



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Γ4 ΕΑΔΗΣΥ/2022

(του άρθρου 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γγ' του ν. 4412/2016)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ

της παρ. 5 του άρθρου 353 του ν. 4412/2016

Στην Αθήνα σήμερα, 27 Δεκεμβρίου 2022, ημέρα Τρίτη και ώρα 13:00 μ.μ., στα επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κομνά Τράκα γραφεία της, συνήλθε η ως άνω ΕΠΙΤΡΟΠΗ της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (εφεξής «Αρχή» ή «ΕΑΔΗΣΥ») σε συνεδρίαση, μετά από σχετική πρόσκληση της Προέδρου, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως στα Μέλη.

Τα Μέλη της Επιτροπής παρέστησαν κατά τη συνεδρίαση, ως εξής:

Πρόεδρος: Ανδρονίκη Θεοδοκάτου, Πρόεδρος της Αρχής

Μέλη: Ευαγγελία Κουτούπα, Σύμβουλος της Αρχής (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Δημήτριος Χανής, Σύμβουλος της Αρχής

Χρυσάνθη Ζαράρη, Μέλος της Αρχής

Αδάμ Καραγλάνης, Μέλος της Αρχής (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Βασιλική Σκαρτσούνη, Μέλος της Αρχής

Δημήτριος Σταθακόπουλος, Μέλος της Αρχής (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Γραμματέας: Αθηνά Σοφινίδου

Εισηγήτρια: Ευσταθία Μαραγκού, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΑΔΗΣΥ

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρέστησαν, η εισηγήτρια, Ε. Μαραγκού, καθώς και η προϊσταμένη της Διεύθυνσης Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, Μ. Καλογρίδου, οι οποίες αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας της ψηφοφορίας των Μελών της Επιτροπής και τη λήψη της απόφασης.

Θέμα: Διατύπωση γνώμης της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γγ' του ν. 4412/2016, επί σχεδίου Κ.Υ.Α. των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υποδομών και Μεταφορών, με θέμα «Έναρξη ισχύος της υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων από τους οικονομικούς φορείς».

I. Διαδικαστικά

Με το από 01.12.2022 μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (και ειδικότερα της Γενικής Διεύθυνσης Θησαυροφυλακίου & Δημοσιονομικών Κανόνων, της Διεύθυνσης Κατάρτισης & Συντονισμού, Εφαρμογής Δημοσιονομικών Κανόνων), το οποίο έλαβε αριθ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΔΗΣΥ 6189/02.12.2022, διαβιβάσθηκε στην Αρχή σχέδιο κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υποδομών και Μεταφορών, με θέμα «Έναρξη ισχύος της υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων από τους οικονομικούς φορείς».

II. Οι υπό εξέταση ρυθμίσεις

Το υποβληθέν στην Αρχή σχέδιο έχει ως εξής:

ΘΕΜΑ: «Έναρξη ισχύος της υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων από τους οικονομικούς φορείς»

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ &

ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

Έχοντας υπόψη:

1. Τις διατάξεις:

α. του ν.4601/2019 «Εταιρικοί μετασχηματισμοί και εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου με τις διατάξεις της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων και λοιπές διατάξεις» (Α' 44), και ιδίως τα άρθρα 148, 153 και 154, όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 158 έως 160 του ν.4972/2022 (Α' 181)

β. του πδ 83/2019 (Α' 121) «Διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών

- γ. του πδ 62/2020 (Α' 155) «Διορισμός Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών
- δ. του πδ 2/2021 «Διορισμός Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών» (Α' 2)
- ε. του άρθρου 90 του Κώδικα, ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο 1 του πδ 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98),
2. Την υπ' αριθ. 63446/31.5.2021 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Επικρατείας «Καθορισμός Εθνικού Μορφότυπου ηλεκτρονικού τιμολογίου στο πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων» (Β' 2338).
3. Την υπ' αριθ. 98979ΕΞ2021/10.8.2021 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Επικρατείας, Υποδομών και Μεταφορών, Εθνικής Άμυνας και Εσωτερικών « Ηλεκτρονική τιμολόγηση στο πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων δυνάμει του ν.4601/2019 (Α' 44)» (Β' 3766).
4. Την υπ' αριθ. Υ70/30.10.2020 απόφαση του Πρωθυπουργού «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών Θεόδωρο Σκυλακάκη» (Β' 4805).
5. Την υπ' αριθ. 339/18.7.2019 κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομικών «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό Οικονομικών Απόστολο Βεσυρόπουλο» (Β' 3051).
6. Την υπ' αριθ. Υ609-07-2019 απόφαση του Πρωθυπουργού «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υπουργό Επικρατείας» (Β' 2902)
7. Την υπ' αριθ. σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων.
8. Την υπ' αριθ. έκθεση της ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών.
9. Το προσχέδιο απόφασης που κατατέθηκε από την Ομάδα Εργασίας για το ηλεκτρονικό τιμολόγιο που συστάθηκε με την υπ' αριθ. 36694/7.4.2020 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΦΕΚ 296/τ.ΥΟΔΔ/2020), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
10. Το γεγονός ότι από την παρούσα δεν προκαλείται δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού.

Αποφασίζουμε

Άρθρο 1

Χρόνος έναρξης της υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς

1. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια και οι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται να υποβάλλουν ηλεκτρονικά τιμολόγια που είναι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων.
2. Η υποχρέωση των οικονομικών φορέων άρχεται ως εξής:
- α. για συμβάσεις των Υπουργείων Υποδομών και Μεταφορών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Μετανάστευσης και Ασύλου, του Δήμου Αθηναίων, της Εθνικής Κεντρικής Αρχής Προμηθειών Υγείας, της Κοινωνίας της Πληροφορίας ΑΕ, του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, της «Αττικό Μετρό ΑΕ», της ΕΥΔΑΠ ΑΕ και της Εγνατίας Οδού ΑΕ, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την πάροδο πέντε μηνών από τη δημοσίευση της παρούσας,

β. για συμβάσεις της Κεντρικής Διοίκησης πέραν των ανωτέρω υπουργείων, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την 1η.1.2024,
γ. για συμβάσεις των λοιπών φορέων που εκτελούν δημόσιες συμβάσεις, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την 1η.6.2024.

3. Η υποχρέωση των οικονομικών φορέων άρχεται για το σύνολο των λοιπών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης τις οποίες τιμολογούν από την 1η.1.2025.

Άρθρο 2

Εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και λοιπών δαπανών

1. Η υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων του άρθρου 1 της παρούσης δεν εφαρμόζεται σε δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας και συμβάσεις μεταξύ φορέων του Δημόσιου Τομέα.

2. Ομοίως δεν εφαρμόζεται σε λοιπές δαπάνες το ύψος των οποίων είναι έως 2.500 ΕΥΡΩ.

Άρθρο 3

Έναρξη ισχύος

Η απόφαση ισχύει από την δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

[...]

III. Αρμοδιότητα ΕΑΔΗΣΥ

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γγ' του ν. 4412/2016. «[...] γγ) Οι λοιπές κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου, εξαιρουμένων των προκηρύξεων, καθώς και οι κανονισμοί άλλων δημοσίων οργάνων και αναθετουσών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας των κατά περίπτωση αρμόδιων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, κατά το μέρος που οι εν λόγω πράξεις και κανονισμοί ρυθμίζουν θέματα δημοσίων συμβάσεων, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής. Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της παρούσας υποπερίπτωσης ασκείται μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση των ανωτέρω σχεδίων διατάξεων στην Αρχή, με μέριμνα του οικείου οργάνου. Μετά την άπρακτη παρέλευση της ως άνω προθεσμίας οι σχετικές πράξεις μπορούν να εκδοθούν και χωρίς τη γνώμη της Αρχής.».

Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι το υποβληθέν σχέδιο κοινής υπουργικής απόφασης ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, θέματα δημοσίων συμβάσεων, συντρέχει αρμοδιότητα της Αρχής προς παροχή σύμφωνης γνώμης για τις διατάξεις αυτές. Στο μέτρο όμως που η ΚΥΑ ρυθμίζει «λοιπές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης» (βλ. άρθρο 1 παρ. 3 και άρθρο 2 παρ. 2), δηλαδή δαπάνες που δεν συνδέονται με δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχώρησης, δεν συντρέχει αρμοδιότητα της Αρχής.

