

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο ΤΟΜΕΑΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

- 1. Εισαγωγή**

- 2. Οι κρατικές ενισχύσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο**
 - 2.1 Η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων
 - 2.2 Επιτρεπόμενες κρατικές ενισχύσεις
 - 2.3 Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων και υποχρεώσεις των κρατών - μελών

- 3. Ενέργειες και διαπιστώσεις της ελεγκτικής ομάδας**
 - 3.1 Έκταση και αντικείμενο του ελέγχου
 - 3.2 Ελεγκτικές παρατηρήσεις
 - 3.2.1 Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
 - 3.2.2 Υπουργείο Εξωτερικών
 - 3.2.3 Θαλάσσιες μεταφορές – Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας
 - 3.2.4 Εναέριες μεταφορές
 - I. Γενικά*
 - II. Υπουργείο Μεταφορών*
 - III. Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας*
 - 3.2.5 Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

1.Εισαγωγή

1. Σύμφωνα με τα άρθρα 135 του π. δ. 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» και 248 παρ. 3 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (μετά τη νέα αρίθμηση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) και μετά από σχετική απόφαση της Επιτροπής Επαφών των Προέδρων των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που πραγματοποιήθηκε στο Δουβλίνο της Ιρλανδίας από 19 μέχρι 21 Οκτωβρίου 1999, για τη διενέργεια συντονισμένου ελέγχου στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 87 – 89 (πρώην άρθρα 92-94) της Συνθήκης Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τις εθνικές Διοικήσεις, ανατέθηκε, με την 10841/21-5-2000 πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στους δικαστικούς λειτουργούς Κωνσταντίνο Κωστόπουλο, Πάρεδρο, Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Δημήτριο Τσακανίκα και Ιωάννη Κάρκαλη, Εισηγητές, η διενέργεια ελέγχου και η επεξεργασία των διαχειριστικών πράξεων σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 87 – 89 της Συνθήκης Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον τομέα των μεταφορών.

2.Οι κρατικές ενισχύσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο

2.1 Η απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων

2. Σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 1 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής: Συνθήκη): «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή

απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των Κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα συνθήκη ορίζει άλλως». Με τη διάταξη αυτή τίθεται απαγορευτικός κανόνας χορήγησης κρατικών ενισχύσεων από τα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προς ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, εφόσον οι ενισχύσεις αυτές επηρεάζουν τις μεταξύ των Κρατών μελών συναλλαγές και δεν εμπίπτουν στις εξαιρέσεις που η ίδια η Συνθήκη προβλέπει.

3. Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης δεν περιχαρακώνεται εννοιολογικά από το προμνησθέν άρθρο της Συνθήκης. Ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 «για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ» οριοθετεί ως ενίσχυση «κάθε μέτρο το οποίο πληροί όλα τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 92 παρ. 1 της Συνθήκης». Τα κριτήρια αυτά αποτελούν συγχρόνως και προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου αυτού. Η ενίσχυση θα πρέπει να προέρχεται από το Κράτος ή τουλάχιστον από κρατικούς πόρους και να απευθύνεται σε ορισμένο κλάδο παραγωγής ή ορισμένη επιχείρηση, κατά τρόπο που να νοθεύει ή τουλάχιστον να απειλεί να νοθεύσει, τον ανταγωνισμό με την ευνοϊκή μεταχείριση του ενισχυόμενου κλάδου παραγωγής ή της ενισχυόμενης επιχείρησης. Η κρατική πηγή της ενίσχυσης, κατά τα ανωτέρω, συμπεριλαμβάνει το Κράτος, τους Ο.Τ.Α. καθώς και κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό, που ελέγχει το Κράτος (Βλ. ΔΕΚ υποθ. 290/83 «Επιτροπή κατά

Γαλλίας» της 30-1-1985 Συλλ. σελ. 445 επ. ΔΕΚ υποθ. C-305/89 «Alfa Romeo» 21-3-1991 Συλλ. σελ. 1603 επ.). Περαιτέρω, η έννοια της επιχείρησης πληρούται εφόσον προκύπτει άσκηση οργανωμένης οικονομικής δραστηριότητας (βλ. ΔΕΚ υποθ. «Mannesmann» 13-7-1962 Συλλ. σελ. 371 επ., ΔΕΚ «Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας» Συλλ. 1987 σελ.. 2599 επ., ΔΕΚ υποθ. C-244/94 της 16-11-1995 ΔιΔικ 1996 σελ. 1074 επ.). Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής: ΔΕΚ) έχει κρίνει ότι ως κρατική ενίσχυση νοείται κάθε πλεονέκτημα, το οποίο παρέχεται σε ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, μέσω μιας επέμβασης του ευρύτερου Δημόσιου τομέα που ενέχει ένα άμεσο ή έμμεσο κόστος για τον κρατικό προϋπολογισμό δίχως αντάλλαγμα για το Κράτος (βλ. ΔΕΚ υποθ. C-387/92 Baucó Exterior de Espana της 15-3-1994 Συλλ. Σελ. I-877, επίσης ΔΕΚ υποθ. C-241/94 Γαλλία κατά της Επιτροπής της 26-9-1996 Συλλ. σελ. 81 επ.). Ως κρατικές ενισχύσεις έχουν κριθεί οι απλές επιχορηγήσεις, οι κρατικές εγγυήσεις δανείων ή πιστώσεων, οι κάθε είδους φορολογικές απαλλαγές, τα ειδικά τραπεζικά επιτόκια ή οι επιδοτήσεις επιτοκίων, οι αναβολές ή μειώσεις εισπραξής φόρων ή κοινωνικών εισφορών, το ευνοϊκό κοστολόγιο παροχής ειδών ή υπηρεσιών από κρατικό φορέα, τα προτιμησιακά αναπροεξοφλητικά επιτόκια, οι χορηγήσεις bonus σε εργαζόμενους ενός τομέα της οικονομίας που αντιμετωπίζει οικονομικά προβλήματα, οι αντισταθμιστικές ενισχύσεις, οι κρατικές συμμετοχές στο κεφάλαιο επιχειρήσεων του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα και οι κεφαλαιοποιήσεις χρεών, οι πωλήσεις ακινήτων από δημόσιους φορείς με πολύ ευνοϊκούς όρους, η υλικοτεχνική και εμπορική υποστήριξη από

επιχείρηση που ελέγχεται έμμεσα ή άμεσα από το Κράτος ή από δημόσιο οργανισμό με χρηματοοικονομικούς όρους ευνοϊκότερους αυτών που θα μπορούσε να επιτύχει η δικαιούχος επιχείρηση συμβαλλόμενη με ανάλογο εμπορικό επενδυτή, οι ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων σε τιμές χαμηλότερες της πραγματικής αξίας της επιχείρησης ή συνδυαζόμενες με δωρεάν κρατικά ανταλλάγματα κ.ά.

