Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

28. siječnja 2020.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2011/7/EU – Borba protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama – Poslovne transakcije u kojima je dužnik javno tijelo – Obveza država članica da osiguraju da razdoblje plaćanja propisano za javna tijela ne prelazi 30 ili 60 dana – Obveza postizanja rezultata”

U predmetu C-122/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 14. veljače 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju G. Gattinara i C. Zadra, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Talijanske Republike, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i F. De Luce, *avvocati dello Stato*,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan i S. Rodin, predsjednici vijeća, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe i N. Piçarra (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Talijanska Republika, time što je propustila i nadalje propušta osigurati da njezina javna tijela ne prekoračuju rokove od 30 ili 60 kalendarskih dana prilikom plaćanja poslovnih dugova, povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama (SL 2011., L 48, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 2., str. 200.), a posebno obveze iz članka 4. navedene direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodne izjave 3., 9., 12., 14., 23. i 25. Direktive 2011/7 glase kako slijedi:

„(3) Mnoga plaćanja u poslovnim transakcijama među gospodarskim subjektima odnosno između gospodarskih subjekata i javnih tijela uslijede kasnije nego što je određeno ugovorom, odnosno, utvrđeno općim komercijalnim uvjetima. Iako je roba isporučena, odnosno, usluge pružene, mnogi ispostavljeni računi plaćaju se znatno nakon roka. Takva zakašnjela plaćanja negativno utječu na likvidnost i otežavaju financijsko upravljanje poduzeća. Ona također utječu na njihovu konkurentnost i profitabilnost u slučaju kad vjerovnik treba pribaviti vanjsko financiranje zbog zakašnjelog plaćanja. […]

[…]

(9) Ova bi Direktiva trebala urediti sve poslovne transakcije bez obzira na to jesu li one izvršene između privatnih ili javnih poduzeća odnosno između poduzeća i tijela javne vlasti, s obzirom na znatan opseg plaćanja tijela javne vlasti prema poduzećima. Ona stoga treba također urediti sve poslovne transakcije između glavnih ugovaratelja i njihovih dobavljača i podugovaratelja.

[…]

(12) Zakašnjelo plaćanje predstavlja povredu ugovora koja je zbog niskih kamatnih stopa zaračunatih na zakašnjela plaćanja, odnosno njihova izostanka, i/ili zbog sporih postupaka naknade štete postala financijski privlačna dužnicima u većini država članica. Odlučan pomak prema kulturi ažurnog plaćanja, u kojoj bi se i isključivanje prava na zaračunavanje kamata uvijek smatralo posebno nepravednim ugovornim uvjetom ili postupanjem, nužan je kako bi se obrnuo ovaj trend i suzbilo zakašnjenje plaćanja. Takav pomak također treba uključivati uvođenje posebnih odredbi o razdobljima plaćanja i o naknađivanju pretrpljenih troškova vjerovnika, kao i odredbe da se, između ostalog, isključivanje prava na naknadu troškova naplate smatra posebno nepravednim.

[…]

(14) U interesu dosljednosti zakonodavstva Unije definicija ‚javnih naručitelja' iz Direktive 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga [(SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)] te iz Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj

nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [(SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] treba se primjenjivati za potrebe ove Direktive.

[…]

(23) U pravilu je za javna tijela pogodno to što su njihovi tijekovi novčanih prihoda sigurniji, predvidljiviji i stalniji u odnosu na poduzeća. Osim toga, mnoga javna tijela mogu doći do financiranja po povoljnijim uvjetima od poduzeća. Istodobno javna tijela u odnosu na poduzeća manje ovise o stvaranju stabilnih poslovnih odnosa radi ostvarenja svojih ciljeva. Duga 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.

[…]

(25) Poseban razlog za zabrinutost u vezi sa zakašnjelim plaćanjima jest situacija u zdravstvenim uslugama u velikom broju država članica. Zdravstveni sustavi, kao okosnica europske socijalne infrastrukture, često moraju pomiriti pojedinačne potrebe i raspoloživa financijska sredstva […]. Državama članicama stoga treba omogućiti da javnim tijelima koja pružaju zdravstvenu skrb osiguraju određeni stupanj fleksibilnosti u podmirenju obveza. U tom smislu, državama članicama treba dozvoliti da pod određenim uvjetima produlje zakonsko razdoblje plaćanja do najviše 60 kalendarskih dana. Države članice ipak trebaju uložiti sve napore kako bi osigurale izvršavanje plaćanja u sektoru zdravstvene skrbi u roku zakonskih razdoblja plaćanja.”

3 Člankom 1. stavcima 1. i 2. Direktive 2011/7 propisuje se:

„1. Cilj je ove Direktive suzbijanje zakašnjelih plaćanja u poslovnim transakcijama, da bi se osiguralo uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i time potaknula konkurentnost poduzeća, posebno malih i srednjih.

