

ΑΡ. 3612ΑΡ. ΑΠΟΦΑΣΗΣ 78

Αριθμός 3672

Ο ΠΕΡΙ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΝΟΜΟΣ
(ΝΟΜΟΙ 30(Ι) ΚΑΙ 122(Ι) ΤΟΥ 2001)

Απόφαση δυνάμει του άρθρου 21

Ο Έφορος Δημοσίων Ενισχύσεων, ασκώντας τις εξουσίες που του παρέχονται δυνάμει του άρθρου 21 των περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων Νόμων του 2001, εκδίδει την ακόλουθη απόφαση:

Τίτλος: Αρχή Λιμένων Κύπρου - απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου και φόρο εισοδήματος

1. Διαδικασία:

Στις 29 Οκτωβρίου 2001 κοινοποιήθηκε από το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων, ως Αρμόδια Αρχή, στον Έφορο Δημοσίων Ενισχύσεων ατομική ενίσχυση, η οποία φέρει τον τίτλο "Αρχή Λιμένων Κύπρου - απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου και φόρο εισοδήματος". Η κοινοποίηση έγινε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 21 των περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων Νόμων του 2001 (εφεξής καλούμενων ως ο "Νόμος") και του περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων (Διαδικασία Κοινοποίησης) Διατάγματος του 2001. Η χορήγηση της συγκεκριμένης ατομικής ενίσχυσης είχε αρχίσει κατά την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του Νόμου και πρόκειται να συνεχιστεί για διάστημα μεγαλύτερο των δύο χρόνων. Ως εκ τούτου, η κοινοποιηθείσα ενίσχυση συνιστά, με βάση το άρθρο 21, αριστάμενη ενίσχυση, η οποία κοινοποιείται στον Έφορο.

2. Περιγραφή της κοινοποιηθείσας ατομικής ενίσχυσης:

- (α) Αρμόδια Αρχή υπεύθυνη για την εφαρμογή της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων·
- (β) ο στόχος της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι η ενίσχυση της Αρχής Λιμένων Κύπρου (εφεξής καλούμενης ως "Αρχή")·
- (γ) η ενίσχυση χορηγείται με τη μορφή απαλλαγής από το φόρο εισοδήματος που επιβάλλεται ή εισπράττεται με βάση τους περί Φορολογίας του Εισοδήματος Νόμους 1961 μέχρι 2001, καθώς και από τα τέλη χαρτοσήμου που καταβάλλονται με βάση τους περί Χαρτοσήμων Νόμους του 1963 μέχρι 1998·
- (δ) δικαιούχος της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι η Αρχή Λιμένων Κύπρου·
- (ε) η απαλλαγή από τη φορολογία εισοδήματος δεν εδράζεται νομικά σε οποιαδήποτε διάταξη των περί της Αρχής Λιμένων Κύπρου Νόμων, αλλά στη δομή, εξουσίες και λειτουργίες της Αρχής, οι οποίες κριθήκαν από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *The Republic of Cyprus v The Cyprus Ports Authority* (Έφεση αρ. 303, ημερ. 13 Νοεμβρίου 1984) ότι αποτελούν εξουσίες "...required and created by the Government and should be regarded as in consimili casu with servants of the Republic".

Ως προς την απαλλαγή από το τέλος χαρτοσήμου, η νομική βάση είναι το άρθρο 29 (β) των περί της Αρχής Λιμένων Κύπρου Νόμων του 1973 μέχρι 1997.

(στ) η κοινοποιηθείσα ενίσχυση έχει απεριόριστη διάρκεια.

(ζ) η απώλεια δημοσίων εσόδων εκτιμάται για το 2000 σε περίπου £ 0,04εκ.

2. Αξιολόγηση της ενίσχυσης που κοινοποιήθηκε:

(α) Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου, "δημόσια ενίσχυση" σημαίνει την οικονομική ενίσχυση που χορηγείται υπό οποιαδήποτε μορφή, άμεσα ή έμμεσα, από το Δημόσιο ή με πόρους του Δημοσίου και που νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής.

(β) Αρχικά εξετάστηκε κατά πόσο η Αρχή συνιστά επιχείρηση, δηλαδή φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ή σύνολο ή ένωση προσώπων με ή χωρίς νομική προσωπικότητα, που αναπτύσσει οικονομική δραστηριότητα.

