



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Α1 ΕΑΔΗΣΥ/2023

(άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γα' του ν. 4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4912/2022

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ

της παρ. 5 του άρθρου 353 του ν. 4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 του ν. 4912/2022

Στην Αθήνα σήμερα, 19 Δεκεμβρίου 2023, ημέρα Τρίτη και ώρα 11:00 π.μ., στα επί της οδού Κεφαλληνίας 45 και Κομνά Τράκα γραφεία της, συνήλθε σε συνεδρίαση η ως άνω ΕΠΙΤΡΟΠΗ της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (εφεξής και «Αρχή» ή «ΕΑΔΗΣΥ»), μετά από σχετική πρόσκληση της Προέδρου, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα Μέλη.

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

Πρόεδρος : Ανδρονίκη Θεοτοκάτου (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Σύμβουλος: Δημήτριος Χανής

Μέλη: Χρυσάνθη Ζαράρη

Αδάμ Καραγλάνης

Βασιλική Σκαρτσούνη (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Δημήτριος Σταθακόπουλος (μέσω τηλεδιάσκεψης).

Η Σύμβουλος Ευαγγελία Κουτούπα απουσίασε αιτιολογημένα.

Γραμματέας: Αθανάσιος Λαμπράκης, ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού.

Εισηγήτρια: Χριστίνα Καξιρή, Νομικός, Προϊσταμένη Τμήματος Γνωμοδοτήσεων ΕΑΔΗΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρέστησαν, η εισηγήτρια, η Αναπληρώτρια Γενική Διευθύντρια και Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Μελετών & Γνωμοδοτήσεων, Μίνα Καλογρίδου, καθώς και εκπρόσωποι του αιτούντος φορέα (μέσω τηλεδιάσκεψης), οι οποίοι αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας των Μελών της Επιτροπής και τη λήψη απόφασης.

Θέμα: Γνωμοδότηση της Αρχής σε Σχέδιο διατάξεων νόμου, με τις οποίες τροποποιούνται τα άρθρα 148 (άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ) «Αντικείμενο - πεδίο εφαρμογής – εξαιρέσεις» και 151 «Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων» του ν. 4601/2019 (Α' 44).

I. Στις 8.12.2023, η Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (επισπεύδον Υπουργείο), διαβίβασε στην Αρχή (αρ. πρωτ. εισερχ. 5213/08-12-2023), για την παροχή γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γα' του ν.4412/2016, όπως ισχύει, σχέδιο νομοθετικών διατάξεων των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Ανάπτυξης και Ψηφιακής Διακυβέρνησης, με το οποίο τροποποιούνται τα άρθρα 148 (άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ) «Αντικείμενο - πεδίο εφαρμογής – εξαιρέσεις» και 151 «Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων» 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).

II. Διατάξεις του υποβληθέντος Σχεδίου

«Άρθρο 1

Πεδίο εφαρμογής για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων – προσθήκη παρ. 4 στο άρθρο 148 του ν. 4601/2019

Στην περ. γ) της παρ. 2 του άρθρου 148 του ν. 4601/2019 (Α' 44), περί του αντικειμένου, του πεδίου εφαρμογής και των εξαιρέσεων της υποχρεωτικότητας έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 158 του ν. 4972/2022 (Α' 181), η φράση «κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται για κάθε κατηγορία δαπάνης των αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων, όπως ορίζονται στο άρθρο 149 του παρόντος» αριθμείται, για λόγους σαφήνειας, σε περ. δ) και το άρθρο 148 διαμορφώνεται ως εξής:

«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.

2. Ο παρών θεσπίζει κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως αξίας αυτών, 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,
 - β) δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις έργων, εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμηθειών και γενικών υπηρεσιών,
 - γ) συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, καθώς, επίσης, και
 - δ) κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται για κάθε κατηγορία δαπάνης των αναθετούσων αρχών ή αναθετόντων φορέων, όπως ορίζονται στο άρθρο 149 του παρόντος.
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 2

Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων – προσθήκη δεύτερου εδαφίου στο άρθρο 151 του ν. 4601/2019

Στο άρθρο 151 του ν. 4601/2019, περί της υποχρέωσης παραλαβής και υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 159 του ν. 4972/2022 (Α' 181), προστίθεται δεύτερο εδάφιο, περί του καθορισμού εξαιρέσεων από την υποχρεωτική έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου, και το άρθρο 151 διαμορφώνεται ως εξής:

«Άρθρο 151

Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων

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, όπως αυτό ορίζεται στην περ. 12 του άρθρου 149.

