

ΑΡ. 3671

ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΡ. 157

## Αριθμός 23

Ο ΠΕΡΙ ΕΛΕΓΧΟΥ  
ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΝΟΜΟΣ  
(ΝΟΜΟΙ 30(Ι) ΚΑΙ 122 (Ι) ΤΟΥ 2001 ΚΑΙ  
139(Ι) ΤΟΥ 2002)

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, εκδίδει την ακόλουθη απόφαση.

Τίτλος: Προστασία Εγχώριων Προϊόντων στις Δημόσιες Προσφορές.

## 1. Διαδικασία:

Στις 30 Οκτωβρίου 2001 κοινοποιήθηκε από το Γενικό Λογιστήριο, ως Αρμόδια Αρχή, στον Έφορο Δημοσίων Ενισχύσεων πρόγραμμα ενισχύσεων, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προστασία Εγχώριων Προϊόντων στις Δημόσιες Προσφορές». Η κοινοποίηση έγινε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 21 των περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων Νόμων (εφεξής καλουμένων ως ο «Νόμος») και του περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων (Διαδικασία Κοινοποίησης) Διατάγματος του 2001.

Το πρόγραμμα βρισκόταν σε ισχύ κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Νόμου (30.4.2001) και ως εκ τούτου με βάση το άρθρο 21 συνιστά υφιστάμενο πρόγραμμα το οποίο δεν προβλέπει ημερομηνία λήξης.

## 2. Περιγραφή του κοινοποιηθέντος προγράμματος ενισχύσεων:

- (α) Αρμόδια Αρχή υπεύθυνη για την εφαρμογή της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι το Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας.
- (β) ο στόχος της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι η προστασία των εγχώριων προϊόντων στις προσφορές του Δημοσίου.

- (γ) η ενίσχυση συνίσταται στην επιβολή στις αδα-σολόγητες τιμές προσφοράς των ξένων αγαθών και αυτών με κυπριακή προστιθέμενη αξία κάτω του 25% δασμού ή ποσοστού 20%, όποιο είναι το πιο ψηλό και όσον αφορά την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών στην επιβολή μέχρι και ποσοστού 5% επί των ειδών που καθορίζονται στα έγγραφα των προσφορών· το ποσοστό αυτό καθορίζεται κατά περίπτωση από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών·
- (δ) δικαιούχοι της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι κυπριακά φυσικά ή νομικά πρόσωπα που παράγουν, προσφέρουν, κατασκευάζουν, συναρμολογούν ή μεταποιούν, αγαθά, έργα ή υπηρεσίες στην Κύπρο·
- (ε) το πρόγραμμα βρίσκεται σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 1986 και δεν έχει ημερομηνία λήξεως·
- (στ) η απώλεια δημόσιων πόρων από την απαλλαγή δεν μπορεί να υπολογιστεί·
- (ζ) νομική βάση: Ο περί Προσφορών του Δημοσίου Νόμος όπως τροποποιήθηκε και οι δυνάμει αυτού εκδιδόμενοι Κανονισμοί·
- (η) σώρευση: Δεν παρέχεται δυνατότητα σώρευσης του ίδιου επιλέξιμου κόστους.

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 διά της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής.
- (β) Η κοινοποιηθείσα ενίσχυση κρίθηκε ότι συνιστά δημόσια ενίσχυση διότι ικανοποιεί σωρευτικά τις προϋποθέσεις του Νόμου—
  - (i) χορηγείται άμεσα από το Δημόσιο, διότι η κοινοποιηθείσα ενίσχυση χορηγείται από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών, το οποίο εγκαθιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 11 των περί Προσφορών του Δημοσίου Νόμων και αποτελείται από το Γενικό Λογιστή ή τον αντιπρόσωπό του (πρόεδρο), τους Γενικούς Διευθυντές (ή αντιπροσώπους) των Υπουργείων Οικονομικών και Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, και του Γραφείου Προγραμματισμού, το Διευθυντή του Τμήματος Κρατικών Αγορών και Προμηθειών ή τον αντιπρόσωπό του και τον προϊστάμενο ή τον αντιπρόσωπο του κατά περίπτωση ενδιαφερόμενου Υπουργείου, ανεξάρτητου γραφείου ή υπηρεσίας·
  - (ii) συνιστά οικονομικό όφελος προς τις επιχειρήσεις που παράγουν κυπριακά προϊόντα, αφού η επιβάρυνση στην τιμή προσφοράς των ξένων αγαθών καθώς επίσης και αυτών με κυπριακή προστιθέμενη αξία κάτω του 25% της συνολικής προστιθέμενης τους αξίας τις φέρει, για σκοπούς αξιολόγησης των προσφορών, σε ευνοϊκότερη ανταγωνιστική θέση. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις που παράγουν

κυπριακά προϊόντα με κυπριακή προστιθέμενη αξία πέραν του 25% και συμμετέχουν στις δημόσιες προσφορές δύνανται να έχουν αύξηση των πωλήσεών τους ή και των κερδών τους. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη αυξάνει τις δαπάνες του Δημοσίου μέχρι και 20% ή μέχρι και 5% ανάλογα με την περίπτωση. Έτσι το Δημόσιο αποκλίνει από τα πλαίσια της πάγιας οικονομικής πρακτικής που ακολουθούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις κατά την αξιολόγηση και κατακύρωση προσφορών, αφού κύριο μέλημα μιας ιδιωτικής επιχείρησης είναι η εξασφάλιση, με κάποια ποιοτικά κριτήρια, της χαμηλότερης τιμής ελαχιστοποιώντας έτσι τις δαπάνες της και όχι η προστασία των κυπριακών προϊόντων.

- (iii) συνιστά ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής σε βάρος τόσο των ξένων επιχειρήσεων όσο και των κυπριακών επιχειρήσεων που είτε εισάγουν ξένα προϊόντα είτε παράγουν τελικά προϊόντα αλλά με κυπριακή προστιθέμενη αξία κάτω του 25% της συνολικής προστιθέμενης τους αξίας.
  - (iv) τέλος, επειδή το κοινοποιηθέν πρόγραμμα για σκοπούς αξιολόγησης των προσφορών προνοεί την επιβολή, στις αδασμολόγητες τιμές προσφοράς των ξένων αγαθών και αυτών με κυπριακή προστιθέμενη αξία κάτω του 25%, δασμού ή ποσοστού 20% όποιο είναι πιο ψηλό και όσον αφορά την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών την επιβολή μέχρι και ποσοστού 5% επί των ειδών που καθορίζονται στα έγγραφα των προσφορών και επειδή η επιβολή των επιβαρύνσεων αυτών αποτελεί πλεονέκτημα προς τις δικαιούχους κυπριακές επιχειρήσεις, το μέτρο είναι σε θέση να νοθεύσει τόσο τον εγχώριο όσο και το διεθνή ανταγωνισμό στην αγορά της Κύπρου.
- (γ) Εφόσον από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η κοινοποιηθείσα ενίσχυση συνιστά δημόσια ενίσχυση σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου, εξετάστηκε κατά πόσο αυτή ανήκει στις κατηγορίες ενισχύσεων που δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του Νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Νόμου, για τις οποίες όμως απαιτείται κοινοποίηση.
- Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία ενισχύσεων που προνοεί το άρθρο 6 του Νόμου, δηλαδή τις δημόσιες ενισχύσεις προς τη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία, κρίθηκε ότι, στο βαθμό που άμεσοι ή έμμεσοι δικαιούχοι της ενίσχυσης είναι παραγωγοί γεωργικών, κτηνοτροφικών και αλιευτικών προϊόντων ή προϊόντων πρώτης μεταποίησης των ανωτέρω κλάδων παραγωγής, οι ενισχύσεις αυτές δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του Νόμου και άρα δεν απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Εφόρου.
- Η κοινοποιηθείσα ενίσχυση δεν ανήκει στη δεύτερη κατηγορία ενισχύσεων που προνοεί το άρθρο 6 του Νόμου, δηλαδή τις δημόσιες εν-

ισχύσεις προς τις επιχειρήσεις, που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα κατ' αποκλειστικότητα σε αλλοδαπούς. Δεν εμπίπτει, επίσης, σε κάποια από τις περιπτώσεις του άρθρου 4 του Νόμου (ενισχύσεις που ο Έφορος οφείλει να εγκρίνει).

- (δ) Περαιτέρω, ο Έφορος έκρινε ότι το κοινοποιηθέν πρόγραμμα δεν μπορεί να εγκριθεί δυνάμει του άρθρου 5 του Νόμου για τους ακόλουθους λόγους:
  - (i) Παρότι η Αρμόδια Αρχή αναφέρει ως στόχο της ενίσχυσης την προστασία των εγχώριων προϊόντων στις προσφορές του Δημοσίου, δεν επισημαίνει οποιεσδήποτε αδυναμίες ή προβλήματα τα οποία η ενίσχυση προορίζεται να αντιμετωπίσει. Ως εκ τούτου, καθίσταται αδύνατο να εξακριβωθεί η αναγκαιότητα της ενίσχυσης για την επίτευξη του στόχου που επιδιώκεται ούτε και μπορεί να δικαιολογηθεί η επιλεκτική επιβάρυνση των ξένων αγαθών με δασμό ή ποσοστό.
  - (ii) το οικονομικό όφελος που προκύπτει για τα κυπριακά φυσικά ή νομικά πρόσωπα από την εφαρμογή του κοινοποιηθέντος προγράμματος είναι εκ φύσεως αδύνατο να επιμετρηθεί. Επιπλέον, η Αρμόδια Αρχή αναφέρει ότι η απώλεια δημόσιων εσόδων που προκαλείται από την εφαρμογή της ενίσχυσης δεν μπορεί να εκτιμηθεί στο στάδιο αυτό. Η αδυναμία επιμέτρησης της ενίσχυσης δεν επιτρέπει τη διαπίστωση της τήρησης των αρχών της αναλογικότητας και αναγκαιότητας της ενίσχυσης σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο, οι οποίες πρέπει να διέπουν τις εγκεκριμένες από τον Έφορο ενισχύσεις. Συνεπώς, λόγω της έλλειψης στοιχείων για το οικονομικό όφελος που προκύπτει για τις δικαιούχους επιχειρήσεις, η πιθανή έγκριση της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης καθίσταται δυσχερέστερη, καθώς είναι αδύνατο να διαπιστωθεί η ανάλογη ποσοτική σχέση μεταξύ του κόστους της ενίσχυσης και του οφέλους που προκύπτει από αυτήν.

Υπογραμμίζεται ότι με βάση τις εξουσίες που παρέχονται στον Έφορο από τους περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων Νόμους, η αξιολόγηση περιορίστηκε αποκλειστικά στο να διαπιστωθεί η συμβατότητα του προγράμματος με τους περί Ελέγχου των Δημοσίων Ενισχύσεων Νόμους και τους δυνάμει αυτών εκδοθέντες Κανονισμούς. Έχει, όμως, διαπιστωθεί και επισημαίνεται στην Αρμόδια Αρχή ότι το εν λόγω πρόγραμμα περιέχει στοιχεία που αντιβαίνουν και σε κοινοτικό κεκτημένο, του οποίου δεν είναι υποχρεωτική η εφαρμογή πριν από την ένταξη και πιο συγκεκριμένα στα άρθρα 28 και 49 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα οποία θεσπίζουν τις Ελευθερίες που αφορούν την Κυκλοφορία των Εμπορευμάτων, και την Παροχή Υπηρεσιών, αντίστοιχα.

Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω μέτρο ευνοεί την αγορά εγχώριων προϊόντων σε βάρος των εισαγομένων με αποτέλεσμα να συνιστά μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος και να προσκρούει στην απαγόρευση του άρθρου 28 της Συνθήκης. Επίσης, η επιβάρυνση των

υπηρεσιών που παρέχουν ξένες επιχειρήσεις δυσχεραίνει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και αντίκειται και στο άρθρο 49 της Συνθήκης.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν τονίσει σε πολλές αποφάσεις τους ότι η εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης, που ρυθμίζουν τις δημόσιες ενισχύσεις, δεν πρέπει ποτέ να παράγει αποτέλεσμα αντίθετο με τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης, και ιδιαίτερα με τις θεμελιώδεις ελευθερίες στις οποίες εδράζεται το κοινοτικό οικοδόμημα. Επομένως, προγράμματα ή ατομικές ενισχύσεις, ορισμένοι όροι των οποίων είναι αντίθετοι με άλλες διατάξεις της Συνθήκης, δεν μπορούν να κηρυχθούν συμβιβάσιμα με την κοινή αγορά και άρα να εγκριθούν από την Επιτροπή.

#### 4. Απόφαση:

Για τους λόγους αυτούς

Ο ΕΦΟΡΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ ΤΑ ΕΞΗΣ:

- A. Το κοινοποιηθέν πρόγραμμα ενισχύσεων με τίτλο "Προστασία Εγχώριων Προϊόντων στις Δημόσιες Προσφορές" συνιστά δημόσια ενίσχυση σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου.

Η ενίσχυση αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Νόμου, δεν εμπίπτει στις διατάξεις του Νόμου στο μέρος της που δικαιούχοι είναι επιχειρήσεις της γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας και της πρώτης μεταποίησης των κλάδων αυτών και επιχειρήσεις που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα σε αλλοδαπούς και κτώνται το εισόδημά τους από πηγές εκτός της Δημοκρατίας και ως εκ τούτου δεν απαιτείται, για τις ενισχύσεις αυτές, με βάση το άρθρο 3 του Νόμου, έγκριση του Εφόρου.

Ως προς το υπόλοιπο μέρος του, το κοινοποιηθέν πρόγραμμα ενισχύσεων αντιβαίνει προς τις διατάξεις του Νόμου. Ως εκ τούτου, εκδίδεται αρνητική απόφαση. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Νόμου, το υφιστάμενο πρόγραμμα μπορεί να συνεχισθεί με την παρούσα μορφή το αργότερο μέχρι τις 30.4.2003 οπότε και θα πρέπει να καταργηθεί.

- B. Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας.

Λευκωσία, 13 Δεκεμβρίου 2002.

ΧΡ. ΑΝΔΡΕΟΥ,

Έφορος Δημοσίων Ενισχύσεων.

Ε.Δ.Ε. 25.06.002.157 (375.1.2.27.7.1.12)