IV. Συναφείς διατάξεις

1. Ο ν. 4601/2019 (Α' 44) «Εταιρικοί μετασχηματισμοί και εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου με τις διατάξεις της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων και λοιπές διατάξεις» (τμήμα Δεύτερο) και ειδικότερα:

- Άρθρο 148

(άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ)

Αντικείμενο- πεδίο εφαρμογής- εξαιρέσεις

1. Σκοπός των άρθρων 148 έως 154 είναι η προσαρμογή της νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 (L 133) για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων.

2. Ο παρών θεσπίζει κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται κατά την εκτέλεση των συμβάσεων, οι οποίες υπάγονται στους νόμους 3978/2011 (Α' 137), 4412/2016 (Α' 147) και 4413/2016 (Α' 148) και, ειδικότερα, καταλαμβάνει: α) συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και των οποίων η εκτιμώμενη αξία, εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.), είναι ίση ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια, σύμφωνα με το άρθρο 24 του ν. 3978/2011, β) δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις έργων, εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμηθειών και γενικών υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία, εκτός Φ.Π.Α., είναι ίση προς ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια των άρθρων 5 και 235 του ν. 4412/2016, γ) συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία ισούται με ή υπερβαίνει τα πέντε εκατομμύρια διακόσιες είκοσι πέντε χιλιάδες (5.225.000) ευρώ, όπως το όριο αυτό αναθεωρείται, σύμφωνα με το εδάφιο β' της περίπτωσης α' της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4413/2016.

3. Ο παρών δεν καταλαμβάνει τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται κατά την εκτέλεση συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011, στις οποίες η σύναψη και η εκτέλεση της σύμβασης έχουν χαρακτηριστεί απόρρητες ή πρέπει να συνοδεύονται από ειδικά μέτρα ασφαλείας κατ' εφαρμογή των κείμενων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων και με τον όρο ότι τα ουσιώδη εθνικά συμφέροντα δεν μπορούν να προστατευτούν με λιγότερο οχληρά μέτρα.

- Άρθρο 151

(άρθρο 7 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ) Παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων

Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που είναι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, όπως αυτό ορίζεται στην περίπτωση 12 του άρθρου 149.

- Άρθρο 154 Εξουσιοδοτικές διατάξεις

1. Με κοινή απόφαση «των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Ψηφιακής Διακυβέρνησης» ύστερα από γνώμη της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), ρυθμίζεται κάθε θέμα σχετικό με το περιεχόμενο και τη μορφή του ηλεκτρονικού τιμολογίου στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων.

2. Με κοινή απόφαση «των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Υποδομών και Μεταφορών, Εθνικής Άμυνας και Εσωτερικών». καθορίζονται η αρχιτεκτονική, οι διαδικασίες παραλαβής, επεξεργασίας και πληρωμής ηλεκτρονικού τιμολογίου, οι απαιτήσεις διαλειτουργικότητας και διασύνδεσης με ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα του δημοσίου, οι τεχνικές προϋποθέσεις ασφάλειας και προστασίας δεδομένων, ο χρόνος έναρξης ισχύος του άρθρου 151, ο οποίος δεν μπορεί να υπερβαίνει την 18η Απριλίου 2019 για τις κεντρικές κυβερνητικές αρχές και τις κεντρικές αρχές αγορών και την 18η Απριλίου 2020 για τις μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και κάθε άλλο τεχνικό και ειδικό θέμα αναγκαίο για την εφαρμογή του άρθρου 151.

3. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υποδομών και Μεταφορών καθορίζονται ο χρόνος έναρξης ισχύος της υποχρέωσης υποβολής του ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα και με το άρθρο 151, τα κριτήρια υπαγωγής στην υποχρέωση αυτή, οι εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και δαπανών, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας.

