



Συμφωνία του ΠΟΕ για τη γεωργία

Τα εθνικά συστήματα στήριξης στον τομέα της γεωργίας διέπονται από τη συμφωνία για τη γεωργία, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγμάτευσης κατά τη διάρκεια του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994) και τέθηκε σε ισχύ το 1995. Ο μακροπρόθεσμος στόχος της συμφωνίας αυτής είναι η δημιουργία ενός δίκαιου και προσανατολισμένου στην αγορά συστήματος συναλλαγών γεωργικών προϊόντων, καθώς και η εκκίνηση μίας διαδικασίας μεταρρυθμίσεων μέσω της διαπραγμάτευσης των δεσμεύσεων σχετικά με τη στήριξη και την προστασία, και μέσω της εφαρμογής αυστηρότερων και λειτουργικά αποτελεσματικότερων κανόνων και πειθαρχίας. Επομένως, ο τομέας της γεωργίας είναι ιδιαίτερος διότι έχει τη δική του συμφωνία, οι διατάξεις της οποίας υπερισχύουν.

Νομική βάση

Στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), που υπεγράφη το 1947 στη Γενεύη, και της Συμφωνίας για την Ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), που υπεγράφη το 1994 στο Μαρακές (ΕΕ L 336 της 23.12.1994), η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της ενεργούν δυνάμει των άρθρων 207 (κοινή εμπορική πολιτική), 217 και 218 (διεθνείς συμφωνίες) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. δελτίο [5.2.2](#)).

Εξωτερική διάσταση της ΚΓΠ — Γενικό πλαίσιο

Από το 1995, η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) στο σύνολό της υπόκειται στις ρυθμίσεις του ΠΟΕ, συμπεριλαμβανομένου ενός οργάνου επίλυσης διαφορών (ΟΕΔ), το οποίο θέτει σε εφαρμογή δεσμευτική διαδικασία για τις διαφορές και μεριμνά για την τήρηση των νέων πολυμερών κανόνων από τα συμβαλλόμενα κράτη.

Επιπλέον, η ΚΓΠ επηρεάζεται και από τις γεωργικές παραχωρήσεις προς ένα ευρύ φάσμα χωρών, στο πλαίσιο ορισμένων πολυμερών και διμερών συμφωνιών, καθώς και από μονομερείς παρεκκλίσεις στο πλαίσιο του Συστήματος Γενικευμένων Προτιμήσεων (ΣΓΠ). Οι προτιμησιακές αυτές συμφωνίες εξηγούν τον μεγάλο αριθμό γεωργικών προϊόντων που εισάγονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση από αναπτυσσόμενες χώρες (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακας VI).

Συμφωνία του ΠΟΕ για τη γεωργία

Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου του 1947 περιλάμβανε και τη γεωργία, αλλά ελλιπώς, με αποτέλεσμα τα υπογράφοντα κράτη (ή «συμβαλλόμενα μέρη») να αποκλείουν στην πράξη τον τομέα της γεωργίας από το πεδίο εφαρμογής των



αρχών που εξήγγειλε η Γενική Συμφωνία. Κατά την περίοδο 1947-1994, τα μέλη μπορούσαν να χρησιμοποιούν επιδοτήσεις εξαγωγών για τα πρωτογενή γεωργικά προϊόντα και να εφαρμόζουν περιορισμούς στις εισαγωγές υπό ορισμένες συνθήκες, με αποτέλεσμα βασικά γεωργικά προϊόντα να αντιμετωπίζουν εμπορικούς φραγμούς που σπάνια συναντώνται σε τέτοια κλίμακα σε άλλους τομείς. Επομένως, ο δρόμος προς ένα αγορακεντρικό και δίκαιο σύστημα συναλλαγών στον τομέα των γεωργικών προϊόντων ήταν δύσκολος και μακρύς και οι διαπραγματεύσεις τελικά ολοκληρώθηκαν με τον Γύρο της Ουρουγουάης. Για τον τομέα της γεωργίας ισχύει ειδικό καθεστώς στις συμφωνίες και τα μνημόνια συμφωνιών του ΠΟΕ σχετικά με το εμπόριο αγαθών (οι οποίες υπογράφηκαν το 1994 και τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1995), διότι υπάρχει μία ειδική συμφωνία για τον τομέα αυτόν, η συμφωνία για τη γεωργία, οι διατάξεις της οποίας υπερισχύουν. Επιπλέον, ορισμένες διατάξεις της συμφωνίας για την εφαρμογή μέτρων υγειονομικής και φυτοϋγειονομικής προστασίας (ΥΦΠ) αφορούν επίσης την παραγωγή και την εμπορία γεωργικών προϊόντων. Το ίδιο ισχύει και για τη συμφωνία για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας στον τομέα του εμπορίου (TRIPs) όσον αφορά την προστασία των γεωγραφικών ονομασιών. Τελικά, οι διατάξεις της συμφωνίας για τη γεωργία συμπληρώνονται με τη συμφωνία για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο, καθώς και με τους μηχανισμούς τεχνικής βοήθειας.

Οι εν λόγω συμφωνίες χαρακτηρίζονται από κάποια ευελιξία στην εφαρμογή τους, τόσο από τις αναπτυσσόμενες χώρες που είναι μέλη του ΠΟΕ (ειδική και διαφοροποιημένη μεταχείριση) όσο και από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες (LAX) και από τις αναπτυσσόμενες χώρες που είναι καθαροί εισαγωγείς ειδών διατροφής (ειδικές διατάξεις).

Βάσει της συμφωνίας για τη γεωργία, τα κράτη μέλη του ΠΟΕ δεσμεύθηκαν να εφαρμόσουν πρόγραμμα μεταρρύθμισης των ισχυουσών γεωργικών πολιτικών, το οποίο θέτει συγκεκριμένες δεσμευτικές υποχρεώσεις σε τρεις μείζονες τομείς:

A. Πρόσβαση στην αγορά

Η συμφωνία για τη γεωργία αποσκοπεί στη βελτίωση της πρόσβασης στις αγορές απαιτώντας:

- τη μετατροπή όλων των προστατευτικών μέτρων στα σύνορα σε δασμούς (ισοδύναμοι δασμοί) και στη συνέχεια τη σταδιακή μείωσή τους (κατά 36% εντός της περιόδου 1995-2000, σε σύγκριση με την περίοδο αναφοράς 1986-1988, για τις αναπτυσσόμενες χώρες· και κατά 24% για τις αναπτυσσόμενες χώρες)·
- τη θέσπιση υποχρεώσεων «ελάχιστης πρόσβασης» για τρίτες χώρες για συγκεκριμένα προϊόντα που δεν υπόκεινται σε δασμούς, με άνοιγμα των δασμολογικών ποσοστώσεων (οι οποίες, στο τέλος του 2000, αντιστοιχούσαν για κάθε ομάδα προϊόντων στο 5% της κατανάλωσης της περιόδου αναφοράς 1986-1988)·
- τη διατήρηση των εισαγωγικών δασμολογικών παραχωρήσεων τουλάχιστον στο επίπεδο της περιόδου 1986-1988 (υφιστάμενη πρόσβαση στην αγορά)· τη θέσπιση μιας ειδικής ρήτρας διασφάλισης, που ενεργοποιείται είτε σε περίπτωση υπέρβασης του όγκου των εισαγωγών πέραν ορισμένου ανώτατου ορίου είτε σε περίπτωση μείωσης των τιμών των εισαγωγών κάτω από ένα κατώτατο όριο.



B. Εσωτερική στήριξη

Η συμφωνία για τη γεωργία προβλέπει μείωση του ύψους της διαφοροποιημένης στήριξης ανάλογα με τη φύση των ενισχύσεων. Οι ενισχύσεις κατατάσσονται σε διαφορετικά «κουτιά» ανάλογα με το κατά πόσο στρεβλώνουν τις αγορές γεωργικών προϊόντων.

- Το «πορτοκαλί κουτί», καλούμενο επίσης «αθροιστική μέτρηση ενισχύσεων» (AME), συγκεντρώνει τη στήριξη μέσω τιμών και ενισχύσεων που συνδέονται με την παραγωγή και δεν απαλλάσσονται από υποχρεώσεις μείωσης. Αυτό έπρεπε εντός έξι ετών να μειωθεί κατά 20% σε σύγκριση με την περίοδο αναφοράς 1986-1988. Επίσης, όλα τα μέλη του ΠΟΕ μπορούν να εφαρμόσουν τη «ρήτρα ήσσονος σημασίας» (de minimis), που επιτρέπει να εξαιρεθεί από την ισχύουσα AME κάθε στήριξη που ανέρχεται σε ποσό χαμηλότερο του 5% της αξίας του εκάστοτε προϊόντος (ειδικές ενισχύσεις) ή της συνολικής γεωργικής παραγωγής (μη ειδικές ενισχύσεις). Το ανώτατο όριο για τις αναπτυσσόμενες χώρες ορίστηκε στο 10%.
- Το «μπλε κουτί» περιλαμβάνει ενισχύσεις που συνδέονται με τα προγράμματα ελέγχου της προσφοράς, τα οποία απαλλάσσονται από υποχρεώσεις μείωσης: για παράδειγμα, τις άμεσες ενισχύσεις που υπολογίζονται βάσει σταθερής έκτασης και απόδοσης ή βάσει συγκεκριμένου αριθμού κεφαλών ζώων (περίπτωση των «αντισταθμιστικών ενισχύσεων» που ενέκρινε η ΚΓΠ το 1992) (βλ. δελτίο [3.2.3](#)). Εντούτοις, για κάθε προϊόν το ποσό της ενίσχυσης δυνάμει της AME και των ενισχύσεων που κατατάσσονται στο μπλε κουτί («συνολική AME») δεν πρέπει να υπερβαίνει τη συνολική στήριξη που χορηγήθηκε κατά την περίοδο εμπορίας 1992.
- Το «πράσινο κουτί» περιλαμβάνει δύο ομάδες ενισχύσεων. Η πρώτη αφορά προγράμματα δημόσιων υπηρεσιών (π.χ. έρευνα, κατάρτιση, γεωργικές εφαρμογές, προώθηση, υποδομές, εγχώρια επισιτιστική ενίσχυση ή δημόσια αποθέματα για λόγους επισιτιστικής ασφάλειας). Η δεύτερη αφορά άμεσες επιδοτήσεις προς παραγωγούς που είναι πλήρως αποσυνδεδεμένες από την παραγωγή. Πρόκειται κυρίως για προγράμματα εγγυήσεως του εισοδήματος και προγράμματα ασφάλειας (φυσικές καταστροφές, χρηματοδοτική συνεισφορά του κράτους για την ασφάλιση της συγκομιδής κ.λπ.), για προγράμματα που αποσκοπούν στην προσαρμογή των δομών καθώς και για προγράμματα με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Όλες οι ενισχύσεις του πράσινου κουτιού που θεωρούνται συμβατές με το πλαίσιο του ΠΟΕ απολαύουν συνολικής απαλλαγής από τις υποχρεώσεις μείωσης.

Γ. Επιδοτήσεις στις εξαγωγές

Οι ενισχύσεις για τις εξαγωγές έπρεπε να μειωθούν εντός έξι ετών κατά 21% ως προς τον όγκο και κατά 36% ως προς τον προϋπολογισμό σε σύγκριση με την περίοδο αναφοράς 1986-1990 (εξαιρείται το βόειο κρέας για το οποίο ως περίοδος αναφοράς ορίστηκε η περίοδος 1986-1992). Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτή η γραμμική μείωση εφαρμόστηκε σε 20 ομάδες προϊόντων. Για τα μεταποιημένα προϊόντα εφαρμόστηκε μόνον η μείωση προϋπολογισμού.



Οι επιπτώσεις της συμφωνίας για τη γεωργία στην ΚΓΠ

Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ του 1992 αποσκοπούσε εν μέρει στη διευκόλυνση της υπογραφής της συμφωνίας για τη γεωργία στο πλαίσιο του Γύρου της Ουρουγουάης. Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Ένωση τήρησε σε μεγάλο βαθμό τις δεσμεύσεις που είχε αναλάβει στο Μαρακές.

A. Πρόσβαση στην αγορά

Οι υποχρεώσεις παγιοποιημένων δασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούν 1 764 δασμολογικές κλάσεις. Ο μέσος πάγιος δασμός για τα προϊόντα διατροφής, ο οποίος ανερχόταν σε 26% στις αρχές της περιόδου εφαρμογής, κατά τη λήξη της εν λόγω περιόδου ήταν μόλις 17%. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε σε εφαρμογή μηδενικούς ή ελάχιστους δασμούς σε 775 κλάσεις επί συνόλου 1 764. Μόνον το 8% των δασμολογικών κλάσεων έχει δασμό υψηλότερο του 50%. Αυτές οι δασμολογικές αιχμές αφορούν τα γαλακτοκομικά προϊόντα, το βόειο κρέας, τα δημητριακά και τα προϊόντα με βάση τα δημητριακά, καθώς και τη ζάχαρη και τις γλυκαντικές ουσίες. Ως προς τις δασμολογικές ποσοστώσεις, η Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζει συνολικά 87 ποσοστώσεις, εκ των οποίων οι 37 αφορούν την «ελάχιστη πρόσβαση» και οι 44 τη «συνήθη πρόσβαση». Το 2014, το 71% περίπου των συνολικών εισαγωγών γεωργικών προϊόντων διατροφής, αξίας 72 δισ. EUR, εισήχθη στην Ένωση με μηδενικό δασμό.

B. Επιδοτούμενες εξαγωγές

Πριν από την κατάργησή τους στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ του 2013, οι περισσότερες επιδοτούμενες εξαγωγές που κοινοποιήθηκαν στον ΠΟΕ προέρχονταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο αριθμός τους έφτασε στο μηδέν το 2017. Πρέπει, ωστόσο, να ληφθεί υπόψη ότι πολλές πρακτικές των βασικών μας ανταγωνιστών (π.χ. σε θέματα επισιτιστικής βοήθειας, πιστώσεων στις εξαγωγές και εμπορικών επιχειρήσεων του κράτους) δεν υπόκεινται στους κανόνες του ΠΟΕ. Η ΕΕ θα χρησιμοποιήσει τώρα τις επιστροφές κατά την εξαγωγή, κατ' εξαίρεση, για την αντιμετώπιση των σοβαρών κρίσεων που πλήττουν τις αγορές. Το μερίδιο των επιστροφών κατά την εξαγωγή στον γεωργικό προϋπολογισμό της ΕΕ μειώθηκε από το 29,5% το 1993 (10,1 δισ. EUR), για την ΕΕ των 12, στο 0% το 2017, για την ΕΕ των 28 (βλ. δελτίο 3.2.2). Για ορισμένα προϊόντα της Ένωσης, οι μειώσεις ήταν σημαντικές: πρόκειται συγκεκριμένα για το βούτυρο, την ελαιοκράμβη, το τυρί, τα φρούτα και τα λαχανικά, τα αυγά, το κρασί και το κρέας εν γένει. Η τελευταία κοινοποίηση στον ΠΟΕ αναφέρεται στην περίοδο 2016-2017 (G/AG/N/EU/55 της 28ης Μαρτίου 2019).

Γ. Εσωτερική στήριξη

Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ το 2003, που αποσυνέδεσε τις περισσότερες υφιστάμενες άμεσες ενισχύσεις, καθώς και οι μεταγενέστερες τομεακές μεταρρυθμίσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη μετατροπή του μεγαλύτερου τμήματος των ενισχύσεων του πορτοκαλί και του μπλε κουτιού σε ενισχύσεις του πράσινου κουτιού (61,6 δισ. EUR την περίοδο 2016-2017, βλ. συνημμένο πίνακα). Το «πορτοκαλί κουτί» (ΑΜΕ ή αθροιστική μέτρηση ενισχύσεων) μειώθηκε σημαντικά, από τα 81 δισ. EUR στην αρχή της περιόδου συμφωνίας στα 6,9 δισ. EUR το 2016-2017, παρά τις αλληπάλληλες διευρύνσεις. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται σε μεγάλο βαθμό τις δεσμεύσεις που



αναλήφθηκαν στο Μαρακές (72,38 δισ. EUR ετησίως) για την ΑΜΕ. Επιπλέον, το «μπλε κουτί» ανήλθε σε 4,6 δισ. EUR για την ίδια περίοδο κοινοποίησης.

| ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΕ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΠΟΕ (σε εκατ. EUR) | ΠΡΑΣΙΝΟ ΚΟΥΤΙ (ποσό & %) | ΜΠΛΕ ΚΟΥΤΙ (ποσό & %) | ΠΟΡΤΟΚΑΛΙ ΚΟΥΤΙ (ΑΜΕ) (ποσό & %) | ΣΥΝΟΛΟ ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ |
|--|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Περίοδος 2011/2012 (G/AG/N/EU/20) | 70.976,8 87,8 % | 2.981,1 3,7 % | 6.858,9 8,5 % | 80.816,8 100 % |
| Περίοδος 2012/2013 (G/AG/N/EU/26) | 71.140,0 89,1 % | 2.754,2 3,5 % | 5.899,1 7,4 % | 79.793,3 100 % |
| Περίοδος 2013/2014 (G/AG/N/EU/34) | 68.697,8 88,8 % | 2.663,6 3,4 % | 5.971,7 7,8 % | 77.333,1 100 % |
| Περίοδος 2014/2015 (G/AG/N/EU/43) | 65.256,8 87,3 % | 2.878,8 3,8 % | 6.642,3 8,9 % | 74.777,9 100 % |
| Περίοδος 2015/2016 (G/AG/N/EU/46) | 60.828,5 84,2 % | 4.331,1 6,0 % | 7.101,8 9,8 % | 72.261,4 100 % |
| Περίοδος 2016/2017 (G/AG/N/EU/55) | 61.696,1 84,2 % | 4.641,2 6,3 % | 6.944,5 9,5 % | 73.281,8 100 % |

