

Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich

1. Uwagi wstępne

Modulacja obligatoryjna, oznaczająca obowiązkowe cięcia w dopłatach bezpośrednich, jest jednym z centralnych pojęć reformy wspólnej polityki rolnej przeprowadzonej w 2003/2004 r. Dla przedstawienia funkcjonowania systemu modulacji konieczne jest przynajmniej skrótowe zaprezentowanie najważniejszych zmian, jakie w systemie dopłat bezpośrednich gwarantowanych producentom rolnym w krajach Unii Europejskiej zostały dokonane w drodze ostatniej reformy WPR.

Do roku 1992 producent rolny w Unii Europejskiej miał zagwarantowany zbyt wyprodukowanych we własnym gospodarstwie produktów rolnych w drodze interwencyjnego skupu nadwyżek towarów (system interwencji cenowej). Reforma WPR z 1992 r. była pierwszym krokiem w kierunku znacznego obniżenia cen interwencyjnych i wprowadziła dopłaty bezpośrednie, czyli wspieranie dochodów rolników w drodze bezpośredniego transferu środków finansowych na podstawie dowodu prowadzenia upraw określonych gatunków roślin, np. uprawa pszenicy bądź hodowli określonego gatunku zwierząt, a także od wysokości produkcji¹.

2. Reforma Fischlera z 2003/2004 r.

Ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej z lat 2003/2004, zwana reformą Fischlera, wprowadziła całkowicie nowy system dopłat bezpośrednich, który zaczął obowiązywać w starych państwach członkowskich w 2005 r. Podstawowym aktem prawnym reformy 2003/2004 jest rozporządzenie Rady (WE) 1782/2003, ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia². Przepisy wykonawcze do rozwiązań zapro-

1 Por. H. Schmitte, Neuregelung der EU-Beihilfen im Rahmen der GAP-Inhalt und Systematik, Agrar- und Umweltrecht 2005, 3, s. 80.

2 Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1, zm. rozporządzeniem Rady (WE) nr 864/2004, Dz.Urz. UE L 161 z 30.04.2004, s. 48 oraz rozporządzeniem Rady (WE) 2012/2006, Dz.Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 8.

ponowanych w rozporządzeniu 1782/2003 zawiera rozporządzenie Komisji (WE) 795/2004, wprowadzające zasady stosowania jednolitej płatności obszarowej wprowadzonej rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003³ oraz rozporządzenie Komisji (WE) 796/2004, ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1782/2003⁴. Pierwsze z rozporządzeń zawiera regulacje dotyczące jednolitej płatności obszarowej – *single farm payment* – posiadającej począwszy od 2005 r., charakter premii przysługującej gospodarstwom rolnym (której otrzymanie obwarowane jest spełnieniem określonych warunków); drugie z nich precyzuje postanowienia dotyczące wcielenia w życie systemu *cross-compliance* (wzajemnej zgodności), modulacji i zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS). Centralnymi pojęciami reformy są *decoupling* – uniezależnienie dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji⁵, *cross-compliance* – spełnienie określonych wymogów rolno-środowiskowych⁶, co jest warunkiem uzyskania premii oraz *modulacja* – polegająca na redukcji dopłat bezpośrednich z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na finansowanie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Nowe dopłaty bezpośrednie, w założeniu Komisji, mają mieć charakter premii przydzielanej gospodarstwu rolnemu (art. 33 i nast. rozporządzenia 1782/2003). Cechą charakterystyczną nowego systemu dopłat bezpośrednich jest powstanie roszczenia o ich wypłatę, niezależnie od prowadzenia produkcji rolnej (*decoupling*), która na skutek reformy Fischlera stała się przesłanką fakultatywną – warunkiem powstania roszczenia jest samo posiadanie przez rolnika gruntów rolnych oraz utrzymywanie ich w dobrym stanie pod względem rolniczym i ekologicznym – wzajemna zgodność – *cross compliance* (art. 2 lit. c rozporządzenia 1782/2003)⁷.

2.1. Modele premii dla gospodarstwa rolnego

Wyróżnikiem nowego systemu jest możliwość przyznawania dopłat bezpośrednich w ramach jednego z trzech dopuszczalnych modeli: modelu historycznego,

3 Dz.Urz. UE L 141 z 30.04.2004, s. 1, zm. przez rozporządzenie 1974/2004, Dz.Urz. UE L 345 z 20.11.2004, s. 85.

4 Dz.Urz. UE L 141 z 30.04.2004, s. 18, ost. zm. rozporządzeniem 659/2006, Dz.Urz. UE L 116 z 29.4.2006, s. 20 oraz rozporządzeniem 2025/2006, Dz.Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 81.

5 Oderwanie dopłat bezpośrednich od wielkości i rodzaju produkcji jest odpowiedzią na wymogi stawiane przez Światową Organizację Handlu WTO, której członkiem jest zarówno Wspólnota Europejska, jak i poszczególne państwa członkowskie. Dopłaty bezpośrednie uniezależnione od produkcji, podobnie jak instrumenty związane z ochroną środowiska, zaliczane są do subwencji „green box”, zawierającego subwencje dozwolone i nienaruszające handlu międzynarodowego bądź naruszające go w stopniu minimalnym, które są dozwolone przez regulacje WTO i nie podlegają obowiązkowej redukcji w odróżnieniu od subwencji „blue box” i „yellow box”, które naruszają handel międzynarodowy. Por. też G. Breustedt, Grundsätzliche Überlegungen zu einer Entkopplung der Direktzahlungen in der EU, *Agrarwirtschaft* 52 (2003), Heft 3, s. 149 oraz Ch. Henning, Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten?, *Agrarwirtschaft* 52 (2003), Heft 3, s. 137.

6 Por. H. Spreen, Neue Anforderungen an die Landwirtschaft durch Cross Compliance – Bedeutsame Veränderungen und Ausnahmeregelungen für die Praxis, *Agrar- und Umweltrecht*, 2005, 2, s. 37.

7 Pojęcie dobrego stanu pod względem rolniczym i ekologicznym definiuje art. 5 i Załącznik do rozporządzenia 1783/2003.

modelu regionalnego bądź w ramach modelu kombinowanego⁸. W ramach modelu historycznego jednolita płatność obszarowa (*single farm payment*) jest przyznawana gospodarstwu rolnemu, niezależnie od prowadzenia i rozmiaru produkcji rolnej, a w oparciu o tzw. historyczny okres referencyjny 2000–2002 (art. 33 w zw. z art. 37 i 38 rozporządzenia 1782/2003). Oznacza to, że rolnicy, począwszy od 2005 r., są uprawnieni do otrzymania premii w wysokości, w jakiej otrzymywali dopłaty w historycznym okresie referencyjnym (wówczas jeszcze w zależności od rodzaju i wielkości produkcji)⁹. Model premii stosowany jest we Francji, Belgii, Grecji, Włoszech, Irlandii, Portugalii, Holandii, Szkocji i Walii¹⁰. Modelem alternatywnym do modelu premii dla gospodarstwa rolnego jest tzw. model regionalny, polegający na tym, że premie dzielone są pomiędzy producentów roku 2005, którym przysługuje pewna ilość roszczeń odpowiednio do zagospodarowanej powierzchni gruntów rolnych w 2005 r. Wszystkie roszczenia w danym regionie mają taką samą wysokość (art. 58 i nast. rozporządzenia 1782/2003). Państwo członkowskie ustala ilość hektarów, od jakiej przysługuje wsparcie; jeżeli powierzchnia gruntów, którym przysługuje wsparcie w danym państwie członkowskim jest mniejsza niż 3 miliony ha, państwo to może być uznane za jeden region. Dotychczas model regionalny nie został zastosowany w żadnym państwie członkowskim; natomiast dopłaty wypłacane rolnikom w 8 z 10 nowych państw członkowskich, w tym w Polsce, są zbliżone do modelu regionalnego. Trzecią alternatywą jest tzw. model kombinowany, który nie znajduje regulacji prawnej w prawie wspólnotowym i polega na tym, że część premii przyznawana jest na zasadzie modelu premii dla gospodarstwa (model I), część zaś na zasadzie modelu regionalnego (model II). W pewnych sektorach premia przydzielana jest w oparciu o historyczny okres referencyjny, w innych zaś w oparciu o sumę przewidzianą dla danego regionu (dopłata do hektarów jest zróżnicowana w zależności od regionu). Model ten stosowany jest w Niemczech, Anglii, Luksemburgu, Szwecji i Danii; przy tym w Niemczech i Anglii planowane jest przejście do 2013 r. od modelu kombinowanego do modelu regionalnego.

