



POROZUMIENIE WTO W SPRAWIE ROLNICTWA

Krajowe systemy wsparcia w obszarze rolnictwa reguluje Porozumienie w sprawie rolnictwa, które weszło w życie w 1995 r. w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej (1986-1994). Długoterminowym celem porozumienia jest ustanowienie sprawiedliwego i opartego na prawach rynku systemu handlu produktami rolnymi oraz rozpoczęcie procesu reform poprzez negocjacje zobowiązań w zakresie wsparcia i ochrony, a także poprzez wprowadzenie wzmocnionych i skuteczniejszych zasad i dyscypliny. Sektor rolnictwa wyróżnia się więc tym, że ma własne porozumienie, którego postanowienia mają moc nadrzędną.

PODSTAWA PRAWNA

W ramach Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) podpisanego w Genewie w 1947 r. oraz Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) podpisanego w Marrakeszu w 1994 r. (Dz.U. L 336 z 23.12.1994) Unia Europejska i jej państwa członkowskie działają na podstawie art. 207 (wspólna polityka handlowa), 217 i 218 (umowy międzynarodowe) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (5.2.2).

OGÓLNE RAMY ZEWNĘTRZNEGO WYMIARU WPR

Od 1995 r. cała wspólna polityka rolna (WPR) podlega zasadom WTO, w tym Organowi Rozstrzygania Sporów stosującemu w przypadku sporów rygorystyczną procedurę, która zapewnia przestrzeganie przez państwa-sygnatariuszy nowych reguł wielostronnych.

Ponadto wpływ na WPR mają koncesje rolne przyznane dużej grupie krajów w ramach licznych porozumień wielostronnych i dwustronnych oraz jednostronne odstępstwa przyznawane w ramach ogólnego systemu preferencji (GSP). Te umowy preferencyjne uzasadniają wysoki poziom importu do Unii Europejskiej produktów rolnych z krajów rozwijających się (3.2.10, tabela VI).

POROZUMIENIE WTO W SPRAWIE ROLNICTWA

Podpisany w 1947 r. GATT początkowo miał zastosowanie do rolnictwa, ale w sposób wyrywkowy, dlatego państwa-sygnatariusze (czy też „umawiające się strony”) wyłączyły ten sektor z zakresu stosowania zasad zawartych w układzie ogólnym. W latach 1947-1994 członkom wolno było stosować subsydia wywozowe w odniesieniu do podstawowych produktów rolnych i pod pewnymi warunkami wprowadzać ograniczenia przywozowe, wskutek czego najważniejsze towary rolne



natrafiały na bariery handlowe na skalę rzadko spotykaną w innych sektorach. Dlatego droga do sprawiedliwego i opartego na prawach rynku systemu handlu produktami rolnymi była długa i trudna, a negocjacje zakończono ostatecznie podczas Rundy Urugwajskiej (1986-1994). W porozumieniach i protokołach ustaleń WTO dotyczących handlu (które zostały podpisane w 1994 r. i weszły w życie w dniu 1 stycznia 1995 r.) rolnictwo ma specjalny status polegający na tym, że w przypadku tego sektora istnieje szczegółowe porozumienie, Porozumienie w sprawie rolnictwa, którego postanowienia mają moc nadrzędną. Ponadto niektóre postanowienia Porozumienia w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) dotyczą także produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi. Podobnie jest w przypadku Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) w zakresie ochrony oznaczeń geograficznych. I wreszcie postanowienia Porozumienia w sprawie rolnictwa w zakresie dostępu do rynku uzupełnia Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (TBT), jak również środki pomocy technicznej.

Porozumienia te charakteryzują się pewną elastycznością we wdrażaniu, z jednej strony na rzecz krajów rozwijających się należących do WTO (specjalne i zróżnicowane traktowanie), a z drugiej – na rzecz krajów najłabiej rozwiniętych (LDC) i krajów rozwijających się będących importerami netto produktów spożywczych (postanowienia specjalne).

Na podstawie Porozumienia w sprawie rolnictwa państwa członkowskie WTO zobowiązały się do wdrożenia obowiązującego programu reformy polityki rolnej, który ustanawia zasady dotyczące trzech głównych dziedzin:

A. Dostęp do rynku

Porozumienie w sprawie rolnictwa ma na celu poprawę dostępu do rynku poprzez wprowadzenie wymogu:

- przekształcenia wszystkich środków ochronnych na granicach w opłaty celne (ekwiwalenty taryfowe), a następnie ich stopniowego obniżania (o 36% w ciągu sześciu lat od 1995 do 2000 r. w porównaniu z okresem odniesienia 1986-1988 w przypadku krajów rozwiniętych; o 24% w przypadku krajów rozwijających się);
- w przypadku produktów szczególnych niepodlegających taryfikacji – ustanowienia zobowiązań „minimalnego dostępu” dla krajów trzecich poprzez otwarcie kontyngentów taryfowych (które na koniec 2000 r. dla każdej grupy produktów odpowiadały 5% spożycia w okresie bazowym 1986-1988);
- utrzymania koncesji taryfowych na import co najmniej na poziomie z lat 1986-1988 (tzw. „bieżący dostęp”); wprowadzenia specjalnej klauzuli ochronnej, która ma zastosowanie w przypadku przekroczenia określonego pułapu przywozu bądź w przypadku spadku cen przywozu poniżej określonego poziomu.