Η Αρχή αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, το οποίο ιδρύθηκε και λειτουργεί με βάση τους περί της Αρχής Λιμένων Κύπρου Νόμους. Στο άρθρο 4(2) αναφέρεται ότι σκοπός της Αρχής είναι η διαχείριση και εκμετάλλευση των λιμένων στη Δημοκρατία και η ανάληψη και διαχείριση από αυτήν των υφιστάμενων λιμένων με όλα τα περιουσιακά στοιχεία και υποχρεώσεις τους. Το Λειτουργικό Συμβούλιο της Αρχής διορίζεται και παύεται από το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 5), ενώ κατά την ίδρυσή της η Αρχή στελεχωθηκε κυρίως από δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι κατείχαν κυβερνητικές θέσεις σχετικές με τις λειτουργίες της Αρχής. Παρά τις ευρείες αρμοδιότητες της Αρχής, η κεντρική Κυβέρνηση διατηρεί σημαντικές εξουσίες: ο Υπουργός Συγκοινωνιών και Έργων δύναται να απειθύνει προς την Αρχή οδηγίες ως προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων της για θέματα που επηρεάζουν το δημόσιο συμφέρον (άρθρο 14 (1)), ενώ το Υπουργικό Συμβούλιο διατηρεί την εξουσία να κλείνει ένα ή όλα τα λιμάνια για λόγους συμφέροντος της Δημοκρατίας ή εκπέτασης των διεθνών υποχρεώσεων της (άρθρο 15(1)). Τα έσοδα της Αρχής, αφού αφαιρεθούν τα έξοδα λειτουργίας, διατίθενται, μεταξύ άλλων, για τη βελτίωση και ανάπτυξη των λιμενικών διευκολύνσεων (άρθρο 20(1)). Από όλα τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Αρχή ιδρύθηκε ως όργανο του Κράτους (agency of the State) με σκοπό να ασκεί τα κυβερνητικά καθήκοντα που αφορούν τα λιμάνια.

Παρά τα ανωτέρω, ο χαρακτηρισμός ή όχι ενός οργανισμού, όπως η Αρχή, ως επιχείρησης, γίνεται ανεξάρτητα της νομικής του φύσης και του γεγονότος ότι το κράτος ενεργεί μέσω αυτού του οργανισμού. Το κρίσιμο ζήτημα που εγείρεται είναι αν το κράτος ενεργεί μέσω της Αρχής ασκώντας είτε αμιγώς δημόσια εξουσία ή οικονομικές δραστηριότητες εμπορικού χαρακτήρα που συνίστανται

στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά. Για να καταστεί δυνατή η διάκριση μεταξύ των δυο προαναφερθεισών περιπτώσεων είναι αναγκαίο να διερευνηθεί η φύση των δραστηριοτήτων της Αρχής.

Οι αρμοδιότητες της Αρχής, οι οποίες παρατίθενται στο άρθρο 10, είναι να παρέχει και διατηρεί ικανές λιμενικές υπηρεσίες και διευκολύνσεις, να ρυθμίζει τη χρήση των λιμένων, να παρέχει τις αναγκαίες υπηρεσίες πλοήγησης, να μεριμνά για τη χρήση και ανάπτυξη των λιμένων, να αναλαμβάνει οποιαδήποτε καθήκοντα της ανατίθενται από τους νόμους και να συμβουλεύει τον Υπουργό Συγκοινωνιών και Έργων για θέματα που αφορούν τους λιμένες.

Στο ίδιο άρθρο αναφέρονται οι εξουσίες της Αρχής, η οποία, μεταξύ άλλων, έχει εξουσία να αποκτά οποιαδήποτε κινητή ή ακίνητη περιουσία και επιχείρηση, εκτός της φώτωσης ή εκφόρτωσης σκαφών, να ασκεί εργασίες κατασκευαστή, επισκευαστή, διαλυτή σκαφών και μεταφορά επιβατών ή αγαθών, να παρέχει υπηρεσίες για την αγκυροβολία, ρυμούλκηση, πλοήγηση και τροφοδότηση σκαφών. Παράλληλα με αυτές τις εξουσίες η Αρχή φροντίζει για την προστασία ανθρώπινων ζωών ή περιουσίας, την οργάνωση της υπηρεσίας ασφαλείας για την τήρηση της τάξης και την πρόληψη της ρύπανσης των λιμένων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι δραστηριότητες της Αρχής είναι διττές. Αφ' ενός μεν λειτουργεί ως ο διαχειριστικός οργανισμός των κυπριακών λιμένων, ο οποίος έχει δημόσια αποστολή, σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο που τον διέπει, τη διοίκηση και διαχείριση των λιμενικών υποδομών (π.χ. ασφάλεια, προστασία του περιβάλλοντος) καθώς και το συντονισμό και έλεγχο των παρόχων λιμενεγατικών υπηρεσιών, αφετέρου δε είναι και πάροχος λιμενικών υπηρεσιών εμπορικής αξίας (π.χ. πλοήγηση και ρυμούλκηση).