Από την υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικού τιμολογίου εξαιρούνται οι οικονομικοί φορείς, στο πλαίσιο:

- α) συμβάσεων και συναλλαγών που εκτελούνται στο εξωτερικό,
- β) συναλλαγών, που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού,
- γ) συναλλαγών, που ρυθμίζονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς συνθήκης ή διακρατικής συμφωνίας,
- δ) ειδικών συμβάσεων ή συμφωνιών, με αντικείμενο την προμήθεια υλικού μέσω στρατιωτικών πωλήσεων εξωτερικού (Foreign Military Sales – FMS).»

III. Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης

1. Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;

Η προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 1 αποσκοπεί στη διασφάλιση των αρχών της καλής νομοθέτησης και, ειδικότερα, της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου της ρύθμισης.

Η προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 2 επιδιώκει την εξομάλυνση πρακτικών και δημοσιολογιστικών δυσχερειών, που θα προκύψουν κατά την εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου του άρθρου 151 του ν. 4601/2019, ως προς την υποχρεωτικότητα έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου. Η ανωτέρω εξομάλυνση επιτάσσει την εισαγωγή εξαιρέσεων από το πεδίο εφαρμογής της υποχρεωτικής έκδοσης του ανωτέρω παραστατικού από τους οικονομικούς φορείς, υπό το πρίσμα του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου.

2. Γιατί αποτελεί πρόβλημα;

Η προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 1 επιδιώκει την αποτροπή δυσερμηνιών ως προς το περιεχόμενο του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 148 του ν. 4601/2019.

Η προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 2 επιδιώκει την πλήρη, ουσιαστική και ακώλυτη εφαρμογή της υποχρεωτικότητας έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως προβλέπεται από το οικείο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, καθώς και τη διεκπεραίωση νομικών υποχρεώσεων των αναθέτουσών αρχών, που απορρέουν από διεθνείς κανόνες δικαίου. [...].

14. Σύνοψη στόχων κάθε άρθρου

«Άρθρο 1

Επιδιωκόμενος σκοπός της προτεινόμενης διάταξης είναι η εναρμόνισή της με το πάγιο ρυθμιστικό πλαίσιο που ισχύει για τις αρχές καλής νομοθέτησης και τη νομοπαρασκευαστική μεθοδολογία.

Άρθρο 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιδιώκεται η εξαίρεση από την υποχρεωτική έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου συγκεκριμένων περιπτώσεων σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και εν γένει συναλλαγών, ως ακολούθως:

α) Περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι συμβάσεις και οι εν γένει εμπορικές συναλλαγές εκτελούνται εκτός ελληνικής επικράτειας. Ειδικότερα, όταν ο οικονομικός φορέας δεσμεύεται νομικά, στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, με δημόσια υπηρεσία, αρχή, αναθέτουσα αρχή, αναθέτοντα φορέα ή χωριστή επιχειρησιακή μονάδα της ημεδαπής ή του εξωτερικού και η σχετική σύμβαση ή συναλλαγή εκτελείται εκτός ελληνικής επικράτειας, τότε αυτός δεν είναι υπόχρεος έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου.

β) Συναλλαγές που ρυθμίζονται με ειδικούς διαγωνιστικούς και διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού, όπως είναι ο κανονισμός προμηθειών του NATO Support and Procurement Organization (NSPO), υποβοηθητικού οργάνου του διεθνή οργανισμού North Atlantic Treaty Organization (πρβλ. ΕΛΣ Κλ. Ζ' Πράξη 223/2019).

γ) Συναλλαγές που διέπονται από ειδικές διαδικασίες διεθνών συμβάσεων ή διακρατικών συμφωνιών.

δ) Ειδικές συμβάσεις ή συμφωνίες (FMS Case / Letter of Offer and Acceptance), με αντικείμενο την εξόφληση υποχρεώσεων από προμήθεια υλικού μέσω στρατιωτικών πωλήσεων εξωτερικού.».

IV. Συναφείς διατάξεις

1. Ο 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), όπως ισχύει κατόπιν τροποποίησής του με τους ν. 4623/2019 (Α' 134) και 4972/2022 (Α' 181) και συγκεκριμένα, στα άρθρα 148, 151 και 154, ορίζει:

ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΜΕ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2014/55/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 16ΗΣ ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2014 ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (ΕΕ L 133)

«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.

2. Ο παρών θεσπίζει κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως αξίας αυτών, 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,

β) δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις έργων, εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμηθειών και γενικών υπηρεσιών,

γ) συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, καθώς, επίσης, και κανόνες για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται για κάθε κατηγορία δαπάνης των αναθετούσων αρχών ή αναθετότων φορέων, όπως ορίζονται στο άρθρο 149 του παρόντος.

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

Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων

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, όπως αυτό ορίζεται στην περ. 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 δημοσίων 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. Η με αρ. 98979ΕΞ2021/10.8.2021 (Β' 3766) 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)", όπως ισχύει μετά την τροποποίησή της με την αρ. 13005ΕΞ2022/01.02.2022 όμοια Απόφαση (Β' 438).

3. Η με αρ. 63446/31.5.2021 (Β' 2338) Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Επικρατείας «Καθορισμός Εθνικού Μορφότυπου ηλεκτρονικού τιμολογίου στο πλαίσιο των Δημοσίων Συμβάσεων», όπως ισχύει μετά την τροποποίησή της με την αρ. 31781ΕΞ2022/09.03.2022 (Β' 1202), όμοια Απόφαση.

4. Η με αρ. 52445ΕΞ2023/04.04.2023 (Β'2385) Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Υποδομών και Μεταφορών και Επικρατείας για την «Υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων από τους οικονομικούς φορείς» όπως ισχύει, μετά τη διόρθωση σφαλμάτων (Β' 3061), στα άρθρα 1 και 2 της οποίας, ορίζεται:

«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 που συνάπτονται και εκτελούνται από τα Υπουργεία Υποδομών και Μεταφορών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Μετανάστευσης και Ασύλου, το Δήμο Αθηναίων, την Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.), την Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, την Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε., το Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, την «Αττικό Μετρό Α.Ε.», την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. και την Εγνατία Οδό ΑΕ, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την πάροδο πέντε μηνών από τη δημοσίευση της παρούσας,

β. για συμβάσεις που συνάπτονται ή/και εκτελούνται από φορείς Κεντρικής Διοίκησης, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την 1η.1.2024.

γ. για συμβάσεις που συνάπτονται ή/και εκτελούνται από λοιπές πλην Κεντρικής Διοίκησης, αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς, οι διαδικασίες σύναψης των οποίων εκκινούν μετά την 1η.6.2024.

δ. για λοιπές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης που τιμολογούνται από την 1η.1.2025.

Χρονικό σημείο εκκίνησης των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων είναι εκείνο το οποίο ορίζεται στις οικείες διατάξεις για τις συμβάσεις που υπάγονται στους νόμους ν. 4412/2016, ν. 4413/2016 και ν. 3978/2011.

Για τις διαδικασίες που εκκινούν μετά την πάροδο των ανωτέρω προθεσμιών, οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς οφείλουν να περιλαμβάνουν ρητή πρόβλεψη στα έγγραφα της σύμβασης αναφορικά με την υποχρέωση των οικονομικών φορέων για έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων.

Άρθρο 2

Εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και λοιπών δαπανών

Η υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικών τιμολογίων του άρθρου 1 της παρούσας δεν εφαρμόζεται σε:

1. Δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 148 του ν. 4601/2019 και συνάπτονται δυνάμει των άρθρων 117Α και 327Α του ν. 4412/2016 (ήσσονος αξίας).
2. α) Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, που ανατίθενται σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν. 4412/2016, β) συμβάσεις μεταξύ αναθετουσών αρχών, που ανατίθενται σύμφωνα με το άρθρο 247 του ν. 4412/2016 και γ) συμβάσεις παραχώρησης μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα, που ανατίθενται σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 4413/2016.
3. Λοιπές δαπάνες το ύψος των οποίων είναι έως 2.500 ευρώ».

[...]

V. Αρμοδιότητα της Αρχής

Το υποβληθέν Σχέδιο, όπως παρατίθεται στην Ενότητα II της παρούσας, περιλαμβάνει ρυθμίσεις σχετικά με την ηλεκτρονική τιμολόγηση, οι οποίες αφορούν και σε ζητήματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, υπάγεται στην αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γά' του ν.4412/2016, όπως ισχύει. Ωστόσο, στον βαθμό που ρυθμίζει «κάθε κατηγορίας δαπάνες», δηλαδή δαπάνες που δεν συναρτώνται με τη σύναψη (δημόσιας) σύμβασης ή σύμβασης παραχώρησης, δεν συντρέχει αρμοδιότητα της Αρχής (βλ. ιδίως περ. δ' παρ. 2 του άρθρου 148 του σχεδίου). Επίσης, δεν συντρέχει αρμοδιότητα της Αρχής, στην περίπτωση συμβάσεων που εμπίπτουν στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, καθόσον σύμφωνα με τις διατάξεις του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρ. 347 του παραπάνω νόμου, «Οι διατάξεις του παρόντος δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011 (Α 137), σε όσες εξαιρούνται από αυτόν σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 24 καθώς και στις συμβάσεις που συνάπτονται σύμφωνα με το άρθρο 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (βλ. ιδίως εξαίρεση της περ. δ' του άρθρου 151 του σχεδίου).

VI. Επί της νομιμότητας, της σκοπιμότητας και του περιεχομένου των αξιολογούμενων ρυθμίσεων

A. Καταρχάς επισημαίνεται ότι με τον ν. 4601/2019 μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 2014/55/ΕΕ¹ (εφεξής Οδηγία) και με τα άρθρα 158 - 160 του ν. 4972/2022 τροποποιήθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 148 – 154 του εν λόγω νόμου.

Ειδικότερα με τις παραπάνω διατάξεις, όπως ισχύουν:

- Επεκτάθηκε η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται στο πλαίσιο συμβάσεων των ν.3978/2011, ν.4412/2016 και ν. 4413/2016, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας.
- Εισήχθη η υποχρέωση των οικονομικών φορέων να εκδίδουν ηλεκτρονικά τιμολόγια στο πλαίσιο συμβάσεων των ανωτέρω νόμων.
- Επεκτάθηκε η υποχρέωση ηλεκτρονικής τιμολόγησης και για δαπάνες που δεν εκτελούνται βάσει του προαναφερόμενου νομοθετικού πλαισίου.
- Προστέθηκε εξουσιοδοτική διάταξη στο άρθρο 154 (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 και τις εξαιρούμενες κατηγορίες συμβάσεων και δαπανών.

Ειδικότερα, δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 154 του ν. 4601/2019, όπως προστέθηκε με το άρθρο 160 του ν. 4972/2022, εκδόθηκε η ΚΥΑ με αρ. 52445 ΕΞ 2023 (βλ. Ενότητα IV.4 της παρούσας), στην οποία περιγράφονται τόσο οι όροι και ο χρόνος έναρξης της σταδιακής υποχρέωσης των οικονομικών φορέων περί υποβολής ηλεκτρονικού τιμολογίου, με χρονικό σημείο εκκίνησης την 12^η .09.2023, όσο και εξαιρούμενες συμβάσεις. Συγκεκριμένα, με τις περ. α-γ της παρ. 2 του άρθρου 1 της παραπάνω ΚΥΑ, καθορίζεται η σταδιακή έναρξη ισχύος της υποχρέωσης έκδοσης του ηλεκτρονικού τιμολογίου, η οποία διακρίνεται ανάλογα με την κατηγορία της αντισυμβαλλόμενης αναθέτουσας αρχής, βάσει ομαδοποίησης των αναθετουσών αρχών σε τρεις επιμέρους ομάδες [συγκεκριμένες αναθέτουσες αρχές², Κεντρική Διοίκηση και λοιπές πλην Κεντρικής Διοίκησης, αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς³]. Κριτήριο για την εφαρμογή της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής τιμολόγησης είναι το εκάστοτε χρονικό σημείο εκκίνησης των διαδικασιών σύναψης της σύμβασης. Στην παρ. 3 του εν λόγω άρθρου καθορίζεται ο 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, δηλαδή τόσο οι συμβάσεις

¹ Οδηγία 2014/55/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την έκδοση ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, L 133.

² Συμβάσεις που συνάπτονται και εκτελούνται από τα Υπουργεία Υποδομών και Μεταφορών, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Μετανάστευσης και Ασύλου, το Δήμο Αθηναίων, την Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.), την Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, την Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε., το Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, την «Αττικό Μετρό Α.Ε.», την ΕΥΔΑΠ Α.Ε. και την Εγνατία Οδό ΑΕ.

³ Με χρόνο έναρξης της υποχρέωσης έκδοσης των ηλεκτρονικών τιμολογίων την 12^η .09.2023, 01.01.2024 και 01^η .06.2024, αντίστοιχα.

ήσσοнос αξίας⁴ όσο και οι συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα. Διευκρινίσεις και λεπτομέρειες για την εφαρμογή της ανωτέρω ΚΥΑ, παρέχονται με την Εγκύκλιο 78366 ΕΞ 2023/19-5-2023 (ΑΔΑ 6ΑΒΡΗ-Ι08).

Β. Εν προκειμένω, οι διατάξεις του υποβληθέντος Σχεδίου περιλαμβάνουν κανόνες σχετικά με την υποχρέωση των οικονομικών φορέων να εκδίδουν ηλεκτρονικά τιμολόγια, σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων, συμβάσεων έργων, εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμηθειών, γενικών υπηρεσιών και συμβάσεων παραχώρησης, είτε συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς.

Οι εν λόγω διατάξεις, από παραδρομή δεν φέρουν την υπογραφή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, παρότι οι συμβάσεις έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών Υπηρεσιών, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους και υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών.

Γ. Ειδικότερα, σχετικά με το υποβληθέν Σχέδιο, επισημαίνονται τα κάτωθι:

Γ.1 Επί του άρθρου 1.

Αφορά σε νομοτεχνικής φύσης τροποποίηση του άρθρου 148 του ν. 4601/2019, όπως ισχύει, με σκοπό την αποτροπή δυσερμηνιών. Ωστόσο, όπως έχει ήδη επισημανθεί, το κύριο αντικείμενο του δεύτερου μέρους του ν. 4601/2019, αφορά στη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ, με την οποία επιβλήθηκε η υποχρέωση των αποδεκτών του τιμολογίου, δηλαδή των αναθετουσών αρχών, των κεντρικών αρχών αγορών 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 Οδηγιών 2009/81/ΕΚ, 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα του αποστολέα του τιμολογίου να επιλέξει μεταξύ της υποβολής του σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, σύμφωνα με εθνικά ή άλλα τεχνικά πρότυπα ή σε χαρτί (βλ. αιτιολογική σκέψη 35 της Οδηγίας⁵). Επομένως, η επιλογή (με τον ν. 4972/2022) να ενταχθούν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 148 (άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ) και δαπάνες που δεν αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις παραχώρησης, ή δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των νόμων 3978/2011, 4412/2016 και 4413/2016, υιοθετούμενη ενδεχομένως για λόγους φορολογικής πολιτικής, μη συμβατούς με τον σκοπό της Οδηγίας, δύναται να δημιουργήσει σύγχυση.

⁴ Συμβάσεις ύψους έως 2.500 ευρώ, πλέον ΦΠΑ.

⁵ Σκ. 35 [...] Η παρούσα οδηγία θα πρέπει μόνο να απαιτεί από τους αποδέκτες τιμολογίου, δηλαδή τις αναθέτουσες αρχές, τις κεντρικές υπηρεσίες προμηθειών και τους αναθέτοντες φορείς, να αποδέχονται και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια. Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να 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 χαρτί. Ωστόσο, η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να εμποδίζει τα κράτη μέλη να απαιτούν την υποβολή μόνον ηλεκτρονικών τιμολογίων στο πλαίσιο δημόσιων συμβάσεων. Αν ο αποστολέας επιλέξει να υποβάλει το τιμολόγιο χρησιμοποιώντας το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, η υποχρέωση του αποδέκτη να το παραλάβει και να το επεξεργαστεί θα πρέπει να ισχύει μόνον αν το τιμολόγιο είναι σε μια συντακτική δομή που περιλαμβάνεται στον κατάλογο των συντακτικών δομών ο οποίος έχει δημοσιευτεί από την Επιτροπή στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό δεν θα πρέπει να θίγει τη δυνατότητα του αποστολέα να κάνει χρήση των υπηρεσιών τρίτου για να γίνει μετάφραση ανάμεσα στη δική του συντακτική δομή και εκείνη του καταλόγου.

Ήδη, στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας, η Αρχή έχει επανειλημμένως τονίσει ότι σκοπός της Οδηγίας είναι να προωθήσει τη χρήση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στις *B2G συναλλαγές (Business to Government)*, συμβάλλοντας στην εξάλειψη των εμποδίων στις διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις και διασφαλίζοντας τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των εθνικών συστημάτων ηλεκτρονικής τιμολόγησης, μέσω της υιοθέτησης ενός τεχνολογικά ουδέτερου προτύπου (EN 16931). Επομένως, χωρίς να παραγνωρίζονται τα πολλαπλά οφέλη της ηλεκτρονικής τιμολόγησης, η καθολική της υιοθέτηση, μέσω: (α) της επέκτασης της υποχρέωσης παραλαβής ηλεκτρονικού τιμολογίου από τις αναθέτουσες αρχές για όλες τις συμβάσεις, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας, καθώς και (β) της υποχρεωτικότητας έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων εκ μέρους των οικονομικών φορέων (εξαιρουμένων των συμβάσεων ήσσονος αξίας), αποτελεί επέκταση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας και, πάντως, υπαγορεύεται κυρίως από λόγους φορολογικής ή/και ψηφιακής πολιτικής⁶. Εξάλλου, σε σχέση με την έναρξη της υποχρεωτικότητας αυτής, η Αρχή, με τις αριθμ. Α7/2022 και Γ4/2022 γνώμες της, τόνισε την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι τόσο οι αναθέτουσες αρχές, όσο και οι οικονομικοί φορείς, είναι έτοιμοι να υλοποιήσουν τις σχετικές νομικές δεσμεύσεις χωρίς να δημιουργηθεί πρόβλημα στο σύστημα των δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης. Η σύσταση αυτή εξακολουθεί να ισχύει και στο πλαίσιο της παρούσας Γνώμης. Με αφορμή τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και τη μέριμνα του εθνικού νομοθέτη για την *«εξομάλυνση πρακτικών και δημοσιολογιστικών δυσχερειών, που θα προκύψουν κατά την εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου του άρθρου 151 του ν. 4601/2019⁷»*, προτείνεται η συνολική επανεξέταση του χρονικού σημείου της υποχρεωτικής έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων εκ μέρους των οικονομικών φορέων που συνάπτουν συμβάσεις με τις αναθέτουσες αρχές της Κεντρικής Διοίκησης⁸, και, για παράδειγμα, η συνάρτηση της υποχρέωσης αυτής με την αξία της σύμβασης και το μέγεθος-κύκλο εργασιών- του οικονομικού φορέα.