Z pojęciem premii dla gospodarstwa przyznawanej w jednej z możliwych ww. konstelacji wiąże się pojęcie roszczenia, będące kolejnym centralnym terminem nowego systemu dopłat bezpośrednich (art. 43 i nast. rozporządzenia 1782/2003)¹¹.

8 Zob. Dopłaty bezpośrednie, Komisja Europejska http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_pl.htm. Odnosnie do nowego systemu dopłat bezpośrednich w ramach ostatniej reformy WPR por też: C. Blumann, La réforme de la politique agricole commune, Cahiers de droit européen 2004, 40, s. 297 oraz Y. Donzallaz, Quelques informations sur la réforme de la politique agricole commune européenne, Blätter für Agrarrecht, 2005, 2, s. 209.

9 Od początku sformułowania tego systemu wskazywano na jego słabości ze względu na pominięcie okresów następujących po latach 2000–2002; wypłacane premie są oparte o produkcję prowadzoną w okresie historycznym bez uwzględnienia zmian następujących po nim. Nawet, jeśli rolnik znacznie powiększył lub powiększył obszar swego gospodarstwa lub zmieni rodzaj produkcji po 2002 r., nadal będzie otrzymywał dopłaty w oparciu o stan z 2000–2002 r., które mogą okazać się nieadekwatne do aktualnej sytuacji.

10 H. Schmitte, Neuregelung der EU-Beihilfen..., s. 81.

11 Odnosnie do charakteru prawnego roszczenia o wypłatę dopłat bezpośrednich por. S. Gersteuer, Die Übertragung von Zahlungsansprüchen nach der EU-Agrarreform, Agrar- und Umweltrecht 2005, 7, s. 213.

Wysokość roszczenia determinowana jest trzema czynnikami: ilością posiadanych gruntów w dniu ostatecznego zgłoszenia roszczenia o dopłaty, jakim był 17 maja 2005 r. (dopłaty za hektar gruntów nie uprawianych są niższe niż, przysługujące za grunty uprawne); wysokością dopłat otrzymywanych w tzw. historycznym okresie referencyjnym 2000–2002 oraz ilością gruntów przeznaczonych do odłogowania (art. 33 rozporządzenia 1782/20003). W związku z tym w państwach członkowskich możliwe są trzy rodzaje roszczeń o dopłaty: roszczenia do gruntów uprawnych i roszczenia do gruntów nie uprawianych; roszczenia o dodatek za historyczny okres referencyjny, jeśli rolnik otrzymywał dopłaty w tym okresie oraz roszczenia do gruntów odłogowanych¹². O stosowaniu danego modelu i rodzaju roszczenia decyduje indywidualnie każde państwo członkowskie. Na zasadzie wyjątku państwa członkowskie mogą utrzymać dopłaty związane z prowadzeniem określonej uprawy, jeśli nieprzyznanie dopłat w danym sektorze grozi zachwianiem równowagi na rynku. Roszczenia o wypłatę dopłat bezpośrednich zostały przyznane rolnikom w 2005 r. Od tego czasu pozostają w ich posiadaniu, mogą być przedmiotem obrotu i być podnoszone co roku (art. 46 rozporządzenia 1782/2003)¹³. Powstanie roszczenia jest dziedziczne, nie zależy od rodzaju prowadzonych upraw bądź hodowanych zwierząt i przysługuje dzierżawcy gruntów przed ich właścicielem¹⁴. Ukształtowane w ten sposób roszczenie stanowi podstawę wypłaty dopłat bezpośrednich, które – jeśli w ciągu roku przekraczają sumę 5000 euro – podlegają systemowi modulacji obligatoryjnej. Suma premii nie może przekraczać granicy określonej indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego w Załączniku VIII do rozporządzenia 1782/2003.

2.2. Dopłaty bezpośrednie w nowych państwach członkowskich

Nowe państwa członkowskie przyznają dopłaty bezpośrednie w oparciu o **model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów**. Dopłaty w nowych państwach członkowskich skonstruowane są w sposób zbliżony do modelu regionalnego – wszyscy rolnicy uprawnieni są do uzyskania dopłat, których podstawą w każdym indywidualnym przypadku jest obszar posiadanych gruntów. Ilość hektarów znajdujących się w posiadaniu rolnika decyduje więc o wysokości dopłat bezpośrednich. Każde z nowych państw członkowskich może dowolnie określić moment przejścia do modelu jednolitej płatności obszarowej (*single farm payment*). Najwcześniej, bo już w 2009 r., na nowy system dopłat bezpośrednich mają przejść dwa nowe państwa członkowskie – Malta i Słowenia. Wysokość dopłat bezpośred-

12 *Ibidem*, s. 214.

13 H. Schmitte, *Die Neuregelung der EU-Beihilfen...*, s. 215.

14 Szerzej S. Gersteuer, *Die Übertragung von Zahlungsansprüchen...*, s. 217.

nich wypłaconych w nowych państwach członkowskich nie może przekraczać granicy określonej w Załączniku VIIIa do rozporządzenia 1782/2003¹⁵.

3. Pojęcie modulacji i podstawy prawne

Instrument modulacji, polegający na **transferze środków finansowych z puli przeznaczonej na dopłaty bezpośrednie oraz wspieranie mechanizmów rynkowych (pierwszego filaru WPR) do puli skierowanej na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR)**, wprowadzony został po raz pierwszy w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej obecnej w ustawodawstwie wspólnotowym pod nazwą Agendy 2000 (art. 4 rozporządzenia 1259/99)¹⁶. Stosowanie modulacji przez państwa członkowskie uzależnione było od spełnienia warunków określonych w art. 4 rozporządzenia 1259/99, do których należało m.in. przekroczenie przez kwoty płatności określonych limitów. Zmniejszenie wielkości wsparcia dla rolnika na dany rok kalendarzowy, wynikające z zastosowania modulacji, nie mogło przekroczyć 20% łącznej kwoty płatności, które były przyznawane rolnikowi na dany rok kalendarzowy. Modulacja wprowadzona w drodze Agendy 2000 funkcjonowała jako mechanizm o charakterze fakultatywnym. Fakultatywność instrumentu przejawiała się z jednej strony w pozostawieniu państwom członkowskim decyzji o jego stosowaniu bądź nie, z drugiej strony, jeśli taka decyzja została podjęta, część dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników mogła pozostać wolna od modulacji. Modulacja fakultatywna znalazła zastosowanie jedynie w niektórych państwach członkowskich, a główną przyczyną niechęci do jej stosowania był sprzeciw ze strony rolników posiadających duże gospodarstwa rolne – w nich bowiem wymierzone jest działanie instrumentu modulacji. Modulacja fakultatywna funkcjonowała przykładowo w Niemczech i Anglii. Francja (2002) i Portugalia odstąpiły już po krótkim czasie od stosowania systemu modulacji fakultatywnej. Środki pochodzące z modulacji fakultatywnej zostały przeznaczone w głównej mierze na finansowanie instrumentów ochrony środowiska, np. odłogowanie w ramach ochrony środowiska naturalnego, wspieranie produkcji ekologicznej. W ramach tych instrumentów wsparcie otrzymali rolnicy gotowi uczestniczyć w tego rodzaju programach.

Reforma z 2003/2004 r. rozszerzyła zastosowanie instrumentu i wprowadziła system modulacji obligatoryjnej, polegający na obligatoryjnej redukcji dopłat bezpośrednich przypadających na dane gospodarstwo rolne w wysokości 3–5%. Obok

15 Dla Polski granica ta wynosi (w mln €) w 2006 r. – 881, 7; w 2007 r. – 1 140, 8; 2008 r. – 1 425, 9; w 2009 r. – 1 711, 0; w 2010 r. – 1 996.

16 Propozycje reformy wspólnej polityki rolnej z 2003/2004 r. oraz wprowadzenia modulacji obligatoryjnej dla wszystkich państw członkowskich poczyniono w drodze oceny dotychczasowej WPR w kształcie nadanym jej przez Agendę 2000. Zob. Mid-Term Review of the CAP, European Commission COM(2002)394 final, Brussels 2002. Zob. też CAP Mid-Term Review: basic consensus on decoupling and modulation, www.europa-web.de/europa/03euinf/41AGRAR/termrevi.htm.

wprowadzenia dopłat niezależnych od wielkości produkcji (*decoupling*), lecz od spełnienia wymogów środowiskowych (*cross-compliance*), modulacja obligatoryjna stanowi element nowego systemu dopłat bezpośrednich i począwszy od 2005 r. obowiązuje jako regulacja obligatoryjna we wszystkich starych państwach członkowskich UE. Podstawę prawną modulacji obligatoryjnej stanowi art. 10 i nast. rozporządzenia 1782/2003 oraz art. 77 rozporządzenia 796/2004. Celem instrumentu jest limitowanie środków przeznaczonych na dopłaty do gospodarstw rolnych i transfer uzyskanych w ten sposób środków do puli przeznaczonej na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich.

Art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003 przewiduje coroczną redukcję dopłat bezpośrednich i stanowi, że „wszystkie dopłaty otrzymywane przez posiadaczy gospodarstw rolnych będą podlegały corocznemu obniżeniu do 2012 r.”. Dotyczy to dopłat przyznawanych niezależnie od wielkości produkcji (*decoupled payments*), jak i powiązanych – wyjątkowo – z produkcją określonych produktów rolnych (*coupled payments*). Art. 10 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003 stanowi, że uzyskane w ten sposób środki mają zostać wykorzystane na finansowanie programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zgodnie z przepisami rozporządzenia 1257/1999 (dopłaty bezpośrednie również finansowane są z tej sekcji). Wszystkie dopłaty będą podlegały cięciu stosownie do stopnia redukcji przewidzianego w art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003:

Rok	Procent redukcji
2005	3
2006	4
2007	5
2008	5
2009	5
2010	5
2011	5
2012	5

System modulacji obligatoryjnej znajduje zastosowanie do wszystkich farmów Unii Europejskiej, z trzema wyjątkami:

- 1) nie obejmuje rolników „małych”, w przypadku których wysokość dopłat bezpośrednich w stosunku rocznym nie przekracza 5000 euro – dopłaty bezpośrednie otrzymywane przez tych rolników nie będą podlegały redukcji (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003);
- 2) tymczasowo nie ma zastosowania do rolników z nowych państw członkowskich do momentu zrównania otrzymywanych przez nich dopłat bezpośred-

nich z dopłatami uzyskiwanymi przez rolników starej Piętnastki (art. 12a rozporządzenia 1782/2003);

- 3) nie ma zastosowania do płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom we francuskich departamentach zamorskich, na Azorach, Maderze, Wyspach Kanaryjskich oraz na wyspach Morza Egejskiego (art. 10 ust. 5 rozporządzenia 1782/2003).

4. Konstrukcja systemu modulacji

Na mechanizm modulacji składają się dwa elementy: **modulacja dynamiczna** i tzw. **capping** – mechanizm umożliwiający dodatkowe cięcia dopłat bezpośrednich w przypadku, gdy przekroczą one dozwolony limit dla gospodarstwa rolnego na dany rok. Modulacja dopłat bezpośrednich, wprowadzona reformą z 2003 r., jest modulacją dynamiczną – dopłaty uzyskiwane przez rolników zostały obniżone o 3% w 2005 r. Redukcja w 2006 r. wyniosła 4%, a w latach 2007–2012 wyniesie 5%, aż do docelowego obniżenia dopłat bezpośrednich, które ma wynieść 20% dotychczasowej wysokości. Drugi element modulacji przewidziany w art. 11 rozporządzenia 1783/2003 to mechanizm dyscypliny finansowej (*capping*), polegający na dopasowaniu środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie do możliwości budżetowych i umożliwiający dodatkowe cięcia. Instrument ten znajdzie zastosowanie począwszy od 2007 r. w przypadku istnienia prognoz, przewidujących przekroczenie górnego pułapu środków przeznaczonych na finansowanie dopłat bezpośrednich. W odróżnieniu od modulacji dynamicznej, środki uzyskane w ramach *cappingu* pozostaną w dyspozycji państw członkowskich, w których je uzyskano, z przeznaczeniem na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w tych państwach.

Elementem mechanizmu modulacji jest **kwota wolna od redukcji**, która w przypadku wprowadzonej w 2003 r. modulacji obligatoryjnej wynosi 5000 € (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003).

Ponadto rozporządzenie 1655/2004 ustanawiające zasady przejścia z opcjonalnego systemu modulacji, ustanowionego w rozporządzeniu 1259/99 na obowiązkowy system modulacji ustanowiony w rozporządzeniu 1782/2003¹⁷, przewiduje możliwość stosowania **dodatkowej modulacji krajowej**, która może być równoległa do modulacji obligatoryjnej uregulowanej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003. Art. 1 rozporządzenia 1655/2004 stwierdza, że państwa członkowskie, które zastosowały redukcję płatności bezpośrednich zgodnie z art. 4 rozporządzenia 1259/99, mogą, niezależnie od redukcji przewidzianej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003 stosować dodatkową redukcję do przewidywanej corocznie stawki, jaka ma być wymagana w celu pokrycia różnicy między kwotą dostępną wskutek redukcji z art. 10

17 Dz.Urz. UE L 298 z 23.09.2004, s. 3–5.

rozporządzenia 1782/2003 a kwotą niezbędną do finansowania wydatków na środki towarzyszące, zgodnie z rozporządzeniem 1259/99, dla których zatwierdzono alokację. Ogólna redukcja nie może przekraczać 20% dopłat przysługujących rolnikowi w danym roku kalendarzowym. Środkami towarzyszącymi, zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia 1655/2004, są wcześniejsze emerytury, wspieranie ONW, przestrzeganie standardów, środowisko rolnicze i dobrostan zwierząt, jakość żywności, zalesianie. Dodatkowa modulacja krajowa funkcjonuje w Anglii i różni się tym od modulacji obligatoryjnej, że nie przewiduje sumy wolnej od redukcji oraz nie implikuje redystrybucji środków pomiędzy państwa członkowskie. Uwolnione środki pozostają w gestii państwa członkowskiego stosującego instrument modulacji dodatkowej. Oznacza to, że obecnie modulacja fakultatywna i obligatoryjna mogą funkcjonować równolegle, a państwa członkowskie stosujące instrument modulacji fakultatywnej mogą korzystać z okresów przejściowych na dopasowanie swoich dotychczasowych systemów do nowego systemu modulacji obligatoryjnej. Na szczycie berlińskim w 2005 r., na którym ustalano perspektywę finansową na lata 2007–2013, Rada Europejska opowiedziała się za pozostawieniem państwom członkowskim możliwości stosowania modulacji fakultatywnej, zaoszczędzenie środków przeznaczanych na pierwszy filar WPR i przeznaczenie ich na wspieranie obszarów wiejskich¹⁸. Jedną ze zmian polega na obowiązkowym zastosowaniu kwoty wolnej od redukcji w wysokości 5000 €, także do modulacji fakultatywnej (pkt 6 uzasadnienia projektu rozporządzenia). Państwa członkowskie zobowiązane są zakomunikować Komisji stopę procentową redukcji, jaką będą stosować w ramach modulacji fakultatywnej w latach 2007–2013.

Instrumentem o działaniu zbliżonym do modulacji jest **tzw. rezerwa krajowa**, polegająca na cięciu w dopłatach bezpośrednich wynoszącym maksymalnie 3% (art. 42 rozporządzenia 1782/2003). W przypadku rezerwy krajowej odmienny jest cel przeznaczenia zaoszczędzonych środków – państwa członkowskie mogą przeznaczyć je na potrzeby gospodarstw rolnych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, np. wymagających restrukturyzacji oraz dla posiadaczy gospodarstw rozpoczynających działalność rolniczą, mimo nieotrzymania dopłat bezpośrednich (art. 42 ust. 3–5 rozporządzenia 1782/2003)¹⁹.

5. Modulacja w nowych państwach członkowskich

Zgodnie z art. 12a rozporządzenia 1782/2003, regulacje dotyczące modulacji dopłat bezpośrednich nabiorą mocy wiążącej w nowych państwach członkowskich z początkiem roku kalendarzowego, w którym poziom dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w tych państwach zostanie zrównany z poziomem dopłat

18 Zob. projekt rozporządzenia 2006/0083 (CNS), Komisja Wspólnot Europejskich COM (2006) 241, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0241pl01.pdf.

19 Por. A. Leidwein, *Europaisches Agrarrecht*, Wien 2004, s. 270.

bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w państwach starej Piętnastki. Przepis stwierdza, że wysokość tych dopłat ma „przynajmniej” odpowiadać wysokości dopłat otrzymywanych przez rolników starej Unii dnia 30 kwietnia 2004 r. (ostatniego dnia przed akcesją nowych członków). Przewiduje się, że nastąpi to w 2013 r. Zgodnie z art. 12a ust. 2 rozporządzenia 1782/2003, moment zrównania dopłat bezpośrednich we wszystkich krajach Unii będzie momentem początkowym obowiązywania w nowych państwach członkowskich ustalonych w art. 11 rozporządzenia 1782/2003 zasad dyscypliny finansowej w odniesieniu do dopłat bezpośrednich (dopasowanie ich do aktualnych zasobów budżetowych)²⁰.

6. Działanie systemu modulacji

Modulacja działa w sposób zróżnicowany w przypadku gospodarstw rolnych otrzymujących dopłaty bezpośrednie w wysokości do 5000 € i tych, których dopłaty przekraczają tę sumę. W każdym przypadku – otrzymywania dopłat zarówno do, jak i ponad 5000 € – kwota dopłat bezpośrednich zostanie na początku wypłacona rolnikowi po zredukowaniu jej o odpowiedni dla danego roku procent (3% w 2005, 4% w 2006, 5% w latach 2007–2012). I tak, na przykład: rolnik uprawniony do otrzymania w roku 2007 dopłat bezpośrednich w wysokości 2000 €, otrzyma na początku tę sumę obniżoną o 100 € (5% modulacji). Także nawet w przypadku gospodarstw małych, otrzymujących dopłaty w wysokości nieprzekraczającej 5000 €, rolnik początkowo otrzyma dopłaty obniżone o odpowiedni dla danego roku procent, następnie suma będąca równowartością redukcji (w zależności od roku 3%, 4% lub 5%) zostanie mu zwrócona w drodze **tzw. pomocy dodatkowej** (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 1782/2003). Pierwsze 5000 €, które rolnik otrzyma z dopłat bezpośrednich nie podlegają więc redukcji w drodze modulacji. Natomiast rolnik uprawniony do otrzymania w 2007 r. dopłat bezpośrednich w wysokości 10 000 €, otrzyma na początku tę sumę obniżoną o 500 € (5% modulacji), z czego 250 € zostanie mu zwrócone (pomoc dodatkowa odpowiadająca modulacji pierwszych 5000 €)²¹. Jeżeli zatem suma dopłat bezpośrednich przekracza kwotę 5000 €, pomoc dodatkowa zostanie wypłacona tylko w odniesieniu do pierwszych 5000 €. Tak więc w każdym przypadku – zarówno gospodarstw uzyskujących dopłaty w wysokości do 5000 € jak i ponad 5000 € – pierwsze 5000 € uzyskane z dopłat bezpośrednich są wolne od systemu modulacji i nie podlegają redukcji. Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003, środki wypłacane w ramach pomocy dodatkowej nie mogą przekraczać w ciągu roku górnej granicy ustalonej dla danego państwa członkowskiego. Pomoc dodatkowa przyznawana jest z urzędu i nie wymaga od rolnika składania

20 Zob. odnośnie korzyści i wpływu na budżet, jakie pociągnęłoby za sobą uczestnictwo nowych państw członkowskich w systemie modulacji dynamicznej od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej: M. Banse, H. Grethe, *Budgetary Effects of Including the CEC into Dynamic Modulation*, *Agrarwirtschaft* 51 (2002), Heft 8, s. 416.

21 *Modulation and financial discipline*, European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/modul_en.pdf.

wniosku. Wysokość pomocy wynosi odpowiednio maksymalnie 150 € przy redukcji 3%, 200 € przy redukcji 4%, 250 € przy redukcji 5%. Podczas gdy wypłata dopłat bezpośrednich powinna nastąpić w okresie pomiędzy 1 grudnia roku, w którym rolnik podniósł roszczenia a 30 czerwca roku następnego, wypłata pomocy dodatkowej musi nastąpić do 30 września roku następującego po tym, w którym rolnik złożył wniosek o dopłaty bezpośrednie (art. 28 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003). Działanie modulacji odzwierciedlają poniższe przykłady²²:

Gospodarstwo I	
Wysokość dopłat bezpośrednich 2005	3 000 €
Redukcja	3%
Obniżka	$3000 * 0.03 = 90 \text{ €}$
Pomoc dodatkowa	$3000 * 0.03 = 90 \text{ €}$
Rzeczywista strata	0 €
Gospodarstwo II	
Wysokość dopłat bezpośrednich 2005	20 000 €
Redukcja	3%
Obniżka	$20\ 000 * 0.03 = 600 \text{ €}$
Pomoc dodatkowa	$5000 * 0.03 = 150 \text{ €}$
Rzeczywista strata	450 €

Środki uzyskane w wyniku stosowania modulacji dynamicznej wpłyną początkowo do budżetu Wspólnoty, po czym, zgodnie z art. 78 rozporządzenia 796/2004, zostaną przekazane państwom członkowskim z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Sumy te rozdysponowane zostaną w oparciu o procedurę przewidzianą w decyzji 1999/468/EG (art. 10 ust. 3 w zw. z art. 144 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003). Państwo członkowskie może zatrzymać 1% zaoszczędzonych u siebie środków (art. 10 ust. 3 zd. 1 rozporządzenia 1782/2003). Reszta środków zostanie podzielona pomiędzy państwa członkowskie stosujące modulację z przeznaczeniem na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (art. 10 ust. 3 zd. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003). Zgodnie z art. 78 rozporządzenia 796/2004, o wysokości przyznanych sum decydować będzie powierzchnia gruntów rolnych w danym państwie członkowskim, zatrudnienie w rolnictwie oraz wysokość PKB. Do otrzymania środków zaoszczędzonych w drodze modulacji kwalifikują się obszary państw członkowskich, w których powierzchnia grun-

22 Cyt. za: Meilensteine der Agrarpolitik – Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, http://www.kompetenznetze.de/Redaktion/Zentralredaktion/Literatur/medien/de/agro__Meilensteine_20der_20Agrarpolitik.property=pdf.pdf, s. 91.

tów rolnych wynosi 65%, a zatrudnienie w rolnictwie 35% (art. 78 rozporządzenia 796/2004). Podstawę rozdysponowania środków będą stanowiły dane Eurostatu za rok 2003. Każde z państw członkowskich stosujących modulację jest uprawnione do zatrzymania ogółem, sumy będącej równowartością 80% zaoszczędzonych przez siebie w ten sposób środków z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich. Art. 10 ust. 4 rozporządzenia 1782/2003 przewiduje zwiększenie otrzymanych środków, jeżeli produkcja żyta w danym państwie członkowskim w latach 2000–2002 stanowiła 5% ogólnej produkcji zboża w danym państwie i przekroczyła 50% ogólnej produkcji żyta w całej Wspólnocie. W takim przypadku 10% tych środków będzie przeznaczona na rozwój obszarów wiejskich w regionach produkujących żyto, np. w landach niemieckich, w których produkcja żyta jest wysoka. Spośród wszystkich krajów członkowskich jedynie Niemcy do końca 2013 r. otrzymają 90% środków zaoszczędzonych w ramach modulacji ze względu na duży procent produkcji żyta w tym kraju. W wyniku tego suma przeznaczona na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich zwiększa się o ok. 100 mln € w 2005 r., ok. 150 mln € w 2006 r. i 190 mln € na rok aż do 2012 r.²³. Ograniczenie istnieje tylko w odniesieniu do nowych landów. Ze środków zaoszczędzonych w drodze modulacji mogą być finansowane jedynie zalesianie, wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, instrumenty wspierające ochronę środowiska oraz nowe instrumenty wprowadzone reformą z 2003 r. – dopasowanie produkcji do standardów UE, zapewnienie dobrostanu zwierząt oraz instrumenty mające na celu podniesienie jakości żywności²⁴.

7. Przykłady stosowania instrumentu modulacji fakultatywnej w wybranych państwach członkowskich UE

Państwem członkowskim z najdłuższą tradycją stosowania systemu redukcji dopłat bezpośrednich w drodze modulacji i pozyskiwaniem w ten sposób środków na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, w tym przede wszystkim na finansowanie programów rolnośrodowiskowych, jest Wielka Brytania. Modulacja fakultatywna obowiązuje tu na poziomie kraju od 2001 r. i obejmuje wszystkich rolników otrzymujących dopłaty bezpośrednie²⁵. Od początku wprowadzenia systemu modulacji ma ona zastosowanie do wszystkich sektorów rolnictwa i jest jednolicie stosowana w każdej części Wielkiej Brytanii – Anglii, Szkocji i Walii, a 100% środków zaoszczędzonych w drodze modulacji zostaje spożytkowanych przez dany region stosujący modulację (z dodatkiem zwanym *match funding* otrzymywanym od rządu brytyjskiego)²⁶. Wielka Brytania kładzie przede wszystkim nacisk na wspieranie

23 Zob. Meilensteine der Agrarpolitik..., s. 92.

24 *Ibidem*, s. 92.

25 Za wypłatę dopłat bezpośrednich w Wielkiej Brytanii odpowiedzialna jest Rural Payments Agency, <http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/home>.

26 Informacje w oparciu o Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, <http://www.defra.gov.uk>.

programów przyczyniających się do poprawy stanu środowiska naturalnego; modulacja pozwala na uzyskanie dodatkowych środków na finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć, a przede wszystkim, co ma kolosalne znaczenie, na opracowanie programów w tym zakresie na wyższym poziomie. Z jednej strony duża część środków przeznaczana jest na wspieranie produkcji ekologicznej oraz na kształtowanie przestrzeni rolniczej, np. zalesianie, z drugiej zaś szczególny nacisk położony jest na finansowanie planu rozwoju obszarów wiejskich w Irlandii Północnej (NIRDR – Northern Ireland Rural Development Regulation)²⁷. Ponadto Anglia planuje przeznaczyć uzyskane środki na finansowanie krajowego planu rozwoju obszarów wiejskich (The England Rural Development Programme). Jednocześnie zakłada się szeroki udział rolników w programach – w ten sposób będą mogły w zamian za obniżone w wyniku modulacji dopłaty bezpośrednio pozyskać dodatkowe środki finansowe. Stopień redukcji dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez brytyjskich rolników, dopasowany do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich w Irlandii Północnej, kształtował się w następujący sposób:

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Redukcja	2.5. %	3%	3.5. %	3.5. %	4.5. %	4.5. %

W rezultacie Wielka Brytania zaczęła pozyskiwać dodatkowe środki z czteroletnim wyprzedzeniem w stosunku do pozostałych państw członkowskich i ciągle zwiększa pulę przeznaczaną na ochronę środowiska, stosując podwyższoną stopę procentową niż ta przepisana przez ustawodawcę wspólnotowego. Świadczy to o dalekowzroczności ustawodawcy brytyjskiego i nielekceważeniu pogarszającego się stanu środowiska, czego skutki są widoczne gołym okiem.

Przewidywano, że do końca 2006 r. suma środków finansowych pochodzących z budżetu unijnego odpowiadająca wysokości 38 mln funtów, zostanie uwolniona w wyniku stosowania systemu modulacji; łącznie z finansowaniem krajowym Irlandia Północna otrzyma ok. 76 mln funtów na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich. Plan jako całość przewiduje spożytkowanie środków w wysokości 266 mln funtów, z czego mają korzystać zarówno rolnicy jako beneficjenci instrumentów, jak i środowisko naturalne, na które instrumenty te oddziałują.

Także w Niemczech do 2004 r. obowiązywał 2% stopień redukcji dopłat bezpośrednich przy istnieniu kwoty wolnej od modulacji w wysokości 10 000 €. Modulacja fakultatywna charakteryzowała się tym, że państwa członkowskie mogły pozostawić dopłaty do określonych upraw, które nie podlegały redukcji w drodze modulacji. I tak, w Niemczech od redukcji zwolnione były dopłaty do uprawy ty-

27 Zob. też Analysis of the Impact of Modulation on Agriculture in Northern Ireland, Agriculture and Food Science Center Belfast 2002, www.qub.ac.uk/afe.

toniu i chmielu. Ponadto przejściowo modulacja fakultatywna obowiązywała we Francji i Portugalii.

Obecnie, po reformie Wspólnej Polityki Rolnej, następuje równoległe stosowanie obu systemów modulacji (w Wielkiej Brytanii) lub przejście od systemu krajowej modulacji fakultatywnej do modulacji obligatoryjnej (w Niemczech). Prognozy wskazują, że po reformie Wspólnej Polityki Rolnej 2003/2004 wprowadzającej modulację obligatoryjną, Wielka Brytania będzie jedynym państwem członkowskim stosującym dodatkowo modulację fakultatywną. Większość starych państw członkowskich ogranicza się do stosowania modulacji obligatoryjnej, która i tak budzi kontrowersje wśród producentów rolnych.

8. Założenia leżące u podstaw wprowadzenia modulacji obligatoryjnej

Przyczyny przejścia z systemu modulacji fakultatywnej na system modulacji obligatoryjnej są z jednej strony natury finansowej, a z drugiej – wiążą się z aktualną linią polityki Wspólnoty w sektorze rolnictwa i trendem panującym od końca lat 90-tych: położeniem nacisku na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w ramach koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego. Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej wiąże się też z krytyką dotychczasowego systemu dopłat bezpośrednich.

Wprowadzenie modulacji jest częścią przyjętego w 2003 r. systemu dyscypliny finansowej i obniżania środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną. Dyscyplina finansowa znajduje zastosowanie jedynie do pierwszego filaru WPR i nie obejmuje instrumentów wspierania obszarów wiejskich. Rada Europejska przyjęła zasadę dyscypliny finansowej do roku 2013 włącznie i postanowiła, że wydatki na WPR w 2013 r. nie przekroczą sumy 48 mld euro. Wprowadzenie systemu dyscypliny finansowej, a w jego ramach instrumentu modulacji, ma służyć zapewnieniu ewentualnych luk w budżecie, gwarantować zachowanie limitu budżetowego oraz stanowić gwarancję przyszłych dopłat bezpośrednich²⁸.

Powodem wprowadzenia systemu modulacji jest także ogólny trend w polityce rolnej Unii Europejskiej – stopniowe przejście od protekcyjnistycznej polityki wspierania produkcji rolnej do modelu rolnictwa wielofunkcyjnego, w którym obszary wiejskie mają pełnić szczególną funkcję oraz przeznaczenie na ten cel znacznych środków w budżecie unijnym. Przekazanie środków finansowych w ramach instrumentu modulacji na wspieranie instrumentów rozwoju obszarów wiejskich świadczy o wzroście znaczenia rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój obszarów wiejskich jest ważnym elementem polityki Unii Europejskiej w ostatnich latach ze względu zarówno na potrzeby społeczeństwa, środowiska naturalnego, jak i obszarów wiejskich samych w sobie. Ustalenia dotyczące wielofunkcyjności przyję-

28 Zob. Modulation and financial discipline, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/modul_en.pdf.

te w ramach OECD²⁹ mają charakter wytycznych, do których stosują się państwa członkowskie OECD, jak i Unia Europejska, skupiająca większość z nich. Państwa członkowskie, jako przedłużenie łańcucha, mają uwzględniać zarówno wytyczne OECD, jak i wytyczne Unii Europejskiej przy opracowywaniu własnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Finansowanie gospodarki rolnej w sensie rozwoju obszarów wiejskich dzięki kofinansowaniu tej dziedziny przez same państwa członkowskie z budżetów krajowych jest, z punktu widzenia Unii, o wiele tańsze niż dopłaty bezpośrednie. Środki przeniesione w wyniku stosowania modulacji na wspieranie obszarów wiejskich trafią do rolników będących beneficjentami tych programów, w ten sposób zasilą ich dochody, jednocześnie pozytywnie oddziałując na obszary wiejskie poprzez stosowane instrumenty.

Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej było częściowo reakcją na krytykę dopłat bezpośrednich gwarantowanych rolnikom w dotychczasowej postaci³⁰. Dopłaty bezpośrednie w postaci, w jakiej funkcjonowały w ustawodawstwie unijnym od lat budziły krytykę społeczeństw i oceniane były jako nie do końca uzasadnione dopłaty do dochodów osób zajmujących się działalnością rolniczą. Sprzeciw budził poziom dopłat, nierówny rozdział środków oraz ich wpływ na wysokość produkcji. Z uwagi na fakt, że cel, jaki miały spełniać dopłaty bezpośrednie wprowadzone reformą Mac Sharrego do ustawodawstwa unijnego w 1992 r., został osiągnięty (obniżka cen interwencyjnych, a w zamian za to bezpośredni transfer środków finansowych). W reformie 2003/2004 widoczne jest dążenie do obniżenia produkcji rolnej i położenie nacisku na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (przesunięcia z filaru pierwszego do drugiego), skutkiem czego jest też wprowadzenie nowego systemu dopłat bezpośrednich – niezależnych od wielkości produkcji oraz w obniżonej wysokości. Wprowadzenie systemu modulacji obligatoryjnej ma zatem na celu wypracowanie równowagi pomiędzy obydwoma filarami Wspólnej Polityki Rolnej i przez to zapewnienie trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich³¹.

Nie bez wpływu na cięcia w dopłatach bezpośrednich pozostaje kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej o dwa nowe kraje rolnicze: Bułgarię i Rumunię, a w przy-

29 Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego została po raz pierwszy opracowana na konferencji ministrów rolnictwa w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD odbytej w 1998 r. Koncepcja ujmuje rolnictwo nie tylko od strony produkcji, ale uwzględnia także inne aspekty obszarów wiejskich, jak środowisko. Koncepcja ta jest koncepcją jednolitą, w oparciu o którą państwa członkowskie mają wyznaczać kierunki rozwoju własnych sektorów rolnych, por. OECD (2001) *Multifunctionality – Towards an Analytical Framework*, Paris. Zob. też odnośnie do wielofunkcyjności rolnictwa: R. Nörer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien – New York 2005, s. 485.

30 Przyjęcie WPR w kształcie nadanym przez postanowienia z Luksemburga stworzyło ponadto dobrą pozycję wyjściową dla Unii Europejskiej do rokowań w Światowej Organizacji Handlowej WTO w Cancun. Dopłaty bezpośrednie w dotychczasowym kształcie należały w większości do subwencji „blue box” – czyli naruszających handel w obrębie państw WTO. Por. J. Rude, *Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*, *Journal of World Trade* 35(5)/2001, s. 1015–1033.

31 Por. K.I. Schick, *Die EU–Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern*, *Schriften zur Raumordnung und Landesplanung*, Band 16, Universität Augsburg 2004, s. 32.

szłości także Chorwację i być może Turcję³². Unia Europejska nie może sobie pozwolić na zapewnienie dopłat bezpośrednich na poziomie Piętnastki dla wszystkich rolników w obecnych 27 państwach członkowskich. Dyscyplina budżetowa i instrument modulacji zmierzają zatem w kierunku przygotowania Unii na przyjęcie nowych państw i umożliwiają zrównanie dopłat bezpośrednich w starych oraz nowych (i przyszłych) państwach członkowskich poprzez ich obniżenie oraz wyznaczenie limitu dla ich wysokości. Przewidywane zrównanie dopłat bezpośrednich do jednakowego poziomu w całej UE ma być z jednej strony wynikiem stosowania systemu modulacji, z drugiej zaś wynikiem corocznego podwyższania poziomu dopłat bezpośrednich, otrzymywanych przez rolników w nowych państwach członkowskich (2004 r. – 25%, 2005 r. – 30%, 2006 r. – 35% dopłat otrzymywanych przez rolników w starych państwach członkowskich).

9. Skutki stosowania systemu modulacji

Skutki stosowania systemu modulacji odczują z jednej strony obszary wiejskie jako całość – pozyskanie dodatkowych środków na programy rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej strony – poszczególne gospodarstwa rolne.

Konsekwencje, jakie pociągnie za sobą stosowanie systemu modulacji będą w pierwszym rzędzie natury ekonomicznej i finansowej. Modulacja w wysokości 5% rocznie począwszy od 2007 r., ma skutkować uzyskaniem dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich w wysokości 1.2 bln € w ciągu roku, co pozwoli na szersze stosowanie instrumentów polityki strukturalnej. Ze skutkami natury ekonomicznej, wskutek realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, wiązać się będą pozytywne konsekwencje natury ekologicznej, społecznej, socjalnej i kulturalnej. Aby państwa członkowskie mogły profitować ze środków zaoszczędzonych w drodze modulacji, konieczne jest jednak współfinansowanie programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a więc postawienie do dyspozycji w budżetach krajowych odpowiednich środków z przeznaczeniem na ten cel. Praktyka wskazuje jednak, że systematycznie środki unijne postawione do dyspozycji państw członkowskich z przeznaczeniem na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie zostają wyczerpane. Główną przyczyną jest właśnie konieczność współfinansowania instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich z budżetów krajowych, co sprawia, że nie są to instrumenty atrakcyjne. Nierzadko też poszczególne instrumenty wymagają współfinansowania ze strony samych beneficjentów. Zainteresowanie państw członkowskich instrumentami rozwoju obszarów wiejskich było do tej pory niezbyt znaczne także z uwagi na komplikacje techniczne w rozdziale środków – z punktu widzenia administracji łatwiej jest rozdysponować premie za dany hektar czy hodowane zwierzę (dopłaty w dotychczasowej postaci),

32 Por. R. Ackrill, EU Enlargement, the CAP and the Costs of Direct Payments: A Note, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, nr 1, 2003.

niż opracowywać skomplikowane programy rozwoju obszarów wiejskich i następnie realizować je w oparciu o wytyczne Unii Europejskiej³³.

Skutki stosowania systemu modulacji zależą przede wszystkim od struktury gospodarstw rolnych w danym państwie członkowskim. Dzięki istnieniu sumy wolnej od redukcji, małe gospodarstwa rolne nie odczują bezpośrednio negatywnych skutków modulacji (w odróżnieniu od dwóch pozostałych instrumentów – *decouplingu* i *cross-compliance*). I tak np. w Grecji, gdzie istnieje przewaga małych gospodarstw rolnych otrzymujących stosunkowo niewielkie dopłaty bezpośrednie, 37% wszystkich dopłat bezpośrednich będzie objęta sumą wolną od redukcji w drodze modulacji. W Austrii i Irlandii 28% wszystkich dopłat bezpośrednich będzie mieściło się w sumie wolnej od redukcji. W wyniku *decouplingu* gospodarstwa małe nie będą miały gwarancji zbytu produkowanych przez siebie produktów, staną przed wyzwaniem, by stać się bardziej konkurencyjne, produkować na potrzeby rynku i utrzymać się na nim. W efekcie końcowym przypuszcza się, że małe gospodarstwa nie przestaną istnieć, o ile dopasują się do rynku i zdołają się na nim utrzymać, niezależnie od możliwości otrzymania subwencji. *Capping* natomiast będzie miał bezpośredni skutek w przypadku dużych gospodarstw rolnych (jednak zaledwie do 3% gospodarstw w EU); jego skutki odczują w szczególności duże gospodarstwa rolne w byłej NRD, które otrzymują stosunkowo wysokie dopłaty bezpośrednie. Wpływ modulacji na gospodarstwo rolne zależy od tego, w jakim stosunku pozostają środki pochodzące z dopłat bezpośrednich do całości rocznych dochodów danego gospodarstwa rolnego – im wyższy udział środków pochodzących z dopłat bezpośrednich w całości dochodów gospodarstwa rolnego, tym bardziej gospodarstwo to odczuje skutki stosowania instrumentu modulacji. Kraje, w których produkcja subsydiowanych do tej pory produktów rolnych była wysoka, np. produkcja pszenicy we Francji, odczują duże cięcia. Ponieważ logiczną konsekwencją posiadania dużego areалу ziemi i prowadzenia produkcji na dużą skalę jest otrzymywanie dopłat bezpośrednich w dużej wysokości, gospodarstwami, które najbardziej odczują stosowanie systemu modulacji będą zatem gospodarstwa duże. Takie gospodarstwa są jednak z reguły silne ekonomicznie, w związku z czym można przypuszczać, że prowadzący je szybko przystosują się do nowych wyzwań i umiejętnie wykorzystają możliwość swobodnego podejmowania decyzji w zakresie produkcji w zależności od potrzeb rynku. Działanie ukierunkowane na potrzeby rynku i dostosowanie produkcji zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym pozwoli zaradnym przedsiębiorcom samodzielnie podwyższyć dochody swego gospodarstwa.

Badania pokazały, że wpływ modulacji na gospodarstwa duże będzie jednak nieznaczący. I tak, mając przykładowo gospodarstwo rolne, którego dochód wynosi 70 000 € – w tym 10 000 € pochodzi z dopłat bezpośrednich, pozostałe 60 000 z in-

33 Por. H. Lorenzen, Den Mehrwert verwurzeln, Neue Wege ländlicher Wirtschaftsförderung, Der kritische Agrarbericht 2005.

nych źródeł, po obniżeniu dopłat o 5% rolnik dostanie zamiast 10 000 € i 9 750 €. Odliczone 250 € stanowi zaledwie 0,36% całego dochodu gospodarstwa³⁴. Gospodarstwo rolne, którego dochody wynoszą 70 000 €, w tym 35 000, czyli połowa pochodzi z dopłat bezpośrednich, otrzyma dopłaty bezpośrednie pomniejszone o 5% czyli 1500 € (przy uwzględnieniu 5000 € wolnych od modulacji), co stanowi 2,14% całego dochodu gospodarstwa. Natomiast gospodarstwo rolne, którego cały dochód roczny wynosi 70 000 €, w tym 60 000 € pochodzi z dopłat bezpośrednich, dostanie dopłaty pomniejszone o 2 750 € (przy uwzględnieniu 5000 € wolnych od modulacji), co stanowi 3,93% całego dochodu gospodarstwa. W każdym z przykładowych gospodarstw całościowy dochód gospodarstwa wynosił 70 000 €, przy różnym procentualnym udziale środków pochodzących z dopłat bezpośrednich³⁵.

Duże gospodarstwa tracą, co prawda, część dochodu w wyniku stosowania instrumentu modulacji, nie skłoni to jednak rolników do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, a wręcz do restrukturyzacji gospodarstw rolnych. Modulacja będzie więc miała, obok bezpośredniego skutku dla obszarów wiejskich w postaci dodatkowych środków finansowych, także skutek pośredni w postaci restrukturyzacji gospodarstw rolnych w celu podniesienia ich konkurencyjności i utrzymania dobrej pozycji na wolnym rynku. Restrukturyzacja gospodarstw będzie polegała w szczególności na zmianie systemu produkcji i powiększaniu areалу gospodarstwa. Z badań wynika, że ewentualne zaprzestanie działalności rolniczej nie będzie bezpośrednią przyczyną redukcji dopłat, lecz wynikiem wcześniejszych planów i prowadzenia gospodarstwa na granicy rentowności jeszcze przed wprowadzeniem systemu modulacji³⁶.

Rok	Redukcja	Suma wsparcia w Euro łącznie z wolną sumą 5000 €				
Podstawa	-----	do 5000	15 000	55 000	105 000	305 000
2005	3%	bez zmian	14 700	53 500	102 000	296 000
2006	4%	bez zmian	14 600	53 000	101 000	293 000
2007	5%	bez zmian	14 500	52 500	100 000	290 000

Źródło: K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform*

Rolnik, który uprawniony był na podstawie historycznego okresu referencyjnego do otrzymania dopłat bezpośrednich w wysokości 15 000 €, otrzyma w 2005 r. sumę pomniejszoną o 300 €, w 2006 r. o 400 €, w 2007 r. o 500 €; w sumie w cią-

³⁴ Za K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform...*, s. 41.

³⁵ K.I. Schick, *Die EU-Agrarreform...*, s. 41.

³⁶ *Ibidem*, s. 40.

gu trzech lat obowiązywania systemu modulacji otrzyma o 1 200 € mniej³⁷. Suma w tej wysokości nie może skłonić rolnika do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

W wyniku reformy 2003/2004 na obszarze WPR zaczęły obowiązywać prawa wolnego rynku i wolnej konkurencji: przetrwa zatem ten, kto jest silniejszy³⁸. Gospodarstwa, które przetrwają, będą mogły dodatkowo podejmować działania restrukturyzacyjne w ramach drugiego filaru WPR, który nie jest objęty systemem modulacji. Widoczny jest tu zamiar unijnego ustawodawcy do zachowania gospodarstw dużych i silnych ekonomicznie, które będą potrafiły sprostać nowej sytuacji, dopasować się do rynku, produkować żywność i funkcjonować niezależnie od otrzymywania subwencji.

Mimo że pierwsze oceny skutków stosowania modulacji obligatoryjnej nie są bardzo sceptyczne, trudno ocenić na chwilę obecną rzeczywiste skutki systemu modulacji obligatoryjnej³⁹. Komisja oczekuje, że wprowadzenie w życie wspólnej polityki rolnej w kształcie nadanym jej przez reformę 2003/2004, przyczyni się do podniesienia efektywności działalności Unii w dziedzinie rolnictwa. Szacuje się, że w EU-15 do 2013 r. w wyniku modulacji zostanie uwolnionych ok. 9 bln € z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich. Model premii i przewidywalność wysokości dopłat bezpośrednich mimo instrumentów *decouplingu* i modulacji, ma zapewnić stabilność dochodów rolniczych oraz wpłynąć na podniesienie konkurencyjności gospodarki europejskiej i lepsze przystosowanie jej do potrzeb rynku⁴⁰. Szacuje się, że transfer środków, jaki nastąpi w wyniku stosowania systemu modulacji oraz *cross-compliance*, spowoduje nieznaczne przesunięcia, ponieważ stosunek finansowania pierwszego i drugiego filaru zmieni się z 9:1 na 8:2. Dlatego wprowadzone zmiany powinny być postrzegane raczej jako wzmocnienie drugiego filaru niż drastyczne przeorientowanie Wspólnej Polityki Rolnej.

Oceniając zmiany, jakim poddawana jest Wspólna Polityka Rolna, nie sposób nie zauważyć tendencji ustawodawcy wspólnotowego do generalnego ograniczania środków przeznaczanych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Instrumenty modulacji i *cross-compliance* mają służyć oszczędzaniu środków w ramach pierw-

37 *Ibidem*, s. 41.

38 Szerzej o dotychczasowym zastosowaniu reguł wolnej konkurencji do obszaru wspólnej polityki rolnej por. Immenga/ Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar Band II, München 1997 r., s. 2159.

39 Zanim wprowadzony został instrument modulacji obligatoryjnej, głosy były bardzo sceptyczne. Szacowano, że dochód w postaci dopłat bezpośrednich w ok. 2/3 gospodarstw rolnych zostanie obniżony o ok. 15%, a dopłaty bezpośrednie dla dużych gospodarstw rolnych we wschodniej części Niemiec zostaną zredukowane o więcej niż połowę. Spodziewano się, że w wyniku zastosowania systemu modulacji i – w przypadku niektórych gospodarstw rolnych – drastycznego spadku dochodów nastąpi rozczłonkowanie gospodarstw rolnych albo redukcja zatrudnionych w nich osób, tak W. Kleinhanss, Auswirkungen und alternative Ausgestaltung der Modulation der Direktzahlungen, Agrarwirtschaft 51 (2002), Heft 8. Podnoszono zarzut, że Unia Europejska chce w drodze modulacji dokonać wewnętrznej reformy Wspólnej Polityki Rolnej na koszt europejskich rolników, Por. Deutscher Bauernverband: Erste Bewertung zum Entwurf Verordnungsvorschläge zum Midterm Review Dezember 2002, AZ: 4.2./Hem/11103.

40 K.I. Schick, Die EU-Agrarreform..., s. 33.

szego filaru. Kolejna zmiana – uniezależnienie dopłat bezpośrednich od produkcji (*decoupling*) oznacza jednak także dla małych gospodarstw brak dotychczasowych dochodów z samego tytułu prowadzenia określonej uprawy bądź hodowli określonego gatunku zwierząt. Także instrument *cross-compliance*, wprowadzający warunkowość otrzymania dopłat bezpośrednich, w ramach którego rolnicy zobowiązani są do utrzymywania posiadanych gruntów w dobrym stanie agronomicznym i ekologicznym oraz do prowadzenia gospodarstwa rolnego zgodnie z regulami określonymi w innych przepisach prawnych, umożliwia cięcia w dopłatach bezpośrednich w przypadku niezachowania tych standardów i dotyczy zarówno gospodarstw małych, jak i dużych. Uzyskanie dopłat w pełnej wysokości uzależnione jest w związku z powyższym ze spełnieniem szeregu warunków.

Kolejnym sygnałem ograniczania środków finansowych przeznaczanych na wspólną politykę rolną jest położenie nacisku na drugi filar WPR – rozwój obszarów wiejskich i transfer środków unijnych do puli finansującej tego rodzaju instrumenty. Należy pamiętać, że polityka strukturalna w ramach WPR nigdy nie została w pełni zdenacjonalizowana oraz że instrumenty tego filaru współfinansowane są z budżetów krajowych. Wspólnota zmierza z jednej strony do pozostawienia wysokości produkcji do indywidualnej decyzji rolnika i nie wspiera już produkcji drogą dopłat bezpośrednich, czyli przenosi decyzje, które dotąd zapadały w ramach pierwszego filaru WPR na forum UE na płaszczyznę narodową. Z drugiej strony instrumenty modulacji i *cross compliance* pośrednio oddziałują na obszary wiejskie – środki z nich uzyskane mogą zostać przeznaczone wyłącznie na finansowanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Unia kładzie tym samym nacisk na drugi filar, w którym nigdy nie posiadała kompetencji wyłącznej i widocznie zmierza do renacjonalizacji Wspólnej Polityki Rolnej.