B. Wsparcie wewnętrzne

Porozumienie w sprawie rolnictwa przewidywało ograniczenie rozmiarów wsparcia w zależności od jego rodzaju. Wsparcie to podzielono na różne kategorie w zależności od ryzyka zakłócenia przez nie handlu produktami rolnymi.



- Kategoria bursztynowa, określana także jako zagregowany wskaźnik wsparcia (AMS), obejmuje wsparcie cen oraz wsparcie powiązane z produkcją podlegające obowiązkowi redukcji. Miała ona zostać ograniczona o 20% w ciągu sześciu lat w porównaniu z okresem odniesienia 1986-1988. Ponadto wszystkie państwa członkowskie WTO mogą zastosować klauzulę „de minimis” pozwalającą na wyłączenie z bieżącego AMS wszelkiego wsparcia, którego kwota jest niższa niż 5% wartości danego produktu (pomoc szczegółowa) lub całkowitej produkcji rolnej (pomoc ogólna). Dla krajów rozwijających się ten pułap wynosi 10%.
- Kategoria niebieska obejmuje wsparcie w ramach programów kontroli podaży zwolnione z obowiązków redukcji: na przykład pomoc bezpośrednią przyznawaną od powierzchni i określonych plonów lub pogłowia (przypadek pomocy wyrównawczej zatwierdzonej w 1992 r. w ramach WPR) (3.2.3). Kwota wsparcia z tytułu AMS i pomoc należąca do kategorii niebieskiej („całkowity AMS”) dla każdego produktu nie może jednak przekraczać całkowitego wsparcia przyznanego w roku gospodarczym 1992.
- Kategoria zielona obejmuje dwa rodzaje wsparcia. Pierwszy dotyczy programów usług publicznych (takich jak badania naukowe, szkolenia, popularyzacja wiedzy, promocja, infrastruktura, krajowa pomoc żywnościowa czy rezerwy publiczne związane z bezpieczeństwem żywności). Drugi obejmuje bezpośrednie wypłaty dla producentów całkowicie oddzielone od produkcji. Chodzi tu głównie o programy gwarantowania dochodów i zapewniania bezpieczeństwa (katastrofy naturalne, udział finansowy państwa w ubezpieczeniu zbiorów itp.), programy mające na celu dostosowanie struktur oraz programy służące ochronie środowiska naturalnego. Wszystkie rodzaje pomocy należące do kategorii zielonej, ocenione jako zgodne z zasadami WTO, podlegają całkowitemu zwolnieniu z obowiązku redukcji.

C. Subsydia wywozowe

Wsparcie dla wywozu miało zostać zredukowane w ciągu sześciu lat o 21% w odniesieniu do wielkości i o 36% w odniesieniu do budżetu w porównaniu z okresem bazowym 1986-1990 (w przypadku wołowiny są to lata 1986-1992). W Unii Europejskiej redukcję liniową przeprowadzono dla 20 grup produktów. W przypadku produktów przetworzonych zastosowano jedynie redukcję budżetu.

WPŁYW POROZUMIENIA W SPRAWIE ROLNICTWA NA WPR

Reforma WPR z 1992 r. miała po części służyć ułatwieniu podpisania Porozumienia w sprawie rolnictwa w ramach Rundy Urugwajskiej. W istocie, UE w znacznej mierze wypełniła zobowiązania przyjęte w Marrakeszu.

A. Dostęp do rynku

Zobowiązania Unii Europejskiej dotyczące skonsolidowanych stawek celnych odnosiły się do 1764 pozycji taryfowych. Średnia skonsolidowana stawka celna dla produktów rolno-spożywczych, która na początku okresu wdrażania wynosiła 26%, pod koniec tego okresu wynosiła już tylko 17%. Dodatkowo Unia Europejska stosuje stawki zerowe lub minimalne w odniesieniu do 775 spośród 1764 pozycji. Jedynie w przypadku



8% pozycji taryfowych stawka celna przekracza 50%. Tak wysokie stawki dotyczą produktów mlecznych, mięsa wołowego, zbóż i produktów na bazie zbóż, cukru oraz substancji słodzących. Jeżeli chodzi o kontyngenty taryfowe, Unia Europejska wprowadziła w sumie 87 kwot, z których 37 odnosi się do „minimalnego dostępu”, a 44 do „bieżącego dostępu”. W 2014 r. do około 71% całkowitego przywozu artykułów rolno-spożywczych do Unii o wartości 72 mld EUR zastosowano zerową stawkę celną.

B. Wywóz subsydiowany

Unia Europejska odpowiadała za większość wywozu subsydiowanego zgłoszonego WTO, zanim został on zniesiony w ramach reformy WPR z 2013 r., a w 2017 r. spadł do zera. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że wiele praktyk stosowanych przez naszych głównych konkurentów (w zakresie pomocy żywnościowej, kredytów eksportowych i państwowych przedsiębiorstw handlowych) nie podlega zasadom WTO. Od tej pory UE będzie stosować refundacje wywozowe jedynie w drodze wyjątku w reakcji na poważne kryzysy uderzające w rynki. Udział refundacji wywozowych w budżecie rolnym Unii zmniejszył się z 29,5% w 1993 r. (10,1 mld EUR) w UE-12 do 0% w 2017 r. w UE-28 (3.2.2). W przypadku części produktów unijnych odnotowano znaczny spadek: w szczególności w przypadku masła, rzepaku, sera, owoców i warzyw, jaj, wina i mięsa w ogóle. Ostatnie powiadomienie skierowane do WTO dotyczy okresu 2017-2018 (G/AG/N/EU/61 z 30 kwietnia 2020 r.).

C. Wsparcie wewnętrzne

Reforma WPR z 2003 r., która oddzieliła większość istniejącego wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji, a także późniejsze reformy sektorowe umożliwiły przekształcenie większości rodzajów wsparcia kategorii bursztynowej i niebieskiej we wsparcie kategorii zielonej (65,8 mld EUR w latach 2017-2018, zob. tabela poniżej). Kategoria bursztynowa (AMS lub zagregowany wskaźnik wsparcia) znacznie się skurczyła: z 81 mld EUR w początkowym okresie obowiązywania porozumienia do 6,9 mld EUR w latach 2017-2018 pomimo kolejnych rozszerzeń. Unia Europejska zdecydowanie przestrzega więc zobowiązań podjętych w Marrakeszu (72,37 mld EUR rocznie) w odniesieniu do AMS. Poza tym kategoria niebieska osiągnęła 4,8 mld EUR w tym samym okresie powiadamiania.

WSPARCIE WEWNĘTRZNE UE ZGŁOSZONE WTO (w mln EUR)	KATEGORIA ZIELONA (kwota i %)	KATEGORIA NIEBIESKA (kwota i %)	KATEGORIA BURSZTYNOWA (kwota i %)	OGÓŁEM ZGŁOSZONE WSPARCIE
Okres 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%
Okres 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%
Okres 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%



Okres 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%
Okres 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%
Okres 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%
Okres 2017/2018 (G/AG/N/EU/61)	65 845,8 84,8%	4 795 6,1%	6 532,8 8,4%	77 572 100%

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zawsze bardzo uważnie śledził przebieg negocjacji wielostronnych, a w szczególności negocjacji w dziedzinie rolnictwa. Wyrazem tego zainteresowania jest szereg rezolucji (np. z dnia 18 grudnia 1999 r. w sprawie III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle, z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie posiedzenia WTO w Ad-Dausze, z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie negocjacji WTO dotyczących handlu produktami rolnymi, z dnia 25 września 2003 r. w sprawie 5. konferencji ministerialnej WTO w Cancún, z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie przygotowania 6. konferencji ministerialnej WTO w Hongkongu, z dnia 4 kwietnia 2006 r., 9 października 2008 r., 16 grudnia 2009 r., 14 września 2011 r., 21 listopada 2013 r. i 26 listopada 2015 r. w sprawie oceny rundy dauhańskiej oraz z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie negocjacji wielostronnych w kontekście 11. konferencji ministerialnej WTO odbywającej się w Buenos Aires). Parlament zawsze wzywał Komisję do ochrony interesów europejskich producentów i konsumentów, a także interesów rolników w państwach, z którymi Unia Europejska tradycyjnie utrzymuje szczególnie bliskie stosunki (państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)). W 1999 r. na początku tzw. Rundy Milenijnej WTO Parlament wyraził poparcie dla stanowiska negocjatorów Unii Europejskiej, którzy opowiadali się za europejskim modelem rolnictwa opartym na wielofunkcyjnym charakterze działalności rolnej. W wielu rezolucjach PE potwierdzał swoje poparcie i podkreślał także znaczenie wyraźnego uznania kwestii pozahandlowych oraz uwzględnienia wymagań obywateli dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska naturalnego, jakości żywności i dobrostanu zwierząt.

Fakt, że po wyborze Donalda Trumpa pod koniec 2016 r. Stany Zjednoczone postawiły na układy dwustronne, zaszkodził wielostronnemu systemowi handlowemu, o czym świadczy np. wojna celna z Chinami czy blokada Organu Apelacyjnego WTO w 2019 r. W związku z tym Unia Europejska i Parlament Europejski starały się zachować dorobek systemu wielostronnego w ramach WTO, zwłaszcza w dziedzinie handlu produktami rolnymi (dlatego w grudniu 2019 r. Unia zaproponowała już państwom należącym do WTO tymczasową procedurę odwoławczą zastępującą Organ Apelacyjny).



François Nègre
02/2021