Και αυτό γιατί, παρά τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα των προβλέψεων για τη χρήση ηλεκτρονικών τιμολογίων και την αναμφισβήτητη τάση για την επέκτασή τους⁹, απαιτείται μια πιο συντονισμένη και συνολική προσέγγιση για να διευκολυνθεί η σταδιακή και χωρίς προβλήματα ένταξη στο καθεστώς της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής τιμολόγησης, καθώς και η διασυνοριακή διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών τιμολογίων. Περαιτέρω, ειδική μέριμνα πρέπει να ληφθεί ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού, λόγω της ποικιλίας των νομικών απαιτήσεων στα διάφορα κράτη μέλη, ιδίως στο πλαίσιο των συμβάσεων με διασυνοριακό ενδιαφέρον. Αυτό προϋποθέτει τη διασφάλιση ότι η αγορά είναι ώριμη στο παρόν χρονικό διάστημα να ανταποκριθεί στις σχετικές δεσμεύσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και μάλιστα με ισότιμους όρους ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, προϋποθέτει τη διερεύνηση της διεύθυνσης της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στην Ευρώπη και τον ΕΟΧ σε επίπεδο οικονομικών φορέων¹⁰, καθώς και του κόστους της έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ),

⁶ Επισημαίνεται ότι οι προμηθευτές που έχουν ήδη επιλέξει την χρήση Υπηρεσιών Παρόχου Ηλεκτρονικής Έκδοσης στοιχείων και έχουν υποβάλει τη «Δήλωση Αποκλειστικής Έκδοσης Στοιχείων μέσω Παρόχου» στη Φορολογική Διοίκηση (ΑΑΔΕ Α.1258/23.11.20 και Α.1138 12.6.20), υποχρεούνται να εκδίδουν αποκλειστικά ηλεκτρονικά τιμολόγια τα οποία οι φορείς του δημοσίου υποχρεούνται να παραλαμβάνουν, βάσει του ανωτέρω νόμου (βλ. <https://www.gsis.gr/polites-epiheiriseis/pliromes-kai-eispraxeis/e-invoice/syhnes>).

⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση άρθρου 2.

⁸ 1.01.2024 σύμφωνα με το άρθρο 1 της αριθμ. 52445 ΕΞ 2023 ΚΥΑ.

⁹ Βλ. ενδεικτικά τις πρωτοβουλίες της ΕΕ για τον ΦΠΑ στην ψηφιακή εποχή https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13186-VAT-in-the-digital-age_en

¹⁰ Για την υφιστάμενη κατάσταση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης στα ΚΜ και τον ΕΟΧ βλ.

<https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/DIGITAL/eInvoicing+Country+Factsheets+for+each+Member+State+and+other+countries>

λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι η υποχρεωτική ηλεκτρονική τιμολόγηση για τις B2G συναλλαγές σε εθνικό επίπεδο διενεργείται αποκλειστικά μέσω Πιστοποιημένων Παρόχων Ηλεκτρονικής Τιμολόγησης¹¹ και όχι μέσω δημόσιας πλατφόρμας.

Γ.2 Επί του άρθρου 2.

Με το εν λόγω άρθρο προστίθεται δεύτερο εδάφιο στο άρθρο 151 του ν. 4601/2019, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 159 του ν. 4972/2022 και συγκεκριμένα ως προς τον καθορισμό των εξαιρέσεων από την υποχρεωτική έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου. Με την προτεινόμενη διάταξη, σύμφωνα με την έκθεση συνεπειών ρύθμισης που την συνοδεύει, επιδιώκεται η εξομάλυνση πρακτικών και δημοσιολογιστικών δυσχερειών, που θα προκύψουν κατά την εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου του άρθρου 151 του ν. 4601/2019, ως προς την υποχρεωτικότητα έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου, με αποτέλεσμα την αναγκαιότητα εισαγωγής σχετικών εξαιρέσεων.

Γ.2.1 Ως προς την εξαίρεση που προβλέπεται στην περ. (α) και αφορά σε συμβάσεις και συναλλαγές που εκτελούνται στο εξωτερικό, διαπιστώνονται τα εξής:

Καταρχάς, ο κανόνας του α' εδαφίου του άρθρου 151, σχετικά με την υποχρέωση αφενός των αναθετουσών αρχών και των αναθετόντων φορέων να παραλαμβάνουν και να επεξεργάζονται ηλεκτρονικά τιμολόγια, αφετέρου των οικονομικών φορέων να υποβάλλουν ηλεκτρονικά τιμολόγια σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο έκδοσης ηλεκτρονικών τιμολογίων, δεν συναρτά την υποχρέωση έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου με τον τόπο εγκατάστασης του οικονομικού φορέα. Επομένως, συνάγεται ότι αφορά σε όλους τους οικονομικούς φορείς ανεξαρτήτως έδρας, εφόσον οι συμβάσεις εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των νόμων 3978/2011, 4412/2016 και 4413/2016 και δεν αποτελούν συμβάσεις ήσσονος αξίας.

Αναφορικά με την πρώτη εξαίρεση σχετικά με συμβάσεις που εκτελούνται στο εξωτερικό, σύμφωνα με τη συνοδευτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης επί του άρθρου 2, επιδιώκεται η εξαίρεση από την υποχρεωτική έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου συγκεκριμένων περιπτώσεων σύναψης και εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων, όπως σε περίπτωση που ο οικονομικός φορέας συμβάλλεται με δημόσια υπηρεσία, αρχή, αναθέτουσα αρχή, αναθέτοντα φορέα ή χωριστή επιχειρησιακή μονάδα της ημεδαπής ή του εξωτερικού και η σχετική σύμβαση εκτελείται εκτός ελληνικής επικράτειας.

Από τη διατύπωση της διάταξης, προκύπτει ότι η εξαίρεση από την υποχρέωση έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου δεν συνδέεται με τον τόπο σύναψης της σύμβασης ή/και τον τόπο εγκατάστασης του οικονομικού φορέα ή/και τον τόπο πληρωμής. Επίσης, η διάταξη δεν συναρτά τη μη δεσμευτικότητα ανάλογα με το εάν η χώρα όπου εκτελείται η σύμβαση εμπíπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας (τρίτες χώρες, κράτη-μέλη και ΕΟΧ). Επομένως, συνάγεται ότι αφορά ακόμη και σε συμβάσεις που συνάπτονται στην Ελλάδα με ημεδαπούς οικονομικούς φορείς, αλλά εκτελούνται στο εξωτερικό.

Περαιτέρω, υφίσταται αναντιστοιχία μεταξύ του κατατεθέντος Σχεδίου τροπολογίας και της παρ. 29 (Διατάξεις αξιολογούμενης ρύθμισης) της έκθεσης συνεπειών ρύθμισης, καθόσον στην τελευταία η εξαίρεση φέρεται να καταλαμβάνει μόνο τους φορείς που δεν είναι υπόχρεοι, σύμφωνα με το

¹¹ Σε περίπτωση υπαγωγής μιας επιχείρησης στην υποχρεωτική ηλεκτρονική τιμολόγηση για τις B2G συναλλαγές, φέρεται να υφίσταται ταυτόχρονη υποχρέωση για έκδοση και διαβίβαση στην πλατφόρμα myDATA και των λοιπών τιμολογίων (B2B συναλλαγές) με τον ίδιο τρόπο, δηλαδή μέσω Πιστοποιημένων Παρόχων Ηλεκτρονικής Τιμολόγησης (Α.1138/2020).

εσωτερικό τους δίκαιο, για την έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου. Απεναντίας, στο κατατεθέν Σχέδιο τροπολογίας, προφανώς από παραδρομή, δεν υφίσταται τέτοιος περιορισμός της εξαίρεσης, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αμφιβολία ως προς το εάν «η προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 2 επιδιώκει την πλήρη, ουσιαστική και ακώλυτη εφαρμογή της υποχρεωτικότητας έκδοσης ηλεκτρονικού τιμολογίου στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων» (βλ. ΑΣΥΡ παρ. 2 και ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΙΙ της παρούσας).

Ομοίως, δεν προκύπτει ο δικαιολογητικός λόγος διαφοροποίησης των συναλλαγών από τις συμβάσεις.

Τα ανωτέρω ζητήματα είναι σκόπιμο να διευκρινιστούν, προς άρση παρερμηνειών που δύναται να οδηγήσουν σε παράβαση της αρχής της νομιμότητας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων στο πλαίσιο σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

Γ.2.2. Ως προς τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στις περ. (β) «*συναλλαγές, που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού*» και (γ) «*συναλλαγές, που ρυθμίζονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς συνθήκης ή διακρατικής συμφωνίας*», διαπιστώνονται τα εξής:

Καταρχάς δεν προκύπτει ο δικαιολογητικός λόγος αναφοράς στην εν λόγω διάταξη μόνο των «συναλλαγών», ενώ έχουν παραλειφθεί «οι συμβάσεις», σε αντίθεση με τη διάταξη της περ. α, όπου αναφέρονται αμφότερες. Επίσης, δεν προκύπτει ο λόγος διαφοροποίησης των δύο εννοιών (ο.π παρατήρηση επί της περ. α). Επομένως, κρίνεται σκόπιμη η σχετική διευκρίνιση προς άρση της δημιουργούμενης ασάφειας.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης (ο.π Ενότητα ΙΙΙ), επιδιώκεται η εξαίρεση από την υποχρεωτική έκδοση ηλεκτρονικού τιμολογίου συγκεκριμένων περιπτώσεων σύναψης και εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων και εν γένει συναλλαγών που ρυθμίζονται με ειδικούς διαγωνιστικούς και διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού, όπως είναι ο κανονισμός προμηθειών του NATO Support and Procurement Organization (NSPO), υποβοηθητικού οργάνου του διεθνή οργανισμού North Atlantic Treaty Organization (πρβλ. ΕΛΣ Κλ. Ζ' Πράξη 223/2019) και συναλλαγών που διέπονται από ειδικές διαδικασίες διεθνών συμβάσεων ή διακρατικών συμφωνιών.