1.2 Επιτρεπόμενες κρατικές ενισχύσεις

4. Κάθε κρατική ενίσχυση όμως, δεν στρεβλώνει υποχρεωτικά τους όρους του ανταγωνισμού. Αφενός υπάρχουν κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες βρίσκονται κάτω από κάποιο όριο, οπότε κρίνεται ότι δεν πλήττουν τον ανταγωνισμό, αφετέρου το ίδιο το προαναφερθέν άρθρο 87 της Συνθήκης, προβλέπει στην παράγραφο 2 αυτού περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες δεν συγκαταριθμούνται στην απαγορευτική επιταγή της διάταξης της παραγράφου 1. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για κρατικές ενισχύσεις χαμηλού ύψους (de minimis), των οποίων η επέμβαση στη λειτουργία των ανταγωνιστικών κανόνων της ελεύθερης αγοράς είναι αμελητέα. Οι ενισχύσεις αυτές, έχουν ήδη από το έτος 1992, εξαιρεθεί από την Επιτροπή από την εφαρμογή του άρθρου 87 παρ. 1 της Συνθήκης (βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής περί κοινοτικών κανόνων για τις ενισχύσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ΕΕΕΚ C 213/19-8-1992, καθώς και το άρθρο 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 994/98 του Συμβουλίου της 7^{ης} Μαΐου 1998 «για την εφαρμογή των άρθρων 92 και 93 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ορισμένες

κατηγορίες οριζόντιων ενισχύσεων). Στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για τις ρητές εξαιρέσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 92 της Συνθήκης, δηλαδή για «ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρος προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεων των προϊόντων», είτε για «ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα», είτε για «ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οι οποίες θίγονται από τη διαίρεση της Γερμανίας, κατά το μέτρο που είναι αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που προκαλούνται από τη διαίρεση αυτή».

5. Περαιτέρω, ορισμένες κατηγορίες ενισχύσεων δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Οι κατηγορίες αυτές αναφέρονται στην παρ. 3 του άρθρου 87 της Συνθήκης. Πρόκειται για απαγορευμένες, καταρχήν, κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες όμως συνιστούν, υπό τις ειδικές προϋποθέσεις που αναφέρονται στην παρ. 3, εξαιρετική απόκλιση από τον απαγορευτικό κανόνα. Τέτοιες μπορεί να είναι «ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης ορισμένων περιοχών, όπου το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθιστα χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση» (περ. α'), «ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας Κράτους μέλους» (περ. β'), «ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών

κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον» (περ. γ'), «ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και ανταγωνισμού στην Κοινότητα σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον» (περ. δ') καθώς και «άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής».

1.3 Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων και υποχρεώσεις των κρατών – μελών

6. Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 1 της Συνθήκης, «Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα Κράτη μέλη εξετάζει διαρκώς τα καθεστώτα ενισχύσεως που υφίστανται στα Κράτη ... Τους προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της κοινής αγοράς». Περαιτέρω, η παρ. 3 προβλέπει ότι «η Επιτροπή ενημερώνεται εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν τις ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. ... Το ενδιαφερόμενο Κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση». Με τις διατάξεις αυτές θεσπίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας, σε κοινοτικό επίπεδο, υπέρ της Επιτροπής να ελέγχει διαρκώς τα καθεστώτα χορήγησης κρατικών ενισχύσεων (παρ. 1), αλλά και να διενεργεί εκ των προτέρων έλεγχο στα σχέδια των Κρατών μελών που αποβλέπουν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν ήδη υφιστάμενες ενισχύσεις (παρ. 3). Τόσο ο διαρκής, κατασταλτικός έλεγχος της παρ. 1, όσο και ο προληπτικός έλεγχος της

παρ. 3, δύναται να καταλήξει στη διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 88, κατά την οποία προβλέπεται ότι η Επιτροπή τάσσει στους ενδιαφερομένους προθεσμία για να υποβάλλουν παρατηρήσεις για κάθε ενίσχυση που φέρεται να μη συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 87 ή ότι χορηγείται καταχρηστικώς. Μετά την ακρόαση των ενδιαφερομένων, η Επιτροπή λαμβάνει την απόφασή της επί του ζητήματος και, σε περίπτωση που κρίνει ότι η επίμαχη ενίσχυση δεν είναι συμβατή με τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά το κοινοτικό δίκαιο, αποφασίζει ότι το Κράτος που τη χορήγησε οφείλει να την καταργήσει ή να την τροποποιήσει εντός προθεσμίας που αυτή ορίζει. Αν το Κράτος δεν συμμορφωθεί με την απόφαση της Επιτροπής, τότε αυτή ή οποιοδήποτε άλλο ενδιαφερόμενο Κράτος δύναται να προσφύγει απευθείας στο ΔΕΚ, χωρίς να είναι υποχρεωμένο να ακολουθήσει τη διαδικασία των άρθρων 169 και 170 (ήδη άρθρα 226 και 227) της Συνθήκης (προηγούμενη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής πριν την άσκηση της προσφυγής). Αν το Κράτος μέλος προχωρήσει στη χορήγηση της παράνομης ενίσχυσης, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει κατ'αυτού διαταγή επιστροφής της ενίσχυσης από τους δικαιούχους της στο Κράτος που τη χορήγησε. Η ανάκτηση λαμβάνει χώρα σύμφωνα με διατάξεις του εθνικού δικαίου και η ενίσχυση προσαυξάνεται με τόκους υπερημερίας με βάση το εμπορικό επιτόκιο επί του ποσού της ενίσχυσης από την ημερομηνία χορήγησης αυτής. Σε περίπτωση που το Κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί ούτε με την απόφαση αυτή, η Επιτροπή δύναται να προσφύγει στο ΔΕΚ, ζητώντας τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων (βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής

αναφορικά με την επιστροφή ενισχύσεων που χορηγήθηκαν χωρίς την έγκρισή της σε ΕΕΕΚ C156/22-6-1995 καθώς και τις ΔΕΚ υποθ. 70/72 της 12-7-1973 Συλλ. σελ. 609 επ., ΔΕΚ υποθ. C-142/87 Βέλγιο κατά Επιτροπής (Tubemeuse) της 21-3-1990 Συλλ. σελ. I-959).

7. Η Επιτροπή, η οποία όπως προεκτέθηκε, έχει την αρμοδιότητα παρακολούθησης και ελέγχου της χορήγησης κρατικών ενισχύσεων σε προληπτικό και κατασταλτικό στάδιο, συλλειτουργεί με την εθνική Διοίκηση των Κρατών μελών, τόσο δυνάμει της ρητής ειδικής επιταγής του άρθρου 88 παρ. 1 της Συνθήκης, όσο και στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας του άρθρου 3B της Συνθήκης, στο μέτρο που τούτο επιτάσσει την απονομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων σε κοινοτικά όργανα κατά το μέρος που τα τελευταία είναι σε θέση να επιτύχουν αποτελεσματικά τους θεσπιζόμενους στόχους, τους οποίους δε δύνανται να υπηρετήσουν με την αυτή τουλάχιστον αποτελεσματικότητα τα εθνικά όργανα. Η αρμοδιότητα επομένως της Επιτροπής εξαντλείται στα όρια που περιχαρακώνει το άρθρο 88 παρ. 1, με συνακόλουθη συνέπεια την υποχρέωση των Κρατών μελών να θεσπίζουν σε εθνικό επίπεδο σύστημα καταγραφής των χορηγήσεων των κρατικών ενισχύσεων, προκειμένου να δύναται η Επιτροπή να ενημερωθεί από αυτά και να πραγματώσει με επάρκεια τον διενεργούμενο από αυτήν σε κοινοτικό επίπεδο έλεγχο (βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ υποθ. 120/73 Lorenz, ΔΕΚ υποθ. 40/85, ΔΕΚ υποθ. C-354/90 Saumon της 21-11-1991, Ανακοίνωση της Επιτροπής ΕΕΕΚ C-318/24-11-1983, επίσης Γ. Τσερκεζή, Υποχρέωση κοινοποίησης των σχεδίων για τη θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεων κατά το

άρθρο 92 παρ. 3 της Συνθ. ΕΟΚ, σχολ. Αρμ. 1996, σελ. 1550). Το τελευταίο λαμβάνει μείζονα σημασία, ενόψει του γεγονότος ότι η Επιτροπή έχει, δυνάμει του άρθρου 155 (ήδη άρθρο 211) της Συνθήκης, τη γενική αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα Κράτη μέλη, με αποτέλεσμα να αδυνατεί πλέον, λόγω του όγκου των επιλαμβανομένων υποθέσεων, να ανταπεξέλθει στο έργο της (βλ. Χ. Συνοδινό, Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1998, σελ. 70 επ.)

2. Ενέργειες και διαπιστώσεις της ελεγκτικής ομάδας

3.1 Έκταση και αντικείμενο του ελέγχου

8. Με βάση το ανωτέρω πλαίσιο και τους προεκτεθέντες συσχετισμούς, ο έλεγχος διενεργήθηκε από την ομάδα ελέγχου, σύμφωνα με την προμνησθείσα 10841/21-6-2000 πράξη ανάθεσης καθηκόντων του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, Εξωτερικών, Μεταφορών – Επικοινωνιών, Εμπορικής Ναυτιλίας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθώς και στην Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας και στην Ολυμπιακή Αεροπορία, κατά τα κατωτέρω αναλυτικά εκτιθέμενα, προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη και ο τρόπος λειτουργίας συστήματος καταγραφής και ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των μεταφορών κατά τα έτη 1997 – 1999.

3.2. Ελεγκτικές παρατηρήσεις

3.2.1. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

9. Ο έλεγχος άρχισε στις 15.11.2000 από τη Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, στις αρμοδιότητες της οποίας, σύμφωνα με το άρθρο 11 του Οργανισμού του Υπουργείου (π.δ. 178/2000 – φ. 165, Α'), εμπίπτει, μεταξύ άλλων, και «ο συντονισμός των φορέων κρατικών ενισχύσεων». Όπως από τις συζητήσεις με τους αρμόδιους υπαλλήλους προέκυψε, η εν λόγω Υπηρεσία (τότε Διεύθυνση Σχέσεων με τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες) είχε ήδη από το έτος 1998 αναλάβει, σε εκτέλεση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 88 παρ. 1 της Συνθήκης, τη σύνταξη και αποστολή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή – που, μέχρι τότε, ενημερωνόταν από ιδιωτική εταιρία συμβούλων – ετήσιων απολογιστικών εκθέσεων σχετικά με τα υφιστάμενα εθνικά καθεστώτα ενισχύσεων και τις χορηγηθείσες, στο πλαίσιό τους, επιμέρους ενισχύσεις. Η εμπειρία από την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής κατέδειξε γρήγορα ότι, προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση της Ελλάδας προς τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη υποχρεώσεις της και να αποφευχθεί η επανάληψη φαινομένων, όπως η πλημμελής επεξεργασία των αποστελλομένων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στοιχείων, που, κατά το παρελθόν, είχαν εκθέσει διεθνώς τη Χώρα, ήταν απαραίτητος ο συντονισμός των φορέων που χορηγούν ενισχύσεις. Για το σκοπό αυτό, με την 22137/ΔΙΟΕ 456/23.6.1999 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, συστάθηκε διυπουργική Ομάδα Εργασίας, με αντικείμενο την αλληλοενημέρωση των εμπλεκόμενων φορέων, την επεξεργασία των αναγκαίων στοιχείων και τη

διαμόρφωση των εθνικών θέσεων για τις σχετικές διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τη διεύθυνση των εργασιών της Ομάδας ανέλαβε ατύπως η Διεύθυνση Σχέσεων με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, επικουρούμενη, στο έργο της αυτό, από το Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων ΕΟΚ του ίδιου Υπουργείου.

10. Παρά τη δημιουργία, με τη σύσταση της προαναφερόμενης Ομάδας Εργασίας, ενός στοιχειώδους δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμοδίων Υπηρεσιών, τα αποτελέσματα από τη λειτουργία της δεν ήταν ιδιαίτερος ενθαρρυντικά. Χαρακτηριστική από την άποψη αυτή ήταν η αδυναμία της Υπηρεσίας να παράσχει στον έλεγχο στοιχεία τόσο σχετικά με τη διαχείριση των – εγκεκριμένων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή – ενισχύσεων για την αναδιάρθρωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, όσο και για τις ενισχύσεις που, ενδεχομένως, έχουν χορηγηθεί από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το επίπεδο συντονισμού των φορέων κρατικών ενισχύσεων δε φαίνεται να βελτιώθηκε ούτε μετά τη ρητή πλέον ανάθεση, με την προμνησθείσα διάταξη του άρθρου 11 του π.δ/τος 178/2000, της συναφούς αρμοδιότητας στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το οποίο, όπως κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε, δεν είχε ακόμη προβεί στην αποστολή στους εν λόγω φορείς κατευθυντήριων οδηγιών σχετικά με την εφαρμογή των οικείων διατάξεων της Συνθήκης (όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δ.Ε.Κ.), με αποτέλεσμα η ενημέρωση και η γένει ευαισθητοποίησή τους να παραμένουν ανεπαρκείς.

11. Κατά την εκτίμηση των δικαστικών λειτουργιών που διενήργησαν τον έλεγχο, την οποία συμμερίζεται και η Υπηρεσία, οι δυσλειτουργίες αυτές, που θέτουν σε αμφισβήτηση την αξιοπιστία του υπό εξέταση διοικητικού συστήματος στο σύνολό του, οφείλονται στην παντελή έλλειψη ειδικών διατάξεων, οι οποίες, καθορίζοντας συγκεκριμένες υποχρεώσεις σε βάρος των φορέων που χορηγούν ενισχύσεις, θα καθιστούσαν ευχερή την αποτελεσματική διεκπεραίωση της συντονιστικής αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Με τα δεδομένα αυτά, οι πρωτοβουλίες που, όπως οι αρμόδιοι υπηρεσιακοί παράγοντες διαβεβαίωσαν, επρόκειτο να αναλάβει η Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συμπλήρωση του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου, με τη σύσταση στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας μονάδας με αποκλειστικό αντικείμενο την παρακολούθηση των κρατικών ενισχύσεων και τη θεσμοθέτηση διαδικασίας προεξέτασης των οικείων σχεδίων πριν τη γνωστοποίησή τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κινούνται πράγματι προς τη σωστή κατεύθυνση. Επισημαίνεται, όμως, ότι, κατά το χρόνο διενέργειας του ελέγχου, οι πρωτοβουλίες αυτές είχαν περιορισθεί στην ενημέρωση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου και, ως εκ τούτου, απείχαν πολύ από την υλοποίησή τους. Όπως μας γνώρισε ήδη το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας έχει ανατεθεί στο Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου η μελέτη των θεμάτων που άπτονται των κρατικών ενισχύσεων.

3.2.2. Υπουργείο Εξωτερικών

12. Στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Εξωτερικών, σύμφωνα με τον Οργανισμό του (ν. 2594/1998 – φ. 62, Α'), περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων,

«η εκπροσώπηση της Χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επεξεργασία της πολιτικής για τη θεσμική εξέλιξη της Ένωσης και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σε συνεργασία με άλλα Υπουργεία και φορείς» και, περαιτέρω, «ο συντονισμός των Υπουργείων και φορέων στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της ευρωπαϊκής και της εν γένει εξωτερικής πολιτικής της Χώρας» (άρθρο 2). Στον ίδιο Οργανισμό ορίζεται επίσης ότι «για την εξασφάλιση της ενιαίας έκφρασης της εξωτερικής πολιτικής της Χώρας : α. Τα Υπουργεία, οι Κρατικές Υπηρεσίες και οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ενημερώνουν το Υπουργείο Εξωτερικών για όλα τα θέματα αρμοδιότητάς του, που έχουν σχέση με την εξωτερική πολιτική της Χώρας και τις διεθνείς ή διμερείς σχέσεις της β.. Το Υπουργείο Εξωτερικών συντονίζει τις ενέργειες όλων των Υπουργείων και Κρατικών Υπηρεσιών, που αναφέρονται στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και δίνει τις κατάλληλες κατευθύνσεις» (άρθρο 6 παρ. 1), προβλέπεται δε η λειτουργία Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας (Ε.Ν.Υ.), στελεχωμένης με το κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό, σκοπός της οποίας είναι «η νομική στήριξη της δράσης του Υπουργείου Εξωτερικών σε ζητήματα διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, η παροχή γνωμοδοτήσεων, η εκπροσώπηση του Υπουργείου στο εξωτερικό επί νομικών και δικαστικών θεμάτων, καθώς και η διεκπεραίωση συμβατικών ζητημάτων» (άρθρο 15 παρ. 2). Ειδικότερα ζητήματα κατανομής των αρμοδιοτήτων αυτών ρυθμίζονται με το π.δ. 230/1998 (φ. 177, Α'), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του ως άνω Οργανισμού και σύμφωνα με το οποίο, η μεν Γ' Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης του Υπουργείου είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για το

συντονισμό της συνεργασίας με τα άλλα συναρμόδια Υπουργεία, Υπηρεσίες και Οργανισμούς στον τομέα των ευρωπαϊκών θεμάτων, για τη χάραξη της ακολουθητέας τακτικής κατά τις συνεννοήσεις, διαπραγματεύσεις ή επαφές με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, γενικά, για τους χειρισμούς σε θέματα που άπτονται της τήρησης της Συνθήκης (άρθρο 25), το δε Τμήμα Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου της Ε.Ν.Υ. είναι υπεύθυνο για την αντιμετώπιση των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν από την εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου στην Ελλάδα και για το χειρισμό των νομικών διαφορών μεταξύ Ελλάδος και Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώπιον των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων (άρθρο 56). Καθίσταται, επομένως, προφανές ότι ο νομοθέτης επεφύλαξε υπέρ του Υπουργείου Εξωτερικών, στο οποίο, άλλωστε, υπάγεται οργανωτικά και η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (Μ.Ε.Α.) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κεντρικό ρόλο, όσον αφορά το συντονισμό των ενεργειών των επιμέρους εθνικών αρχών προς το σκοπό της συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή της Χώρας στην Ένωση, μερίμνησε δε για την οργάνωση και στελέχωσή του κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη, στο μέτρο του δυνατού, εκπλήρωση της αποστολής του αυτής.

13. Από τις συζητήσεις με τους αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες που διεξήχθησαν τόσο στην έδρα της Μ.Ε.Α., στις 22.11.2000, όσο και στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, στις 30.4.2001, ο έλεγχος κατέληξε στη διαπίστωση ότι, παρά την, κατά τα προεκτεθέντα, θεσμική κατοχύρωση της συντονιστικής τους αρμοδιότητας, οι Υπηρεσίες του Υπουργείου αυτού, τουλάχιστον όσον αφορά τις υποθέσεις κρατικών

ενισχύσεων, περιορίσθηκαν στη διακίνηση της σχετικής αλληλογραφίας μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των αρμοδίων εθνικών αρχών, χωρίς να λάβουν ενεργώς μέρος στο χειρισμό τους. Ενδεικτικώς αναφέρεται και πάλι η υπόθεση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, για την οποία ουδέποτε ζητήθηκε από το Υπουργείο Μεταφορών η ουσιαστική συνδρομή του Υπουργείου Εξωτερικών, μολονότι το τελευταίο θα έφερε το βάρος της δικαστικής εκπροσώπησης της Χώρας σε περίπτωση παραπομπής της στο Δ.Ε.Κ., που επανειλημμένως απειλήθηκε κατά την εξέλιξη της υπόθεσης αυτής. Χαρακτηριστική είναι, επίσης, η μη συμμετοχή εκπροσώπων του Υπουργείου Εξωτερικών στη διυπουργική Ομάδα Εργασίας, που, όπως ήδη αναφέρθηκε, συγκροτήθηκε από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας για το συντονισμό των φορέων που χορηγούν ενισχύσεις και, γενικά, η έλλειψη ενημέρωσης για τις σχετικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου αυτού. Και ναι μεν, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας είναι η καθ' ύλη αρμόδια για τον εν λόγω συντονισμό εθνική αρχή, πλην όμως, κατά τη γνώμη των δικαστικών λειτουργών που διενήργησαν τον έλεγχο, η ενεργός συμμετοχή των οικείων Υπηρεσιών του Υπουργείου Εξωτερικών, θα μπορούσε, λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτουν, να συμβάλει θετικά στην αποτελεσματική λειτουργία του υπό εξέταση διοικητικού συστήματος.

3.2.3. Θαλάσσιες Μεταφορές – Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας

14. Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3577/1992 του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 364/7), η πρόσβαση στην αγορά των θαλάσσιων μεταφορών στο

εσωτερικό των κρατών μελών (Θαλάσσιες ενδομεταφορές – «καμποτάζ») είναι, από 1^{ης} Ιανουαρίου 1993, ελεύθερη για όλους τους πλοιοκτήτες της Κοινότητας, των οποίων τα σκάφη είναι νηολογημένα σε οποιοδήποτε κράτος μέλος και φέρουν τη σημαία του, υπό τον όρο, βεβαίως, ότι τα σκάφη αυτά πληρούν όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση ενδομεταφορών στο κράτος μέλος νηολόγησης. Από την εφαρμογή, όμως, του Κανονισμού αυτού έχει, προσωρινά και μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2004, εξαιρεθεί η Ελλάδα. Ως εκ τούτου, ζήτημα κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών δεν τίθεται επί του παρόντος. Μετά τη διενέργεια του ελέγχου δημοσιεύθηκε ο ν. 2932/2001 (Φ.Ε.Κ. Α',145) με τον οποίο η αγορά των θαλασσίων ενδομεταφορών απελευθερώνεται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3577/1992 από 1^{ης} Νοεμβρίου 2002.

