



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία: α) της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, για την προσβασιμότητα των ιστότοπων και των εφαρμογών για φορητές συσκευές των οργανισμών του δημόσιου τομέα και β) του άρθρου 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/2455 του Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 2017»

Ι. Γενικές Παρατηρήσεις

Α. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε σε κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, και Οικονομικών Υποθέσεων, αποτελείται από τρία Μέρη και δεκαεπτά άρθρα.

Το Μέρος Πρώτο (άρθρα 1-13) αφορά την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/2102 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, «για την προσβασιμότητα των ιστότοπων και των εφαρμογών για φορητές συσκευές των οργανισμών του δημόσιου τομέα», όπως αυτή αναλύεται σε «αντιληπτικότητα [perceivability], που σημαίνει ότι οι πληροφορίες και τα συστατικά στοιχεία διεπαφής με τον χρήστη πρέπει να μπορούν να παρουσιαστούν στους χρήστες με τρόπους που αυτοί να μπορούν να αντιληφθούν· χρηστικότητα [operability], που σημαίνει ότι τα συστατικά στοιχεία διεπαφής με τον χρήστη και η πλοήγηση θα πρέπει να είναι εύχρηστα· κατανοησιμότητα [understandability], που σημαίνει

2

ότι οι πληροφορίες και η λειτουργία της διεπαφής με τον χρήστη θα πρέπει να είναι κατανοητές και στιβαρότητα [robustness], που σημαίνει ότι το περιεχόμενο θα πρέπει να είναι αρκετά στιβαρό ώστε να μπορεί να ερμηνευθεί αξιόπιστα από ευρύ φάσμα πρακτόρων χρηστών, περιλαμβανομένων και υποστηρικτικών τεχνολογιών» (σκέψη 37 Προοιμίου Οδηγίας). Οι εν λόγω ρυθμίσεις απηχούν, όπως και αυτές του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων)», την ευρωπαϊκή στρατηγική της «Ενιαίας Ψηφιακής Αγοράς (Digital Single Market)» (Μάιος 2015).

Το εν λόγω Μέρος του νομοσχεδίου διαρθρώνεται σε πέντε Κεφάλαια που αναφέρονται, ιδίως, στο πεδίο εφαρμογής και στην ορολογία του νομοσχεδίου (Κεφάλαιο Α', άρθρα 2 και 3), στις απαιτήσεις της προσβασιμότητας δημόσιων ιστοτόπων και εφαρμογών για φορητές συσκευές, στο δυσανάλογο της επιβάρυνσης που συνεπάγονται οι προϋποθέσεις προσβασιμότητας και δικαιολογεί τη μη τήρησή τους (Κεφάλαιο Β', άρθρα 4, 5), στη «δήλωση προσβασιμότητας» που αναρτά σε προσβάσιμη μορφή κάθε δημόσιος οργανισμός και καταχωρίζεται στο συνιστώμενο «Μητρώο Δημόσιων Ιστοτόπων και Εφαρμογών (ΜΗ.Δ.ΙΣ.ΕΦ.)» (Κεφάλαιο Γ', άρθρα 7, 8), σε μηχανισμό «αναφορών, παρατηρήσεων και αναζήτησης πληροφοριών, προκειμένου κάθε χρήστης να παρεμβαίνει ενεργά στη διαδικασία συμμόρφωσης του οικείου ιστότοπου στις απαιτήσεις προσβασιμότητας και να αιτείται πληροφορίες» (Αιτιολογική Έκθεση επί του άρθρου 10 – Κεφάλαιο Δ'), στην επιμόρφωση του προσωπικού και την ευαισθητοποίηση του κοινού (άρθρο 11 του ιδίου Κεφαλαίου), καθώς και στη μέθοδο ελέγχου της τήρησης των απαιτήσεων της προσβασιμότητας, από τη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, και στην εφαρμογή των οικείων διατάξεων (Κεφάλαιο Ε', άρθρα 12, 13).

Με το Μέρος Δεύτερο (άρθρα 14-16) ενσωματώνονται στην ελληνική νομοθεσία οι ρυθμίσεις του άρθρου 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/2455 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2017, «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ και της Οδηγίας 2009/132/ΕΚ όσον αφορά ορισμένες υποχρεώσεις που απορρέουν από τον φόρο προστιθέμενης αξίας για παροχές υπηρεσιών και πωλήσεις αγαθών εξ αποστάσεως».

