

ΑΡ. 3637

ΑΠΟΦΑΣΗ ΑΡ. 130

Αριθμός 5399

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: Οργανισμοί Δημόσιας Ωφελείας - Απαλλαγή από το Φόρο Ακίνητης Ιδιοκτησίας κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Οικονομικών και απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.

1. Διαδικασία:

Στις 23 Οκτωβρίου 2001 κοινοποιήθηκε από το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων, ως Αρμόδια Αρχή, στον Έφορο Δημοσίων Ενισχύσεων πρόγραμμα ενισχύσεων το οποίο φέρει τον τίτλο «Οργανισμοί Δημόσιας Ωφελείας - Απαλλαγή από το Φόρο Ακίνητης Ιδιοκτησίας κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Οικονομικών και απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου». 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 Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων.
- (β) ο στόχος της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι η μη επιβολή ή είσπραξη φόρου επί ακίνητης ιδιοκτησίας, η οποία ανήκει σε δήμο ή οργανισμό δημόσιας ωφελείας, ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών και απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει για την κάθε περίπτωση η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.
- (γ) η ενίσχυση χορηγείται με τη μορφή απαλλαγής από το φόρο ακίνητης ιδιοκτησίας.
- (δ) δικαιούχοι της κοινοποιηθείσας ενίσχυσης είναι όλοι οι δήμοι και οργανισμοί δημόσιας ωφελείας.
- (ε) το πρόγραμμα βρίσκεται σε ισχύ από το 1980 και δεν έχει ημερομηνία λήξεως.
- (στ) οι απώλειες δημοσίων εσόδων δεν μπορούν να υπολογιστούν στο στάδιο αυτό.
- (ζ) νομική βάση: Ο περί Φορολογίας Ακινήτου Ιδιοκτησίας Νόμος, Άρθρο 18(δ)(vi) (Ν. 24/80) όπως τροποποιήθηκε.
- (η) προβλεπόμενοι δικαιούχοι: από 10 μέχρι 50.
- (θ) σώρευση: Δεν παρέχεται δυνατότητα σώρευσης επί του ίδιου επιλέξιμου κόστους.

3. Αξιολόγηση της ενίσχυσης που κοινοποιήθηκε:

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.

Εντά την αξιολόγηση του κοινοποιηθέντος προγράμματος, κρίθηκε σκόπιμο από τον Έφορο Δημοσίων Ενισχύσεων να αξιολογηθούν οι δικαιούχοι του προγράμματος ξεχωριστά:

- (α) Αξιολογώντας πρώτα την περίπτωση στην οποία δικαιούχοι είναι οι δήμοι, ο Έφορος έκρινε ότι, εάν οι δήμοι δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, δεν υφίσταται ζήτημα δημόσιας ενίσχυσης και αυτό γιατί δεν πληροίται μία από τις τέσσερις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 2 του Νόμου. Πιο συγκεκριμένα, δεν υφίσταται ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής και αυτό γιατί οι δήμοι δεν είναι επιχειρήσεις, αφού δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

Δραστηριότητες του Δήμου που εμπíπτουν μέσα στα πλαίσια της αποστολής που του έχει ανατεθεί ως όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρούνται ως δραστηριότητες οικονομικής φύσης. Ως τέτοια λογίζονται τα έργα υποδομής, τα οποία είναι απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου και την καλύτερη διαβίωση των δημοτών, όπως οι χώροι στέγασης του δημοτικού μεγάρου, η δημοτική βιβλιοθήκη και οι δημοτικοί κήποι.

Στην περίπτωση, όμως, άσκησης οικονομικής δραστηριότητας η απαλλαγή δε θα πρέπει να χορηγείται, αφού ο εν λόγω Δήμος ξεφεύγει από

τα πλαίσια της αποστολής που επιτελεί και ενεργεί ως επιχείρηση. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η μη επιβολή ή είσπραξη φόρου ακίνητης ιδιοκτησίας, την οποία ο Δήμος θα χρησιμοποιήσει για την κατασκευή γηπέδου γκολφ. Τονίζεται ότι η Αρχοδία Αρχή, σε αυτές τις περιπτώσεις, εάν επιθυμεί τη συνέχιση του προγράμματος, θα πρέπει κατά τη χορήγηση της απαλλαγής να εξετάζει κατά περίπτωση εάν ο σκοπός για τον οποίο παραχωρείται αφορά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.

- (β) Στη συνέχεια ο Έφορος, αξιολογώντας τους οργανισμούς δημόσιας ωφελείας, οι οποίοι τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τους δήμους, έκρινε ότι στις περιπτώσεις που οι οργανισμοί αυτοί δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα δεν υφίσταται δημόσια ενίσχυση.

Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, ο Έφορος έκρινε ότι η κοινοποιηθείσα ενίσχυση συνιστά δημόσια ενίσχυση, διότι ικανοποιεί σωρευτικά τις ακόλουθες προϋποθέσεις του Νόμου:

- (i) Χορηγείται άμεσα από το Δημόσιο. Η μη επιβολή ή είσπραξη φόρου ακίνητης ιδιοκτησίας σημαίνει παραίτηση του Δημοσίου από φόρους που θα εισέπραττε κανονικά και άρα απώλεια δημόσιων εσόδων.
- (ii) συνιστά οικονομική ενίσχυση διότι οι δικαιούχοι οργανισμοί δημόσιας ωφελείας απαλλάσσονται από φορολογία που κανονικά θα έπρεπε να καταβάλλουν στη Δημοκρατία. Η πιο πάνω ενίσχυση δε θα είχε παρασχεθεί υπό τις κανονικές συνθήκες της επιχειρηματικής δραστηριότητας των δικαιούχων επιχειρήσεων.
- (iii) συνιστά ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής, διότι η εξαίρεση από την καταβολή της προβλεπόμενης από το Νόμο φορολογίας επί της ακίνητης ιδιοκτησίας δεν εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις αλλά παρέχεται επιλεκτικά κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Οικονομικών και απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.

Σύμφωνα με το άρθρο 18(δ)(vi) των περί Φορολογίας Ακίνητης Ιδιοκτησίας Νόμων του 1980 μέχρι 1991, «Δεν επιβάλλεται ή εισπράττεται φόρος επί ... ακινήτου ιδιοκτησίας ... ανήκουσης εις ... οργανισμόν δημόσιας ωφελείας κατόπιν της επί τούτω εισηγήσεως του Υπουργού Οικονομικών και αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου και υπό τούτους όρους οίους ήθελε προβλέψει το Υπουργικόν Συμβούλιον εν τη Αποφάσει». Συνεπώς, η εν λόγω ενίσχυση συνιστά μία εξαίρεση από την εφαρμογή της φορολογίας ακίνητης ιδιοκτησίας, η οποία δε δικαιολογείται από τη φύση ή τη λογική του πιο πάνω νόμου και του ευρύτερου φορολογικού συστήματος, αλλά παρέχει οφέλη μόνο σε ορισμένες επιχειρήσεις, δηλαδή στους οργανισμούς δημόσιας ωφελείας, οι οποίοι απαλλάσσονται από την επιβολή φόρου ακίνη-

της ιδιοκτησίας, κατά την κρίση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργικού Συμβουλίου. Συνεπώς, το κίνητρο είναι επιλεκτικό.

Η διακριτική ευχέρεια που δίδεται από το νόμο στον Υπουργό Οικονομικών και το Υπουργικό Συμβούλιο να παρέχει με απόφασή του την ευνοϊκή εξαίρεση από την επιβολή φόρου ακίνητης ιδιοκτησίας ενισχύει τον επιλεκτικό χαρακτήρα του μέτρου, ιδίως εφόσον δεν προβλέπονται σαφή, διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια προσδιορισμού των οργανισμών δημόσιας ωφελείας, των οποίων η ακίνητη ιδιοκτησία τυγχάνει της εφαρμογής του πιο πάνω μέτρου.

- (iv) τέλος, το κοινοποιηθέν πρόγραμμα νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό στην κυπριακή αλλά και στις διεθνείς αγορές, κι αυτό γιατί η οικονομική ενίσχυση που παρέχεται στις δικαιούχους επιχειρήσεις τις θέτει σε πλεονεκτικότερη θέση σε σχέση με τις μη ενισχυόμενες κυπριακές και ξένες επιχειρήσεις.
- (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 ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις, που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα κατ' αποκλειστικότητα σε αλλοδαπούς και οι οποίες κτώνται το εισόδημά τους από πηγές εκτός της Δημοκρατίας.
- (δ) 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 δύναται να εγκριθούν για να προωθήσουν την ανάπτυξη ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η εξαίρεση από την καταβολή της προβλεπόμενης φορολογίας ακίνητης ιδιοκτησίας μειώνει τα έξοδα των οργανισμών δημόσιας ωφελείας με αποτέλεσμα, ως άμεσοι δικαιούχοι

της ενίσχυσης, να έχουν εξοικονόμηση πόρων. Οι ενισχύσεις αυτής της μορφής, οι οποίες απλώς μειώνουν τα χρηματοοικονομικά έξοδα των δικαιούχων επιχειρήσεων και χορηγούνται χωρίς καμία άμεση υποχρέωση, σε σχέση με το επιλέξιμο κόστος, εκ μέρους της δικαιούχου επιχείρησης ούτε χρηματοδοτούν άμεσα επενδύσεις ή δημιουργία θέσεων εργασίας ή έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη χαρακτηρίζονται ως λειτουργικές ενισχύσεις. Οι λειτουργικές ενισχύσεις κατ' αρχήν απαγορεύονται και δύνανται να εγκριθούν από τον Έφορο υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις και 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. Η κοινοποιηθείσα ενίσχυση, λόγω του αντικειμένου της, δεν εμπίπτει στις κατηγορίες των ενισχύσεων που η έγκρισή της δύναται να εξεταστεί με βάση τους πιο πάνω Κανονισμούς και συνεπώς δεν εγκρίνεται.

Επιπλέον, η διακριτική ευχέρεια που δίδεται από τους περί Φορολογίας Ακίνητης Ιδιοκτησίας Νόμους στον Υπουργό Οικονομικών και κυρίως στο Υπουργικό Συμβούλιο να παρέχει την ενίσχυση, όπως και να καθορίζει τους όρους με τους οποίους χορηγείται, αποτελεί ισχυρό λόγο απόρριψης του σχεδίου, διότι αφαιρεί από την κοινοποιηθείσα ενίσχυση το στοιχείο της πλήρους διαφάνειας στην εφαρμογή της, ιδίως όταν δεν προκαθορίζονται οποιεσδήποτε προϋποθέσεις ενεργοποίησης του συγκεκριμένου άρθρου ή οποιαδήποτε αντικειμενικά κριτήρια επιλογής των δικαιούχων.

Γενικότερα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι διοικητικές αποφάσεις, όπως οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, στο βαθμό που αποτελούν διαδικασίες που προορίζονται να δώσουν μια απλή ερμηνεία των κανόνων γενικής εφαρμογής δεν αποτελούν καταρχήν τεκμήριο για την ύπαρξη δημόσιας ενίσχυσης. Εφόσον, όμως, οι διοικητικές αποφάσεις αποκλίνουν, όπως στην προκειμένη περίπτωση, από τους κανόνες γενικής εφαρμογής με σκοπό να ευνοήσουν ορισμένες επιχειρήσεις, αυτές θεωρούνται μέτρα επιλεκτικού χαρακτήρα που στοιχειοθετούν την ύπαρξη μη συμβατής με το Νόμο δημόσιας ενίσχυσης.

Ενόψει των πιο πάνω, η κοινοποιηθείσα ενίσχυση εμπίπτει στις κατηγορίες ενισχύσεων που ο Έφορος δύναται να εγκρίνει δυνάμει του άρθρου 5 του Νόμου, η οποία, όμως, δεν εγκρίνεται διότι δεν είναι ούτε κατάλληλη αλλά ούτε και ανάλογη για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 5.

3. Απόφαση:

Για τους λόγους αυτούς,

Ο ΕΦΟΡΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ ΤΑ ΕΞΗΣ:

- A.(i) Το κοινοποιηθέν πρόγραμμα ενισχύσεων με τίτλο «Οργανισμοί Δημόσιας Ωφελείας - Απαλλαγή από το Φόρο Ακίνητης Ιδιοκτησίας κατόπιν εισήγησης του Υπουργού Οικονομικών και απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου» στο μέρος του που αφορά τους οργανισμούς δημόσιας ωφελείας 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 βαθμό που οι δικαιούχοι της ενίσχυσης δραστηριο-

ποιούνται στην παραγωγή γεωργικών, κτηνοτροφικών και αλιευτικών προϊόντων ή προϊόντων πρώτης μεταποίησης των ανωτέρω κλάδων παραγωγής.

Η ενίσχυση προς τους οργανισμούς δημόσιας ωφελείας εμπίπτει στις κατηγορίες δημόσιων ενισχύσεων που προνοεί το άρθρο 5 του Νόμου, τις οποίες ο Έφορος δύναται να εγκρίνει, η οποία όμως δεν εγκρίνεται διότι αντιβαίνει προς τις διατάξεις του Νόμου.

Ως εκ τούτου, εκδίδεται αρνητική απόφαση για το μέρος του προγράμματος που αφορά τους οργανισμούς δημόσιας ωφελείας εκτός στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι εν λόγω οργανισμοί δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Νόμου, η κοινοποιηθείσα ενίσχυση θα εξακολουθεί να ισχύει το αργότερο μέχρι τις 30.4.2003 οπότε θα πρέπει να καταργηθεί.

- (ii) Όσον αφορά τους δήμους δεν υφίσταται ζήτημα δημόσιας ενίσχυσης στις περιπτώσεις που οι δήμοι δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

- B. Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων.

Λευκωσία, 9 Σεπτεμβρίου 2002.

ΧΡ. ΑΝΔΡΕΟΥ,

Έφορος Δημοσίων Ενισχύσεων.

E.Δ.Ε.: 25.06.002.130 (85.1.2.26.2.1.12)