2. Ova se Direktiva primjenjuje na sva plaćanja koja se izvršavaju kao naknada za poslovnu transakciju.”

4 U članku 2. te direktive navodi se:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚javno tijelo’ znači svaki javni naručitelj, definiran u točki (a) članka 2. stavka 1. Direktive [2004/17] i u članku 1. stavku 9. Direktive [2004/18], bez obzira na predmet ili vrijednost ugovora;

[…]

4. ‚zakašnjelo plaćanje’, znači plaćanje koje nije izvršeno unutar ugovornog ili zakonskog razdoblja plaćanja, pri čemu su zadovoljeni uvjeti utvrđeni u članku 3. stavku 1. odnosno članku 4. stavku 1.;

[…]

[…]”

5 Člankom 3. stavcima 1. i 3. Direktive 2011/7 propisuje se:

„1. Države članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama između poduzeća vjerovnik ima pravo na kamatu na zakašnjelo plaćanje bez potrebe izdavanja požurnice, ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) vjerovnik je ispunio svoje ugovorne i pravne obveze; i

(b) vjerovnik nije primio dospjeli iznos na vrijeme, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje.

[…]

3. Ako su uvjeti navedeni u stavku 1. zadovoljeni, države članice osiguravaju sljedeće:

(a) da vjerovnik ima pravo na kamatu na zakašnjelo plaćanje od dana nakon datuma plaćanja, odnosno, završetka razdoblja plaćanja utvrđenog u ugovoru;

(b) ako datum plaćanja, odnosno, razdoblje plaćanja nije utvrđeno u ugovoru, da vjerovnik ima pravo na kamatu na zakašnjelo plaćanje nakon isteka nekog od sljedećih vremenskih rokova:
   i. 30 kalendarskih dana nakon datuma na koji je dužnik primio račun ili odgovarajući zahtjev za plaćanje;
   ii. ako je datum primitka računa ili odgovarajućeg zahtjeva za plaćanje nepoznat, 30 kalendarskih dana nakon datuma primitka robe ili usluga;
   iii. ako dužnik primi račun ili odgovarajući zahtjev za plaćanje prije primitka robe ili usluga, 30 kalendarskih dana nakon datuma primitka robe ili usluga;
   iv. ako je postupak prihvata, odnosno, provjere kojom se potvrđuje sukladnost robe ili usluga s ugovorom, predviđen zakonom ili ugovorom te ako dužnik primi račun, odnosno, odgovarajući zahtjev za plaćanje prije ili na datum na koji se odvija takav prihvat, odnosno provjera, rok je 30 kalendarskih dana nakon tog datuma.”

6 Člankom 4. Direktive 2011/7, naslovljenim „Transakcije između poduzeća i javnih tijela”, njegovim stavcima 1., 3., 4. i 6. propisuje se:

„1. Države članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo vjerovnik nakon isteka razdoblja utvrđenog u stavcima 3., 4. ili 6. ima pravo na zakonsku kamatu na zakašnjelo plaćanje, bez potrebe izdavanja požurnice, pri čemu su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) vjerovnik je ispunio svoje ugovorne i pravne obveze; i

(b) vjerovnik nije primio dospjeli iznos na vrijeme, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje.

[…]

3. Države članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo:

(a) razdoblje plaćanja ne prijeđe neki od sljedećih vremenskih rokova:
   i. 30 kalendarskih dana nakon datuma na koji je dužnik primio račun ili odgovarajući zahtjev za plaćanje;
   ii. ako je datum primitka računa ili odgovarajućeg zahtjeva za plaćanje nepoznat, 30 kalendarskih dana nakon datuma primitka robe ili usluga;
   iii. ako dužnik primi račun ili odgovarajući zahtjev za plaćanje prije primitka robe ili usluga, 30 kalendarskih dana nakon datuma primitka robe ili usluga;

iv. ako je postupak prihvata, odnosno, provjere kojom se potvrđuje sukladnost robe ili usluga s ugovorom, predviđen zakonom ili ugovorom te ako dužnik primi račun, odnosno, odgovarajući zahtjev za plaćanje prije ili na datum na koji se odvija takav prihvat, odnosno provjera, rok je 30 kalendarskih dana nakon tog datuma.

(b) datum primitka računa ne određuje se ugovorom između dužnika i vjerovnika.

4. Države članice mogu produljiti vremenske rokove navedene u točki (a) stavka 3. do najviše 60 kalendarskih dana za:

(a) svako javno tijelo koje obavlja gospodarske aktivnosti industrijske ili komercijalne prirode nuđenjem robe ili usluga na tržištu i koje u svojstvu javnog poduzeća podliježe uvjetima transparentnosti utvrđenima u Direktivi Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća [(SL 2006., L 318, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.)];

(b) javne subjekte koji pružaju zdravstvenu skrb i u tom su smislu uredno priznati.

[…]

6. Države članice osiguravaju da razdoblje plaćanja utvrđeno u ugovoru ne bude dulje od vremenskih rokova predviđenih 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, a u svakom slučaju ne dulje od 60 kalendarskih dana.”

Talijansko pravo

7 Direktiva 2011/7 u talijanski pravni poredak prenesena je putem 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 (Zakonodavna uredba br. 192 o izmjeni Zakonodavne uredbe od 9. listopada 2002. br. 231 s ciljem potpunog prenošenja Direktive 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakona od 11. studenoga 2011. br. 180) od 9. studenoga 2012. (GURI br. 267 od 15. studenoga 2012.). Zakonodavna uredba br. 231 od 9. listopada 2002. je pak u talijanski pravni poredak prenijela Direktivu 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.).