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέκαθεν παρακολουθούσε πολύ προσεκτικά την εξέλιξη των πολυμερών διαπραγματεύσεων γενικότερα και των διαπραγματεύσεων για τη γεωργία ειδικότερα. Ορισμένα ψηφίσματα αντανακλούν το ενδιαφέρον αυτό (π.χ. το ψήφισμα της 18ης Δεκεμβρίου 1999 σχετικά με την τρίτη υπουργική διάσκεψη του ΠΟΕ στο Σιάτλ· της 13ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με τη συνεδρίαση του ΠΟΕ στη Ντόχα· της 12ης Φεβρουαρίου 2003 σχετικά με τις διαπραγματεύσεις του ΠΟΕ για το εμπόριο γεωργικών προϊόντων· της 25ης Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με την πέμπτη υπουργική διάσκεψη του ΠΟΕ στο Κανκούν· της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με την προετοιμασία της έκτης υπουργικής διάσκεψης του ΠΟΕ στο Χονγκ-Κονγκ· της 4ης Απριλίου 2006, της 9ης Οκτωβρίου 2008, της 16ης Δεκεμβρίου 2009, της 14ης Σεπτεμβρίου 2011, της 21ης Νοεμβρίου 2013 και της 26ης Νοεμβρίου 2015 σχετικά με την αξιολόγηση του Γύρου της Ντόχα· και της 15ης Νοεμβρίου 2017 σχετικά με τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις ενόψει της 11ης υπουργικής διάσκεψης του ΠΟΕ στο Μπουένος Άιρες). Το Κοινοβούλιο ανέκαθεν ζητούσε από την Επιτροπή τη διαφύλαξη των συμφερόντων των Ευρωπαίων παραγωγών και καταναλωτών, καθώς και των συμφερόντων των παραγωγών στις χώρες με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει παραδοσιακά στενές σχέσεις (χώρες ΑΚΕ). Το 1999, στην αρχή του «Γύρου



της Χιλιετίας», το ΕΚ εξέφρασε τη στήριξή του στην προσέγγιση που υιοθέτησαν οι διαπραγματευτές της Ένωσης υπέρ του ευρωπαϊκού γεωργικού μοντέλου που βασίζεται στην πολυλειτουργικότητα της γεωργικής δραστηριότητας. Πολλά ψηφίσματα επιβεβαίωσαν αυτήν τη στήριξη, τονίζοντας επίσης τη σημασία της ρητής αναγνώρισης των «μη εμπορικών πτυχών» και της συνεκτίμησης των απαιτήσεων των πολιτών σχετικά με την ασφάλεια των τροφίμων, την προστασία του περιβάλλοντος, την ποιότητα των τροφίμων και την καλή μεταχείριση των ζώων.

Η προτεραιότητα που δόθηκε στη διμερή προσέγγιση από τις ΗΠΑ μετά την εκλογή του Donald Trump το 2017 υπονόμωσε το πολυμερές εμπορικό σύστημα, όπως αποδεικνύεται, για παράδειγμα, από τον πόλεμο δασμών με την Κίνα ή την παύση της λειτουργίας του δευτεροβάθμιου δικαιοδοτικού οργάνου του ΠΟΕ το 2019. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μεριμνήσουν ώστε να διατηρηθεί το κεκτημένο του πολυμερούς συστήματος εντός του ΠΟΕ, ιδίως στον τομέα του εμπορίου γεωργικών προϊόντων (τον Δεκέμβριο του 2019, η ΕΕ ήδη πρότεινε στα κράτη μέλη του ΠΟΕ προσωρινή διαδικασία προσφυγής για την αντικατάσταση του δευτεροβάθμιου δικαιοδοτικού οργάνου).

François Nègre
02/2020