2. Οι κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 154 του ν. 4601/2019 κανονιστικές αποφάσεις:

α) η αριθ. οικ. 98979ΕΞ2021/10-08-2021 ΚΥΑ, όπως τροποποιήθηκε με την αριθ. 13005ΕΞ2022/01-02-2022 όμοια (Β' 438), με την οποία καθορίζεται ο τρόπος διακίνησης των ΗΤ, οι διαδικασίες παραλαβής, επεξεργασίας και πληρωμής τους, καθώς και οι απαιτήσεις διαλειτουργικότητας και διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων του Δημοσίου. Ειδικότερα, ορίζεται ότι δημιουργείται δίκτυο διακίνησης ηλεκτρονικών τιμολογίων, στο οποίο το Κέντρο Διαλειτουργικότητας (ΚΕΔ) της ΓΓΠΣΔΔ αποτελεί ενιαίο σημείο πρόσβασης του Δημοσίου, και

β) η αριθ. 63446/31-05-2021 ΚΥΑ, με την οποία καθορίζεται ο Εθνικός Μορφότυπος του ΗΤ, ο οποίος αφορά στη δομή και το περιεχόμενό του, όπως ισχύει (βλ. τροποποίηση με την ΚΥΑ 31781ΕΞ2022 (Β' 1202).

V. Επί της νομιμότητας και του εν γένει περιεχομένου των αξιολογούμενων ρυθμίσεων

A. Εισαγωγικά

Οι αξιολογούμενες ρυθμίσεις περιλαμβάνουν κανόνες σχετικά με την υποχρέωση των οικονομικών φορέων να υποβάλλουν, στο πλαίσιο της εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης, ηλεκτρονικά τιμολόγια που είναι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, κατ' εφαρμογή της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 154 του ν. 4601/2019, όπως προστέθηκε με το άρθρο 160 του ν. 4972/2022. Σύμφωνα με την εν λόγω εξουσιοδοτική διάταξη (βλ. ανωτέρω κεφ. IV. «Συναφείς διατάξεις») *«με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υποδομών και Μεταφορών καθορίζονται ο χρόνος έναρξης ισχύος της υποχρέωσης υποβολής του ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα και με το άρθρο 151, τα κριτήρια υπαγωγής στην υποχρέωση αυτή, οι εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και δαπανών, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας».*

Από νομοτεχνική άποψη, προτείνεται η προσθήκη της εξουσιοδοτικής διάταξης στο σχέδιο της Κ.Υ.Α., στο μέρος «έχοντας υπόψη» και συγκεκριμένα στην παρ. 1^α. Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται η αντικατάσταση της φράσης *«ιδίως τα άρθρα 148, 153 και 154, όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 158 έως 160 του ν. 4972/2022»* με τη φράση *«ιδίως τα άρθρα 148, 151 και 154 παρ. 3, όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 158 έως 160 του ν. 4972/2022».*

Προκαταρκτικά σημειώνεται, ότι με τον ν. 4601/2019 μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 2014/55/ΕΕ (εφεξής Οδηγία). Εν συνεχεία, ο ν. 4972/2022 *«Εταιρική διακυβέρνηση Α.Ε. Δημοσίου/Ε.Ε.Σ.Υ.Π./Σύσταση Α.Α.Π.Α./Ίδρυση Κ.Μ.Π./Φορολογικές ρυθμίσεις κ.λ.π.»* τροποποίησε τα άρθρα 148, 151 και 154 του ν. 4601/2019. Οι τροποποιητικές ρυθμίσεις περιλαμβάνουν κανόνες σχετικά με:

(α) την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του ν. 4601/2019 για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που εκτελούνται στο πλαίσιο της παρ. 2 του άρθρου 148 του ως άνω νόμου, ανεξαρτήτως ορίων ποσών,

(β) την υποχρέωση των οικονομικών φορέων να υποβάλλουν στις συμβάσεις ηλεκτρονικά τιμολόγια που είναι σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, όπως αυτό ορίζεται στην περίπτωση 12 του άρθρου 149 του ανωτέρω νόμου, και

(γ) την προσθήκη εξουσιοδοτικής διάταξης στο άρθρο 154 του ν. 4601/2019 (παρ. 3), αναφορικά με τον χρόνο έναρξης ισχύος της υποχρέωσης υποβολής του ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα και με το άρθρο 151, τα κριτήρια υπαγωγής στην υποχρέωση αυτή, τις εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και δαπανών. Η τελευταία προσθήκη αποτελεί εν προκειμένω την εξουσιοδοτική διάταξη για το εξεταζόμενο σχέδιο Κ.Υ.Α.