Δραστηριότητες λοιπόν της Αρχής, όπως η πρόληψη της ρύπανσης, η τήρηση της τάξης και η προστασία της ανθρώπινης ζωής στους λιμένες, εμπíπτον στις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους και, λόγω της φύσεως, των αντικειμένων και των κανόνων στις οποίες υπάγονται, συνιστούν προνόμια δημόσιας εξουσίας με αποτέλεσμα να μην έχουν οικονομικό χαρακτήρα. Αντίθετα, δραστηριότητες της Αρχής, όπως η διακίνηση εμπορευμάτων, η πλοήγηση, η ρυμούλκηση, ο ελλιμενισμός και οι επιβατικές υπηρεσίες συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες, με αποτέλεσμα η Αρχή να συνιστά επιχείρηση και να πληροίται μια από τις προϋποθέσεις για την ύπαρξη δημόσιας ενίσχυσης.

Ως προς τις υπόλοιπες προϋποθέσεις και αυτές ικανοποιούνται αφού η κοινοποιηθείσα ενίσχυση—

(i) Χορηγείται άμεσα από το Δημόσιο. Η παρεχόμενη απαλλαγή από φόρο εισοδήματος και τέλη χαρτοσήμου σημαίνει παραίτηση του Δημοσίου από φόρους και τέλη που θα εισέπραττε κανονικά και άρα απώλεια δημοσίων εσόδων.

- (ii) συνιστά οικονομική ενίσχυση, αφού η απαλλαγή που παρέχεται στη δικαιούχο επιχείρηση σημαίνει ελάφρυνση από τις συνήθεις επιβαρύνσεις της, με αποτέλεσμα να έχει εξοικονόμηση πόρων. Η οικονομική αυτή ενίσχυση δε θα είχε ληφθεί υπό τις κανονικές συνθήκες της επιχειρηματικής δραστηριότητας της δικαιούχου·
- (iii) συνιστά ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής κι αυτό γιατί η απαλλαγή δε δίδεται γενικά σε όλες ανεξαιρέτως τις επιχειρήσεις, αλλά περιορίζεται σε έναν ειδικό κλάδο παραγωγής, και ειδικότερα σε μία από τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παροχή λιμενικών υπηρεσιών, δηλαδή την Αρχή, η φορολογική απαλλαγή που εισάγει η κοινοποιηθείσα ενίσχυση συνιστά μία εξίχνωση από την εφαρμογή του βασικού συντελεστή του φόρου εισοδήματος, η οποία δε δικαιολογείται από τη φύση ή τη λογική του φορολογικού συστήματος, αλλά παρέχει σφέλη μόνο σε μια επιχείρηση, άρα, το μέτρο είναι επιλεκτικό·
- (iv) τέλος, το κοινοποιηθέν πρόγραμμα νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, κι αυτό γιατί η οικονομική ενίσχυση που παρέχεται στην Αρχή μειώνει το κόστος των υπηρεσιών της, με αποτέλεσμα να θέτει τη δικαιούχο εταιρεία σε ευνοϊκότερη θέση από τις μη ενισχυόμενες ξένες εταιρείες που δραστηριοποιούνται στις διεθνείς αγορές παροχής λιμενικών υπηρεσιών και ειδικότερα στην περιοχή της Μεσογείου.

Στην Κύπρο υπάρχουν δύο λιμάνια (Λεμεσός, Λάρνακα) και δυο ειδικοί λιμενικοί σταθμοί (Βασιλικό, Μονή). Η κυπριακή αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών δεν έχει ανοίξει στον ανταγωνισμό. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η Αρχή αποτελεί τον οργανισμό διαχείρισης όλων των λιμένων και λιμενικών σταθμών στη Δημοκρατία, ενώ ταυτόχρονα είναι ο μοναδικός πάροχος ενός ευρέος φάσματος λιμενικών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις λιμενεργατικές υπηρεσίες που προσφέρονται από τους εγγεγραμμένους λιμενεργάτες.

Με βάση τον περί Λιμενεργατών Νόμο, οι λιμενεργατικές υπηρεσίες προσφέρονται από τους εγγεγραμμένους λιμενεργάτες, οι οποίοι σήμερα αριθμούν στο μεν λιμάνι της Λεμεσού 139 άτομα (123 στοιβαδούροι και 16 σημειωτές), στο δε λιμάνι της Λάρνακας 57 άτομα (51 στοιβαδούροι και 6 σημειωτές). Οι λιμενεργάτες είναι εγγεγραμμένοι στο Γραφείο Εργασίας και η απασχόλησή τους διέπεται από τις συλλογικές συμβάσεις που συννομολογούνται μεταξύ των εκπροσώπων τους και του Συνδέσμου Ναυτικών Πρακτόρων. Για τις εργασίες διακίνησης των φορτίων στο κρηπίδωμα και τις

αποθήκες απασχολούνται οι Αδειούχοι Λιμενικοί Αζθοφόροι, ενώ για τη μεταφορά των αποσκευών των επιβατών που διακινούνται μέσω του λιμανιού της Λεμεσού απασχολούνται Αδειούχοι Αποσκευοφορείς.

Στην κυπριακή αγορά λοιπόν δεν έχουν γίνει οι θεσμικές αλλαγές που απαιτούνται για την πρόσβαση στην αγορά και άλλων παρόχων λιμενικών υπηρεσιών με αποτέλεσμα να μην υφίσταται ανταγωνισμός.

Η χορήγηση ενισχύσεων όμως στην Αρχή νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό στην αγορά παροχής λιμενικών υπηρεσιών στη Μεσόγειο. Η αγορά της Μεσογείου αποτελεί μία από τις τρεις σημαντικές περιφέρειες του κλάδου παροχής λιμενικών υπηρεσιών στην Ευρώπη φτάνοντας το 1996 τη διακίνηση 700 εκ. τόνων εμπορευμάτων και 82 εκ. επιβατών. Χαρακτηριστικά στοιχεία της μεσογειακής αγοράς είναι η έλλειψη διαρθρωτικών αλλαγών και επενδύσεων, η πληθώρα λιμενικών διαφορετικού μεγέθους και ο οξύς ανταγωνισμός. Παρά τα διαρθρωτικά και λειτουργικά προβλήματα και την υστέρηση των Μεσογειακών λιμανιών έναντι των λιμανιών της Βόρειας Θάλασσας και του Ατλαντικού, παρατηρείται τα τελευταία χρόνια μία σταθερή αύξηση στη διακίνηση φορτίου και επιβατών, με αποτέλεσμα να εντείνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των λιμενικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην ευρύτερη περιοχή.

Η στρατηγική γεωγραφική θέση της Κύπρου, η σημαντική εμπορευματοκιβωτιοειδή κίνηση των κυπριακών λιμανιών, αλλά ιδιαίτερα η προσπάθεια καθιέρωσης του μεγαλύτερου κυπριακού λιμανιού, της Λεμεσού, ως ενός διεθνούς κέντρου διαμετακόμισης εμπορευματοκιβωτιών καταδεικνύει ότι η Αρχή είναι πραγματικά ή δυνητικά επιχείρηση η οποία ανταγωνίζεται με άλλες λιμενικές επιχειρήσεις της Ιταλίας, της Ελλάδας και της Αιγύπτου.

Τα έσοδα της Αρχής, σύμφωνα με τους εξελεγμένους λογαριασμούς για το έτος 2000, ανήλθαν σε £19 εκ. και προήλθαν κυρίως από λιμενικά δικαιώματα από πλοία, επιβάτες, εισαγωγές και εξαγωγές (£10 εκ.), από αποθηρευτικά δικαιώματα (£1 εκ.) και από άδειες και δικαιώματα (£2,1 εκ.). Τα συνολικά έξοδα για το ίδιο έτος ανήλθαν σε £12,5 εκ. και περιλαμβάνουν £6,5 εκ. για έξοδα εκμετάλλευσής, £1,7 εκ. για διοικητικά έξοδα και £3,3 εκ. για αποσβέσεις. Από το πλεόνασμα χρήσης που προέκυψε αφαιρέθηκαν £4 εκ. για τόκους και έξοδα μακροπρόθεσμων δανείων και £2 εκ. πρόβλεψη για ζημιές από συναλλαγματικές διαφορές για δάνεια σε ξένο συνάλλαγμα. Το καθαρό πλεόνασμα για το έτος 2000 ήταν £0,2 εκ.

σε σύγκριση με καθαρό έλλειμμα £4,9εκ. το 1999 και £1εκ. καθαρό πλεόνασμα για το έτος 1998.

Ως προς την εμπορευματική κίνηση, το 2000 διακινήθηκαν στα κυπριακά λιμάνια 5.289 πλοία συνολικής καθαρής χωρητικότητας 20,6 εκ. Κόρων. Οι βασικές κατηγορίες πλοίων που επισκέφθηκαν τα λιμάνια το 2000 ήταν, κατά σειρά συχνότητας επισκέψεων, επιβατηγά, συμβατικά, πλοία μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων και δεξαμενόπλοια. Να σημειωθεί εδώ ότι τα κυπριακά λιμάνια έχουν ναυτιλιακή σύνδεση με όλα τα σημαντικά λιμάνια της Μεσογείου (Πειραιάς, Μασσαλία, Γένοβα, Βαρκελώνη, Χάιφα).

Το 2000 τα λιμάνια Λεμεσού και Λάφνακας εξυπηρετήσαν από κοινού γύρω στο 50% της συνολικής θαλάσσιας εμπορευματικής κίνησης, δηλαδή περίπου 4,0 εκ. μετρικούς τόνους. Το υπόλοιπο 50% εξυπηρετήθηκε από ειδικούς λιμενικούς σταθμούς που διαθέτει η χώρα για το χειρισμό πετρελαιοειδών και το λιμάνι του Βασιλικού. Η διακίνηση εμπορευματοκιβωτίων στα λιμάνια Λάφνακας και Λεμεσού έφθασε τις 259.000 TEU's σε σύγκριση με 239.000 TEU's το 1999, σημειώνοντας αύξηση 8,4%. Σημαντική αύξηση 37,5% παρουσίασε η εμπορευματική κίνηση στο λιμάνι του Βασιλικού το 2000, φθάνοντας το 1,1 εκ. μετρικούς τόνους σε σχέση με 0,8 εκ. το 1999. Το λιμάνι του Βασιλικού είναι το κατ' εξοχήν βιομηχανικό λιμάνι της Κύπρου και χειρίζεται φορτία χύμα βιομηχανικής προέλευσης και γενικά οχληρά φορτία, όπως εξαγωγές τσιμέντου, κλίνκερ και γύψου καθώς και εισαγωγές καρβονίου, πετρελαίου και πρώτων υλών.

Η σημαντική επιβατική κίνηση στα κυπριακά λιμάνια τα έχουν καθιερώσει ως τα σημαντικότερα κέντρα κρουαζιέρων στην ανατολική Μεσόγειο. Το 2000 γύρω στα 50 διεθνή κρουαζιερόπλοια περιέλαβαν την Κύπρο στα προγράμματα των περιηγήσεών τους στη Μεσόγειο, δινεργώντας 284 επισκέψεις και διακινώντας γύρω στους 287.000 επιβάτες σε σχέση με 147.000 επιβάτες το 1999, καταγράφοντας αύξηση 95%.

Σε έναν κλάδο που χαρακτηρίζεται από έντονο ανταγωνισμό υπάρχει συχνά δυνατότητα φόρτωσης και εκφόρτωσης του φορτίου μεταξύ διάφορων λιμένων ανάλογα με τον τελικό προορισμό του. Οι ενισχύσεις που χορηγούνται στην Αρχή της επιτρέπουν να μειώνει το κόστος παροχής των υπηρεσιών της θέτοντας την σε ευνοϊκότερη θέση σε σχέση με τους πραγματικούς ή πιθανούς ανταγωνιστές της που παρέχουν λιμενικές υπηρεσίες στα άλλα λιμάνια της Μεσογείου.

(γ) Η κοινοποιηθείσα ενίσχυση δεν ανήκει σε κάποια από τις κατηγορίες ενισχύσεων που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του Νόμου σύμφωνα με το άρθρο 6 του Νόμου.

(δ) Λαμβανομένων υπόψη των πιο πάνω, εξετάστηκε περαιτέρω σε ποια κατηγορία ενισχύσεων, από τις κατηγορίες που προνοούν τα άρθρα 4, 5 και 5Α του Νόμου, ανήκει η κοινοποιηθείσα ενίσχυση.

Η κοινοποιηθείσα ενίσχυση δεν εμπίπτει στις κατηγορίες ενισχύσεων τις οποίες ο Έφορος οφείλει να εγκρίνει σύμφωνα με το άρθρο 4 του Νόμου.

Στη συνέχεια εξετάστηκε κατά πόσο η κοινοποιηθείσα ενίσχυση εμπίπτει στην κατηγορία των ενισχύσεων για εξαγωγές που, δυνάμει του άρθρου 5Α του Νόμου, ο Έφορος δεν εγκρίνει. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου, ενίσχυση για εξαγωγές σημαίνει δημόσια ενίσχυση, που συνδέεται άμεσα με τις εξαγόμενες ποσότητες, τη δημιουργία και λειτουργία δικτύου διανομής ή τις τρέχουσες δαπάνες εξαγωγικής δραστηριότητας. Επειδή η ενίσχυση αφορά την απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου και φόρο εισοδήματος που παρέχεται στην Αρχή, κρίθηκε ότι δεν αποτελεί ενίσχυση για εξαγωγές και επομένως δεν εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 5Α.

Περαιτέρω εξετάστηκε σε ποια από τις κατηγορίες ενισχύσεων του άρθρου 5 του Νόμου, που ο Έφορος δύναται να εγκρίνει, εμπίπτει η κοινοποιηθείσα ενίσχυση.

Αφού λήφθηκε υπόψη ο στόχος της ενίσχυσης, κρίθηκε ότι αυτή εμπίπτει στην κατηγορία των ενισχύσεων που δύνανται να εγκριθούν για να προωθήσουν την ανάπτυξη ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον.

Στη συνέχεια εξετάστηκε κατά πόσο οι συγκεκριμένοι όροι της ενίσχυσης διασφαλίζουν σε ικανοποιητικό βαθμό την πιθανή επίτευξη του στόχου που επιδιώκεται.

Η κοινοποιηθείσα ατομική ενίσχυση έχει τη μορφή μόνιμης απαλλαγής από την καταβολή φορολογίας εισοδήματος και τελών χαρτοσήμου χωρίς να υπάρχει οποιαδήποτε σύνδεση με την πραγματοποίηση επενδύσεων για την ανάπτυξη των κυπριακών λιμανιών. Επίσης, οι ενισχύσεις προς την Αρχή δε δίδονται στα πλαίσια ενός σχεδίου μεταρρυθμίσεων και αναδιάρθρωσης του λιμενικού κλάδου, κάτι που πιθανώς θα συνεπαγόταν την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων χωρίς να αλλοιώνονται οι όροι των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο στο κοινό συμφέρον κι αυτό γιατί στόχος της ενίσχυσης είναι η μόνιμη στήριξη της Αρχής και όχι η παροχή κινήτρων για τον εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών που θα είχαν συνολικό αντίκτυπο στην απόδοση των λιμένων.

Επίσης, η φορολογική απαλλαγή παρέχεται επί όλων των κερδών της Αρχής χωρίς να υπάρχει διάκριση μεταξύ των εσόδων της Αρχής από δραστηριότητες όπως η πρόληψη της ρύπανσης, η τήρηση της τάξης και η προστασία της ανθρώπινης ζωής στους λιμένες, που δεν έχουν οικονομικό χαρακτήρα και οικονομικές δραστηριότητες, όπως η διακίνηση εμπορευμάτων, η πλοήγηση, και οι επιβατικές υπηρεσίες.

Ενισχύσεις που καλύπτουν δαπάνες τέτοιας φύσεως, όπως η υπό εξέταση ενίσχυση, συνιστούν λειτουργικές ενισχύσεις, δηλαδή δημόσιες ενισχύσεις που

χορηγούνται χωρίς καμία άμεση υποχρέωση, σε σχέση με το επιλέξιμο κόστος, εκ μέρους της δικαιούχου επιχείρησης που να διασφαλίζει τη βελτίωση της κατάστασης της εν λόγω επιχείρησης, δηλαδή χωρίς να χρηματοδοτούν άμεσα επενδύσεις ή δημιουργία θέσεων εργασίας ή έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη. Η καταβολή από τη δικαιούχο επιχείρηση φόρου εισοδήματος και τελών χαρτοσήμου συνιστά λειτουργική δαπάνη, η οποία θα έπρεπε να επιβαρύνει τη δικαιούχο επιχείρηση.

Οι λειτουργικές ενισχύσεις ενδέχεται να εμπίπτουν στις κατηγορίες δημόσιων ενισχύσεων που ο Έφορος δύναται να εγκρίνει, δυνάμει του άρθρου 5 του Νόμου. Βασικές, όμως, προϋποθέσεις για να εγκριθούν ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 5 είναι οι ενισχύσεις αυτές να είναι κατάλληλες και απαραίτητες για την επίτευξη των σκοπών του άρθρου 5, δηλαδή να μην ξεπερνούν τα όρια του τι είναι κατάλληλο και αναγκαίο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών του συγκεκριμένου άρθρου. Ο μακροχρόνιος όμως χαρακτήρας των προτεινόμενων λειτουργικών ενισχύσεων σε συνδυασμό με τα βασικά στοιχεία τους, δηλαδή την έλλειψη άμεσης, σε σχέση με το επιλέξιμο κόστος, υποχρέωσης εκ μέρους του δικαιούχου και η αδυναμία της εκ των προτέρων επιμέτρησής τους τις καθιστά ακατάλληλες και δυσανάλογες για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται από το άρθρο 5.

Γι' αυτούς τους λόγους, κρίθηκε ότι λειτουργικές ενισχύσεις δύναται να εγκριθούν από τον Έφορο υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις, οι οποίες δε συντρέχουν στην υπό εξέταση ενίσχυση, και κατά κανόνα σε περιπτώσεις, οι οποίες αναφέρονται ρητά στους Κανονισμούς που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 5(2) του Νόμου και περιέχουν λεπτομερή κριτήρια για την έγκριση κατηγοριών δημόσιων ενισχύσεων που εμπίπτουν στους τομείς που καλύπτει το άρθρο 5.

Κατ' επέκταση, η φορολογική απαλλαγή που παρέχεται με την κοινοποιηθείσα ενίσχυση αποβλέπει στο να απαλλάξει την Αρχή από τις δαπάνες που θα έπρεπε η ίδια να εσωμασθεί στα πλαίσια της τρέχουσας διαχείρισης των συνήθων δραστηριοτήτων της. Το αποτέλεσμα είναι να νοθεύεται ο ανταγωνισμός μεταξύ της επωφελομένης επιχείρησης και των ξένων εταιρειών που δραστηριοποιούνται στις διεθνείς αγορές παροχής λιμενικών υπηρεσιών και να υπάρχει σαφής κίνδυνος αλλοίωσης των όρων των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον, χωρίς να καθίσταται δυνατή η επίτευξη ενός από τους στόχους που αναφέρονται στο άρθρο 5 του Νόμου (ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων).

Ενόψει των πιο πάνω, η κοινοποιηθείσα ενίσχυση δε δύναται να εγκριθεί ως έχει. Λαμβάνοντας, όμως, υπόψη ότι, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, οι δραστηριότητες της Αρχής διακρίνονται σε οικονομικού και μη οικονομικού χαρακτήρα, ο Έφορος θα μπορούσε να εγκρίνει την απαλλαγή από φορολογία εισοδήματος και τέλη χαρτοσήμου στις εξής περιπτώσεις:

- (α) Επί των κερδών που προκύπτουν από την άσκηση των μη οικονομικών δραστηριοτήτων ή τα τέλη χαρτοσήμου που προκύπτουν από αυτές, ή
- (β) όταν το ύψος της απαλλαγής από φορολογία εισοδήματος και τέλη χαρτοσήμου επί των κερδών που προκύπτουν από την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων δε θα υπερβαίνει τυχόν ζημιά (έσοδα μείον έξοδα) που προ-

κύπτει από την άσκηση μη οικονομικών δραστηριοτήτων και δημοσίων υπηρεσιών (έσοδα μείον έξοδα, στα οποία περιλαμβάνεται και μια λογική απόδοση επί των επενδύσεων για παροχή των υπηρεσιών αυτών).

Επίσης θα πρέπει—

- (i) Να υπάρχει σαφής και ακριβής ορισμός των μη οικονομικών δραστηριοτήτων και των δημοσίων υπηρεσιών που έχουν ανατεθεί στην Αρχή, και
- (ii) να εφαρμοστούν κανόνες διαφάνειας, έτσι ώστε η Αρχή να τηρεί χωριστούς λογαριασμούς για τις οικονομικές, μη οικονομικές και δημόσιες δραστηριότητες. Η τήρηση των λογαριασμών πρέπει να είναι σύμφωνη με την τρέχουσα εμπορική πρακτική και τις γενικώς αποδεκτές λογιστικές αρχές, ώστε να εξασφαλίζονται τα εξής:
 - (α) οι εσωτερικοί λογαριασμοί που αντιστοιχούν στις διάφορες δραστηριότητες είναι χωριστοί,
 - (β) όλες οι δαπάνες και τα έσοδα να καταλογίζονται ή κατανέμονται ορθά, με βάση αρχές αναλυτικής λογιστικής που εφαρμόζονται με συνέπεια και δικαιολογούνται αντικειμενικά,
 - (γ) έχουν ορισθεί σαφώς οι αρχές της αναλυτικής λογιστικής, με βάση τις οποίες τηρούνται οι χωριστοί λογαριασμοί, και
 - (δ) η έκθεση του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας να αναφέρει την ύπαρξη τυχόν χρηματοοικονομικών ροών μεταξύ των δραστηριοτήτων της Αρχής.

4. Απόφαση:

Για τους λόγους αυτούς—

Ο ΕΦΟΡΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ ΤΑ ΕΞΗΣ:

Α. Η κοινοποιηθείσα ατομική ενίσχυση με τίτλο "Αρχή Λιμένων Κύπρου— απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου και φόρο εισοδήματος" συνιστά δημόσια ενίσχυση, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου.

Η ενίσχυση αυτή εμπίπτει στις κατηγορίες δημόσιων ενισχύσεων που προνοεί το άρθρο 5 του Νόμου, η οποία όμως δεν εγκρίνεται ως έχει, για τους λόγους που αναφέρονται στο μέρος 3 πιο πάνω.

Ο Έφορος εκδίδει θετική απόφαση υπό τον όρο ότι η Αρμόδια Αρχή θα προβεί μέχρι τις 30.4.2003 σε όλες τις ακόλουθες τροποποιήσεις:

- (i) Απαλλαγή από φορολογία εισοδήματος και τέλη χαρτοσήμου θα χορηγείται στις εξής περιπτώσεις:
 - (α) επί των κερδών που προκύπτουν από την άσκηση των μη οικονομικών δραστηριοτήτων ή τα τέλη χαρτοσήμου που προκύπτουν από αυτές, ή
 - (β) όταν το ύψος της απαλλαγής από φορολογία εισοδήματος και τέλη χαρτοσήμου επί των κερδών που προκύπτουν από την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων δε θα υπερβαίνει τυχόν ζημιά (έσοδα μείον έξοδα) που προκύπτει από την άσκηση μη οικονομικών δραστηριοτήτων και δημοσίων υπηρεσιών (έσοδα μείον έξοδα,

στα οποία περιλαμβάνεται και μια λογική απόδοση επί των επενδύσεων για παροχή των υπηρεσιών αυτών).

Επίσης θα πρέπει—

- (ii) να υπάρχει σαφής και ακριβής ορισμός των μη οικονομικών δραστηριοτήτων και των δημοσίων υπηρεσιών που έχουν ανατεθεί στην Αρχή, και
- (iii) να εφαρμοστούν κανόνες διαφάνειας, έτσι ώστε η Αρχή να τηρεί χωριστούς λογαριασμούς για τις οικονομικές, μη οικονομικές και δημόσιες δραστηριότητες. Η τήρηση των λογαριασμών πρέπει να είναι σύμφωνη με την τρέχουσα εμπορική πρακτική και τις γενικώς αποδεκτές λογιστικές αρχές, ώστε να εξασφαλίζονται τα εξής:
 - (α) οι εσωτερικοί λογαριασμοί που αντιστοιχούν στις διάφορες δραστηριότητες είναι χωριστοί,
 - (β) όλες οι δαπάνες και τα έσοδα καταλογίζονται ή κατανέμονται ορθά, με βάση αρχές αναλυτικής λογιστικής που εφαρμόζονται με συνέπεια και δικαιολογούνται αντικειμενικά,
 - (γ) έχουν ορισθεί σαφώς οι αρχές της αναλυτικής λογιστικής, με βάση τις οποίες τηρούνται οι χωριστοί λογαριασμοί, και
 - (δ) η έκθεση του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας να αναφέρει την ύπαρξη τυχόν χρηματοοικονομικών ροών μεταξύ των δραστηριοτήτων της Αρχής.

Β. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Νόμου, η υφιστάμενη ατομική ενίσχυση μπορεί να συνεχισθεί με την παρούσα μορφή το αργότερο μέχρι τις 30.4.2003 οπότε και θα πρέπει είτε να τροποποιηθεί ως ανωτέρω είτε να καταργηθεί.

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Γμήμα Εσωτερικών Προσόδων.

Λευκωσία, 11 Ιουνίου 2002.

ΧΡ. ΑΝΔΡΕΟΥ,

Έφορος Δημοσίων Επιοχύσεων.

Ε.Δ.Ε. 25.06.002.78 (99.1.3.22.2.2.5)