8 Među mjerama koje je donijela Talijanska Republika kako bi osigurala pravodobnost plaćanja javnih tijela nalazi se 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 (Zakonodavna uredba br. 35 o hitnim odredbama radi plaćanja dospjelih dugova javne uprave, radi financijskog uravnoteženja lokalnih i regionalnih tijela i radi plaćanja poreza od strane lokalnih tijela) od 8. travnja 2013. (GURI br. 82 od 8. travnja 2013.), koji je, s izmjenama, u zakon pretvoren Zakonom br. 64 od 6. lipnja 2013. (GURI br. 132 od 7. lipnja 2013.), kao i decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Zakonodavna uredba br. 66 o hitnim mjerama za konkurentnost i socijalnu pravdu) od 24. travnja 2014. (GURI br. 95 od 24. travnja 2014.), koji je, s izmjenama, u zakon preoblikovan Zakonom br. 89 od 23. lipnja 2014. (GURI br. 143 od 23. lipnja 2014.). Tim se zakonodavnim uredbama predviđa, među ostalim, određivanje dodatnih financijskih sredstava za plaćanje nespornih, tekućih i dospjelih tražbina koje poduzeća imaju prema javnim tijelima.

9 Radi poboljšanja položaja poduzeća koja imaju tražbine prema javnim tijelima donesene su porezne mjere, uključujući članak 12. stavak 7.a decreto-leggea 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 (Zakonodavna uredba br. 145 o hitnim mjerama donesenima radi pokretanja plana „Odredište Italija" radi ograničavanja tarifa za električnu energiju i plin, smanjenja premija za obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti, internacionalizacije, razvoja i digitalizacije poduzeća kao i radi izvršenja javnih radova i EXPO-a 2015.) od 23. prosinca 2013. (GURI br. 300 od 23. prosinca 2013.), koji je, s izmjenama, u zakon pretvoren Zakonom br. 9 od 21. veljače 2014. (GURI br. 43 od 21. veljače 2014.). Na temelju te odredbe poduzeća mogu prebijati svoje porezne dugove sa svojim nespornim, tekućim i dospjelim tražbinama prema javnim tijelima.

Predsudski postupak

10 Nakon niza pritužbi koje su podnijeli gospodarski subjekti i udruženja talijanskih gospodarskih subjekata Komisija je 19. lipnja 2014. Talijanskoj Republici uputila pismo opomene, kojim joj je prigovorila da je povrijedila obveze koje, među ostalim, ima na temelju članka 4. direktive 2011/7.

11 Dopisom od 18. kolovoza 2014. ta je država članica odgovorila na navedeno pismo opomene obavijestivši Komisiju o posebnim mjerama za borbu protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama između javnih i privatnih subjekata. Te su se mjere sastojale u prijevremenom prenošenju Direktive 2011/7, u radnjama s ciljem rješavanja nakupljenih dospjelih dugova javnih tijela kao i u uspostavi novog regulatornog i upravnog sustava namijenjenog poticanju poštovanja rokova plaćanja predviđenih tom direktivom i izbjegavanju povećanja količine dospjelih i nepodmirenih dugova javnih tijela. U istom je dopisu Talijanska Republika pojasnila da se unatoč donošenju navedenih mjera ne može isključiti postojanje kašnjenja u plaćanju.

12 Komisija je 12. studenoga 2014. od Talijanske Republike zatražila da joj šalje dvomjesečna izvješća o stvarnom trajanju rokova za plaćanje koje izvršavaju javna tijela. Talijanska je Republika postupila u skladu s tim zahtjevom dostavivši Komisiji sedam dvomjesečnih izvješća između 1. prosinca 2014. i 6. kolovoza 2016.

13 Komisija je dopisom od 21. rujna 2016. naglasila da dvomjesečna izvješća poslana do tog datuma ne uzimaju u obzir sve račune čiji su adresati bila tijela talijanske javne vlasti, nego samo one koje su navedena tijela stvarno podmirila tijekom referentnih razdoblja. Stoga je ta institucija od Talijanske Republike zatražila da joj dostavi ažurirane podatke o svim računima.

14 U odgovoru na dopis od 21. rujna 2016. ta je država članica 5. prosinca 2016. dostavila Komisiji podatke dobivene putem platforme za praćenje poslovnih tražbina iz kojih je proizlazilo da je prosječno razdoblje plaćanja za prvo polugodište 2016. iznosilo 50 dana.

15 Komisija je 16. veljače 2017., smatrajući da situacija koja proizlazi iz svih izvješća koje je podnijela Talijanska Republika nije u skladu s člankom 4. Direktive 2011/7, izdala obrazloženo mišljenje u smislu članka 258. UFEU-a te je tu državu članicu pozvala da postupi u skladu s tim mišljenjem u roku od dva mjeseca.

