

Αριθμός 4487

ΟΙ ΠΕΡΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΝΟΜΟΙ ΤΟΥ 2001 ΜΕΧΡΙ 2007
(Νόμοι 30(I) του 2001, 122(I) του 2001, 139(I) του 2002, 10(I) του 2003,
80(I) του 2003, 144(I) του 2004, 117(I) του 2005 και 9(I) του 2007)

Εμπειριστατωμένη Γνώμη δυνάμει του άρθρου 15

Ο Έφορος Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων (εφεξής καλούμενος ως ο «Έφορος»), ασκώντας τις εξουσίες που του παρέχονται δυνάμει του άρθρου 15 των περί Ελέγχου των Κρατικών Ενισχύσεων Νόμων του 2001 μέχρι 2007, (εφεξής καλουμένων ως ο «Νόμος»), εκδίδει την ακόλουθη εμπειριστατωμένη γνώμη.

Τίτλος: Οφειλές Κεντρικού Σφαγείου Κοφίνου προς το Κράτος.

1. Ιστορικό

Στις 16 Νοεμβρίου 2006 ο Έφορος Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων δέχτηκε γραπτή καταγγελία από το Σφαγείο CYPRA LTD (εφεξής η «Εταιρεία») μέσω των δικηγόρων του με την οποία καταγγέλλεται παραβίαση των περί Ελέγχου των Κρατικών Ενισχύσεων Νόμων. Συγκεκριμένα, ο Έφορος κλήθηκε να εξετάσει κατά πόσο ευσταθούν οι πληροφορίες που είχε η Εταιρεία αναφορικά με οικονομικές οφειλές από το Κεντρικό Σφαγείο Κοφίνου για κοινωνικές ασφαλίσεις, για φόρο εισοδήματος, για αποπληρωμή δανείου από τους Δανειστικούς Επιτρόπους και την παροχή παλαιών και νέων κυβερνητικών εγγυήσεων προς όφελος ιδιωτικών τραπεζών και κατά πόσο τα πιο πάνω αποτελούν μορφές κρατικών ενισχύσεων μη συμβατών με το κοινοτικό κερτημένο και το εθνικό δίκαιο για τις κρατικές ενισχύσεις.

Ως εκ τούτου, ο Έφορος εξετάζοντας τις πιο πάνω πρακτικές, οι οποίες περιέπεσαν στην αντίληψή του κατόπιν της πιο πάνω γραπτής καταγγελίας, ζήτησε με επιστολές του, με αριθμό φακέλου Ε.Ε.Κ.Ε. 25.06.001.143, 25.01.012 και ημερομηνία 23 και 28 Νοεμβρίου 2006, προς τις διάφορες κρατικές υπηρεσίες να πληροφορηθεί επακριβώς τις οφειλές του Σφαγείου Κοφίνου προς το Κράτος.

Με βάση τις απαντητικές επιστολές των εμπλεκόμενων κρατικών υπηρεσιών ο Έφορος διαπίστωσε ότι όσον αφορά τις κυβερνητικές εγγυήσεις αυτές είχαν παραχωρηθεί στο Σφαγείο Κοφίνου πριν από την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των Άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (εφεξής η «Συνθήκη ΕΚ») στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων¹, «η ενίσχυση χορηγείται όταν παρέχεται η εγγύηση και όχι όταν η εγγύηση καταπίπτει ή όταν πραγματοποιούνται οι πληρωμές σύμφωνα με τους όρους της εγγύησης». Συνεπώς αυτή καθ' εαυτή η ισχύς μιας κρατικής εγγύησης που έχει παραχωρηθεί προενταξιακά δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση για σκοπούς κοινοτικού δικαίου για τις κρατικές ενισχύσεις. Σημειώνεται επίσης ότι καμία νέα κρατική εγγύηση δεν έχει παραχωρηθεί έκτοτε προς το Σφαγείο Κοφίνου.

¹ ΕΕ C 71 της 11.3.2000, σ. 15.

Σχετικά με τις οφειλές του Σφαγείου Κοφίνου προς το Κράτος ο Έφορος διαπίστωσε ότι αυτές υφίστανται και ότι συνίστανται σε οφειλές προς το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων και το Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, που αφορούν περιόδους εντός του χρονικού διαστήματος από τον Ιανουάριο του 1997 μέχρι το Δεκέμβριο του 2003 (μετά την 1^η Ιανουαρίου 2004 οι τρέχουσες εισφορές καταβάλλονται κανονικά), και στην αποπληρωμή του κεφαλαίου και τόκων δανείου που χορηγήθηκε από τους Δανειστικούς Επιτρόπους με σχετική συμφωνία το 2001. Παρότι η εν λόγω συμφωνία ορίζει ότι η αποπληρωμή θα γινόταν σε 20 ίσες ετήσιες δόσεις, από την έκδοση του δανείου μέχρι σήμερα δεν έχει αποπληρωθεί κανένα μέρος του κεφαλαίου ούτε των τόκων.

2. Αξιολόγηση

Το Άρθρο 87, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ αναφέρει ότι οι ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η Συνθήκη ΕΚ ορίζει άλλως.

Το Σφαγείο Κοφίνου αποτελεί επιχείρηση του ευρύτερου τομέα της γεωργίας και ειδικότερα του τομέα της μεταποίησης γεωργικών προϊόντων. Στο κοινοτικό κεκτημένο των κρατικών ενισχύσεων λόγω της ύπαρξης της κοινής γεωργικής πολιτικής, της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη της Κοινότητας αλλά και των κανονισμών για την κοινή οργάνωση των αγορών και δεδομένου ότι η αγορά γεωργικών προϊόντων χαρακτηρίζεται από εντόνοτατες ενδοκοινοτικές συναλλαγές, κάθε ενίσχυση στο γεωργικό τομέα, οσοδήποτε μικρή, πρέπει να θεωρείται ότι έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει τις τιμές των προϊόντων και ως εκ τούτου να απειλήσει με νόθευση του ανταγωνισμού και να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών.

Αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής καλουμένου ως το «ΔΕΚ») ότι η έννοια της κρατικής ενίσχυσεως δεν περιλαμβάνει μόνο θετικές παροχές, όπως οι επιδοτήσεις ή τα δάνεια αλλά και κρατικές παρεμβάσεις οι οποίες, υπό διάφορες μορφές, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως και οι οποίες, χωρίς να αποτελούν επιδοτήσεις υπό τη στενή έννοια, είναι της ίδιας φύσεως και έχουν τα ίδια αποτελέσματα². Η ευνοϊκή, για τα δεδομένα της αγοράς, μεταχείριση από το κράτος των χρεών μιας επιχείρησης συγκαταλέγεται ανάμεσα στις μορφές κρατικής ενίσχυσης.

Για να κριθεί εάν το κράτος παρέχει κρατική ενίσχυση, θα πρέπει, σύμφωνα με το ΔΕΚ, να εφαρμοστεί το κριτήριο του «ιδιώτη πιστωτή». Να συγκριθεί, δηλαδή, η συμπεριφορά του κράτους με την υποτιθέμενη συμπεριφορά ενός, επί παραδείγματι, ιδιωτικού πιστωτικού ιδρύματος που βρίσκεται σε παρόμοια κατάσταση έναντι της εν λόγω επιχείρησης και που επιδιώκει να ανακτήσει τα οφειλόμενα σε αυτό ποσά³. Όταν η σύγκριση οδηγεί σε αρνητικά αποτελέσματα, αυτό σημαίνει ότι η επιχείρηση αποκτά αξιόλογο οικονομικό πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών της μέσω κρατικών πόρων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το ΔΕΚ έχει κρίνει, για παράδειγμα, ότι η ανοχή του κράτους στην καθυστέρηση

² Απόφαση ΔΕΚ της 15^{ης} Μαρτίου 1994 στην Υπόθεση C 387/92 (Banco Exterior de España), Συλλογή 1994.

³ βλ. ενδεικτικά: Απόφαση του Πρωτοδικείου της 11^{ης} Ιουλίου 2002 στην υπόθεση T-152/99 (HAMSA), Συλλογή της Νομολογίας 2002.

καταβολής διάφορων οφειλών, ή η ρύθμιση χρεών με τρόπο ανόμοιο με αυτόν που θα γινόταν από μια ιδιωτική τράπεζα στην ίδια περίπτωση, ισοδυναμούν με κρατικές ενισχύσεις⁴.

Τα πιο πάνω ασφαλώς αφορούν κάθε οφειλή, όπως τους φόρους ή τα δανειακά χρέη στα οποία το κράτος είτε δεν ακολουθεί τις διαδικασίες που προβλέπει η εκάστοτε νομοθεσία είτε δεν εφαρμόζει τις πρακτικές που ακολουθούνται από μία ιδιωτική επιχείρηση. Εάν το κράτος προχωρεί σε διακανονισμούς χρεών με τον οφειλέτη, τότε θα πρέπει να αποδεικνύει ότι ένας ιδιώτης πιστωτής θα προέβαινε σε παρόμοια ενέργεια και με τους ίδιους όρους έτσι ώστε να εισπράξει το μεγαλύτερο δυνατό μέρος των οφειλών το οποίο διαφορετικά δε θα εισέπραττε. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να κρίνεται εάν οι χειρισμοί του κράτους καταλήγουν στην εύνοια μιας επιχείρησης σε σύγκριση με την αντιμετώπιση που αυτή θα είχε υπό τις συνθήκες της αγοράς.

Είναι επίσης σημαντικό να σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία, οι τόκοι υπερημερίας που καταβάλλει μία επιχείρηση με μεγάλες ταμειακές δυσκολίες έναντι μεγάλων ευκολιών πληρωμής δεν μπορούν να εξαφανίσουν εντελώς το οικονομικό πλεονέκτημα που λαμβάνει εν λόγω επιχείρηση⁵.

Από τα περιστατικά της υπόθεσης των χρεών του Σφαγείου Κοφίνου συνάγεται ότι οι αρμόδιες κρατικές αρχές, με εξαίρεση το Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, είτε δεν έχουν λάβει καθόλου είτε δεν έχουν εξαντλήσει τα νομικά ή άλλα μέτρα που έχουν στη διάθεσή τους με σκοπό την είσπραξη των οφειλών, όπως λογικά θα έπραττε ένας ιδιώτης πιστωτής.

Όσον αφορά ειδικότερα την αποπληρωμή των δανειακών οφειλών προς τους Δανειστικούς Επιτρόπους, η ανοχή των τελευταίων στη μη καταβολή καμίας ετήσιας δόσης επί 5 σχεδόν έτη, παρά τα όσα διαλαμβάνει η συμφωνία δανείου, ισοδυναμεί ασφαλώς με κρατική ενίσχυση.

Εκτός αυτού τονίζεται ότι το άρθρο 4 της συμφωνίας δανείου προνοεί ότι: «*Η παρούσα συμφωνία επιβεβαιώνει ότι σε αντάλλαγμα του αναφερόμενου δανείου και για την καλύτερη εξασφάλιση της αποπληρωμής του, το Συμβούλιο ασκώντας τις εξουσίες που του παρέχονται από το σχετικό Νόμο βάσει του οποίου ιδρύθηκε, ενεχυριάζει προς όφελος των Δανειστικών Επιτρόπων τα τέλη και/ή δικαιώματα και/ή φόρους που είναι πληρωτέα προς αυτό μέχρι ποσού ίσου προς το ποσό του δανείου πλέον χρεωθέντες τόκους*». Από τα στοιχεία που έχουν κοινοποιηθεί στον Έφορο, το πιο πάνω άρθρο της συμφωνίας δεν έχει μέχρι στιγμής ενεργοποιηθεί.

Κατόπιν της ως άνω αξιολόγησης ο Έφορος, με επιστολή του με αριθμό φακέλου Ε.Ε.Κ.Ε. 25.06.001.143, 25.01.012 και ημερομηνία 19 Ιανουαρίου 2007, ζήτησε από όλες τις εμπλεκόμενες αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες να χρησιμοποιήσουν όλα τα νομικά ή άλλα μέσα που διαθέτουν με σκοπό την εξόφληση των οφειλόμενων ποσών τονίζοντας ότι η ιδιότητα του Σφαγείου Κοφίνου ως νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου δεν πρέπει να επηρεάζει την αντιμετώπιση των κρατικών υπηρεσιών. Συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού πρέπει να επικρατούν μεταξύ όλων των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στις ίδιες αγορές ασχέτως του νομικού καθεστώτος ή των ιδιοκτητών τους.

⁴ Απόφαση ΔΕΚ της 29^{ης} Ιουνίου 1999 στην Υπόθεση C-256/97 (DM Transport), Συλλογή της Νομολογίας 1999.

⁵ Απόφαση του Πρωτοδικείου Ε.Κ. της 21^{ης} Οκτωβρίου 2004 στην Υπόθεση T-36/99 (Lenzing AG), Συλλογή της Νομολογίας 2004.

Όσον αφορά τις δανειακές οφειλές προς τους Δανειστικούς Επιτρόπους, με επιστολή που απέστειλε ο Γενικός Λογιστής της Δημοκρατίας προς τον Υπουργό Οικονομικών, με ημερομηνία 7 Μαρτίου 2007 η οποία κοινοποιήθηκε στον Έφορο, ενημέρωσε ότι σε συνεδρία του Συμβουλίου των Δανειστικών Επιτρόπων που έγινε στις 24 Ιανουαρίου 2007 αποφασίστηκε όπως το θέμα παραπεμφθεί στο Υπουργείο Οικονομικών για ενημέρωση και παροχή έγκρισης προς το Συμβούλιο Δανειστικών Επιτρόπων για να προχωρήσει σε συγκεκριμένες ενέργειες διεκδίκησης των οφειλών. Έκτοτε το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχει προβεί σε οποιαδήποτε ενημέρωση προς τον Έφορο για το κατά πόσο έχει προχωρήσει σε οποιαδήποτε ενέργεια σχετικά με το χειρισμό του εν λόγω θέματος.

Σχετικά με τους οφειλόμενους φόρους, από την ημερομηνία αποστολής της επιστολής του Εφόρου το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων δεν έχει ενημερώσει τον Έφορο για τυχόν ενέργειες που ανέλαβε προς την κατεύθυνση της είσπραξης των χρεών.

Για το μέρος της υπόθεσης που τις αφορά, οι Υπηρεσίες Κοινωνικών Ασφαλίσεων ενημέρωσαν τον Έφορο με επιστολή τους με ημερομηνία 13 Δεκεμβρίου 2006 ότι οι οφειλόμενες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης έχουν ήδη επιδικαστεί αλλά δε δύνανται να λάβουν επιπρόσθετα νομικά μέτρα για τη διεκδίκηση των οφειλών αυτών με τη μορφή αίτησης διάλυσης του Σφαγείου Κοφίνου καθότι αυτό αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Ωστόσο εξ αυτού δεν αποδεικνύεται ότι συνολικά το κράτος δεν είχε τα μέσα για τη διεκδίκηση των επιδικασμένων οφειλών. Υπενθυμίζεται ότι με βάση το άρθρο 18 του περί Σφαγείων Νόμου του 2003 (Ν. 26(Ι)/2003), «τα δια δικαστικής δε αποφάσεως επιδικασθέντα τυχόν προς τα ενάγοντα χρηματικά ποσά καταβάλλονται από το Συμβούλιο από τον προϋπολογισμό του». Οι ετήσιοι προϋπολογισμοί των Συμβουλίων εγκρίνονται από τον Υπουργό Εσωτερικών με βάση το άρθρο 14 του πιο πάνω Νόμου. Εάν το κράτος είχε τη διάθεση να διεκδικήσει ή και να απαιτήσει τα οφειλόμενα σε αυτό ποσά, θα μπορούσε μέσω του Υπουργού Εσωτερικών να μην εγκρίνει τους ετήσιους προϋπολογισμούς του Σφαγείου Κοφίνου, εάν δεν προέβλεπαν δαπάνες για την αποπληρωμή των χρεών τόσο εκείνων που έχουν ήδη επιδικασθεί, όσο και των υπολοίπων.

Όσον αφορά τη θέση των Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων ότι δεν έχουν επιπλέον νομικά μέσα στη διάθεσή τους, πράγματι αυτό προκύπτει από το άρθρο 18 του περί Σφαγείων Νόμου του 2003 που ορίζει ότι:

«Η κινητή και ακίνητος ιδιοκτησία του Συμβουλίου δεν υπόκειται σε αναγκαστική εκτέλεση, κατάσχεση ή άλλη παρόμοια διαδικασία κατόπιν αγωγής κατά του Συμβουλίου ή της ιδιοκτησίας του...».

Η πιο πάνω νομική πρόνοια παρέχει στο Σφαγείο Κοφίνου μία ιδιόμορφη, υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού, προστασία, η οποία του επιτρέπει να εξακολουθεί να λειτουργεί αποστερώντας από τους πιστωτές του και τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες είσπραξης φόρων, κοινωνικών ασφαλίσεων κ.ά. το έσχατο και πλέον αποτελεσματικό μέσο διεκδίκησης των οφειλών. Εκτός αυτού, ανεξάρτητα από την αξία της κινητής ή ακίνητης περιουσίας ενός χρεώστη σε σχέση με τα οφειλόμενα ποσά, η κίνηση μίας τέτοιας διαδικασίας είναι από μόνη της σημαντικός μοχλός πίεσης προς την οφειλέτρια επιχείρηση διότι θέτει άμεσα σε κίνδυνο την ίδια τη λειτουργία της. Στην πραγματικότητα η πρόνοια αυτή ίσως να αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία της εν λόγω υπόθεσης, διότι παρείχε εκ των προτέρων στο Σφαγείο Κοφίνου μία ασφαλιστική δικλείδα για την ασυνέπιά του να τηρήσει

τις οικονομικές του υποχρεώσεις έναντι του κράτους. Η πρόνοια αυτή καθ'εαυτή εγείρει ζήτημα συμπληρωματικής κρατικής ενίσχυσης, η οποία όμως δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εμπειριστατωμένης γνώμης και θα εξεταστεί άμεσα από τον Έφορο. Αυτό ασφαλώς δε σημαίνει ότι οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες δεν είναι υποχρεωμένες να προβούν στα όποια νομικά ή άλλα μέσα είχαν στη διάθεσή τους με βάση το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο ή τις συμφωνίες δανείου για τα παραχωρηθέντα στο Σφαγείο δάνεια.

3. Εμπειριστατωμένη γνώμη

Το Υπουργείο Οικονομικών ενεργεί αντίθετα με τις διατάξεις του Νόμου καθότι η ανοχή που επέδειξε και συνεχίζει να επιδεικνύει ως προς την εξόφληση των χρεών του Σφαγείου Κοφίνου είναι συμπεριφορά που εμπειριέχει στοιχεία κρατικής ενίσχυσης καθώς δεν προσομοιάζει με αυτήν ενός ιδιωτικού πιστωτικού ιδρύματος που επιδιώκει να ανακτήσει τα οφειλόμενα σε αυτό ποσά.

Κατά συνέπεια το Υπουργείο Οικονομικών με την παράλειψή του να συμμορφωθεί με τις οδηγίες του Εφόρου για την είσπραξη των εν λόγω οφειλών προς το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων και τους Δανειστικούς Επιτρόπους το συντομότερο δυνατό χορηγεί κρατική ενίσχυση για την οποία δεν έχει λάβει έγκριση από τον Έφορο σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου.

Ως εκ τούτου ο Έφορος εκδίδει την παρούσα εμπειριστατωμένη γνώμη δυνάμει του άρθρου 15 του Νόμου και καθορίζει ότι η πιο πάνω παράλειψη/καθυστέρηση του Υπουργείου Οικονομικών να επιληφθεί άμεσα του θέματος συνιστά παράβαση του Νόμου η οποία πρέπει να αρθεί με την άμεση έναρξη των κατάλληλων νομικών διαδικασιών ή την ανάληψη άλλων πρωτοβουλιών οι οποίες θα έχουν ως αποτέλεσμα τον τερματισμό της στασιμότητας στην εξέλιξη της υπόθεσης. Ο Έφορος καθορίζει ότι τα αναγκαία αυτά μέτρα θα πρέπει να ληφθούν εντός δύο μηνών από την ημερομηνία παραλαβής της παρούσας.

Η παρούσα εμπειριστατωμένη γνώμη απευθύνεται στο Υπουργείο Οικονομικών.



(Χρίστος Ανδρέου)

Έφορος Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων

Λευκωσία 9 Ιουλίου 2007
Ε.Ε.Κ.Ε. 25.06.005 Εμπ.Γν. 1
Ε.Ε.Κ.Ε. 25.06.001.143