Ωστόσο, δεν προκύπτει η αναγκαιότητα προσθήκης του συνόλου των εξαιρέσεων, στο μέτρο που ήδη υφίσταται σχετική εξαίρεση στην ισχύουσα νομοθεσία (βλ. α' εδάφιο του άρ. 1 «*Πεδίο εφαρμογής*» της οδηγίας 2014/55¹² όπως ενσωματώθηκε με το άρθρο 148 παρ. 2 του ν. 4601/2019). Εκτός εάν γίνει δεκτό ότι με την προσθήκη της φράσης «*κάθε κατηγορία δαπάνης*» στο άρθρο 158 του ν. 4972/2022, επιδιώκεται να υπαχθούν στο πεδίο της ηλεκτρονικής τιμολόγησης όλες οι συμβάσεις, ανεξαρτήτως εάν μέχρι τότε εξαιρούντο από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4601/2019, ερμηνεία η οποία δεν φέρεται να προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης.

Συγκεκριμένα, οι ήδη υφιστάμενες σχετικές εξαιρέσεις προβλέπονται από:

-το άρθρο 9 «*Δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται και διαγωνισμοί μελετών που διοργανώνονται δυνάμει διεθνών κανόνων (άρθρο 9 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)*» του ν. 4412/2016, σύμφωνα με το οποίο οι συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του, εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016.

¹² «*Άρθρο 1 Πεδίο εφαρμογής*

Η παρούσα οδηγία ισχύει για τα ηλεκτρονικά τιμολόγια που εκδίδονται κατά την εκτέλεση των συμβάσεων στις οποίες εφαρμόζονται οι οδηγίες 2009/81/ΕΚ, 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ ή 2014/25/ΕΕ.»

-το άρθρο 239 «Συμβάσεις που ανατίθενται και διαγωνισμοί μελετών που διοργανώνονται δυνάμει διεθνών κανόνων (άρθρο 20 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ)» του Βιβλίου ΙΙ του ν. 4412/2016,

-τις παρ. 4-7 του άρθρου 9 «Εξαιρέσεις οι οποίες εφαρμόζονται σε συμβάσεις παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς (άρθρο 10 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ)» του ν. 4413/2016, και

-το άρθρο 17 «Εξαιρέσεις» του ν. 3978/2011.

Επομένως, οι εξαιρέσεις του άρθρου 2 του Σχεδίου, χρήζουν διευκρίνισης ώστε να μην υφίστανται επικαλύψεις με αναφορά σε συμβάσεις που ήδη εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των νόμων 4412 και 4413/2016 και σε κάθε περίπτωση, εάν δεν υφίστανται επικαλύψεις, να αναφερθούν με σαφήνεια οι περιπτώσεις στις οποίες αφορούν.

Τέλος, επισημαίνεται ότι στο ισχύον σχετικό νομικό πλαίσιο υφίστανται και επιπλέον εξαιρέσεις από την υποχρέωση έκδοσης και αποδοχής ηλεκτρονικών τιμολογίων [βλ. άρθρο 2 της με αρ. 52445ΕΞ2023/04.04.2023 (Β'2385) ΚΥΑ], όπως αναφέρονται στην ΕΝΟΤΗΤΑ ΙV της παρούσας, όπου για λόγους αποφυγής κατακερματισμού του νομικού πλαισίου που τις διέπει, προτείνεται η ενοποίησή τους.

VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιτροπή, ασκούσα την κατά το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γα' του ν. 4412/2016 αρμοδιότητά της, εκδίδει την παρούσα Γνώμη της επί των ρυθμίσεων των άρθρων 148 και 151 σε Σχέδιο τροπολογίας/προσθήκης του Υπουργείου Οικονομικών, με την οποία τροποποιούνται τα άρθρα 148 (άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/55/ΕΕ) *Αντικείμενο - πεδίο εφαρμογής – εξαιρέσεις* και 151 *Υποβολή, παραλαβή και επεξεργασία ηλεκτρονικών τιμολογίων* 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)», σύμφωνα με τις προπαρατιθέμενες παρατηρήσεις, επισημάνσεις και νομοτεχνικές βελτιώσεις.*

Αθήνα, 19 Δεκεμβρίου 2023

Η Πρόεδρος

Ανδρονίκη Θεοτοκάτου