KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.4.2017 r.
COM(2017) 196 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

oceniające postępy przedstawione Komisji i Radzie przez Włochy w zakresie odzyskiwania kwoty należnej od producentów mleka w związku z opłatą za przekroczenie kwoty krajowej za lata gospodarcze 1995/1996 do 2001/2002

(zgodnie z art. 3 decyzji Rady 2003/530/WE)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

oceniające postępy przedstawione Komisji i Radzie przez Włochy w zakresie odzyskiwania kwoty należnej od producentów mleka w związku z opłatą za przekroczenie kwoty krajowej za lata gospodarcze 1995/1996 do 2001/2002

(zgodnie z art. 3 decyzji Rady 2003/530/WE)

Niniejsze sprawozdanie z oceny sporządzono zgodnie z art. 3 decyzji Rady 2003/530/WE z dnia 16 lipca 2003 r. w sprawie zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy, którą Republika Włoska zamierza przyznać krajowym producentom mleka (zwanej dalej „decyzją Rady"), zgodnie z którą właściwe organy Włoch muszą przedstawiać Radzie i Komisji roczne sprawozdania z postępów w zakresie odzyskiwania należnej opłaty od producentów mleka w związku ze stosowaną dodatkową opłatą za okresy od 1995/1996 do 2001/2002.

Na podstawie art. 1 decyzji Rady pomoc przyznaną przez Republikę Włoską poprzez wpłacenie za producentów mleka do budżetu Unii Europejskiej kwoty należnej od nich w związku z opłatą za przekroczenie kwoty krajowej stosowaną w odniesieniu do mleka i przetworów mlecznych za lata gospodarcze 1995/1996 do 2001/2002 i umożliwienie tym producentom spłacenia tej należności w formie odroczonej płatności rozłożonej na kilka lat i bez odsetek wyjątkowo uznaje się za zgodną ze wspólnym rynkiem, pod warunkiem że:

– producenci będą zobowiązani do spłaty całej kwoty, w równych rocznych ratach oraz

– okres spłaty nie będzie dłuższy niż 14 lat, licząc od dnia 1 stycznia 2004 r.

Na podstawie art. 2 decyzji Rady przyznanie pomocy jest uzależnione od zgłoszenia przez Włochy do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) całkowitej opłaty za przekroczenie kwoty krajowej za wspomniane okresy i odliczenia przez Włochy zaległej należności w trzech równych rocznych ratach od wydatków finansowanych przez EFOGR odpowiednio za miesiące listopad 2003 r., listopad 2004 r. i listopad 2005 r. W piśmie z dnia 26 sierpnia 2003 r. Włochy dokonały należytego zgłoszenia całkowitej dodatkowej opłaty za wspomniane okresy. Za listopad 2003 r., listopad 2004 r. i listopad 2005 r. dokonano należytego odliczenia pozostałej zaległej należności od wydatków finansowanych przez EFOGR.

Na podstawie art. 3 decyzji Rady właściwe organy Włoch przedstawiają każdego roku Radzie i Komisji sprawozdanie z postępów dokonanych w zakresie odzyskiwania kwoty należnej od producentów w związku z opłatą za przekroczenie kwoty krajowej za lata gospodarcze od 1995/1996 do 2001/2002.

Zgodnie z wymienionym przepisem władze Włoch przedstawiły Komisji jedenaste sprawozdanie w wystosowanym przez AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura — włoska agencja płatnicza) piśmie z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie spłaty rocznej raty za 2015 r. (odpowiadającej dwunastej racie rocznej).

Niniejsze sprawozdanie zawiera przeprowadzoną przez Komisję ocenę postępów dokonanych w 2015 r., zgłoszonych przez organy Włoch zarówno co do odzyskiwania opłaty za przekroczenie kwoty krajowej w odniesieniu do lat gospodarczych objętych decyzją Rady, jak i w odniesieniu do lat gospodarczych nią nieobjętych.

Dokonanie spłaty należnej kwoty w formie systemu płatności ratalnej w 2003 r.

W 2005 r. (tj. roku pierwszego sprawozdania dla Rady) decyzja Rady zezwalająca Włochom na wpłacenie do budżetu Unii Europejskiej kwoty należnej od producentów mleka w związku z opłatą za przekroczenie kwoty krajowej dotyczyła 25 123 zadłużonych producentów. W 2015 r. liczba ta uległa zmniejszeniu do 21 189.

Spośród wszystkich producentów, których dotyczyło sprawozdanie, objętych opłatą w odniesieniu do siedmiu lat gospodarczych, o których mowa w decyzji Rady, początkowo 15 431 wybrało system płatności ratalnej z 2003 r. W 2004 r. zaległości 15 431 producentów, którzy wybrali system płatności ratalnej, wynosiły przed zapłaceniem pierwszej raty w sumie około 345 mln EUR, co stanowiło około jedną czwartą całkowitej kwoty długu producentów, którzy odmówili przystąpienia do systemów płatności ratalnej. Wydaje się więc, że producenci o mniejszych nadwyżkach produkcji w większości przypadków wybrali system płatności ratalnej. Z kolei producenci wykazujący wyższe nadwyżki produkcji (około 8 000 producentów, których dług odpowiadał 1 mld EUR należnej opłaty za siedem lat gospodarczych) zdecydowali nie przystępować do systemu płatności ratalnej. Należy jednak dodać, że każdego roku organy Włoch otrzymują nowe wnioski o przystąpienie do systemu płatności ratalnej. W 2015 r. złożono 22 nowe wnioski na łączną kwotę ok. 3,4 mln EUR. Łączna kwota objęta systemem płatności ratalnej z 2003 r. wynosi 372,33 mln EUR.

Dwunasta rata w całkowitej kwocie 25 390 665,74 EUR miała być zapłacona przez 10 540 producentów do dnia 31 grudnia 2015 r. Kontrole przeprowadzone przez władze Włoch wykazały, że 10 282 producentów dokonało w ciągu roku 2015 należytej wpłaty w całkowitej kwocie 24 300 792,83 EUR, co oznacza, że 97,55 % producentów zapłaciło w ustalonym terminie 95,7 % kwoty należnej z tytułu dwunastej raty. Terminowość spłaty jedenastu poprzednich rat wynosiła odpowiednio: 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7 %, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 %, 96,9 %, 98,2 % i 95,9 % należnych kwot. Całkowita opłata pobrana w pierwszych dwunastu ratach wynosi zatem około 333 357 062 EUR (tj. około 97 % całkowitej należnej kwoty z tytułu tych rat).

Mimo iż te poziomy bez wątpienia wskazują na zaangażowanie ze strony producentów objętych systemem płatności ratalnej, którzy chcą wypełnić swoje zobowiązania, Komisja uznaje, że dalsze działania przewidziane w przypadkach niedokonania płatności w terminie są podstawowym wskaźnikiem poziomu zaangażowania władz w zagwarantowanie ścisłego przestrzegania wymogów systemu płatności i ostateczne odzyskanie pełnej kwoty należnych opłat.

W odniesieniu do dwunastej raty brakuje informacji co do płatności od pozostałych 258 producentów w kwocie 1 089 857 EUR. (władze włoskie poinformują o stanie tych płatności w następnym sprawozdaniu rocznym).

W odniesieniu do jedenastej raty poprzednie sprawozdanie wskazywało 268 producentów, którzy nie dokonali wpłat do dnia 31 grudnia 2014 r., co odpowiadało kwocie 1 035 351 EUR. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od władz Włoch wszystkie te przypadki były zgłaszane przez władze centralne władzom regionalnym, aby wyegzekwować zapłacenie całej należnej kwoty wraz z odsetkami nieobjętymi systemem płatności ratalnej. W późniejszym terminie okazało się, że 143 spośród 268 producentów, w odniesieniu do których początkowo sądzono, że nie dokonali płatności, faktycznie dokonało jej. Natomiast w odniesieniu do 125 producentów, którzy faktycznie nie dokonali płatności jedenastej raty, cofnięto możliwość spłaty w ratach i wszczęto procedury egzekucji należności.

Gospodarstwa, w odniesieniu do których cofnięto możliwość spłaty w ratach

Niezapłacenie rocznej raty powoduje wyłączenie z systemu płatności ratalnej i w związku z tym naraża producentów na zajęcie całej nadal należnej kwoty wraz z narosłymi odsetkami.

Dwanaście lat po wprowadzeniu w 2003 r. systemu płatności ratalnej prawo do spłaty w ratach cofnięto łącznie 855 gospodarstwom, co odpowiada całkowitej należności w ratach wynoszącej 30 073 846,37 EUR.

Z wymienionej kwoty 12 338 942,12 EUR spłacono w ratach przed cofnięciem tego prawa, a 4 596 600,31 EUR odzyskano po jego cofnięciu, co umożliwiło całkowite uregulowanie obciążenia 238 gospodarstw, co oznacza, że cała zaległa należność odnośnych 617 gospodarstw wynosi 13 149 255,86 EUR.

Liczby te świadczą o tym, że staranność wykazana przez władze włoskie przy pobieraniu opłaty od producentów wykluczonych z systemu płatności ratalnej na skutek niezapłacenia rocznej raty jest daleka od zadowalającej. Ponadto producenci mleka musieli zrezygnować z dochodzenia swych praw we włoskich sądach, aby móc skorzystać z systemu płatności ratalnej. Biorąc to pod uwagę, wydaje się, że brak odzyskania kwot nie wynika z ewentualnego długiego czasu trwania postępowań sądowych, ale raczej z niezdolności administracji włoskiej do skutecznego odzyskania tych kwot.

Odroczenie terminu spłaty o sześć miesięcy i jego skutki w odniesieniu do pomocy państwa

Na podstawie art. 2 ust. 12k włoskiego dekretu z mocą ustawy nr 225 z dnia 29 grudnia 2010 r., przekształconego po zmianach, w ustawę nr 10 z dnia 26 lutego 2011 r., Włochy zezwoliły na odroczenie do dnia 30 czerwca 2011 r. terminu spłaty rocznej raty za 2010 r. należnej zasadniczo do dnia 31 grudnia 2010 r. zgodnie z systemem płatności ratalnej z 2003 r. zatwierdzonym decyzją Rady 2003/530/WE.

W decyzji nr C(2013) 4046 final z dnia 17 lipca 2013 r. Komisja stwierdziła, że odroczenie spłaty raty opłat wyrównawczych od mleka, której termin upłynął w dniu 31 grudnia 2010 r., stanowiło pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Komisja uznała ponadto, że pomoc ta spowodowała naruszenie warunków ustalonych decyzją Rady 2003/530/WE oraz stworzyła – w odniesieniu do tych, którzy z niej skorzystali, wychodząc tym samym poza ramy ustalone decyzją Rady – nową pomoc państwa, niezgodą z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 i niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

W swej decyzji nr C(2013) 4046 final Komisja poleciła Włochom odzyskać od beneficjentów odroczenia kwotę pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym wraz z odsetkami.

Organy Włoch wszczęły procedury administracyjne niezbędne do odzyskania pomocy. W dniu 8 listopada 2013 r. Włochy złożyły jednak odwołanie od decyzji Komisji do Trybunału (sprawa T-527/13). W dniu 24 czerwca 2015 r. Trybunał wydał wyrok stwierdzający częściową nieważność decyzji Komisji: Trybunał uznał zasadność podejścia Komisji odnośnie do pomocy polegającej na odroczeniu spłaty raty opłat wyrównawczych, której termin upłynął w dniu 31 grudnia 2010 r., odrzucając jednak konkluzje Komisji jakoby w odniesieniu do tych, którzy z niej skorzystali, została przez to stworzona nowa pomoc państwa, wychodząca poza ramy ustalone decyzją Rady. Komisja odwołała się od wyroku Trybunału do Trybunału Sprawiedliwości (sprawa C-467/15 P), który nie podjął jeszcze decyzji w tej sprawie.

Opłata za przekroczenie kwoty krajowej należna za rok gospodarczy 2002/2003

W odniesieniu do lat gospodarczych 1995–2002 Włochy wpłaciły do budżetu Unii Europejskiej opłatę za przekroczenie kwoty krajowej należną od producentów na podstawie decyzji Rady 2003/530/WE.

Od 2004 r. państwa członkowskie wpłacają opłatę za przekroczenie kwoty krajowej bezpośrednio do budżetu Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r.

Natomiast rok gospodarczy 2002/2003 nie jest objęty ani decyzją Rady ani nowym systemem wprowadzonym w 2004 r. Z uwagi na przekroczenie przyznanej Włochom kwoty krajowej włoscy producenci mleka odpowiedzialni za to przekroczenie byli winni budżetowi Unii 227,76 mln EUR za rok gospodarczy 2002/2003.

Z tej kwoty:

– 16,58 mln EUR anulowano na podstawie orzeczenia sądowego,

– 5,67 mln EUR objęto systemem refundacji z 2009 r. (z czego 2,12 mln EUR już zostały wypłacone),

– 60,70 mln EUR zostało odzyskane poza systemem płatności ratalnej.

– 24,39 mln EUR stało się niemożliwe do odzyskania.

Pozostaje więc 120,42 mln EUR kwoty należnej budżetowi Unii Europejskiej za rok gospodarczy 2002/2003 z tytułu opłaty za przekroczenie kwoty krajowej od producentów mleka, którzy nie przystąpili do systemu płatności ratalnej z 2009 r.

Należna opłata do odzyskania z tytułu lat gospodarczych 1995/96 do 2008/2009 i nieobjęta systemem płatności ratalnej z 2003 r. ani systemem refundacji opłat z 2009 r.

W poprzednich sprawozdaniach zwrócono uwagę na fakt, że system płatności ratalnej z 2003 r. oraz system refundacji opłat z 2009 r. (ze stopą procentową odpowiadającą stopie referencyjnej dla Unii powiększonej o kilka punktów procentowych) w praktyce pokrywa jedynie stosunkowo niewielką część należności do odzyskania.

Całkowita kwota należności do odzyskania z tytułu lat gospodarczych 1995/1996 do 2008/2009, zgodnie ze zgłoszeniem dokonanym przez Włochy, wynosi 2,303 mld EUR. Z tej kwoty w latach 2003–2015 Włochy odzyskały 671,8 mln EUR, w tym 333 357 062 mln EUR w ramach systemu płatności ratalnej z 2003 r., 6,81 mln EUR w ramach systemu refundacji opłat z 2009 r., a 331,65 mln EUR poza systemami płatności ratalnej.

Z kwoty pozostającej do spłaty, czyli 1,63 mld EUR:

– niewielka część (71,77 mln EUR) objęta jest systemami płatności ratalnej wprowadzonymi przez Włochy w 2003 r. i 2009 r., do których przystąpili niektórzy producenci mleka zobowiązani do uiszczenia opłaty;

– 276,46 mln EUR zostało zadeklarowane jako kwota niemożliwa do odzyskania z powodu upadłości producenta lub na podstawie uchylenia opłaty przez sąd;

– pozostaje ok. 1,28 mld EUR do spłacenia przez producentów, którzy odmówili przystąpienia do systemów płatności ratalnej i którzy w większości zaskarżyli opłatę za przekroczenie kwoty krajowej w sądach włoskich.

Komisja z zadowoleniem przyjęła informacje zawarte w sprawozdaniu władz włoskich dotyczącym dwunastej raty w odniesieniu do obecnej ogólnej sytuacji w zakresie odzyskiwania opłat w ramach systemu płatności ratalnej wprowadzonego w 2003 r.

Natomiast jeżeli chodzi o pobieranie kwot opłat nieobjętych systemami płatności ratalnej (1,28 mld EUR), które stanowią 94,7 % całkowitej kwoty jeszcze należnej z tytułu opłaty za przekroczenie kwoty krajowej za okres 1995/1996–2008/2009 (1,35 mld EUR), dane liczbowe przekazane przez administrację Włoch świadczą, że postęp w tym zakresie jest minimalny. W szczególności nie poczyniono znaczących postępów w zakresie odzyskiwania podlegających egzekucji kwot opłat, które podlegają egzekucji, gdyż albo nie były nigdy przedmiotem odwołania, albo były lecz zostały potwierdzone przez odnośny sąd, lub też postępowania w odniesieniu do nich są w toku, lecz nie wydano decyzji zawieszających.

W dniu 31 grudnia 2015 r. kwota faktyczne odzyskana poza systemami płatności ratalnej odpowiadała 331,65 mln EUR, a pozostała podlegająca egzekucji kwota wynosiła 799,38 mln EUR. Komisja odnotowuje ponadto, że z kwoty wynoszącej 1,28 mld EUR jeszcze należnej za okres 1995/1996 do 2008/2009 poza systemem płatności ratalnej, kwota 484 mln EUR nie podlega jeszcze egzekucji, gdyż jest przedmiotem postępowań sądowych i sądy wydały odnośne postanowienia o charakterze zawieszającym, ale będzie podlegać odzyskaniu po wydaniu orzeczeń sądowych na korzyść administracji.

Analizując sytuację w zakresie kwot należnych poza systemem płatności ratalnych, a w szczególności kwot należnych z tytułu okresu objętego decyzją Rady (1995/1996 do 2001/2002), odzyskano 34 % podlegających egzekucji kwot (110,37 mln EUR z 324,17 mln EUR). Jeżeli chodzi o kwoty podlegające egzekucji, za cały okres 1995/1996 do 2008/2009 faktycznie odzyskano zaledwie 25,8 % (278,04 mln EUR z 1,077 mld EUR).

W ramach podlegających egzekucji kwot należnych za cały okres należy wyróżnić:

– kwoty, które nie były przedmiotem odwołania: z podlegających egzekucji 168,66 mln EUR odzyskano 96,05 mln EUR, co odpowiada stopie odzysku wynoszącej 57 %;

– kwoty, które były przedmiotem postępowania sądowego, lecz w stosunku do których nie wydano decyzji zawieszających: z podlegających egzekucji 178,57 mln EUR odzyskano jedynie 19,29 mln EUR, czyli 10,8 %;

– kwoty potwierdzone przez sąd: z podlegających egzekucji 730,20 mln EUR odzyskano 162,71 mln EUR, czyli 22,3 %.

Komisja podkreśla wyjątkowo słabe wyniki odzyskiwania dwóch ostatnich kategorii. Podobnie z 168,66 mln EUR, które nigdy nie były przedmiotem odwołania i w związku z tym mogłyby zostać niezwłocznie odzyskane, do odzyskania pozostaje jeszcze 72,62 mln EUR.

Komisja z dużym niezadowoleniem przyjmuje powolne postępy w pobieraniu części opłaty nieobjętej systemem płatności ratalnej z 2003 r. ani systemem refundacji opłat z 2009 r.

Komisja kontynuuje dokładne monitorowanie procesu odzyskiwania opłat we Włoszech, w szczególności w odniesieniu do odzyskiwania opłaty nieobjętej systemem płatności ratalnej. Służby Komisji przy wielu okazjach zwracały uwagę władz włoskich na swoje obserwacje (w tym uwagi negatywne) i wnioskowały o szczegółowe informacje na temat różnych kwestii związanych z odzyskiwaniem opłat za przekroczenie kwoty krajowej w sektorze mleka.

Mimo wielokrotnego ponaglania przez Komisję większość należnych opłat nadal jednak nie została odzyskana przez władze Włoch.

Komisja skierowała do Włoch wezwanie do usunięcia uchybienia w tej sprawie w czerwcu 2013 r., a następnie uzasadnioną opinię w lipcu 2014 r. W związku z tym, że w przekazanych

przez Włochy odpowiedziach nie wykazano żadnych istotnych postępów w odzyskiwaniu, Komisję podjęła w dniu 26 lutego 2015 r. decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE. W dniu 6 sierpnia 2015 r. Komisja wszczęła więc postępowanie przeciwko Włochom w związku z niewypełnieniem przez nie obowiązku podjęcia środków wystarczających do zagwarantowania sprawnego i skutecznego odzyskania opłat za nadwyżki od producentów mleka, którzy przekroczyli przyznane im kwoty indywidualne w latach, w których Włochy przekroczyły przyznaną im krajową kwotę mleczną (sprawa C-433/15).

Podsumowanie

Komisja uważa, że postępy poczynione przez władze Włoch w odzyskiwaniu należnych kwot od producentów, którzy wybrali system płatności ratalnej w odniesieniu do lat gospodarczych od 1995/1996 do 2001/2002, wskazują na właściwe zarządzanie tym systemem, o ile spełnione są warunki stosowania systemu płatności ratalnej zatwierdzonego przez Radę w 2003 r.

W odniesieniu do kwot, które nie zostały objęte systemem ratalnym, w kolejnych sprawozdaniach z oceny przedstawianych Radzie od 2010 r., następnie w wezwaniu do usunięcia uchybienia przesłanym Włochom w dniu 20 czerwca 2013 r. oraz, w uzasadnionej opinii wydanej dnia 10 lipca 2014 r., Komisja wyraziła niezadowolenie z powodu braku znaczących postępów w odzyskiwaniu opłat za przekroczenie kwot mlecznych.

Z informacji przedstawionych przez władze Włoch w sprawozdaniu na temat dwunastej raty wynika, że nie nastąpiła żadna znacząca zmiana sytuacji w zakresie faktycznego pobierania opłaty nieobjętej systemami płatności ratalnej. Z uwagi na dużą kwotę niezapłaconych opłat oraz czas trwania sytuacji nieodzyskania należnych opłat należy stwierdzić, że skuteczność przepisów Unii nie była i nie jest zagwarantowana przez organy Włoch.

Z tego względu Komisja wszczęła w dniu 6 sierpnia 2015 r. postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE (sprawa C-433/15), w którym to postępowaniu Trybunał nie wydał jeszcze orzeczenia.