15. Προκειμένου να διαπιστώσουν το βαθμό προετοιμασίας των εθνικών αρχών ενόψει της επικείμενης απελευθέρωσης της αγοράς των εσωτερικών θαλάσσιων μεταφορών, τα μέλη της Ομάδας Ελέγχου μετέβησαν, στις 11.12.2000, στο αρμόδιο για τη διαχείριση του ακτοπλοϊκού δικτύου Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και συναντήθηκαν με εκπροσώπους των Διευθύνσεων Ναυτιλιακής Πολιτικής και Ανάπτυξης και Θαλασσίων Συγκοινωνιών του Υπουργείου αυτού. Η συζήτηση επικεντρώθηκε στο ζήτημα της προσαρμογής του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου στο νέο καθεστώς, ιδίως όσον αφορά τη – με κρατική δαπάνη – εξυπηρέτηση των άγονων δρομολογιακών γραμμών. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά τη σύναψη συμβάσεων με πλοιοκτήτες για την

παροχή στο κοινό επαρκών – από άποψη συχνότητας δρομολογίων και ύψους κομίστρων – υπηρεσιών μεταφορών σε γραμμές περιορισμένου εμπορικού ενδιαφέροντος («συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας», κατά την ορολογία του Κανονισμού), να απέχουν κάθε διάκρισης λόγω ιθαγενείας. Οι σχετικές, όμως, διατάξεις των άρθρων 176 επομ. του Κώδικα Δημοσίου Ναυτικού Δικαίου (ν.δ. 187/1973 – φ. 261, Α'), όπως σήμερα ισχύουν, προβλέπουν τη σύναψη (κατόπιν μειοδοτικού διαγωνισμού) συμβάσεων για την εξυπηρέτηση των χαρακτηριζόμενων ως άγονων γραμμών μόνον με έλληνες εφοπλιστές και την εκτέλεση των δρομολογίων αυτών αποκλειστικά από ελληνικά πλοία. Όπως είναι, λοιπόν, προφανές, σε περίπτωση διατήρησης σε ισχύ των προαναφερομένων εθνικών ρυθμίσεων και μετά την 1.1.2004, θα ανακύψει, μεταξύ άλλων, ζήτημα συμβατότητας των καταβαλλομένων, σε εφαρμογή τους, στους εφοπλιστές αυτούς αποζημιώσεων προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων.

16. Διαπιστώνοντας, ωστόσο, το υψηλό επίπεδο κατάρτισης και ευαισθητοποίησης των αρμόδιων υπαλλήλων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και συμμεριζόμενοι την εκτίμησή τους ότι η τεχνητή βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας εν γένει, με τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων θα ήταν πρακτικά ανέφικτη, ενόψει του τεράστιου μεγέθους του στόλου και των περιορισμένων δυνατοτήτων της ελληνικής οικονομίας, οι δικαστικοί λειτουργοί που διενήργησαν τον έλεγχο θεωρούν ότι σοβαρά προβλήματα, όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 87-89 της Συνθήκης στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, δεν υφίστανται, ούτε

αναμένεται να ανακύψουν, ακόμη και μετά την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών. Τούτο, βεβαίως, υπό την προϋπόθεση ότι οι Υπηρεσίες του Υπουργείου θα εξακολουθήσουν και στο μέλλον να παρακολουθούν εκ του σύνεγγυς την εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα αυτό.

3.2.4. Εναέριας Μεταφορές

I. Γενικά

17. Η ελεγκτική ομάδα στο πλαίσιο του ελέγχου επισκέφθηκε τις υπηρεσίες που κατά το ελληνικό δίκαιο, εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στον έλεγχο των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων, όσον αφορά τον τομέα των αερομεταφορών. Πιο συγκεκριμένα επισκέφθηκε το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών και την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Υ.Π.Α.).

18. Για το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών οι ειδικότερες υπηρεσίες που ελέγχθηκαν ήταν : 1) η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, αρμόδια για τη διαχείριση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου, 2) η Διεύθυνση Διαρθρωτικών Προγραμμάτων και Εναερίων Μεταφορών, αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την εποπτεία της Ολυμπιακής Αεροπορίας (Ο.Α.) και του ομίλου της, ιδίως όσον αφορά τον προγραμματισμό των ενεργειών εξυγίανσής της, τη στρατηγική ανάπτυξης, τους επιχειρησιακούς στόχους και τα οικονομικά αποτελέσματά της, και 3) το Τμήμα Διεθνών Σχέσεων του Τομέα Μεταφορών της Γενικής Διεύθυνσης Μεταφορών, το οποίο συντονίζει τη διεκπεραίωση των εκκρεμών υποθέσεων

και συμμετέχει στην επεξεργασία των εθνικών θέσεων, μεταξύ άλλων, και σε ζητήματα κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, πάντοτε σε συνεργασία με τις καθ' ύλη αρμόδιες υπηρεσίες.

19. Για την Υ.Π.Α. ελέγχθηκε η Διεύθυνση Αεροπορικής Εκμετάλλευσης, η οποία είναι αρμόδια για τον έλεγχο, βάσει της εθνικής (βλ. π.δ. 56/1989 άρθρο 5) και της κοινοτικής νομοθεσίας (βλ. Καν. Ε.Κ. 2407/1992 άρθρο 5), των ισολογισμών και λοιπών χρηματοοικονομικών στοιχείων της Ο.Α. και των λοιπών αεροπορικών εταιριών, στις οποίες έχει χορηγήσει άδειες αεροπορικής εκμετάλλευσης καθώς και για την προώθηση των προβλεπομένων από το κοινοτικό δίκαιο ρυθμίσεων και μέτρων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν στα ζητήματα ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών.

20. Περαιτέρω, η ελεγκτική ομάδα συναντήθηκε και με αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες της Ο.Α. και συγκεκριμένα με το Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών της εταιρίας και τον εκπρόσωπο της εταιρίας νομικών συμβούλων Norton Rose, η οποία συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις που κατέληξαν στην έκδοση των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τις οποίες εγκρίθηκαν το αρχικό και το αναθεωρημένο σχέδιο αναδιάρθρωσης της Ο.Α., καθώς και οι ενισχύσεις που κρίθηκαν αναγκαίες για την υλοποίηση των σχεδίων αυτών. Η επέκταση του ελέγχου στην Ο.Α. κρίθηκε σκόπιμη από την ελεγκτική ομάδα προκειμένου να εξακριβωθούν, ο τρόπος λειτουργίας και οι τυχόν ατέλειες που παρουσιάζει στην πράξη το υπό έρευνα σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων στον

τομέα των αερομεταφορών και, ειδικότερα, των κρατικών ενισχύσεων που έλαβε η Ο.Α. στο πλαίσιο του σχεδίου αναδιάρθρωσής της.

II. Υπουργείο Μεταφορών

21. Παρά το προηγούμενο της Ο.Α., η οποία, ως ο μοναδικός εθνικός αερομεταφορέας, ωφελήθηκε στο παρελθόν από κρατικές παρεμβάσεις, μέσω, κυρίως, άμεσων λειτουργικών ενισχύσεων, ενισχύσεων που στόχευαν στη βελτίωση της χρηματοοικονομικής της κατάστασης, καθώς και ενισχύσεων που είχαν τη μορφή χορήγησης δικαιωμάτων αποκλειστικής αεροπορικής εκμετάλλευσης, η υπηρεσία του Υπουργείου Μεταφορών, όπως άλλωστε και η λοιπή ελληνική δημόσια διοίκηση, βρέθηκε απροετοίμαστη, μετά την πλήρη απελευθέρωση των αερομεταφορών, σύμφωνα με τις διατάξεις του Καν. (Ε.Κ.) 2407/1992, ν' αντιμετωπίσει οργανωμένα το ζήτημα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων και ειδικότερα εκείνων που κρίνονται ασυμβίβαστες με τις διατάξεις της Συνθήκης (άρθρο 87 - 89) και της συμφωνίας Ε.Ο.Χ. (άρθρο 61). Τόσο πριν, όσο και μετά την απελευθέρωση των αερομεταφορών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δεν προκύπτει η οργάνωση ειδικών υπηρεσιών, ούτε η θεσμοθέτηση διαδικασιών για την παρακολούθηση, την καταγραφή, τον έλεγχο της συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο και, τέλος, την γνωστοποίηση των ενεργειών που έχουν τον χαρακτήρα κρατικών ενισχύσεων και χορηγήθηκαν ή χορηγούνται στην Ο.Α. Δεν προκύπτει επίσης η ύπαρξη συστήματος αποτροπής των καταχρηστικών κρατικών ενισχύσεων (των ενισχύσεων δηλαδή, που αν και κρίθηκαν κατόπιν γνωστοποίησής τους από

την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμβατές με τις διατάξεις 87 - 89 της συνθήκης Ε.Κ. και έτσι εγκρίθηκε υπό όρους η χορήγησή τους , εξελίχθηκαν στην πράξη σε μη νόμιμες λόγω της μη τήρησης των όρων που τέθηκαν).

22. Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι οι ελεγχόμενες υπηρεσίες του Υπουργείου Μεταφορών, καίτοι, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, υποχρεούνται να συμμετέχουν ενεργώς στις διαδικασίες που σχετίζονται με την παρακολούθηση των κρατικών ενισχύσεων και την κοινοποίησή τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σταδιακώς αποστασιοποιήθηκαν ή και πλήρως αποκόπηκαν από την όλη διαδικασία, δεδομένου ότι, στην πράξη, αφενός δε συμπράττουν- με αποφασιστική ή συμβουλευτική αρμοδιότητα - στο χειρισμό των ζητημάτων, αφετέρου δεν έχουν πρόσβαση και στερούνται ενημέρωσης για το περιεχόμενο των διοικητικών εγγράφων και της σχετικής αλληλογραφίας μεταξύ του Υπουργείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η ανωτέρω διαπίστωση αποδεικνύεται από το ότι τα συντασσόμενα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έγγραφα, που σχετίζονται με τα θέματα των κρατικών ενισχύσεων, αποστέλλονται από την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατευθείαν στον Υπουργό χωρίς στη συνέχεια τα έγγραφα αυτά να διαβιβάζονται προς ενέργεια στις αρμόδιες διευθύνσεις.

23. Από τον έλεγχο, επίσης, προέκυψε έλλειψη ιδιαίτερου προβληματισμού στις υπηρεσίες του Υπουργείου, σε ό,τι αφορά τη θέσπιση κανονιστικών διατάξεων ή την έκδοση διοικητικών αποφάσεων, σχετικών με τα ζητήματα που άπτονται του ελέγχου της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων με τις οικείες διατάξεις της Συνθήκης, όπως αυτές έχουν

ερμηνευθεί από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα. Οι παραπάνω διαπιστώσεις ενισχύονται από το ότι οι βασικές έννοιες των διατάξεων του άρθρου 87 της Συνθήκης Ε.Κ., όπως λ.χ. τι συνιστά κρατική ενίσχυση, ποία η έννοια των κρατικών πόρων ή υπό ποιες προϋποθέσεις καθίσταται, κατ' εξαίρεση, συμβατή μία ενίσχυση με την κοινή αγορά, δεν έχουν επαρκώς διευκρινιστεί από τα όργανα των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου, ενώ η εξειδικευμένη πληροφόρηση για τις εξελίξεις στον τομέα αυτό (κατευθυντήριες οδηγίες και αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασης των γνωστοποιηθεισών κρατικών ενισχύσεων, νομολογία του Δ.Ε.Κ.) είναι ικανοποιητική μόνο σε εξαιρετικά περιορισμένο αριθμό εμπλεκομένων άμεσα ή έμμεσα με το χειρισμό των ανωτέρω θεμάτων υπαλλήλων, οι οποίοι μάλιστα δεν ανήκουν στο μόνιμο υπαλληλικό προσωπικό του Υπουργείου (πρόκειται για μετακλητούς υπαλλήλους και συμβούλους του Υπουργού ή του Υφυπουργού). Η ανωτέρω διαπίστωση έχει ως αποτέλεσμα οι υπάλληλοι που εντάσσονται στη μόνιμη διοικητική δομή του Υπουργείου και ασχολούνται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, με θέματα που έχουν άμεση συνάφεια με τα ζητήματα των κρατικών ενισχύσεων να μεριμνούν για την ενημέρωσή τους εξ ίδιας πρωτοβουλίας και με ανεπίσημες ενέργειες. Χαρακτηριστικό είναι δε το γεγονός ότι, τουλάχιστο σε ό,τι αφορά το Υπουργείο Μεταφορών, δεν έχει κυκλοφορήσει ως τώρα εγκύκλιος ή άλλο έγγραφο, με το οποίο να παρέχονται σχετικές οδηγίες προς τις υπηρεσίες που, με βάση τις οργανικές διατάξεις του Υπουργείου, εμπλέκονται στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των αερομεταφορών.

24. Πέραν της γενικής ανυπαρξίας μόνιμου και αποτελεσματικού διοικητικού συστήματος, αφενός για την παρακολούθηση και τον έλεγχο των ενεργειών που συνιστούν κρατικές ενισχύσεις, αφετέρου για την κοινοποίηση εκείνων που ενδέχεται να είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά στον τομέα των αερομεταφορών, διαπιστώθηκε ακόμη η έλλειψη οργάνων και διαδικασιών ειδικώς για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής του σχεδίου αναδιάρθρωσης της Ο.Α., υποχρέωση η οποία υπαγορευόταν τόσο από την κοινή λογική, όσο, και από τις αποφάσεις Ε.Κ./696/7.10.1994 και Ε.Κ./332/14.8.1998 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Απόδειξη περί τούτου αποτελεί το γεγονός ότι, ενώ με την απόφαση της 7^{ης} Οκτωβρίου 1994 επιτράπηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό όρους η παροχή διαφόρων ενισχύσεων (εγγυήσεις δανείων, διαγραφή χρεών, μετατροπή μέρους του χρέους της εταιρίας σε κεφάλαιο και εισφορά νέου κεφαλαίου) από το Ελληνικό Δημόσιο προς την Ο.Α. για την υλοποίηση του σχεδίου αναδιάρθρωσης της τελευταίας, ήταν η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και όχι κάποιο όργανο της Ελληνικής Διοίκησης που από τη μελέτη των εκθέσεων για την ορθή εφαρμογή του παραπάνω σχεδίου διαπίστωσε τη μη τήρηση από το ελληνικό κράτος ορισμένων υποχρεώσεων που του είχαν επιβληθεί με την ανωτέρω απόφαση, καθώς και περιπτώσεις νέων κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες δεν είχαν γνωστοποιηθεί. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν να «παγώσει» η υλοποίηση των εγκεκριμένων ενισχύσεων για δύο περίπου χρόνια και να επιτραπεί η συνέχιση της χορήγησης τους υπό τους ίδιους όρους μόνον αφού από πλευράς ελληνικού δημοσίου και Ο.Α. παρασχέθηκαν διαβεβαιώσεις ότι

πλέον οι όροι αυτοί θα τηρηθούν(βλ. την από 14-8-1998 απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Ωστόσο η ίδια ανεπάρκεια αν όχι ανυπαρξία των αρμοδίων διοικητικών υπηρεσιών, όσον αφορά την παρακολούθηση της αναδιάρθρωσης της Ο.Α., παρατηρείται και μετά την έγκριση του αναθεωρημένου σχεδίου, δηλαδή μετά τις 14.8.1998, οπότε και πάλι πρώτη η Επιτροπή φαίνεται να επισημαίνει, με έγγραφά της, καθυστερήσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση προς υποχρεώσεις που το ελληνικό κράτος και η Ο.Α. ανέλαβαν να εκπληρώσουν και, ειδικότερα, καθυστερήσεις στην εγκατάσταση (μέχρι την 1.12.1998) ενός πλήρως λειτουργικού και κατάλληλου Συστήματος Διαχείρισης Πληροφοριών (MIS), καθώς και ως προς την υποβολή εκθέσεων παρακολούθησης του προγράμματος αναδιάρθρωσης της Ο.Α. εκ μέρους των υπηρεσιών του Ελληνικού Δημοσίου και των οργάνων της Ο.Α.. Καθίσταται, επομένως, προφανές ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου δεν έχουν καταφέρει μέχρι σήμερα να παρακολουθούν αποτελεσματικά το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων προς την Ο.Α., προκειμένου να λάβουν έγκαιρα τα μέτρα που υπαγορεύονται από τις διατάξεις της Συνθήκης. Η ύπαρξη ουσιαστικά παράλληλων διοικητικών δομών στο Υπουργείο Μεταφορών υπό την έννοια ότι στο χειρισμό όλων των θεμάτων που άπτονται του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων εν γένει και ειδικότερα του σχεδίου αναδιάρθρωσης της Ο.Α. εμπλέκεται περιορισμένος αριθμός προσώπων, οι οποίοι σε συνεργασία με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία του, ασχολούνται με τα ζητήματα αυτά, αποσκοπώντας στη διευθέτησή τους σε πολιτικό επίπεδο με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και, πάντως, αφού ανακύψουν τα όποια προβλήματα και η έλλειψη

του αναγκαίου συντονισμού, με τις κατά νόμο αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου έχουν επιδράσει αρνητικώς στις τελευταίες. Έτσι συμβαίνει συχνά να υιοθετούνται λύσεις που δε συνάδουν με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και λόγω της παράκαμψης της διοικητικής δομής του Υπουργείου να μην επιτυγχάνεται η απαιτούμενη και εν προκειμένω συνέπεια και συνέχεια στη δράση της Διοίκησης. Είναι, λοιπόν, ευεξήγητοι οι λόγοι εξαιτίας του οποίου οι συχνές αλλαγές στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου και στα πρόσωπα που αποτελούσαν την άτυπη ομάδα διαχείρισης της υπόθεσης της Ο.Α. είχαν ως αποτέλεσμα: 1) την αλλαγή περισσότερο από μία φορά της γενικότερης πολιτικής και των επιλογών, όσον αφορά τα πρόσωπα και το καθεστώς διοίκησης και διαχείρισης της Ο.Α., 2) τη διαφοροποίηση στον τρόπο διεκπεραίωσης των εκκρεμών ζητημάτων και στη συνεργασία με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή του σχεδίου αναδιάρθρωσης και 3) την καθυστέρηση στην εκπλήρωση των όρων που προέβλεπε το σχέδιο αναδιάρθρωσης της Ο.Α. και την υιοθέτηση λύσεων που υπό την πίεση του χρόνου και της χρηματοοικονομικής κατάστασης της Ο.Α. είχαν το χαρακτήρα λύσεων “τελευταίας στιγμής”.

III. Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Υ.Π.Α.)

25. Η Υ.Π.Α. δεν αποτελεί φορέα χορήγησης κρατικών ενισχύσεων, τουλάχιστον άμεσα, ορισμένες ενέργειές της, όμως θα μπορούσαν να συνιστούν ενισχύσεις σε συγκεκριμένη αεροπορική εταιρία, ιδίως σε

περίπτωση τυχόν επιλεκτικής άσκησης από αυτήν των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων που από τον οργανισμό της (π.δ.56/1989) και τους Καν Ε.Κ 2407/1992, 2408/1992 και 2410/1992 διαθέτει. Πράγματι οι ελεγκτικές αρμοδιότητες, που η Υ.Π.Α. ασκεί, δεν σχετίζονται, καταρχήν, με την παρακολούθηση του προγράμματος αναδιάρθρωσης της Ο.Α., αλλά με την προστασία στην ελληνική επικράτεια του καθεστώτος ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού και τη μη παραβίασή του από τις αεροπορικές εταιρίες (ελληνικών ή ξένων συμφερόντων) που κατέχουν άδειες αεροπορικής εκμετάλλευσης, συμπεριλαμβανομένης και της Ο.Α. Εν τούτοις στο πλαίσιο αυτό η Υ.Π.Α. κλήθηκε να εφαρμόσει, ως αρμόδια υπηρεσία, ορισμένους από τους όρους που επιβλήθηκαν με τις 696/7.10.1994 και την 332/14.8.1998 αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (δηλαδή τους όρους που αναφέρονται στο άρθρο 1 περ. δ', ια', ιβ', ιγ', ιδ', ιε', ιστ', ιζ', ιη', και κα' της πρώτης και στο άρθρο 1 περ. α' της δεύτερης) και αφορούσαν στην κατάργηση προνομίων και μέτρων ειδικής μεταχείρισης, που η ελληνική νομοθεσία και η δράση της ελληνικής διοίκησης εξασφάλιζε ως τότε στην Ο.Α. Περαιτέρω δε είναι αρμόδια να ελέγχει, βάσει του Καν. Ε.Κ. 2407/1992 και της εθνικής νομοθεσίας, α) τους ισολογισμούς και τα λοιπά χρηματοοικονομικά στοιχεία των αεροπορικών εταιριών, στις οποίες έχει χορηγήσει άδεια αεροπορικής εκμετάλλευσης και β) την κανονική είσπραξη από τις αεροπορικές εταιρίες και στη συνέχεια την απόδοση στο Δημόσιο των τελών: 1) χρήσης αεροδρομίου («Σπατόσημο») 2) προσγείωσης και παραμονής των αεροσκαφών στα κρατικά αεροδρόμια της χώρας 3) υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας,

τηλεπικοινωνιακής και εν πτήσει μετεωρολογικής εξυπηρέτησης και χρησιμοποίησης ραδιοναυτιλιακών βοηθημάτων και 4) μίσθωσης χώρων των αεροδρομίων που ανήκουν κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο.

26. Ο έλεγχος από την Υ.Π.Α. των οικονομικών στοιχείων της Ο.Α., γίνεται με καθυστέρηση - καθόσον οι ισολογισμοί της υποβάλλονται δύο (2) και πλέον έτη αφότου η εταιρία είχε την υποχρέωση να τους υποβάλλει- είναι δε επιφανειακός, και όχι ουσιαστικός, δοθέντος ότι περιορίζεται στη σύγκριση των οικονομικών στοιχείων που απεικονίζονται στους ετήσιους λογαριασμούς της εταιρίας με τα αντίστοιχα των προηγούμενων χρήσεων. Επίσης, ο ανωτέρω έλεγχος δεν έχει ως στόχο να διαπιστώσει, μέσω της εξέτασης των οικονομικών στοιχείων των αεροπορικών εταιριών τυχόν χορήγηση φανερών ή υποκρυπτόμενων ενισχύσεων κάθε είδους από το κράτος ή με κρατικούς πόρους. Σημειώνεται ακόμη ότι από την εθνική νομοθεσία προβλέπεται η επιβολή από την Υ.Π.Α. κυρώσεων στις ελεγχόμενες αεροπορικές εταιρίες, π.χ. αναστολή άδειας λειτουργίας, αν από τους διενεργούμενους ελέγχους προκύψουν προβλήματα στην οικονομική τους διαχείριση ή στη φερεγγυότητά τους για την πληρωμή των πάσης φύσεως υποχρεώσεών τους.

3.2.5. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

27. Όπως είχε συμφωνηθεί από τους εκπροσώπους των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων που συμμετείχαν στον έλεγχο, αντικείμενο του ελέγχου αυτού αποτελούσε και η εξέταση του συστήματος παρακολούθησης, εκ μέρους

της Κεντρικής Διοίκησης, των κρατικών ενισχύσεων που, ενδεχομένως, χορηγούνται από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Η εξέταση δε του συγκεκριμένου διοικητικού συστήματος κατέστη άμεσης προτεραιότητας για τους δικαστικούς λειτουργούς που διενήργησαν τον έλεγχο, μετά τη διαπίστωση ότι η αρμόδια για το συντονισμό των φορέων κρατικών ενισχύσεων εθνική αρχή (το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας) δε διαθέτει, όπως προεκτέθηκε, στοιχεία σχετικά με τις ενισχύσεις της κατηγορίας αυτής. Ενόψει των ανωτέρω, μέλη της Ομάδας Ελέγχου μετέβησαν, στις 1 και 6.12.2000, στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) και συναντήθηκαν με εκπροσώπους των Διευθύνσεων Οικονομικών των Ο.Τ.Α. και Οργάνωσης και Λειτουργίας Ο.Τ.Α. του Υπουργείου αυτού.

28. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στο ζήτημα της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους Ο.Τ.Α., η πλέον συνήθης μορφή της οποίας είναι αυτή των αμιγών δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 277 επομ. του ισχύοντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (π.δ. 410/1995 – φ. Α'). Οι επιχειρήσεις αυτές, που αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου διεπόμενα από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, συστήνονται «μετά πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη» (προφανώς, προκειμένου να διασφαλίζεται η βιωσιμότητά τους), με απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, λαμβανόμενη με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, και πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της

Κυβερνήσεως. Πρόκειται δε για επιχειρήσεις που, αν και ο σκοπός τους δύναται να συνίσταται αποκλειστικά στην πραγματοποίηση κερδών, εντούτοις απολάμβαναν, μέχρι τη θέση σε ισχύ του ν. 2459/1997 (φ. 17, Α'), των φορολογικών απαλλαγών, ατελειών και προνομίων που προβλέπονται για τους Ο.Τ.Α.. Ρητώς, πάντως, απαγορεύεται από το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (άρθρο 277 παρ.8) η, πέραν της συμμετοχής στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων αυτών, επιχορήγησή τους από τον Ο.Τ.Α. στον οποίο ανήκουν. Όπως είναι ευνόητο, η απαγόρευση αυτή είναι ιδιαίτερης σημασίας, όσον αφορά το αντικείμενο του ελέγχου, δοθέντος ότι, σε περίπτωση παραβίασής της, θα ανακύψει ζήτημα συμβατότητας της επιχορήγησης προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων.

29. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. δεν είναι σε θέση να εγγυηθεί, με ασφάλεια, την απαρέγκλιτη τήρηση της προαναφερόμενης απαγόρευσης. Και τούτο διότι, σύμφωνα με το ν. 2503/1997 (φ. 107, Α'), η αρμοδιότητα της εποπτείας επί της οικονομικής διαχείρισης τόσο των ίδιων των Ο.Τ.Α., όσο και των επιχειρήσεων που ανήκουν σε αυτούς έχει περιέλθει στις κατά τόπους Περιφέρειες, οι δε αρμόδιες Διευθύνσεις του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. δε διαθέτουν συγκεντρωτικά στοιχεία ούτε καν για το πόσες και ποιες είναι οι λειτουργούσες ανά την επικράτεια δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις. Η αδυναμία, όμως, αυτή κλονίζει την αξιοπιστία του υπό εξέταση συστήματος στο σύνολό του, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι, όπως οι αρμόδιοι υπάλληλοι εξέθεσαν στα μέλη της Ομάδας Ελέγχου, πολλές φορές, κατά το παρελθόν, είχε επιχειρηθεί η καταστρατήγηση

της ως άνω απαγόρευσης, με την αύξηση της συμμετοχής Ο.Τ.Α. στο κεφάλαιο ζημιογόνων επιχειρήσεων, με άπώτερο σκοπό την τεχνητή διατήρησή τους σε λειτουργία. Και ναι μεν, με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου στο τότε Υπουργείο Εσωτερικών, έχει γίνει δεκτό ότι, κατ' αναλογία με τα ισχύοντα επί σύστασης επιχείρησης από Ο.Τ.Α., και στην περίπτωση αυτή απαιτείται η προηγούμενη εκπόνηση οικονομοτεχνικής μελέτης – απαίτηση που, εξ αντικειμένου, συνάδει προς την «αρχή του ιδιώτη επενδυτή» (private investor principle) που εφαρμόζεται από το Δ.Ε.Κ. και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το χαρακτηρισμό παρεμφερών μέτρων ως κρατικών ενισχύσεων ή όχι – εντούτοις, πολλές από τις μελέτες που συντάχθηκαν για το σκοπό αυτό αποδείχθηκαν πλημμελείς.

30. Οι δικαστικοί λειτουργοί που διενήργησαν τον έλεγχο συμμερίζονται την εκτίμηση της Κεντρικής Υπηρεσίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ότι το σύστημα παρακολούθησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. εν γένει θα βελτιωθεί, μετά την πρόσφατη θεσμοθέτηση, με το άρθρο 7 παρ. 5 του ν.2839/2000 (φ. 196, Α'), της υποχρέωσης των εν λόγω Οργανισμών να υποβάλουν στο Υπουργείο αυτό στοιχεία σχετικά με την οικονομική κατάσταση και διαχείριση τόσο των ιδίων, όσο και των κάθε είδους επιχειρήσεών τους, και την ολοκλήρωση της προβλεπόμενης από την ίδια διάταξη Βάσης Δεδομένων, όπου θα καταχωρούνται τα ανωτέρω στοιχεία. Διαπιστώνοντας, ωστόσο, την έλλειψη προβληματισμού για τα ζητήματα κρατικών ενισχύσεων που δύνανται να ανακύψουν στον τομέα αυτό, θεωρούν αναγκαία την άμεση ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των αρμοδίων

Υπηρεσιών του Υπουργείου σχετικά με τα ζητήματα αυτά, προκειμένου να αποφευχθούν καταστάσεις που θα εκθέσουν διεθνώς τη Χώρα.

Κωνσταντίνος Κωστόπουλος
Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Κωνσταντίνος Εφεντάκης
Εισηγητής Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δημήτριος Τσακανίκας
Εισηγητής Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ιωάννης Κάρκαλης
Εισηγητής Ελεγκτικού Συνεδρίου