Συγκεκριμένως, με το άρθρο 14 ορίζεται ο σκοπός του Μέρους αυτού που είναι η ενσωμάτωση του άρθρου 1 της ανωτέρω Οδηγίας, διά του οποίου ε-

πέρχονται αλλαγές στο κοινό σύστημα του φόρου προστιθέμενης αξίας:

(α) Ως προς τον τόπο φορολόγησης των τηλεπικοινωνιακών, ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών ή ηλεκτρονικών υπηρεσιών οι οποίες παρέχονται από πολύ μικρές επιχειρήσεις σε μη υποκειμένους στον ΦΠΑ (λ.χ. ιδιώτες, μη υποκείμενα στον φόρο νομικά πρόσωπα) που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη-μέλη,

(β) Ως προς τη δυνατότητα χρησιμοποίησης του ειδικού καθεστώτος της «Μικρής Μονοαπευθυντικής Θυρίδας» του άρθρου 47β του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ν. 2859/2000, «Κώδικας ΦΠΑ») από τους υποκειμένους στον ΦΠΑ που δεν είναι εγκατεστημένοι στην Ένωση αλλά διαθέτουν αριθμό φορολογικού μητρώου ΦΠΑ σε κράτος-μέλος, και

(γ) Ως προς τους κανόνες που διέπουν την τιμολόγηση από υποκειμένους στον ΦΠΑ οι οποίοι χρησιμοποιούν τα ειδικά καθεστώτα παροχής των ανωτέρω υπηρεσιών προς μη υποκειμένους στον ΦΠΑ, δεδομένου ότι το κόστος συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις τιμολόγησης κάθε κράτους-μέλους θεωρείται αποτρεπτικό για τη δραστηριοποίηση των πολύ μικρών επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο 15 του νομοσχεδίου τροποποιούνται τα άρθρα 14 και 47β του Κώδικα ΦΠΑ, όπως έχει κυρωθεί με το άρθρο πρώτο του ν. 2859/2000, για την ενσωμάτωση των ρυθμίσεων των παραγράφων 1, 3 και 4 του άρθρου 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/2455, και με το άρθρο 16 προστίθεται νέα παράγραφος στο άρθρο 8 του ν. 4308/2014, για την ενσωμάτωση της παραγράφου 2 του άρθρου 1 της ανωτέρω Οδηγίας.

Τέλος, με το Μέρος Τρίτο (άρθρο 17) ορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος του νόμου.

Β. Όπως παγίως επισημαίνεται στις εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας [βλ. Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 19.11.2013 επί του Νομοσχεδίου «Προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2011 περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης (L 88/45/4.4.2011)», ν. 4213/2013], οι Οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών [βλ. άρθρο 288 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ) ΕΕ C 83 της 30.3.2010, σελ. 171-2]. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν εθνικά μέτρα μεταφοράς, διατηρώντας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την ελευθερία να επιλέξουν τον τρόπο μεταφοράς. Ωστόσο, η επιλογή των σχετικών μέσων είναι συνάρτηση του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία (βλ. Β. Σκουρή (ε-

πιμ.), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, σελ. 1507 επ.). Συμφώνως προς πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται μέσω κανόνων αναμφισβήτητης δεσμευτικότητας, με την απαιτούμενη εξειδίκευση, ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να πληρούται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου η οποία επιβάλλει, στην περίπτωση κατά την οποία μια οδηγία αποβλέπει στη γένεση δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, να μπορούν οι δικαιούχοι να έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους» [ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C427/07, σκέψη 55, με εκεί παραπεμπόμενη νομολογία ή, με άλλη διατύπωση, ΔΕΚ της 23.3.1995 C-365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σκέψη 9, συμφώνως προς την οποία, είναι «(...) απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων». Περαιτέρω, «(...) η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί, κατ' ανάγκη, τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και ειδική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, μπορεί δε να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο (...)» (ΔΕΕ της 16.7.2009, υπόθ. C-427/07, σκέψη 54, με παραπομπές σε σχετική νομολογία).

Γ. Κατά την πρώτη υπό μεταφορά στο εθνικό δίκαιο Οδηγία (ΕΕ) 2016/2102 (άρθρο 12), «Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ της αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία έως τις 23 Σεπτεμβρίου 2018».

Περαιτέρω, κατά τη δεύτερη Οδηγία (ΕΕ) 2017/2455 (άρθρο 4), «Τα κράτη μέλη θεσπίζουν και δημοσιεύουν, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2018, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς το άρθρο 1 της παρούσας οδηγίας».

Εν προκειμένω, κατ' άρθρο 17 του νομοσχεδίου, «Οι διατάξεις του Πρώτου Μέρους ισχύουν από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε επιμέρους διατάξεις του. 2. Οι διατάξεις του Δεύτερου Μέρους του παρόντος νόμου ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2019. Συναφώς παρατηρείται ότι, κατά τα σχετικά πρακτικά επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, «επί μη εμπρόθεσμης μεταφοράς διατάξεων Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, (...) η συμμόρφωση πρέπει να ανατρέχει στον χρόνο κατά τον οποίο οι διατάξεις της Οδηγίας έπρεπε να μεταφερθούν στο εσωτερικό δι-

και» (βλ. ΣτΕ ΠΕ 210/1998, 479/1998, 404/1999, 415/2001, 1/2002, 429/2002, 379/2003, 180/2004). [Βλ., σχετικώς, Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 7.11.2018 επί του Νομοσχεδίου «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/50/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014, σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών-μελών, με τη βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης» (L 128/1 της 30.4.2014) και άλλες διατάξεις», ν. 4575/2018].

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 15

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, η φράση «Τροποποίηση των άρθρων 14 και 47β του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας» του πρώτου εδαφίου πρέπει να αποτελέσει μέρος του τίτλου του εν λόγω άρθρου, και το πρώτο εδάφιο να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Στον Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2859/2000 (Α' 248), επέρχονται οι εξής τροποποιήσεις:».

2. Επί του άρθρου 16

Με την προτεινόμενη διάταξη προστίθεται νέα παράγραφος 1α στο άρθρο 8 του ν. 4308/2014, «Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα, συναφείς ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις», και ορίζεται ότι «Τιμολόγιο εκδίδουν, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, και οι οντότητες που είναι εγγεγραμμένες σε έ-να από τα ειδικά καθεστώτα των άρθρων 47β και 47γ του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας».

Παρατηρείται ότι από την προτεινόμενη διάταξη δεν καθίσταται σαφές εάν οι υποκείμενοι στον φόρο, οι οποίοι χρησιμοποιούν τα ειδικά καθεστώτα των άρθρων 47β και 47γ του Κώδικα ΦΠΑ, θα πρέπει, για τις συναλλαγές τους με ιδιώτες, να εκδίδουν αποκλειστικώς τιμολόγιο, κατά το άρθρο 8 του ν. 4308/2014, ή θα μπορούν να εκδίδουν και φορολογικά στοιχεία του άρθρου 12 του ν. 4308/2014 (αποδείξεις παροχής υπηρεσιών).

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, κατά την υπό ενσωμάτωση τροποποίηση του άρθρου 219α της Οδηγίας 2006/112/ΕΚ, «η τιμολόγηση διέπεται από (...) τους κανόνες που ισχύουν στο κράτος μέλος στο οποίο ο προμηθευτής που χρησιμοποιεί ένα από τα ειδικά καθεστώτα που αναφέρονται στον τίτλο XII κεφάλαιο 6 διαθέτει αριθμό φορολογικού μητρώου», χωρίς συγκεκριμένη αναφορά σε υποχρέωση έκδοσης τιμολογίου. Αυτό προκύπτει και από την

6

τρίτη αιτιολογική σκέψη της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας (ΕΕ) 2017/2455, η οποία αναφέρει, γενικώς, ότι «προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις, οι κανόνες σχετικά με την τιμολόγηση θα πρέπει να είναι εκείνοι που εφαρμόζονται στο κράτος μέλος εγγραφής του προμηθευτή που χρησιμοποιεί τα ειδικά καθεστώτα».

Αθήνα, 6 Φεβρουαρίου 2019

Οι εισηγητές
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών