

(2)



Warszawa, marca 2012 r. ---

MINISTER ROLNICTWA

I ROZWOJU WSI

PB-pb-082- /12 (gg-)

*Prezesa Komisji
Rolnictwa
20.03.2012 Wjg*

Pan José Manuel Silva Rodriguez

Dyrektor Generalny
DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów
Wiejskich
Komisja Europejska

Szanowny Panie Dyrektorze

Chciałbym uprzejmie Pana poinformować, że Polska dostrzega problem z realizacją płatności bezpośrednich w 2012r. wynikający z rozbieżności w interpretowaniu przepisów dotyczących stosowania modulacji w Nowych Państwach Członkowskich.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami m.in. w ramach przeglądu WPR nowe państwa członkowskie nie zostały objęte modulacją, poza modulacją progresywną na poziomie 4% w 2012r. Pozostaje jeszcze kwestia stosowania krajowych płatności uzupełniających.

Skoro Komisja twierdzi, że w zakresie płatności ze środków unijnych w wysokości od 5000 do 300 000 euro modulacji w nowych państwach członkowskich się nie stosuje, to analogicznie, nie stosuje się także w tym zakresie żadnych zmniejszeń w odniesieniu do płatności uzupełniających (bo zasadą płynącą z motywu 17 preambuły do rozporządzenia 73/2009 jest, że modulację należy uwzględnić podczas przyznawania krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich rolnikom w nowych państwach członkowskich, którzy podlegają modulacji).

Stanowisko to zostało przedstawione na bilateralnym spotkaniu ze służbami KE w dniu 28 marca 2012r.

W załączeniu przesyłam opinię prawną w sprawie interpretacji przepisów art. 132 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 oraz przepisów dotyczących modulacji, w kontekście stanowiska Komisji Europejskiej zawartego w dokumencie roboczym z dnia 20 października 2011 r. (DS/2011/14/REV 2).

Zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do przedmiotowego dokumentu.

Byłbym zobowiązany za potraktowanie tej sprawy jako pilnej.

Z wyrazami szacunku

Interpretacja przepisów art. 132 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. oraz przepisów dotyczących modulacji w kontekście stanowiska Komisji Europejskiej zawartego w dokumencie roboczym z dnia 20 października 2011 r.

Stosownie do art. 121 akapit pierwszy rozporządzenia 73/2009¹, w nowych państwach członkowskich wprowadzony został system stopniowego wyrównywania płatności bezpośrednich do poziomu tzw. Piętnastki (Unii Europejskiej przez rozszerzeniem w roku 2004). Na mocy tego przepisu zrównanie wysokości płatności powinno nastąpić w roku 2013, natomiast w roku 2012 poziom płatności w nowych państwach członkowskich powinien wynosić 90% poziomu Piętnastki.

Na mocy art. 132 rozporządzenia 73/2009, nowe państwa członkowskie zostały uprawnione do „wyrównywania” poziomu płatności bezpośrednich poprzez uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie. Jednakże, zgodnie z art. 132 ust. 2 akapit ostatni, całkowite bezpośrednie wsparcie, jakie może zostać przyznane rolnikowi w nowym państwie członkowskim po przystąpieniu w ramach odpowiednich płatności bezpośrednich, wraz ze wszystkimi uzupełniającymi krajowymi płatnościami bezpośrednimi, nie przekracza poziomu wsparcia bezpośredniego, jakie przysługiwałoby rolnikowi na mocy odpowiadającego systemu płatności bezpośrednich mającego zastosowanie w tym czasie w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem od roku 2012 zastosowania art. 7 w związku z art. 10.

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia 73/2009, wprowadzone zostały modulacje, tj. zmniejszenia płatności bezpośrednich, których kwota przekracza 5000 euro. W roku 2012 modulacja ta wynosi 10% (art. 7 ust. 1 lit. d ww. rozporządzenia), ale procent ten zwiększa się o dodatkowe cztery punkty procentowe w przypadku kwot wyższych niż 300.000 euro (art. 7 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Zastosowanie modulacji w nowych państwach członkowskich regulują zaś przepisy art. 10 ww. rozporządzenia.

Stosownie do art. 10 ust. 1 rozporządzenia 73/2009, art. 7 ma zastosowanie do rolników w nowym państwie członkowskim w danym roku kalendarzowym jedynie wtedy, gdy poziom płatności bezpośrednich stosowany w tym państwie członkowskim na ten rok

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2003 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, str. 16, z późn. zm.).

kalendaryzowy zgodnie z art. 121 jest co najmniej równy poziomowi stosowanemu wówczas w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem wszelkich zmniejszeń zastosowanych na mocy art. 7 ust. 1.

Tym samym, modulacje w nowych państwach członkowskich znajdują co do zasady zastosowanie wtedy, gdy poziom płatności ze środków unijnych będzie co najmniej równy poziomowi płatności w państwach Piętnastki, ale pomniejszonemu o kwoty wynikające z modulacji. Poziom ten uległ zrównaniu w roku 2012, bowiem na mocy art. 121 rozporządzenia 73/2009, w tym roku poziom płatności w nowych państwach członkowskich osiągnął 90%, natomiast w państwach Piętnastki w tym roku poziom płatności także osiągał 90% na mocy zastosowanej modulacji (100% - 10%).

Co do zasady zatem, w roku 2012 w nowych państwach członkowskich należałoby stosować modulacje.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia 73/2009, jeśli art. 7 stosuje się do rolników w nowym państwie członkowskim, wartość procentowa mająca zastosowanie na mocy art. 7 ust. 1 ww. rozporządzenia ogranicza się do różnicy między poziomem płatności bezpośrednich mającym w odniesieniu do niego zastosowanie na mocy art. 121 a poziomem płatności w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem wszystkich redukcji zastosowanych na mocy art. 7 ust. 1.

Na mocy tego przepisu zatem, modulacje w nowych państwach członkowskich do płatności o wartości powyżej 5000 euro do 300 000 euro ograniczają się do różnicy pomiędzy poziomami w nowych państwach i w krajach Piętnastki z zastosowaniem modulacji. W roku 2012 taka różnica wyniosła 0%.

Oznacza to, iż do płatności ze środków unijnych w nowych państwach członkowskich o wartości powyżej 5000 euro do 300 000 euro, modulacji nie stosuje się. Modulacje w nowych państwach członkowskich stosuje się natomiast do płatności wyższych niż 300 000 euro.

Należy podkreślić, że pogląd taki podziela Komisja, która w dokumencie z dnia 20 października 2011 r., wyraźnie stwierdziła, że „w państwach UE-10 dla kwot poniżej 300 000 euro nie stosuje się modulacji”.

Co więcej, analogiczne stanowisko prezentuje Komisja w sprawie o stwierdzenie nieważności załącznika I do decyzji Komisji 2009/444/WE², w części określającej

² Decyzji Komisji 2009/444/WE z dnia 10 czerwca 2009 r. (notyfikowana jako dokument nr K(2009)4375) ustalająca przydzielenie państwom członkowskim na lata 2009 – 2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 7 i 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 148 z 11.06.2009, str. 29).

przydzielenie państwom członkowskim kwot uzyskanych w wyniku modulacji zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 na rok 2012 (piąta kolumna tabeli załącznika I) (sygn. akt T-333/09), zawisłej przez Sądem Unii Europejskiej. W odpowiedzi na skargę (pismo z dnia 17 listopada 2009 r. znak JURM (2009) 1093), stwierdzono bowiem, że „art. 7 ust. 1 nie ma zastosowania w stosunku do Polski w roku 2012” (ust. 36 odpowiedzi na skargę).

Tym samym, w zakresie płatności bezpośrednich ze środków unijnych, jedyna modulacja, jaka ma zastosowanie do nowych państw członkowskich, dotyczy płatności w wysokości wyższej niż 300 000 euro i wynosi 4%.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w tym zakresie, interpretacja taka jest w pełni zgodna ze stanowiskiem Komisji wyrażonym w dokumencie roboczym Komisji z dnia 20 października 2011 r.

Co zaś do płatności uzupełniających ze środków krajowych, to jak zostało wskazane powyżej, zgodnie z art. 132 ust. 2 rozporządzenia 73/2009, wysokość całkowitych płatności (w tym krajowych uzupełniających) wypłacanych rolnikom w nowych państwach nie może przekraczać poziomu wsparcia w krajach tzw. Piętnastki, z uwzględnieniem od roku 2012 zastosowania art. 7 w związku z art. 10.

Po pierwsze, art. 132 ust. 2 rozporządzenia 73/2009 w jego literalnym brzmieniu dotyczy wprawdzie wszystkich nowych państw członkowskich, ale z ust. 4 tego artykułu wynika, że nowe państwo, które stosuje system jednolitej płatności obszarowej (a zatem również Polska), może przyznawać krajową pomoc bezpośrednią na warunkach, o których mowa w ust. 5 i 8. W przepisie ust. 5 art. 132 zawarte jest odesłanie do ust. 2, ale literalnie tylko do jego akapitu pierwszego, a nie jak twierdzi Komisja we wspomnianym dokumencie roboczym do całego ust. 2, w tym jego ostatniego akapitu. Jest to o tyle istotne, że to z tego właśnie akapitu wynika, iż całkowite bezpośrednie wsparcie, jakie może zostać przyznane rolnikowi w nowym państwie członkowskim po przystąpieniu w ramach odpowiednich płatności bezpośrednich, wraz ze wszystkimi uzupełniającymi krajowymi płatnościami bezpośrednimi, nie przekracza poziomu wsparcia bezpośredniego, jakie przysługiwałoby rolnikowi na mocy odpowiadającego systemu płatności bezpośrednich mającego zastosowanie w tym czasie w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem od roku 2012 zastosowania art. 7 w związku z art. 10.

Literalne brzmienie art. 132 ust. 5 rozporządzenia 73/2009 podważa zatem tezę o zastosowaniu przepisu ust. 2 akapit ostatni tego artykułu w stosunku do Polski.

Po drugie stwierdzić należy, że z przepisów art. 132 omawianego rozporządzenia wprost nie wynika, że modulacje mają mieć zastosowanie także do płatności uzupełniających (czyli oddzielnie do płatności ze środków unijnych i oddzielnie do płatności uzupełniających ze środków krajowych).

Taki wniosek płynie natomiast z motywu 17 preambuły do rozporządzenia 73/2009, zgodnie z którym „(...) modulacje należy uwzględnić podczas przyznawania krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich rolnikom w nowych państwach członkowskich, którzy podlegają modulacji.”.

Tym samym przepis art. 132 ust. 2 rozporządzenia 73/2009 powinien być interpretowany w kontekście powyższego motywu. Należy bowiem podkreślić, że preambuła aktu normatywnego określa, jaki był cel ustanowienia tego aktu, a tym samym, w jaki sposób należy dokonywać interpretacji poszczególnych postanowień tego aktu. Potwierdza to orzecznictwo, zgodnie bowiem z wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 czerwca 2000 r. sygn. akt T-204/97, „sentencja aktu jest nieodłącznie związana z jego uzasadnieniem, a zatem, gdy ma on zostać zinterpretowany, bierze się pod uwagę powody wydania takiego aktu”.

Z motywu tego zaś jednoznacznie wynika, że modulacje należy uwzględnić do krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom, którzy podlegają modulacji. „Uwzględnienie modulacji”, o którym mowa w tym motywie, do płatności uzupełniających mogłoby zaś polegać na zastosowaniu zmniejszeń odpowiadających poziomowi modulacji w danym państwie członkowskim.

W kontekście tego motywu preambuły twierdzić trzeba, że modulacje w odniesieniu do krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich należy uwzględnić tylko wtedy, gdy modulacje stosuje się do płatności ze środków unijnych. Skoro na mocy art. 10 ust. 2 rozporządzenia 73/2009 modulacji nie stosuje się do płatności o wartości powyżej 5000 euro do 300 000 euro (rolnicy otrzymujący taką płatność co do zasady nie podlegają modulacji), to modulacji nie uwzględnia się także w tym zakresie w odniesieniu do płatności uzupełniających.

Tym samym, uwzględnienie modulacji do krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom, którzy podlegają modulacji, powinno dotyczyć tylko płatności powyżej 300 000 euro (skoro w art. 132 ust. 2 in fine mowa jest o zastosowaniu art. 7 w związku z art. 10, tj. w związku ze wszystkimi ograniczeniami dotyczącymi stosowania modulacji w nowych państwach członkowskich).

W takiej sytuacji zatem, skoro do nowych państw członkowskich w ogóle nie ma zastosowania art. 7 ust. 1 rozporządzenia 73/2009 (określający 10% poziom modulacji), to zastosowanie znajduje jedynie art. 7 ust. 2 tego aktu normatywnego. Zgodnie natomiast z tym przepisem, zmniejszenia przewidziane w ust. 1 zwiększa się o cztery punkty procentowe w przypadku kwot wyższych niż 300.000 euro.

Jednakże skoro ust. 1 nie ma w ogóle zastosowania, to nie można niczego „zwiększyć”, a zatem poziom modulacji w przypadku kwot wyższych niż 300 000 euro wynosi jedynie 4% (i to zarówno przy płatnościach ze środków unijnych, jak i płatnościach uzupełniających). Wniosek taki wydaje się również płynąć z dokumentu roboczego Komisji z dnia 20 października 2011 r., zgodnie z którym „(...) jedyną modulacją, którą stosuje się w krajach UE-10 jest modulacja kwoty powyżej 300 000 euro (zwana modulacją progresywną), która zgodnie z art. 7 ust. 2 wynosi 4%”.

Podsumowując, zaprezentowana interpretacja w zakresie dotyczącym modulacji płatności bezpośrednich ze środków unijnych zgodna jest z dokumentem roboczym Komisji z dnia 20 października 2011 r.

W odniesieniu do płatności uzupełniających ze środków krajowych, należy stwierdzić, że ze stanowiskiem Komisji trudno się zgodzić. Przedstawiona powyżej interpretacja przepisów prowadzi bowiem do wniosku, że art. 132 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia 73/2009 nie ma zastosowania do Polski. Ponadto, skoro sama Komisja twierdzi, że w zakresie płatności ze środków unijnych w wysokości od 5000 do 300 000 euro modulacji w nowych państwach członkowskich się nie stosuje, to analogicznie, nie stosuje się także w tym zakresie żadnych zmniejszeń w odniesieniu do płatności uzupełniających (bo zasadą płynącą z motywu 17 preambuły do rozporządzenia 73/2009 jest, że modulację należy uwzględniać podczas przyznawania krajowych uzupełniających płatności bezpośrednich rolnikom w nowych państwach członkowskich, którzy podlegają modulacji).