Σημειώνεται επίσης, ότι ως προς τις διατάξεις περί εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας [ν. 4601/2019] και του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου με την Οδηγία, έχουν ήδη εκδοθεί οι αριθ. Α15/2018, Γ5/2020, Γ6/2020, Γ2/1-2-2021, Γ3/1-2-2021, Γ16/9.11.2021, Γ17/9-11-2021 και Α7/8-9-2022 Γνώμες της Αρχής. Όπως ιδίως επισημάνθηκε και με την αριθ. Α7/2022

γνώμη της Αρχής, η Οδηγία αφορά στην υποχρέωση των αποδεκτών του τιμολογίου, δηλαδή των αναθετουσών αρχών, των κεντρικών αρχών και των αναθετόντων φορέων να αποδέχονται και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται στο πλαίσιο συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ως άνω Οδηγιών [2009/81/ΕΚ, 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ] και δεν θίγει το δικαίωμα του αποστολέα του τιμολογίου να επιλέξει μεταξύ της υποβολής του τιμολογίου σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, σύμφωνα με εθνικά ή άλλα τεχνικά πρότυπα ή σε έντυπη μορφή (βλ. αιτιολογική σκέψη 35 της Οδηγίας). Ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι τα κράτη μέλη ή και μεμονωμένοι παραλήπτες-αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν τέτοιες απαιτήσεις ηλεκτρονικής τιμολόγησης στους οικονομικούς φορείς, ως μέρος της προσαρμογής στην Οδηγία.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω από το σχέδιο της ΚΥΑ προκύπτει ταυτόχρονα η επιλογή του κανονιστικού νομοθέτη για επέκταση του πεδίου εφαρμογής του ν. 4601/2019 για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων και σε λοιπές «δαπάνες» αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων (όπως έμμεσα συνάγεται από την τροποποίηση του άρθρου 148 του ν. 4601/2019 με το άρθρο 158 του ν. 4972/2022, την αιτιολογική έκθεση του νόμου καθώς και την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους), και μάλιστα, ανεξαρτήτως της αξίας αυτών¹. Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν συντρέχει αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή γνώμης σε ρυθμίσεις που δεν αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις.

Καταληκτικά σημειώνεται ότι η Αρχή, στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας, δεν υπεισέρχεται σε θέματα σκοπιμότητας και στρατηγικών επιλογών της Διοίκησης, παρά μόνον με την έννοια του εντοπισμού και της αποφυγής πιθανών προβλημάτων εφαρμογής στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων.

¹ Ως προς την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του ν. 4601/2019 στις λοιπές δαπάνες του Δημοσίου, σημειώνεται ότι αυτή συνάγεται από την αιτιολογική έκθεση του ν. 4972/2022 (σελ. 232) «...Η προτεινόμενη ρύθμιση επιβάλλεται από την ανάγκη πλήρους ενσωμάτωσης της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στο πεδίο των δημοσίων δαπανών, ώστε να επιτυγχάνεται με τον τρόπο αυτόν η επιτάχυνση των διαδικασιών λήψης, επεξεργασίας και πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου προς τους οικονομικούς φορείς (τόσο αναδόχους δημοσίων συμβάσεων, όσο και υπεργολάβους, στην περίπτωση δημοσίων συμβάσεων). Οποιοδήποτε δε κόστος για τους οικονομικούς φορείς αναφορικά με την εφαρμογή της προτεινόμενης ρύθμισης αντισταθμίζεται από το σχετικό όφελος που προκύπτει μέσω της επιτάχυνσης των διαδικασιών.» Επίσης, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4972/2022 καθίσταται σαφές (σελ 446) ότι με το άρθρο 148 παρ. 2 αυτού «τροποποιούνται α) η παρ. 1, με τη διαγραφή των λέξεων «στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, ...βγ) με την προσθήκη στο σκοπό της θέσπισης κανόνων για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων για κάθε δαπάνη...». Ομοίως, στη σελ. 645 της αιτιολογικής έκθεσης (βλ. παρ. 21 της έκθεσης του Γ.Λ.Κ). Βεβαίως, δέον να επισημανθεί ότι ειδικότερα ως προς το άρθρο 148 παρ. 2 του ν. 4601/2019, με το οποίο καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του ηλεκτρονικού τιμολογίου, η Αρχή εξέφρασε ήδη στη Γνώμη της Α7/2022 επί του σχεδίου του ν. 4972/2022 ότι «δεν είναι σαφές εάν με την προσθήκη της φράσης αυτής η πρόθεση είναι να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του νόμου, δηλαδή η υποχρέωση χρήσης (υποβολής-παραλαβής-διαχείρισης) του ευρωπαϊκού προτύπου, και, συνακόλουθα, της αρχιτεκτονικής της ηλεκτρονικής παραλαβής και διαχείρισής τους για κάθε δημόσια σύμβαση ή/και για κάθε δαπάνη αναθετουσών αρχών-αναθετόντων φορέων, ανεξαρτήτως εάν αυτή αφορά σε δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των νόμων 4412/2016, 4413/2016, 3978/2011 ή/και σε εξαιρούμενες συμβάσεις (λχ δαπάνες που αφορούν σε μισθώσεις ακινήτων, συνεργασίες δημοσίων φορέων κ.α –πρβλ σχετικά άρθρο 10 και 12 ν. 4412/2016-καθώς και αντίστοιχη τροποποίηση της παρ. 2 του άρθρου 148). Στην τελευταία αυτή περίπτωση κρίνεται σκόπιμη η επαναδιατύπωση της διάταξης και η συνολική επανεξέταση όλων των κανόνων και των χρησιμοποιούμενων όρων, καθώς και του δευτερογενούς πλαισίου, ώστε αυτοί να συνάδουν με την εν λόγω διεύρυνση, καθώς, όπως προαναφέρθηκε, ο σκοπός του ν. 4601/2019 ήταν η προσαρμογή στην Οδηγία 2014/55/ΕΕ που έχει ως αντικείμενο τις δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης, στον βαθμό που δεν εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών της ΕΕ .»

B. Επί της νομιμότητας των αξιολογούμενων ρυθμίσεων

Με το άρθρο 1 παρ. 1 της υποβληθείσας Κ.Υ.Α. επαναλαμβάνεται η ρύθμιση του νόμου (πρβλ άρθρο 151 του ν. 4601/2019, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 159 του ν. 4972/2022) σχετικά με την υποχρέωση, αφενός, των αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων και, αφετέρου, των οικονομικών φορέων να υποβάλλουν τέτοια τιμολόγια. Με την παρ. 2 του εν λόγω άρθρου καθορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος της υποχρέωσης υποβολής του ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς, ως προς τις συμβάσεις του άρθρου 148 παρ. 2 του ν. 4601/2019, ο οποίος διαρθρώνεται ανά κατηγορία αναθέτουσας αρχής, και συγκεκριμένα είναι διακριτός βάσει ομαδοποίησης των αναθετουσών αρχών σε τρεις επιμέρους ομάδες [συγκεκριμένες αναθέτουσες αρχές, Κεντρική Διοίκηση και λοιποί φορείς]. Εν συνεχεία, στην παρ. 3 του εν λόγω άρθρου καθορίζεται ειδικότερος χρόνος έναρξης ισχύος της υποχρέωσης υποβολής του ηλεκτρονικού τιμολογίου από τους οικονομικούς φορείς, ως προς το σύνολο των λοιπών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης.

Με το άρθρο 2 καθορίζονται οι εξαιρούμενες - από την υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων - κατηγορίες συμβάσεων και δαπανών, ήτοι τόσο οι συμβάσεις ήσσονος αξίας, όσο και οι συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα.

Τέλος, με το άρθρο 3 ορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος της ΚΥΑ από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

- Ως προς το άρθρο 1:

(α) Σημειώνεται, ότι στο υποβληθέν σχέδιο Κ.Υ.Α. δεν γίνεται ειδικότερη μνεία στις Κεντρικές Αρχές Αγορών και τις Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών (βλ. άρθρο 40 και 41 του ν. 4412/2016 αντίστοιχα), με εξαίρεση την Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.) του Υπουργείου Υγείας (για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας ιατροτεχνολογικών, υγειονομικών, φαρμακευτικών αγαθών και συναφών υπηρεσιών), η οποία αναφέρεται διακριτά στο εδάφιο α παρ. 2 του άρθρου 2. Το γεγονός αυτό φαίνεται να καταλείπει ένα ερμηνευτικό κενό ως προς τον χρόνο έναρξης ισχύος της τιθέμενης υποχρέωσης για τους οικονομικούς φορείς που συμβάλλονται με αναθέτουσες αρχές στις οποίες αφορά η κεντροποίηση της αγοράς [για παράδειγμα στην περίπτωση συμφωνίας-πλαίσιου που συνάπτει Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών (Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων) για λογαριασμό λοιπών φορέων που δεν ανήκουν στην Κεντρική Διοίκηση]. Κατά συνέπεια, είναι σκόπιμο να ληφθεί υπόψη και η περίπτωση που αναθέτουσα αρχή και φορέας που εκτελεί τη σύμβαση διαφέρουν, ιδίως όταν δεν ανήκουν στην ίδια κατηγορία της παρ. 2 του άρθρου 1.

(β) Η παρ. 2 του άρθρου 1 προβλέπει για τις συμβάσεις τριών κατηγοριών αναθετουσών αρχών διακριτό χρόνο έναρξης ισχύος της θεσπισθείσας υποχρέωσης, που ορίζεται με βάση τον χρόνο έναρξης των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και με δεδομένο ότι το πεδίο εφαρμογής της ΚΥΑ αφορά σε διαφορετικές κατηγορίες συμβάσεων (Βιβλίου Ι και ΙΙ ν. 4412/2016, παραχώρησης ν. 4413/2016, άμυνας ν. 3978/2011) κρίνεται

σκόπιμο να διευκρινιστεί ποιο χρονικό σημείο νοείται ως εκκίνηση (για παράδειγμα με παραπομπή στις οικείες διατάξεις για τις συμβάσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016²) και μάλιστα ανά κατηγορία σύμβασης.

Σημειώνεται, ότι η έναρξη του χρόνου ισχύος είναι θέμα σκοπιμότητας, ωστόσο πρέπει προηγουμένως να έχει διασφαλιστεί ότι τόσο οι αναθέτουσες αρχές, όσο και οι οικονομικοί φορείς, είναι έτοιμοι να υλοποιήσουν τις σχετικές δεσμεύσεις χωρίς να δημιουργηθεί πρόβλημα στο σύστημα των δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης (βλ. ιδίως Γνώμη Α7 σελ. 9).

Η παρ. 3 του άρθρου 1 ορίζει για το σύνολο των λοιπών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης διακριτό χρόνο έναρξης ισχύος της θεσπισθείσας υποχρέωσης. Κατά συνέπεια, η παρ. 3 του άρθρου 1 δεν σχολιάζεται γιατί δεν αφορά δαπάνες που προκύπτουν στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

- Ως προς το άρθρο 2:

Στην παρ. 1 του άρθρου 2 του σχεδίου Κ.Υ.Α. προβλέπονται δύο εξαιρέσεις υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων εκ μέρους των οικονομικών φορέων στο πλαίσιο δημόσιας σύμβασης: Η πρώτη εξαίρεση αφορά τις συμβάσεις ήσσονος αξίας. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και με δεδομένο ότι η κατηγορία «συμβάσεις ήσσονος αξίας» δεν απαντάται στις συμβάσεις παραχώρησης και άμυνας, προτείνεται η παραπομπή στις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας³, προκειμένου το χρηματικό όριο των συμβάσεων ήσσονος αξίας, κάτω του οποίου ο οικονομικός φορέας απαλλάσσεται από την υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων, να ταυτίζεται με το προβλεπόμενο στον οικείο νόμο χρηματικό όριο. Συναφώς, πρέπει όμως να ληφθεί υπόψη ότι με ειδικότερες διατάξεις, όπως είναι επί παραδείγματι εξουσιοδοτικές διατάξεις προς έκδοση ειδικότερων κανονισμών προμηθειών, υπηρεσιών & έργων, δύναται να θεσπίζονται διαφορετικά χρηματικά όρια ως προς τις συμβάσεις ήσσονος αξίας για συγκεκριμένες αναθέτουσες αρχές

Η δεύτερη εξαίρεση που εισάγεται με το άρθρο 2 του σχεδίου Κ.Υ.Α. αφορά τις «συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα». Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί αν η εξαίρεση - από την υποχρεωτικότητα χρήσης ηλεκτρονικού τιμολογίου - επεκτείνεται σε όλες τις περιπτώσεις συμβάσεων μεταξύ φορέων του Δημοσίου ή περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις που οι τελευταίοι συμπράττουν μη ανταγωνιστικά και εκτός όποιας διαδικασίας που απευθύνεται στην οικεία αγορά, δηλ. στις περιπτώσεις

α) του άρθρου 12 (Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (που αποτελεί μεταφορά του ταυτάριθμου άρθρου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)),

β) του άρθρου 247 του ν. 4412/2016 (Συμβάσεις μεταξύ αναθετουσών αρχών (που αποτελεί μεταφορά του άρθρου 28 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ)) ως προς το Βιβλίο ΙΙ αντίστοιχα, και

γ) του άρθρου 16 του ν. 4413/2016 (Συμβάσεις παραχώρησης μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (που αποτελεί μεταφορά του άρθρου 17 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ)).

² άρθρα 61, 120, 290 και 330 του ν. 4412/2016

³ άρθρα 117 Α και 327 Α του ν. 4412/2016

Η προτεινόμενη διευκρίνιση κρίνεται αναγκαία, διότι το ενδεχόμενο επέκτασης της εξαίρεσης του άρθρου 2 γενικώς στο σύνολο των συμβάσεων μεταξύ φορέων του Δημοσίου, πέραν των υπαγόμενων στα παραπάνω ειδικότερα άρθρα, συνεπάγεται ότι η εξαίρεση θα καλύπτει και τις περιπτώσεις των αναθετουσών αρχών που λαμβάνουν ρόλο οικονομικών φορέων και ανταγωνίζονται άλλους οικονομικούς φορείς στην αγορά. Σημειώνεται εν προκειμένω, ότι με βάση τις Οδηγίες, η έννοια του οικονομικού φορέα πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά, ώστε να καλύπτει κάθε πρόσωπο και/ή οντότητα που προσφέρει την εκτέλεση εργασιών, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής υπό την οποία έχει επιλέξει να λειτουργεί. Ως εκ τούτου, η έννοια του οικονομικού φορέα περιλαμβάνει εταιρείες, υποκαταστήματα, θυγατρικές, συμπράξεις, συνεταιριστικές επιχειρήσεις, εταιρείες περιορισμένης ευθύνης, πανεπιστήμια, δημόσια και ιδιωτικά, και άλλες μορφές οντοτήτων πλην των φυσικών προσώπων, ασχέτως του εάν πρόκειται υπό όλες τις περιστάσεις για «νομικά πρόσωπα (βλ. ενδεικτικά σκ. 14 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).⁴ Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, κατά την αναδιατύπωση της διάταξης ο κανονιστικός νομοθέτης λαμβάνει υπόψη τις γενικές αρχές της Συνθήκης ΛΕΕ, όπως αποτυπώθηκαν και στο άρθρο 18 ν. 4412/2016 και ιδίως τις αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, καθώς και της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Η παρ. 2 του άρθρου 2 δεν σχολιάζεται, καθόσον δεν αφορά δαπάνες που προκύπτουν στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

- **Ως προς το άρθρο 3:**

Στο άρθρο 3 ορίζεται ότι η ισχύς της εξεταζόμενης Κ.Υ.Α. αρχίζει από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Δεδομένου ότι για τις υποχρεώσεις των οικονομικών φορέων προβλέπεται χρόνος ισχύος μεταγενέστερος της έναρξης ισχύος της Κ.Υ.Α., δεν κρίνεται αναγκαία η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων. Πρέπει να καταστεί σαφές όμως ότι οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς μετά την πάροδο των ως άνω προθεσμιών, οφείλουν να περιλαμβάνουν ρητή πρόβλεψη στα έγγραφα της σύμβασης, ώστε να είναι σαφείς οι σχετικές υποχρεώσεις σε όλους τους ενδιαφερομένους.

VI. Συμπέρασμα

Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιτροπή ομόφωνα αποφασίζει

Την παροχή σύμφωνης γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γγ' του ν. 4412/2016, επί του υποβληθέντος σχεδίου Κ.Υ.Α. των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υποδομών και Μεταφορών, με θέμα «Έναρξη

⁴ Παράδειγμα αναφορικά με το άρθρο 12 παρ. 4 του ν. 4412/2016 και της Οδηγίας 2014/24 ΕΕ

ισχύος της υποχρέωσης υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων από τους οικονομικούς φορείς»,
με τις ανωτέρω παρατηρήσεις και επισημάνσεις.

Αθήνα, 27 Δεκεμβρίου 2022

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Η Πρόεδρος

Ανδρονίκη Θεοδοκιάτου