16 Talijanska je Republika u svojem odgovoru od 19. travnja 2017. na obrazloženo mišljenje navela da je prosječno razdoblje plaćanja javnih vlasti 51 dan za cijelu 2016. godinu, to jest 44 dana za državnu upravu, 67 dana za nacionalnu zdravstvenu službu, 36 dana za regije i autonomne pokrajine, 43 dana za lokalne subjekte, 30 dana za nacionalne javne subjekte i 38 dana za ostala javna tijela.

17 Budući da Talijanska Republika i dalje nije otklonila povrede članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7, Komisija je podnijela ovu tužbu.

18 Talijanska je Republika na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražila da Sud zasjeda u velikom vijeću.

O tužbi

Argumentacija stranaka

19 Komisija ističe da podaci koje je dostavila sama Talijanska Republika dokazuju da su tijela talijanske javne vlasti prekoračila rokove za plaćanje od 30 odnosno 60 dana, utvrđene u članku 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7. Takvo prekoračenje, koje ta država članica nije izričito osporavala, odnosi se na sva javna tijela i obuhvaća razdoblje od nekoliko godina.

20 U tom pogledu Komisija naglašava da su se podaci koji dokazuju postojanje navodne povrede obveze neprekidno bilježili i ažurirali tijekom razdoblja između rujna 2014. i prosinca 2016.

21 Osim toga, Komisija ističe da su određene studije koje su proveli drugi subjekti i udruge proturječne zaključcima iz dvomjesečnih izvješća koje je podnijela Talijanska Republika, prema kojima su se prosječna razdoblja plaćanja progresivno smanjila. Naime, te studije dokazuju postojanje prosječnih razdoblja plaćanja od 99 dana (studija koju je proveo Confartigianato, udruga koja zastupa pojedine obrtnike i srednja i mala poduzeća) do 145 dana (studija koju je provela Assobiomeca, udruga koja zastupa poduzeća koja isporučuju medicinske proizvode talijanskim zdravstvenim ustanovama), odnosno do 156 dana (studija koju je proveo ANCE, udruga poduzeća u građevinskom sektoru). U ekstremnim slučajevima razdoblje plaćanja iznosilo je čak 687 dana (studija koju je proveo dnevni list *Il Sole 24 Ore*).

22 Prema Komisijinu mišljenju, to što su talijanske vlasti tako kontinuirano i sustavno prekoračivale rokove plaćanja predviđene člankom 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7 predstavlja samo po sebi povredu te direktive, pripisivu Talijanskoj Republici. Naime, od stupanja na snagu te direktive, ne samo da države članice na temelju njezina članka 4. stavaka 3. i 4. moraju u svojem zakonodavstvu kojim se prenosi navedena direktiva i u ugovorima koji se odnose na poslovne transakcije u kojima je dužnik jedno od tijela njihove javne vlasti propisati maksimalne rokove plaćanja u skladu s tim odredbama, nego moraju i osigurati da javna tijela doista poštuju te rokove.

23 U tom kontekstu Komisija, kao prvo, ističe da pojam „razdoblje plaćanja” u smislu članka 4. stavka 3. točke (a) Direktive 2011/7 upućuje na rok u kojem javna tijela moraju stvarno isplatiti svoje poslovne dugove jer taj rok počinje teći nastupom konkretnih činjeničnih okolnosti, poput primitka računa, primitka robe ili pružanja usluga. Komisija dodaje da članak 2. točka 4. te direktive, kako bi se definirao pojam „zakašnjelo plaćanje”, upućuje na konkretan element, odnosno na „plaćanje koje nije izvršeno” unutar ugovornog ili zakonskog razdoblja. Osim toga, samo se takvim tumačenjem pojma „razdoblje plaćanja” može omogućiti učinkovito ostvarivanje cilja Direktive 2011/7, a to je djelotvorna borba protiv kašnjenja u plaćanju na unutarnjem tržištu.

24 Kao drugo, Komisija smatra da, s obzirom na to da povreda članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 koju počine javna tijela može dovesti do odgovornosti predmetne države članice, u ovom kontekstu nije relevantno pitanje izvršavaju li ta tijela javne ovlasti ili djeluju *de jure privatorum*. Nadalje, pojam „javni naručitelj” na koji se odnosi članak 2. točka 2. te direktive radi definiranja pojma „javno tijelo” ne ovisi o postojanju javnih ovlasti.

25 Kao treće, Komisija tvrdi da se tumačenje članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 ne dovodi u pitanje presudom od 16. veljače 2017., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na koju se Talijanska Republika poziva u svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje.

26 Što se tiče podataka koje je dostavila Komisiji, Talijanska Republika, kao prvo, tvrdi da ti podaci, koji se odnose na razdoblje od 2015. do 2017. godine i koji su ažurirani u ožujku 2018., dokazuju kontinuirano i sustavno poboljšanje prosječnih razdoblja plaćanja od strane javnih tijela. To je poboljšanje dovelo do smanjenja broja dana kašnjenja tijekom razdoblja između 2015. i 2017. godine (s 23 na 8 dana). Ako se taj trend nastavi, može se predvidjeti, u pogledu računa izdanih tijekom 2018. godine, poštovanje razdoblja plaćanja utvrđenih u članku 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7.

27 Kao drugo, Talijanska Republika ističe da su pravila analize koje je Komisija primijenila u pogledu podataka dostavljenih u njezinim dvomjesečnim izvješćima neprikladna.

28 U tom pogledu, s jedne strane, navodi da Komisijin izbor da se koristi pokazateljem kao što je „prosječno razdoblje plaćanja”, a ne pokazateljem kao što je „prosječno razdoblje kašnjenja”, utječe na pouzdanost analize koju je provela. Naime, budući da je taj prvi pokazatelj kao referentnu točku za analizu opsega kašnjenja u plaćanju javnih tijela uzeo „standardni” rok od 30 dana, Komisija je zanemarila činjenicu da se razdoblje plaćanja od 60 dana, predviđeno u članku 4. stavku 4. Direktive 2011/7, ne primjenjuje samo na transakcije koje su izvršili javni subjekti koji pružaju zdravstvenu skrb, nego i na one koje je izvršilo svako javno tijelo koje obavlja gospodarske aktivnosti industrijske ili komercijalne prirode i koje podliježe Direktivi 2006/111. S druge strane, Komisija je pogrešno usporedila podatke s vremenske točke gledišta jer nije uzela u obzir dinamičnost izvršenja plaćanja. Stoga je analiza te institucije provedena u trenutku slanja zadnjeg dvomjesečnog izvješća a da pritom nisu uzeta u obzir plaćanja koja su uslijedila nakon toga.

29 Kao treće, Talijanska Republika osporava rezultate studija navedenih u točki 21. ove presude, s obzirom na to da su ti rezultati irelevantni zbog nepouzdanosti i nepotpunosti prikupljenih podataka.

30 Kada je riječ o dosegu članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7, Talijanska Republika, kao prvo, ističe da iz doslovnog i sustavnog tumačenja tih odredaba proizlazi da, iako ta direktiva nalaže državama članicama da u svojem zakonodavstvu kojim prenose navedenu direktivu i u ugovorima koji se odnose na poslovne transakcije u kojima je dužnik jedno od tijela njihove javne vlasti odrede maksimalne rokove plaćanja u skladu s tim odredbama, kao i da u slučaju nepoštovanja tih rokova predvide pravo vjerovnika na kamate za zakašnjelo plaćanje i na naknadu na ime pretrpljenih troškova naplate, tim se odredbama ipak od država članica ne zahtijeva da u svim okolnostima osiguraju da njihova javna tijela stvarno poštuju navedene rokove. Cilj Direktive 2011/7 nije ujednačiti rokove u kojima tijela javne vlasti stvarno moraju platiti iznose koje duguju na temelju svojih poslovnih transakcija, nego isključivo rokove unutar kojih moraju ispuniti svoje obveze, a da pritom ne postoje automatski penali zbog kašnjenja u plaćanju.

31 Naime, osim što članak 4. stavak 6. Direktive 2011/7 samo propisuje poštovanje razdoblja plaćanja koje je „utvrđeno u ugovoru”, iz članka 4. stavaka 3. i 4. te direktive ne proizlazi da javna tijela moraju platiti svoje dugove u roku koji se njime predviđa. Što se tiče izraza „razdoblje plaćanja”, njime se u relevantnim odredbama navedene direktive ne obuhvaća rok u kojem javna tijela moraju stvarno platiti takve dugove.

32 Kao drugo, Talijanska Republika tvrdi da se člankom 4. stavkom 3. Direktive 2011/7 samo određuju počeci rokova za plaćanje u okviru poslovnih transakcija. Stoga upućivanje u toj odredbi na činjenične okolnosti kao što su primitak računa, primitak robe, pružanje usluga ili pak prihvat ili provjera robe, ne znači da država članica mora osigurati *in concreto* poštovanje navedenih rokova.

33 Kao treće, činjenica da nema preciznog roka u kojem se mora izvršiti obveza iz članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 dokazuje da se, kada je riječ o poštovanju rokova plaćanja, tom direktivom ne propisuju obveze državama članicama u pogledu rezultata, nego, u najboljem slučaju, obveze poduzimanja mjera čija se povreda može utvrditi samo ako situacija u toj državi članici znatno odstupa od situacije koju preporučuje navedena direktiva. U ovom predmetu podaci dostavljeni Komisiji pokazuju, s jedne strane, znatno i kontinuirano smanjenje kašnjenja u plaćanju poslovnih dugova javnih tijela i, s druge strane, što se konkretno tiče javnih tijela koja djeluju u nacionalnoj zdravstvenoj službi, manje kašnjenje, samo nekoliko dana nakon razdoblja plaćanja predviđenog člankom 4. stavkom 4. iste direktive.

34 Kao četvrto, Talijanska Republika navodi da je se ne može smatrati odgovornom za to što javna tijela prekoračuju razdoblja plaćanja. Prema njezinu mišljenju, kada tijelo države članice djeluje kao privatni subjekt, to tijelo pred nacionalnim sudovima odgovara samo za eventualnu povredu prava Unije, kao i privatni subjekt. U tim okolnostima, radi osiguranja poštovanja prava Unije, države članice mogu samo neizravno intervenirati, pravilno prenoseći odredbe koje ta javna tijela moraju poštovati i određujući kazne u slučaju nepoštovanja tih odredbi. Time što predviđa razdoblja plaćanja koja nisu veća od onih predviđenih Direktivom 2011/7, kao i plaćanje kamata za zakašnjelo plaćanje i naknadu nastalih troškova naplate, Talijanska je Republika poštovala obveze propisane navedenom direktivom.

35 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se Direktivom 2011/7 od nje zahtijeva da osigura da javna tijela stvarno poštuju razdoblja plaćanja u okviru svojih poslovnih transakcija, Talijanska Republika tvrdi da može biti odgovorna samo za teške, trajne i sustavne povrede te direktive kojima se može dokazati povreda načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

36 Naposljetku, kad je riječ o presudi od 16. veljače 2017., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), Talijanska Republika tvrdi da je Sud u njoj odobrio regulatorni mehanizam koji omogućava sustavno zakašnjelo plaćanje dugova javnih tijela u korist vjerovnika koji se nisu odrekli kamata na zakašnjelo plaćanje i naknade troškova naplate. Međutim, ako bi se priznalo, kao što to zahtijeva Komisija, da stvarna kašnjenja u plaćanju tijela javne vlasti predstavljaju povredu Direktive 2011/7 pripisivu državi članici o kojoj je riječ, Sud bi nužno morao utvrditi neusklađenost takvog regulatornog mehanizma s pravom Unije jer se njime dopušta sustavno zakašnjelo plaćanje poslovnih dugova javnih tijela. Talijanska Republika na temelju toga zaključuje, s jedne strane, da se pravo koje je vjerovnicima stvarno zajamčeno Direktivom 2011/7 odnosi samo na kamate na zakašnjelo plaćanje koje se njome propisuju i, s druge strane, da se cilj te direktive, a to je borba protiv kašnjenja u plaćanju, „slijedi samo neizravno”.

Ocjena Suda

37 Svojom tužbom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Talijanska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 time što nije osigurala da njezina javna tijela poštuju rokove od 30 ili 60 kalendarskih dana koji se primjenjuju na isplate koje moraju izvršiti kao naknadu za svoje poslovne transakcije koje su imala s poduzećima.

38 U skladu s člankom 4. stavkom 3. točkom (a) te direktive, države članice osiguravaju da, u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo, razdoblje plaćanja ne prijeđe 30 kalendarskih dana računajući od nastupa činjeničnih okolnosti koje se u njemu navode. Što se tiče članka 4. stavka 4. navedene direktive, njime se državama članicama daje mogućnost produljenja tog roka do najviše 60 kalendarskih dana za ona tijela i subjekte o kojima je u njemu riječ.

39 U tom pogledu kao prvo, što se tiče tih odredbi, treba podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2019., UNESA i dr., C-105/18 do C-113/18, EU:C:2019:935, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

40 Kad je riječ, na prvom mjestu, o tekstu članka 4. stavka 3. Direktive 2011/7, iz te odredbe, a osobito iz dijela rečenice „[d]ržave članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo […] razdoblje plaćanja ne prijeđe neki od sljedećih vremenskih rokova”, proizlazi da se obveza koju ona propisuje državama članicama odnosi na to da njihova javna tijela stvarno poštuju rokove za plaćanje koje te odredbe predviđaju.

41 U tom pogledu valja napomenuti da se u navedenoj odredbi koriste jednako obvezujući izrazi kao oni korišteni u članku 4. stavku 1. te direktive, koji se odnose na isplatu zakonskih kamata na zakašnjelo plaćanje. Iz toga slijedi da se navedenim odredbama državama članicama ne nameću alternativne, nego dodatne obveze.

42 Na drugom mjestu, to doslovno tumačenje potvrđuje kontekst u kojem se nalazi članak 4. stavci 3. i 4. Direktive 2011/7.

43 Stoga valja istaknuti da se tekst članka 3. te direktive, koji se odnosi na transakcije među poduzećima, jasno razlikuje od teksta njezina članka 4. koji se odnosi na transakcije između poduzeća i javnih tijela. Točno je da se tim dvama člancima predviđa da države članice osiguravaju da vjerovnik ima pravo ishoditi plaćanje kamata u slučaju zakašnjenja s plaćanjem. Međutim, kad je riječ o poštovanju rokova plaćanja, dok se u članku 4. stavku 3. navedene direktive navodi precizna obveza na koju se podsjeća u točki 40. ove presude, članak 3. stavak 3. iste direktive samo predviđa pravo vjerovnika na kamate u slučaju prekoračenja tih rokova.

44 Tu analizu potvrđuje usporedba Direktive 2011/7 i Direktive 2000/35 koja joj je prethodila. Naime, iako se u prvoj direktivi, u njezinu članku 4., koji se odnosi na transakcije između poduzeća i javnih tijela, izričito navodi da države članice osiguravaju da razdoblje plaćanja ne prijeđe 30 dana ili, u određenim slučajevima, najviše 60 dana, druga ne sadržava nikakvu odredbu te vrste i samo određuje, u svojem članku 3., obvezu plaćanja zateznih kamata, koja je sada određena u članku 3. Direktive 2011/7, a da se pritom ne razlikuje situacija u kojoj je dužnik javno tijelo.

45 Na trećem mjestu, doslovno i kontekstualno tumačenje članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 potvrđuju zadani ciljevi te direktive. Naime, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., cilj je navedene direktive suzbijanje zakašnjelih plaćanja u poslovnim transakcijama da bi se osiguralo uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i time potaknula konkurentnost poduzeća, posebno malih i srednjih.

46 U tom pogledu 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 u odnosu na poduzeća, da mogu doći do financiranja po povoljnijim uvjetima od njih i da manje ovise o stvaranju stabilnih poslovnih odnosa radi ostvarenja svojih ciljeva. 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 financiranje.

47 Takva razmatranja, koja se odnose na velik broj poslovnih transakcija u kojima su javna tijela dužnici poduzećima kao i na troškove i poteškoće koje potonji imaju zbog kašnjenja tih tijela s plaćanjem, pokazuju da je zakonodavac Unije namjeravao državama članicama nametnuti postrožene obveze u vezi s transakcijama između poduzeća i javnih vlasti te impliciraju da se članak 4. stavci 3. i 4. Direktive

2011/7 trebaju tumačiti na način da državama članicama nalažu da osiguraju da navedena tijela izvršavaju, uz poštovanje tim odredbama propisanih rokova, plaćanja kao naknadu za poslovne transakcije s poduzećima.

48 Iz prethodno navedenog proizlazi da se ne može prihvatiti tumačenje Talijanske Republike, prema kojem se člankom 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7 državama članicama propisuje samo obveza da osiguraju da su s tim odredbama usklađeni zakonski i ugovorni rokovi za plaćanje koji se primjenjuju na poslovne transakcije koje uključuju javna tijela i da propišu, u slučaju nepoštovanja tih rokova, pravo vjerovnika koji je ispunio svoje ugovorne i zakonske obveze da dobije zakonske kamate na zakašnjelo plaćanje, ali ne i obveza osiguranja da javna tijela stvarno poštuju te rokove.

49 Na takav zaključak ni na koji način ne utječe presuda od 16. veljače 2017., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na koju se poziva Talijanska Republika.

50 Naime, najprije valja podsjetiti da se ta presuda, koja se odnosi na „izvanredni [nacionalni] mehanizam financiranja radi plaćanja dobavljača", ograničenog trajanja, kako bi se nosilo s akumuliranim kašnjenjima javnih tijela u plaćanju zbog gospodarske krize, ne odnosi na tumačenje članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7, nego, u biti, njezina članka 7. stavaka 2. i 3. koji se odnosi na ugovorne odredbe i nepoštene prakse u vezi s kamatama za zakašnjelo plaćanje.

51 Nadalje, smatrajući, u točkama 31. i 36. navedene presude, da je odricanje vjerovnika javnog tijela od kamata za zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate, kako bi bilo u skladu s Direktivom 2011/7, moralo biti učinjeno ne samo dobrovoljno nego i da je, osim toga, moralo biti povezano s „trenutačnim" plaćanjem glavnice tražbine, Sud je, kao što je istaknula Komisija, naglasio prevladavajuću važnost koju države članice u kontekstu te direktive moraju pripisati stvarnoj i brzoj isplati takvih iznosa.

52 Suprotno tvrdnjama Talijanske Republike, iz te iste presude ne može se zaključiti da je Sud odobrio sustavno zakašnjelo plaćanje poslovnih dugova javnih tijela u korist vjerovnika koji se nisu odrekli kamata za zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate.

53 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da članak 4. stavke 3. i 4. Direktive 2011/7 treba tumačiti na način da se njime državama članicama propisuje obveza osiguranja da javna tijela stvarno poštuju rokove plaćanja koje on predviđa.

54 Kao drugo, s obzirom na argumentaciju Talijanske Republike navedenu u točki 34. ove presude, valja utvrditi može li to što su javna tijela prekoračila rokove plaćanja predstavljati povredu obveza koje predmetne države članice imaju u smislu članka 258. UFEU-a.

55 U tom pogledu valja podsjetiti da se povreda obveze države članice može načelno utvrditi na temelju članka 258. UFEU-a, neovisno o tijelu te države čija je radnja ili propust uzrok povrede obveze, čak i ako je riječ o ustavno neovisnoj instituciji (presude od 5. svibnja 1970., Komisija/Belgija, 77/69, EU:C:1970:34, t. 15.; od 12. ožujka 2009., Komisija/Portugal, C-458/07, neobjavljena, EU:C:2009:147, t. 20., i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku), C-416/17, EU:C:2018:811, t. 107.).

56 U ovom slučaju Talijanska Republika ne osporava da se propusti koje je Komisija navela odnose na njezina javna tijela, u smislu članka 2. točke 2. Direktive 2011/7. Ta odredba, za potrebe definicije pojma „javno tijelo", upućuje na pojam „javni naručitelj", koji se osobito nalazi u članku 1. stavku 9. Direktive 2004/18, pri čemu se tim upućivanjem djeluje u interesu dosljednosti zakonodavstva Unije, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 14. Direktive 2011/7.

