16</sup> eftersom dessa kostnader inte är av en annan art än dem som avses i punkt 1 denna artikel.<sup>17</sup>

26. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det är en förutsättning för att det fasta beloppet på 40 euro ska kunna tas ut att det föreligger ett krav som framförts i ett administrativt eller rättsligt förfarande, i och med att det ska betalas ”utan att det krävs en påminnelse [till gäldenären]” och är avsett att driva in ”administrativa kostnader och ersättning för interna kostnader till följd av sena betalningar”.

27. Den omständigheten att ett sådant krav är en förutsättning för att det fasta beloppet ska kunna tas ut ska emellertid inte tolkas så, som den spanska regeringen har gjort, att beloppet ska tas ut per gäldenär i stället för per faktura. Det innebär att det fasta beloppet på 40 euro kan kumuleras när indrivning sker genom ett samlat krav mot en offentlig myndighet.

28. Förutsättningen för att ett krav ska kunna framställas (administrativt eller vid domstol) i syfte att ersätta borgenären för indrivningskostnader som borgenären har haft är nämligen, enligt en bokstavstolkning av artikel 6.1 och 6.3 i direktiv 2011/7, att det föreligger en ”sen betalning”. Det är i själva verket den sena betalningen som är grunden till beräkningen av de kostnader som borgenären ska kompenseras för. Denna försening avser varje enskild handelstransaktion. Sådana transaktioner måste kunna styrkas genom en faktura (eller en motsvarande begäran om betalning).<sup>18</sup> ”En faktura innebär början på en begäran om betalning”, såsom påpekas i skäl 18 i direktivet, och det är just själva mottagandet av fakturan som gör det möjligt att fastställa betalningsperioderna.<sup>19</sup>

29. Artikel 6 i direktiv 2011/7 är följaktligen formulerad på ett sådant sätt att varje enskild ersättning för indrivningskostnader nödvändigtvis måste vara kopplad till varje handelstransaktion och därmed till varje faktura.

30. Denna tolkning stöds vidare av det sammanhang som artikel 6 i direktivet ingår i. Rätten att ta ut ett fast belopp är nämligen, såsom framhålls ovan i punkt 21, beroende av att ränta för sen betalning kan tas ut enligt artiklarna 3 och 4 i nämnda direktiv. En borgenär kan med andra ord

<sup>16</sup> Se domen *Česká pojišťovna* (punkt 22).

<sup>17</sup> Se domen *Česká pojišťovna* (punkterna 22 och 23).

<sup>18</sup> Se artikel 2.4 och 2.8 i direktiv 2011/7.

<sup>19</sup> Se ovan punkt 40.

kräva dröjsmålsränta på grund av att betalning inte har skett i samband med en given handelstransaktion, varvid varje transaktion (som styrks genom förekomsten av en faktura) ger rätt till ersättning med det fasta beloppet på 40 euro.

31. Jag anser vidare att de syften som eftersträvas med direktiv 2011/7 och med artikel 6 i detta direktiv ger stöd för bokstavstolkningen och den kontextuella tolkningen.

32. Det allmänna syftet med direktiv 2011/7 är nämligen, såsom framgår av domstolens praxis, att bekämpa sena betalningar i handelstransaktioner, eftersom dessa sena betalningar enligt skäl 12 i direktivet är ett avtalsbrott som har blivit ekonomiskt intressant för gäldenärer, bland annat genom att räntan vid sen betalning är låg eller obefintlig.<sup>20</sup> Av detta följer att direktivet syftar till att ge ett effektivt skydd för borgenären mot sena betalningar.<sup>21</sup> Ett sådant skydd tillförsäkrar borgenären en så fullständig ersättning som möjligt för de indrivningskostnader som denne har haft i syfte att motverka sena betalningar.<sup>22</sup> När det gäller de faktiska omständigheterna i det nationella målet, kan det anses strida mot detta syfte att tolka artikel 6 så, att det fasta beloppet på 40 euro ska vara kopplat till kravet och alltså endast ska kunna tas ut en enda gång.

33. Det framgår också tydligt av skäl 19 i direktiv 2011/7 att syftet med artikel 6 i direktivet är att "[b]orgenären [ska] få skälig ersättning för sina indrivningskostnader till följd av sena betalningar för att motverka sena betalningar."<sup>23</sup> Såsom kommissionen har gjort gällande, och som framgår av de belopp som avses med kraven i det nationella målet, kan kostnaderna för att driva in obetalda fordringar motsvara en ansevärd del av en ekonomisk aktörs kassaflöde, i synnerhet när det gäller små och medelstora företag. Den omständigheten att denna ersättning kopplas till varje enskild faktura som avses med ett krav och inte till en samlad fordran innebär obestriddligen att borgenären kan driva in en större fordran, vilket således avskräcker från sena betalningar och svarar mot direktivets allmänna syfte enligt vad som anförs i punkt 32 ovan.

34. Denna tolkning är slutligen även förenlig med tillkomsthistorien bakom artikel 6 i direktiv 2011/7. I motiveringen till kommissionens förslag till direktiv angavs nämligen att denna bestämmelse hade ett dubbelt syfte: dels skulle borgenären kunna driva in sina administrativa kostnader för sena betalningar, dels skulle den ha en avskräckande effekt på gäldenärerna.<sup>24</sup>

35. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag som svar på den första frågan att artikel 6 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att rätten till en (minsta) ersättning på 40 euro (eller motsvarande) för indrivningskostnader gäller för varje faktura (eller handelstransaktion) som ger upphov till dröjsmålsränta.

<sup>20</sup> Se domen *Česká pojišťovna* (punkt 25) och domen *IOS Finance EFC* (punkt 24).

<sup>21</sup> Se domen *Česká pojišťovna* (punkt 26) och domen *Nemec* (punkt 50).

<sup>22</sup> Se domen *Česká pojišťovna* (punkt 26).

<sup>23</sup> Min kursivering.

<sup>24</sup> Se artikel 4 i kommissionens förslag till omarbetning av direktiv 2000/35 [KOM(2009) 126 slutlig.] Principen om att föreskriva ett fast belopp avsett att ersätta kostnaderna för att driva in obetalda belopp fanns nämligen i artikel 4 (med rubriken "Ersättning för indrivningskostnader") i kommissionens ursprungliga förslag, men med en strängare förpliktelse. I den ursprungliga bestämmelsen avsåg schablonbeloppet på 40 euro endast skulder på mindre än 1 000 euro. För skulder mellan 1 000 och 10 000 euro föreskrevs i stället ett schablonbelopp på 70 euro i artikel 4 i kommissionens förslag och slutligen ett belopp motsvarande 1 procent av det belopp för vilket dröjsmålsränta skulle betalas för skulder på mer än 10 000 euro. Europaparlamentet framförde önskemål om att mildra denna ursprungliga bestämmelse och föreslog en ändring som huvudsakligen innebar att ett fast belopp för indrivning av indrivningskostnaderna skulle fastställas per gäldenär, i stället för per faktura. Parlamentet drog sedan tillbaka detta ändringsförslag (se ändringsförslag nr 29 i betänkandet om kommissionens förslag av den 4 maj 2010) och kom överens med rådet om att dessa kostnader skulle betalas för varje faktura.

### *Den andra tolkningsfrågan*

36. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4 i direktiv 2011/7, jämförd med skäl 23 i direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning som vid transaktioner mellan företag och offentliga myndigheter föreskriver en betalningsperiod på högst 60 dagar under alla omständigheter och för alla avtal, varvid denna betalningsperiod är uppdelad i en första period på 30 dagar för godkännande eller kontroll av att de levererade varorna eller de tillhandahållna tjänsterna stämmer överens med avtalet och ytterligare en period på 30 dagar för den faktiska betalningen av det avtalade priset.

37. Regionförvaltningen och den spanska regeringen har anfört att artikel 4 i direktiv 2011/7 inte utgör hinder för en sådan lagstiftning. Kommissionen instämmer i denna ståndpunkt, förutsatt att den ytterligare betalningsperioden endast tillämpas om det finns ett särskilt förfarande för godkännande eller kontroll av de levererade varornas eller de tillhandahållna tjänsternas överensstämmelse med avtalet (nedan kallat godkännandeförfarandet) och att detta inte leder till att den allmänna betalningsskyldigheten på 30 dagar kringgås.

38. Jag vill inledningsvis framhålla att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i direktiv 2011/7 vid handelstransaktioner där gäldenären är en offentlig myndighet ska säkerställa att en borgenär som har fullgjort sina skyldigheter och som inte har mottagit det förfallna beloppet i tid, med mindre än att gäldenären inte är ansvarig för dröjsmålet, har rätt till lagstadgad dröjsmålsränta.<sup>25</sup> Vid sådana transaktioner ska medlemsstaterna vidare, i enlighet med artikel 4.3 a i direktivet, se till att betalningsperioden inte överstiger 30 kalenderdagar (nedan kallad den allmänna betalningsperioden) räknat från tidpunkten för de faktiska omständigheter som räknas upp i leden i–iv. Artikel 4.4 i direktivet ger slutligen medlemsstaterna möjlighet att förlänga denna betalningsperiod till högst 60 kalenderdagar för de aktuella myndigheterna och offentliga organen.<sup>26</sup>

39. När det gäller ordalydelsen i artikel 4.3 i direktiv 2011/7 vill jag erinra om att domstolen har slagit fast att denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna en särskild skyldighet att se till att deras offentliga myndigheter faktiskt respekterar de frister för betalning av lagstadgad ränta som fastställs i direktivet.<sup>27</sup>

40. I leden i–iv i denna bestämmelse fastställs närmare bestämt en betalningsperiod på högst 30 kalenderdagar som ska beräknas utifrån tre olika datum, beroende på de faktiska omständigheter i det aktuella fallet, nämligen följande:

- Den dag då gäldenären mottar fakturan (eller en likvärdig begäran om betalning, nedan gemensamt kallad fakturan) (led i).
- Dagen för mottagandet av varorna eller tjänsterna, om det råder osäkerhet om dagen för mottagandet av fakturan (led ii) eller om gäldenären mottar fakturan före varorna eller tjänsterna (led iii).

<sup>25</sup> Domen IOS Finance (punkt 27).

<sup>26</sup> Domen kommissionen/Italien (punkt 38).

<sup>27</sup> Domen kommissionen/Italien (punkterna 40, 43 och 53). I denna dom slog domstolen fast att en genomsnittlig betalningsperiod för offentliga myndigheter på 50 jours för hela 2016 var att betrakta som ett kontinuerligt och systematiskt överskridande av betalningsperioderna i artikel 4 i direktiv 2011/7 och ett åsidosättande av denna bestämmelse (se punkterna 16, 22, 57, 59, 62 och 66).



- Dagen för godkännandet eller kontrollen, om ett godkännandeförfarande föreskrivs i lag eller i avtalet och om gäldenärer mottar fakturan före eller samma dag som godkännandet eller kontrollen sker (led iv).

41. Unionslagstiftaren har också genom artikel 4.4 i direktiv 2011/7 gjort det möjligt för medlemsstaterna att i två fall förlänga de ovan angivna tidsfristerna enligt artikel 4.3 a, upp till högst 60 dagar, dels för offentliga myndigheter som bedriver ekonomisk verksamhet av industriell eller kommersiell natur genom att erbjuda varor eller tjänster på marknaden i egenskap av offentligt företag (led a),<sup>28</sup> dels för offentliga organ som tillhandahåller hälso- och sjukvård<sup>29</sup> (led b). Detta ska ske genom ett förfarande som inbegriper översändande av en rapport om denna förlängning till kommissionen.

42. I det nu aktuella fallet tycks den hänskjutande domstolen enbart hysa tvivel i frågan om den nationella rätten är förenlig med de bestämmelser i direktiv 2011/7 som rör godkännandeförfarandet i den mening som avses i artikel 4.3 a iv i direktivet. Den omständigheten att det nationella målet rör tjänster som tillhandahållits till vårdcentraler är således inte relevant för denna bedömning, eftersom den hänskjutande domstolen inte har angett att denna omständighet i sig kan medföra tillämpning av den längre betalningsperioden enligt artikel 4.4 b i direktivet. Bedömningen bör alltså enbart avse bestämmelserna om godkännandeförfarandet enligt artikel 4.3 a iv i samma direktiv.

43. I detta avseende vill jag för det första erinra om att betalningsfristen enligt denna bestämmelse börjar löpa på dagen för godkännandet enbart om ett sådant godkännandeförfarande föreskrivs i lag eller i avtalet. I artikel 4.5 i direktiv 2011/7 anges, i förhållande till den förstnämnda bestämmelsen, att medlemsstaterna ska säkerställa att godkännandeförfarandet inte pågår längre än 30 kalenderdagar från dagen för mottagande av varorna eller tjänsterna, ”om inte annat uttryckligen fastställts i avtalet eller anbudshandlingarna och under förutsättning att det inte är grovt oskäligt gentemot borgenären i den mening som avses i artikel 7.” I skäl 26 i detta direktiv anges nämligen att ”den längsta tid som ett [förfarande för godkännande] kan pågå vid handelstransaktioner, som en allmän regel, inte [bör överskrida] 30 kalenderdagar[, utom] i fråga om särskilt komplexa avtal, när det uttryckligen fastställts i avtalsvillkoren eller i anbudshandlingar och om det inte är grovt oskäligt gentemot borgenären.”

44. Det framgår således av artikel 4.3 a iv i direktiv 2011/7, jämförd med artikel 4.5 i samma direktiv, att betalningsperioden, inom ramen för ett godkännandeförfarande, kan bestå av en första period på högst 30 dagar för godkännandeförfarandet, följd av ytterligare en period på högst 30 dagar för den faktiska betalningen av det avtalade priset. Även om det inte uttryckligen följer av lydelsen i dessa bestämmelser att betalningsperioden ska följa på kontrollperioden, innebär nämligen den ekonomiska och den avtals- och budgetrelaterade logiken som en allmän regel att betalning inte ska ske förrän varorna och tjänsterna i fråga har godkänts.

45. Denna förlängning av den allmänna betalningsperioden på 30 dagar enligt artikel 4.3 a iv och 4.5 i direktiv 2011/7 är för det andra inte automatisk och får inte fastställas generellt. Den maximala tidsfristen kan nämligen endast tillämpas när de villkor som anges i dessa bestämmelser är uppfyllda, det vill säga om ett godkännandeförfarande föreskrivs i lag eller i avtalet.

<sup>28</sup> Se skäl 24 i direktiv 2011/7.

<sup>29</sup> Se skäl 25 i direktiv 2011/7.

46. I artikel 4.6 i direktivet anges nämligen att medlemsstaterna ska säkerställa att den betalningsperiod som fastställs i avtalet inte överstiger de tidsgränser på 30 dagar som anges i punkt 3, ”om inte annat uttryckligen överenskommit i avtalet och under förutsättning att det objektivt sett är motiverat mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller inslag”.<sup>30</sup> Inte ens i ett sådant fall får ”[den maximala] betalningstiden under [några] omständigheter överstig[a] 60 kalenderdagar.” Ett inslag som objektivt sett skulle kunna motivera en sådan förlängning av fristen på grund av ett godkännandeförfarande skulle kunna vara att avtalets fullgörande framstår som särskilt komplext ur teknisk synvinkel.

47. Det framgår av artikel 4.3 i direktiv 2011/7, jämförd med artikel 4.5 och 4.6 i direktivet, att det endast är i undantagsfall som den allmänna betalningsperioden kan förlängas till högst 60 dagar. Såsom domstolen (stora avdelningen) har påpekat anges det uttryckligen i artikel 4 i direktivet att ”medlemsstaterna ska se till att betalningsperioden inte överstiger 30 dagar eller, *i vissa fall*, 60 dagar”.<sup>31</sup>

48. Denna tolkning stöds för det tredje av de syften som eftersträvas med direktivet.<sup>32</sup> Domstolen har redan slagit fast att det framgår av skälen 3, 9 och 23 i direktiv 2011/7 att myndigheterna, som utför ett betydande antal betalningar till företag, har intäkter som är säkrare och mer förutsägbara och mer kontinuerliga än privata företag, kan få finansiering på bättre villkor än dessa och inte är lika beroende som företag av att bygga upp stabila affärsförbindelser för att uppnå sina mål. När det gäller företagen medför sena betalningar från myndigheternas sida oberättigade kostnader för dessa, genom att deras likviditet försämras och deras finansiella förvaltning blir mer komplicerad. Betalningsdröjsmålen påverkar också deras konkurrenskraft och lönsamhet, eftersom företagen måste söka extern finansiering på grund av sena betalningar.<sup>33</sup>

49. Såsom den hänskjutande domstolen mycket riktigt har framhållit, bekräftas det nämligen i skäl 23 i direktiv 2011/7 att bestämmelsen om en period på 60 dagar inte är allmängiltig, utan tydligt avgränsad till sådana situationer där en sådan period är objektivt motiverad, antingen enligt artikel 4.3 a iv i detta direktiv eller enligt artikel 4.4. I skäl 23 anges nämligen att ”[o]ffentliga myndigheters långa betalningstider och sena betalningar för varor och tjänster leder till omotiverade kostnader för företag. Det är därför lämpligt att särskilda bestämmelser införs för handelstransaktioner som rör tillhandahållande av varor eller tjänster från företag till offentliga myndigheter, i vilka särskilt betalningstider fastställs som i normalfallet inte överstiger 30 kalenderdagar, om inte annat uttryckligen fastställts i avtalet och under förutsättning av att det är objektivt motiverat mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller inslag och inte i något fall överstiger 60 kalenderdagar.” (min kursivering).

50. När en medlemsstat använder sig av rätten att föreskriva ytterligare en tidsperiod på 30 kalenderdagar för betalningen av förfallna belopp, utöver i de fall som avses i artikel 4.4 i direktiv 2011/7,<sup>34</sup> ska detta följaktligen vara uttryckligen fastställt i avtalet och objektivt motiverat mot bakgrund av avtalets särskilda karaktär eller av vissa inslag i avtalet.

51. Frågan är då huruvida en nationell lagstiftning som föreskriver en betalningsperiod på 60 dagar under alla omständigheter och för alla avtal är förenlig med artikel 4 i direktiv 2011/7.

<sup>30</sup> Min kursivering.

<sup>31</sup> Domen kommissionen/Italien (punkt 44, min kursivering).

<sup>32</sup> Se ovan punkt 1.

<sup>33</sup> Domen kommissionen/Italien (punkt 46).

<sup>34</sup> Se ovan punkterna 38 och 42.

52. Det ankommer inte på domstolen att i ett mål om förhandsavgörande uttala sig om tolkningen av nationella bestämmelser eller att avgöra om den hänskjutande domstolens tolkning av dessa är korrekt. Det är nämligen endast nationella domstolar som är behöriga att uttala sig om tolkningen av nationell rätt.<sup>35</sup> Den hänskjutande domstolen ska alltså, mot bakgrund av samtliga relevanta inslag i den nationella lagstiftningen, avgöra huruvida nationell rätt innehåller en tillräckligt utförlig motivering av behovet av att använda sig av ett godkännandeförfarande för att förhindra att en allmän rättsregel gör det möjligt att kringgå den allmänna betalningsskyldigheten på 30 dagar.

53. I det nu aktuella fallet har den hänskjutande domstolen inte nämnt någon bestämmelse i spansk rätt som specifikt avser ett godkännandeförfarande eller en särskilt grund som objektivt sett motiverar kravet på ytterligare en betalningsperiod på 30 dagar. Att detta förfarande helt enkelt anges i nationell lagstiftning är som jag ser det inte tillräckligt för att villkoret i artikel 4.3 a iv ska vara uppfyllt. En sådan bestämmelse i nationell rätt skulle nämligen kunna innebära att den allmänna betalningsskyldigheten på 30 dagar enligt direktiv 2011/7 kringgås vilket skulle undergräva direktivets ändamålsenliga verkan.

54. Mot bakgrund av vad som anförs ovan föreslår jag som svar på den andra tolkningsfrågan att artikel 4 i direktiv 2011/7 inte utgör hinder för nationella bestämmelser som vid handelstransaktioner mellan företag och offentliga myndigheter föreskriver en betalningsperiod på högst 60 dagar, bestående av en första period på 30 dagar för godkännande och kontroll av de levererade varornas eller de tillhandahållna tjänsternas överensstämmelse med avtalet och ytterligare en period på 30 dagar för den faktiska betalningen av det avtalade priset, förutsatt att denna tillkommande betalningsperiod endast tillämpas om det uttryckligen föreskrivs ett särskilt godkännande- eller kontrollförfarande i lag eller i avtalet och såvitt denna tillkommande betalningsperiod är objektivt motiverad av det aktuella avtalets särskilda karaktär eller av vissa inslag i avtalet.

### ***Den tredje tolkningsfrågan***

55. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 led 8 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att begreppet förfallet belopp, som definieras där, inbegriper dröjsmålsränta som beräknas utifrån det sammanlagda beloppet på fakturan, det vill säga inklusive den mervärdesskatt som ska betalas för tjänsten eller varan, och huruvida det i detta syfte är relevant att göra någon åtskillnad beroende på vid vilken tidpunkt borgenären först har betalat detta belopp till statskassan.

56. Regionförvaltningen och den spanska regeringen har gjort gällande att mervärdesskatten endast får inbegripas i beräkningsgrunden till dröjsmålsräntan om borgenären kan visa att beloppet har betalats in till statskassan. Kommissionen för sin del anser att mervärdesskatten ska inbegripas i det belopp som tjänar som beräkningsgrund till dröjsmålsräntan, oavsett om mervärdesskatten har betalats in i förväg eller om betalningen har delats upp eller senarelagts.

57. I artikel 2 led 8 i direktiv 2011/7 definieras begreppet förfallet belopp som ”det kapitalbelopp som skulle ha betalats inom den avtalsenliga eller lagstadgade betalningstiden, *inbegripet tillämpliga skatter*, tullar, avgifter och övriga pålagor som specificeras i fakturan eller i en likvärdig begäran om betalning”.<sup>36</sup> Enligt artikel 4 i direktivet ska ränta för sen betalning, vid

<sup>35</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen IOS Finance (punkt 21 och där angiven rättspraxis).

<sup>36</sup> Min kursivering.

transaktioner mellan företag och offentliga myndigheter, betalas om villkoren i artikel 4.1 är uppfyllda, det vill säga att borgenären har fullgjort sina avtalsenliga och lagstadgade skyldigheter och att borgenären inte har mottagit det förfallna beloppet i tid, utom när gäldenären inte är ansvarig för dröjsmålet.

58. Det framgår av lydelsen i dessa bestämmelser, i och med att formuleringen ”inbegripet tillämpliga skatter” används utan något närmare förtydligande, att ”förfallet belopp” i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv 2011/7 nödvändigtvis måste inbegripa mervärdesskatt och, i än högre grad, att unionslagstiftaren inte avsåg att göra åtskillnad beroende på om borgenären redan har betalat in mervärdesskatten till statskassan eller inte. Bestämmelsens lydelse talar således för att begreppet förfallet belopp inbegriper den mervärdesskatt som anges på fakturan eller på motsvarande begäran om betalning, oavsett om borgenären har betalat in detta belopp till statskassan i förväg eller inte.

59. En kontextuell tolkning föranleder samma slutsats, eftersom det inte finns någon bestämmelse i direktiv 2011/7 som föreskriver några undantag eller särskilda regler för beräkningen av dröjsmålsräntan. I artikel 2.5 i direktivet definieras ränta vid sen betalning endast som ”lagstadgad ränta vid sen betalning eller ränta till en räntesats som är avtalad mellan företag, om inte annat följer av artikel 7,” utan någon hänvisning till mervärdesskatten. Jag drar slutsatsen att dröjsmålsräntan ska beräknas oberoende av hur eller när mervärdesskatten betalas.

60. Det kan emellertid vara ändamålsenligt att förtydliga att dröjsmålsräntan i sig, även om den ska beräknas utifrån det sammanlagda fakturabeloppet, vilket inbegriper mervärdesskatt, inte är belagd med mervärdesskatt. Dröjsmålsräntan ingår med andra ord inte i beskattningsunderlaget för mervärdesskatt, eftersom den inte utgör ersättning för varor eller tjänster, utan har en rent kompensatorisk funktion.

61. För fullständighetens skull vill jag erinra om att det anges i artikel 63 i direktiv 2006/112/EG<sup>37</sup> att mervärdesskatt blir utkrävbar vid den tidpunkt då leveransen av varorna eller tillhandahållandet av tjänsterna äger rum. Enligt artikel 66 i det direktivet får medlemsstaterna emellertid avvika från den allmänna regeln i artikel 63 och ändra tidpunkten för när mervärdesskatten blir utkrävbar, bland annat till den tidpunkt då kunden betalar. Det innebär att borgenären i ett sådant fall inte behöver betala in mervärdesskatten till statskassan då mervärdesskatten inte är ”förfallen”, i och med att gäldenären inte har betalat den. I ett sådant fall ska dröjsmålsräntan inte omfatta mervärdesskatten eftersom det inte finns några skatter som ska betalas i den mening som avses i artikel 2.8 i direktiv 2011/7.

62. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag som svar på den tredje tolkningsfrågan att artikel 2 led 8 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att begreppet förfallet belopp inbegriper dröjsmålsränta som ska beräknas på grundval av det sammanlagda fakturabeloppet, vilket inbegriper mervärdesskatt, oavsett om borgenären har betalat in detta skattebelopp till statskassan i förväg eller inte.

<sup>37</sup> Rådets direktiv av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1).

## Slutsats

63. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 Valladolid (Förvaltningsdomstol nr 2 i Valladolid, Spanien) på följande sätt:

- 1) Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner ska tolkas så, att rätten till en (minsta) ersättning på 40 euro (eller motsvarande) för indrivningskostnader gäller för varje faktura (eller handelstransaktion) som ger upphov till dröjsmålsränta.
- 2) Artikel 4 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som vid handelstransaktioner mellan företag och offentliga myndigheter föreskriver en betalningsperiod på högst 60 dagar, bestående av en första period på 30 dagar för godkännande och kontroll av de levererade varornas eller de tillhandahållna tjänsternas överensstämmelse med avtalet och ytterligare en period på 30 dagar för den faktiska betalningen av det avtalade priset, förutsatt att denna tillkommande betalningsperiod endast tillämpas om det uttryckligen föreskrivs ett särskilt godkännande- eller kontrollförfarande i lag eller i avtalet och såvitt denna tillkommande betalningsperiod är objektivt motiverad av det aktuella avtalets särskilda karaktär eller av vissa inslag i avtalet.
- 3) Artikel 2.8 i direktiv 2011/7 ska tolkas så, att begreppet förfallet belopp inbegriper dröjsmålsränta som ska beräknas på grundval av det sammanlagda fakturabeloppet, vilket inbegriper mervärdesskatt, oavsett om borgenären har betalat in detta skattebelopp till statskassan i förväg eller inte.