

Bartosz Pawłowski

Opinia prawna na temat możliwości udzielania pomocy publicznej przy rozkładaniu na raty opłat wyrównawczych w sektorze mleka¹

Legal opinion on the possibility of granting state aid in the event of rescheduling the levies payable in the milk sector: Article 12a (1) of the Act on the Agricultural Market Agency and Organization of Certain Agricultural Markets may provide a basis of the relevant regulation on granting aid under the *de minimis* conditions since it would be implementation of the provisions of Regulation 595/2004. You cannot unequivocally determine whether this provision could also serve as a legal basis for the Regulation making it possible to grant public aid under different conditions, as detailed assumptions regarding such assistance are unknown.

Keywords: milk | agricultural market | European Union

Słowa kluczowe: mleko | rynek rolny | Unia Europejska

Ekspert ds. legislacji BAS; bartosz.pawlowski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Niniejsza opinia ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości udzielania pomocy publicznej polegającej na rozłożeniu na raty opłat wyrównawczych w sektorze mleka za rok kwotowy 2014/2015, na warunkach pomocy *de minimis*. Opinia dotyczy także formy prawnej aktu regulującego udzielanie takiej pomocy oraz obowiązku jej notyfikacji.

Należy wspomnieć, że opinia nawiązuje do opinii Biura Analiz Sejmowych z 9 lipca 2015 r. (publikowanej powyżej), w której wyrażono pogląd, że projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadania dotyczącego rozkładania na raty opłaty należnej od producentów mleka za przekroczenie kwot indywidualnych w roku kwotowym 2014/2015 nie jest sprzeczny z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 595/2004 z 30 marca

¹ Opinia sporządzona 20 sierpnia 2015 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAPEiM-1676/15.

2004 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.Urz. WE L 94 z 31 marca 2004 r., s. 22, ze zm.).

Prawo Unii Europejskiej

1. Zasady udzielania pomocy publicznej określone są przede wszystkim w art. 107–109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Artykuł 107 ust. 2 TFUE uznaje trzy kategorie pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym:

- pomoc o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,
- pomoc mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
- pomoc przyznawaną gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Ponadto art. 107 ust. 3 TFUE wymienia kategorie pomocy, które mogą być uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym:

- pomoc przeznaczoną na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349 TFUE (przepis ten dotyczy niektórych oddalonych obszarów wyspiarskich), z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej,
- pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego,
- pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,

- pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107 TFUE, wszczynając bezzwłocznie procedurę przewidzianą w art. 108 ust. 2 TFUE (procedura ta jest bardziej szczegółowo uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE, Dz.Urz. L 83 z 27 marca 1999 r., s. 1, ze zm.). Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Należy także wskazać, że przepisy art. 109 w związku z art. 108 ust. 4 TFUE stanowią podstawę do wydawania rozporządzeń precyzujących, które rodzaje pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym i są zwolnione z procedury notyfikacyjnej.

2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 595/2004 z 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych² było kilkakrotnie nowelizowane, ostatnio rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 2015/517 z 26 marca 2015 r. (Dz.Urz. UE L 82 z 27 marca 2015 r., s. 73). Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 595/2004 (w brzmieniu nadanym rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 2015/517) dotyczy wpłacania do właściwego organu krajowego opłaty wy-

² Przywołane w tytule rozporządzenia (WE) nr 595/2004 rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 (Dz.Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r., s. 123, ze zm.) zostało z dniem 1 kwietnia 2008 r. uchylone na mocy art. 201 ust. 1 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. WE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1, ze zm.). Jednak zgodnie z art. 201 ust. 3 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, rozporządzenie (WE) nr 595/2004 zostało utrzymane w mocy. Rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 zostało z dniem 1 stycznia 2014 r. uchylone na mocy art. 230 ust. 1 w związku z art. 232 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/200 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671, ze zm.).

równawczej przez podmioty nabywające i, w przypadku sprzedaży bezpośredniej, producentów odpowiedzialnych za opłaty wyrównawcze³. Zgodnie z rozporządzeniem wpłata powinna zostać dokonana przed dniem 1 października każdego roku. Jednocześnie przepis ten stanowi, że bez uszczerbku dla stosowania art. 107–109 TFUE państwa członkowskie mogą zdecydować, że płatność należnej kwoty (opłaty wyrównawczej) związanej z 12-miesięcznym okresem rozpoczynającym się w dniu 1 kwietnia 2014 r. jest dokonywana w trzech rocznych, nieoprocentowanych ratach. Rozporządzenie określa harmonogram i wielkość rat. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, by producenci byli beneficjentami takiego systemu płatności ratalnych.

Zawarte w przytoczonym przepisie zastrzeżenie dotyczące stosowania art. 107–109 TFUE jednoznacznie wskazuje, że ewentualne skorzystanie przez państwo członkowskie z możliwości wprowadzenia płatności ratalnej należy oceniać w świetle przepisów regulujących dopuszczalność pomocy publicznej. Oznacza to m.in. konieczność notyfikowania Komisji Europejskiej planowanej pomocy i wstrzymanie się z jej udzieleniem do czasu uznania tej pomocy przez Komisję za dopuszczalną (art. 108 ust. 3 TFUE). Znajduje to potwierdzenie w treści motywu drugiego preambuły do rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 2015/517. Dodatkowo w tym samym miejscu preambuły wskazano możliwość wprowadzenia płatności ratalnej zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r., s. 9)⁴. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1408/2013 uważa się, że środki pomocy nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TFUE i dlatego są zwolnione z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełniają warunki określone w tym rozporządzeniu.

Dopuszczalność udzielania pomocy przez państwo członkowskie

Prawo Unii Europejskiej dopuszcza możliwość rozłożenia przez państwa członkowskie obowiązku opłaty wyrównawczej na nieoprocentowane raty. Taka forma zapłaty stanowić będzie pomoc państwa w rozumieniu art. 107

³ Opłaty wyrównawcze to opłaty za przekroczenie kwoty krajowej (zob. motywy 30 i 38 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1234/2007).

⁴ Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 108 ust. 4 TFUE i rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 z 7 maja 1998 r. dotyczącego stosowania art. 107 i 108 TFUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz.Urz. UE L 142 z 14 maja 1998 r., s. 1, ze zm.

TFUE. Może być jednak udzielana na warunkach pomocy *de minimis*, określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1408/2013. Będzie wówczas zwolniona z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej.

Rozporządzenie (WE) nr 595/2004 w związku z rozporządzeniem (UE) nr 1408/2013 nie wyklucza udzielania pomocy publicznej w postaci rozłożenia obowiązku opłaty wyrównawczej na raty na innych warunkach, niż przewidziane dla pomocy *de minimis*. Projekt takiej pomocy musiałby jednak uzyskać akceptację Komisji Europejskiej, co wiąże się z koniecznością notyfikowania projektu w trybie art. 108 ust. 3 TFUE w związku z rozporządzeniem (WE) nr 659/1999.

Krajowa podstawa prawna udzielania pomocy

Udzielanie pomocy publicznej polegającej na rozłożeniu na nieoprocentowane raty opłat wyrównawczych w sektorze mleka za rok kwotowy 2014/2015, zarówno na warunkach pomocy *de minimis*, jak i na innych warunkach, wymaga krajowej podstawy prawnej. Bezpośrednią podstawą prawną nie musi być ustawa. Może to być rozporządzenie. Konieczna jest jednak stosowna podstawa prawna do wydania takiego rozporządzenia. Artykuł 12a ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 633, ze zm.) może być podstawą stosownego rozporządzenia regulującego udzielanie pomocy na warunkach pomocy *de minimis*, gdyż stanowiłoby ono wykonanie postanowień rozporządzenia (WE) nr 595/2004. Nie można jednoznacznie przesądzić, czy przepis ten mógłby także stanowić podstawę prawną dla rozporządzenia przewidującego udzielanie pomocy publicznej na innych warunkach, gdyż nieznane są szczegółowe założenia dotyczące takiej pomocy.

Podsumowanie

Pomoc publiczna polegająca na rozkładaniu na nieoprocentowane raty opłat wyrównawczych w sektorze mleka za rok kwotowy 2014/2015 może być udzielana na warunkach innych niż pomoc *de minimis*, jednak pod warunkiem uzyskania zgody Komisji Europejskiej. Projekt takiej pomocy wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Na gruncie prawa krajowego tego typu pomoc może być uregulowana w ustawie lub w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy. Może być także udzielana na podstawie decyzji administracyjnych, które jednak wymagają odpowiedniej podstawy prawnej.