57 Valja istaknuti da bi argument Talijanske Republike, prema kojem država članica ne može biti odgovorna za svoja javna tijela kada u okviru poslovne transakcije postupaju izvan svojih javnih ovlasti, doveo do toga da bi se njime, kada bi ga se prihvatilo, lišilo korisnog učinka Direktivu 2011/7, a osobito njezin članak 4. stavke 3. i 4., koji upravo obvezuje države članice da osiguraju stvarno poštovanje rokova plaćanja koje predviđa u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo.

58 Kao treće, što se tiče sadržaja navodne Komisijine povrede s obzirom na članak 4. stavke 3. i 4. Direktive 2011/7, valja podsjetiti da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (presuda od 18. listopada 2018., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-669/16, EU:C:2018:844, t. 40. i navedena sudska praksa), odnosno, u ovom slučaju, 16. travnja 2017.

59 U tom pogledu, iz zadnjeg dvomjesečnog izvješća od 5. prosinca 2016. koje je Talijanska Republika podnijela Komisiji proizlazi da je prosječan rok za plaćanje javnih tijela u prvom polugodištu 2016. iznosio i do 50 dana (47 dana ako se uzme u obzir ponderirani prosjek podataka), pri čemu su ti podaci izračunani na temelju transakcija koje je izvršilo više od 22 000 javnih tijela u vezi s oko 13 milijuna računa koje su ta tijela primila.

60 Osim toga, u odgovoru na obrazloženo mišljenje i u njegovim prilozima Talijanska je Republika navela da su za čitavu 2016. razdoblja plaćanja iznosila i do 41 dan za javna tijela koja nisu obuhvaćena nacionalnim zdravstvenim sustavom i do 67 dana za ona koja jesu, pri čemu su ti podaci bili utvrđeni na temelju računa koje su primila sva javna tijela u toj istoj godini (više od 27 milijuna).

61 Što se tiče argumenta Talijanske Republike prema kojem povredu obveze valja ocijeniti na temelju prosječnog roka zakašnjenja, a ne prosječnog roka za plaćanje, dovoljno je utvrditi da iz odgovora na obrazloženo mišljenje i njegovih priloga, koji su navedeni u prethodnoj točki, u svakom slučaju proizlazi da su prosječna razdoblja kašnjenja u 2016. iznosila 10 dana za javna tijela koja nisu obuhvaćena nacionalnim zdravstvenim sustavom i 8 dana za ona koja jesu.

62 Ti podaci, zajedno s podacima koje je Talijanska Republika dostavila od pokretanja predsudskog postupka, u neprekinutom razdoblju, dokazuju da je prosječno razdoblje u kojem su sva tijela talijanske javne vlasti izvršila plaćanja kao naknadu za svoje poslovne transakcije prekoračilo razdoblja plaćanja predviđena člankom 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7.

63 U tom pogledu valja istaknuti da Talijanska Republika ne osporava činjenicu da su sva njezina javna tijela u prosjeku prekoračila te rokove niti tvrdi da bi se na temelju analize tih podataka drukčijim metodama moglo utvrditi poštovanje navedenih rokova. Međutim, s jedne strane ističe da je niz mjera koje su donesene od 2013. doprinio progresivnom smanjenju tih kašnjenja u plaćanju i, s druge strane, da se povreda može utvrditi samo ako postoji ozbiljna, trajna i sustavna povreda obveza propisanih člankom 4. Direktive 2011/7, a što nije bio slučaj u ovom predmetu.

64 Međutim, takva razmatranja ne mogu isključiti postojanje povrede obveze države članice koje ona ima na temelju članka 4. stavaka 3. i 4. Direktive 2011/7 nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja (vidjeti analogijom presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Italija, C-297/08, EU:C:2010:115, t. 77. i 78.). Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da je tužba zbog povrede obveze objektivna i da se stoga povreda obveza koje države članice imaju na temelju prava Unije smatra postojećom, bez obzira na opseg ili učestalost spornih situacija (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2003., Komisija/Danska, C-226/01, EU:C:2003:60, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

65 Stoga okolnost, kada bi se smatrala utvrđenom, da se situacija u vezi s kašnjenjima javnih tijela u plaćanju poslovnih transakcija obuhvaćenih Direktivom 2011/7 poboljšava, ne može spriječiti Sud da utvrdi da je Talijanska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije (vidjeti po analogiji presudu od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, t. 49.).

66 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da time što nije osigurala da njezina javna tijela stvarno poštuju razdoblja plaćanja utvrđena u članku 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7, Talijanska je Republika povrijedila obveze koje ima na temelju tih odredaba.

Troškovi

67 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Talijanska Republika snosi troškove i da potonja nije uspjela u postupku, Talijanskoj se Republici nalaže snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što nije osigurala da njezina javna tijela stvarno poštuju razdoblja plaćanja utvrđena u članku 4. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, Talijanska je Republika povrijedila obveze koje ima na temelju tih odredaba.**

2. **Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi