

Rok 14 Numer **561(15)**  
16 kwietnia 2009 r.

### W tym numerze:

- ⇒ PŁATNOŚCI Z TYTUŁU GOSPODAROWANIA NA ONW – ZAKRES PLANOWANIA ZMIAN W UNII EUROPEJSKIEJ
- ⇒ WTO ZACHĘCA UE DO KONTYNUOWANIA REFORM POLITYKI HANDLOWEJ

### PŁATNOŚCI Z TYTUŁU GOSPODAROWANIA NA ONW – ZAKRES PLANOWANIA ZMIAN W UNII EUROPEJSKIEJ

W Unii Europejskiej szykują się poważne zmiany w zakresie dotychczasowych kryteriów wyodrębniania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), będących tytułem do wypłaty odpowiednich rekompensat. Dążenia do przeprowadzenia zmian określa się mianem reformy bądź reorganizacji, gdyż prawdopodobnie doprowadzą one do zaostrzenia kryteriów i istotnego przegrupowania terenów określanych jako ONW na mapie obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Jednym z decydujących impulsów do podjęcia działań był z pewnością niekorzystny raport unijnego Trybunału Obrachunkowego z 2003 roku<sup>1</sup>, ujawniający istotne rozbieżności w zakresie definiowania obszarów uznanych za mniej korzystne do prowadzenia działalności rolniczej.

Dyskusja w gronie państw członkowskich toczy się już od kilkunastu miesięcy i przyjęła m.in. formę publicznych konsultacji. Dotyczyły one przeglądu aktualnego kształtu instrumentu oraz zgłaszania ewentualnych korekt na przyszłość. Zaprezentowane zostały różne stanowiska dotyczące kształtu i roli płatności z tytułu gospodarowania na ONW. Już niedługo skonkretyzowana zostanie propozycja działań w formie odpowiedniego raportu Komisji Europejskiej. Formalnie zostanie on opublikowany i przedstawiony Radzie oraz Parlamentowi 21 kwietnia br. Zanim jednak ustosunkują się do niego przedstawiciele głównych unijnych organów, postaramy się przedstawić pokrótce aktualną sytuację i rozwiązania, które zostaną prawdopodobnie wprowadzone w przyszłości.

Wsparcie dla gospodarujących na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest jednym z centralnych instrumentów służących utrzymaniu rolnictwa na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej. Dodatkowa pomoc finansowa skierowana za pośrednictwem tego instrumentu pozwala na zaoferowanie wsparcia dla kontynuujących działalność na gruntach rolnych w utrudnionych warunkach. Ponadto realizowane są przy tym cele sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi i wielofunkcyjności obszarów wiejskich w zakresie utrzymania krajobrazu oraz promocji rolnictwa przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska.

Status obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania może zostać przyznany trzem rodzajom terenów położonych na obszarach wiejskich, w tym obszarom górskim oraz ze specyficznymi utrudnieniami naturalnymi. Trzecią, najszerszą kategorią, są obecnie obszary określone częściowo na podstawie kryteriów społeczno-ekonomicznych, stanowiące najczęściej wykorzystywany instrument w państwach UE (około 60% wszystkich ONW)<sup>2</sup>. W tej kategorii mieszczą się obszary z niską produktywnością, wobec których istnieje ryzyko zaprzestania użytkowania ziemi, jak również regiony z wysoką stopą bezrobocia i niskimi dochodami. W państwach Unii Europejskiej ponad połowa obszarów wiejskich kwalifikuje się do otrzymywania płatności z tytułu gospodarowania na ONW. Roczny koszt takich subsydiów wynosi 1,6 mld EUR (w całym aktualnym okresie programowania łączna suma wyniesie ok.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie i prawa  
pokrewne do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

<sup>1</sup> Specjalny raport Trybunału Obrachunkowego dotyczący rozwoju obszarów wiejskich nr 4/2003, Dz. U. UE z dn. 27 czerwca 2003 r. poz. 1.

<sup>2</sup> Dane Dyrekcji Generalnej Rolnictwo.

12,6 mld EUR), odpowiadających 16% wszystkich wypłat w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich<sup>3</sup>.

Obecnie podstawą prawną funkcjonowania wspólnotowego instrumentu należącego do katalogu działań wspierających rozwój obszarów wiejskich jest rozporządzenie Rady nr 1698/2005<sup>4</sup>. Pomoc dla farmerów gospodarujących na obszarach z ograniczonym potencjałem została włączona w zakres Osi 2 rozporządzenia bazowego, nakierowanej na ochronę środowiska i krajobrazu. W momencie podejmowania decyzji o zmianie zasad finansowania projektów z II filara WPR przy uruchamianiu programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, odstąpiono, mimo początkowych planów, od rewizji zasad wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach. Wskazuje to na dużą problematyczność tych kwestii i obawy państw członkowskich o utratę części obszarów, kwalifikowanych dotychczas do ONW oraz na wątpliwości dotyczące obniżenia kwoty całkowitej pomocy. Z tego względu ingerencja w dotychczasowe zasady - zgodna z celami nowej polityki<sup>5</sup> została opóźniona.

Debata nad tym zagadnieniem w Unii Europejskiej rozpoczęła się stosunkowo wcześnie, do tej pory nie podjęto jednak próby zasadniczej reformy. Z różnych stron pojawiały się zastrzeżenia dotyczące coraz bardziej zróżnicowanych kryteriów i szerokiego zasięgu stosowania tego instrumentu, co tak naprawdę osłabiało jego skuteczność<sup>6</sup>. W szczególności wielokrotnie wskazywano na pilną potrzebę przeprowadzenia zmian w zakresie metod klasyfikujących tzw. inne ONW<sup>7</sup>. Komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wielokrotnie podkreślała, że nie zostaną zrewidowane zasady odnośnie wypłaty świadczeń dla gospodarujących na obszarach górskich. Rewizja będzie miała więc ograniczony zasięg i obejmie przede wszystkim najbardziej kwestionowaną grupę ONW, stanowiącą jednocześnie tytuł do coraz większej części wypłacanych płatności. Definicja tych obszarów jest w różny sposób interpretowana przez poszczególne państwa członkowskie, co prowadzi w konsekwencji do rozbieżności i braku przejrzystości na poziomie unijnym. Z tego względu tzw. inne ONW znajdują się w centrum planowanej reformy. W trakcie trwających konsultacji zgłaszane były różne propozycje, począwszy od zachowania status quo (wyznaczanie ONW na podstawie narodowych zasad) do ustanowienia wspólnych i obiektywnych kryteriów klasyfikacji.

Zasadniczą kwestią jest definicja, na podstawie której można byłoby dokonać nowego wyznaczenia obszarów o niekorzystnych warunkach. Już w 2003 roku Trybunał Obrachunkowy zwracał uwagę, że potrzebna jest taka definicja, która w rzeczywistości powstałaby w oparciu o analizę specyficznych wskaźników biofizycznych, stanowiących ograniczenia o charakterze przyrodniczym. Pozwoliłoby to również na dostosowanie się do zmieniających się okoliczności. Z pewnością byłby to znaczący krok w kierunku dostosowania do obecnego stanu, szczególnie, że niektóre z dotychczasowych kryteriów, zwłaszcza w obliczu nieaktualnych danych ekonomicznych i demograficznych, nie przystają już dłużej do rzeczywistości. Kryteria mogłyby obejmować wskaźniki dotyczące klimatu oraz gleby, które uzasadniają niską produktywność. W ten sposób płatności zostaną przekształcone w instrumenty niwelujące wpływ naturalnych utrudnień sensu stricto.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Art. 93 stanowi jednak, że do 1 stycznia 2010 roku moc obowiązującą mają odnośnie ONW mają przepisy rozporządzenia 1257/1999.

<sup>5</sup> Wraz ze zmianą kryteriów moc obowiązującą utraciłyby dotychczasowe przepisy ustanawiające wykazy obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

<sup>6</sup> W sprawozdaniu opracowanym przez Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska: „Ocena działania dotyczącego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej” z listopada 2006 r., czytamy m.in., że: „W celu poprawy skuteczności konieczne jest zmniejszenie szerokiego zakresu działania w taki sposób, aby koncentrowało się one w większym stopniu na obszarach, w przypadku których korzyści z utrzymania użytkowania gruntów rolnych są najbardziej oczywiste, bądź w przypadku których istnieje największe ryzyko zaprzestania użytkowania ziemi”.

<sup>7</sup> op. cit.: „Kryteria klasyfikacji dla innych ONW oraz obszarów dotkniętych szczególnymi ograniczeniami wymagają dokonania uściślenia na szczeblu unijnym i na poziomie państw członkowskich w celu zapewnienia większej obiektywności i porównywalności między poszczególnymi obszarami.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie i prawa  
pokrewne do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

Eksperti z grupy konsultantów naukowych współpracujących z Komisją wyróżnili osiem kryteriów dotyczących klimatu oraz stanu gleb, wskazujących na pewnym poziomie nasilenia na poważne ograniczenia dla rolnictwa w Unii Europejskiej. Mogłyby one zostać wykorzystane w całej Unii Europejskiej do kwalifikowania innych ONW. W tym celu na danym obszarze przynajmniej 2/3 użytków rolnych musi spełniać co najmniej jedno z wyróżnionych kryteriów. W trakcie przygotowywania raportu Komisji okazało się, m.in., że brak jest wystarczających danych w państwach członkowskich, pozwalających na ocenę istniejącej sytuacji i określenie obszarów kwalifikujących się do płatności na podstawie nowej definicji. W związku z tym, dalszych kroków oczekuje się od państw członkowskich, które zobowiązane zostały do przygotowania szczegółowej mapy regionów, które mogłyby spełnić kryteria i przedstawienia jej Komisji w ciągu 6 miesięcy (do końca października br.). Łagodząc nieco obawy ze strony państw członkowskich, Komisja przyznała, że zmiany w zakresie systemu ONW nie spowodują redystrybucji środków z drugiego filara WPR między poszczególne państwa członkowskie, ale środki pozostaną do dyspozycji na inne działania w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich.

Zmiany w tym zakresie, w świetle ostatniej reformy II filara WPR, są raczej nieuchronne, ale można oczekiwać sprzeciwu ze strony państw członkowskich, w których wspierane terytoria, ze względu na swój udział, odgrywają ważną rolę. Wydaje się jednak, że ten obszar wsparcia nie może dłużej opierać się zmianom, które mają również na celu uproszczenie mechanizmu oraz wyeliminowanie wad systemu. Brak jakichkolwiek zmian w ciągu ostatnich lat doprowadził do sytuacji, w której w Luksemburgu – państwie z aktualnie najwyższym dochodem na osobę w Unii Europejskiej, ok. 95% terytorium korzysta począwszy od 1975 roku ze statusu obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania, w tym całość przyznanej pomocy pochodzi z tytułu tzw. innych ONW.

Opracowanie przygotowała:  
Marta Leoniak  
FAMMU/FAPA

### **WTO ZACHECA UE DO KONTYNUOWANIA REFORM POLITYKI HANDLOWEJ**

Według WTO (Światowej Organizacji Handlu) Unia Europejska wycofała znaczną część wsparcia dla rolników zniekształcającego handel oraz stała się siłą napędową Rundy w Doha. Musi dokonać większych zmian, by przyczynić się do liberalizacji globalnego handlu.

Analizę sporządzono w ramach obecnie prowadzonego przez WTO w Genewie Przeglądu Polityki Handlowej UE (Trade Policy Review – TPR).

Obok roli negocjacyjnej oraz rozwiązywania sporów TPR pełni istotną funkcję związaną z przejrzystością w WTO. Inni członkowie WTO skierowali do UE rekordową liczbę pytań – prawie 1000 – w miarę jak uwaga skupiała się na największym bloku handlowym oraz wpływie jego polityki na handel globalny. Uznanie zdobyła ogromna przejrzystość oraz współpraca UE w trakcie procesu przeglądu. UE przedstawiła także swój własny raport dotyczący polityki handlowej celem uzupełnienia dokumentów sporządzonych w Genewie.

#### **Wsparcie reform WPR**

Raport przygotowany przez Sekretariat WTO – stanowiący podstawę przeglądu – proponuje wsparcie kontynuacji reform wdrażanych od czasu ostatniego przeglądu polityki UE. WTO docenia wysiłki mające na celu odłączenie od produkcji wszystkich pozostałych płatności związanych z produkcją (coupled) dla rolników, z wyjątkiem niektórych premii zwierzęcych – proces promowany w pakiecie opracowanym w wyniku listopadowego przeglądu Health Check.

Komisja Europejska twierdzi, że dzięki temu ponad 90% wsparcia dla rolnictwa UE będzie się mieścić w „zielonej skrzynce” (green box) WTO obejmującej subsydia wewnętrzne nie

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie i prawa  
pokrewne do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

zniekształcające handlu. W raporcie przypomniano, że reforma polityki przyczyniła się do obniżenia szacunków wsparcia producenta o 26% całkowitej wartości produkcji w stosunku do 2007 r. Wykorzystano dane OECD w celu pokazania, że wsparcie związane z produktami rolnymi było bliskie zera dla pszenicy zwyczajnej, jęczmienia, owsa, roślin oleistych oraz jaj w 2007 roku, lecz stanowiło 40-50% przychodów producentów odpowiednio: cukru i mięsa (z wyjątkiem wieprzowiny), co sugeruje, że skutki reform rozkładają się nierównomiernie.

### **Przywództwo w Doha**

Dużym uznaniem cieszyła się w szczególności aktywna rola UE w dążeniu do zawarcia porozumienia handlowego Rundy Doha. Uznano, że reforma w rolnictwie została przeprowadzona w sposób, który umożliwił UE zaoferowanie innym członkom WTO większych ustępstw w trakcie próby ułatwienia zawarcia porozumienia handlowego. Zwracając się do członków WTO w Genewie w bieżącym tygodniu, Komisja zaobserwowała: „Jeśli chodzi o rolnictwo, obszar szczególnie wrażliwy dla UE, nadal jesteśmy skłonni przyjąć cięcia w naszym ogólnym wsparciu zniekształcającym handel o 80% oraz całkowicie znieść subsydia eksportowe”. Obok postępów w ramach Rundy Doha raport WTO wychwala również wysiłki UE na rzecz „włączenia krajów rozwijających się do wielostronnego systemu handlu”. Jako kluczowe zobowiązania do silnego i zrównoważonego partnerstwa handlowego pomiędzy północą i południem wymieniono negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym (Economic Partnership Agreements – EPA) z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, wdrażanie ogólnego systemu preferencji taryfowych (Generalised System of Preferences – GSP) w stosunku do krajów rozwijających się oraz sponsorowanie przez UE pomocy technicznej związanej z handlem w ramach pomocy na rzecz handlu (Aid for Trade).

### **Umowy preferencyjne pod ostrzałem krytyki**

Pomimo uznania przywództwa UE i potencjalnych zobowiązań w ramach Doha, WTO w Genewie nadal krytykowała obecne podejście bloku do partnerstwa handlowego. Według raportu „WE wciąż opiera się na rozległej sieci preferencyjnych umów handlowych (preferential trade agreements – PTA) w ramach szerszej polityki promującej multilateralizm”. Przyznając, że te umowy przyczyniły się do „ograniczonej liberalizacji” handlu rolnego i dalszych korzyści w innych obszarach, WTO zachęca UE do ponownego rozważenia swojego podejścia.

System GSP przewiduje przyznawanie przez UE ulg taryfowych uprzywilejowanym partnerom handlowym (głównie krajom rozwijającym się), podczas gdy zobowiązania w ramach WTO wymagają, aby podstawowe zasady dostępu do rynku były stosowane jednakowo wobec wszystkich pozostałych członków WTO w ramach systemu klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU).

### **Praca w oparciu o KNU**

Należy prowadzić dalszą liberalizację handlu korzystną dla wszystkich członków WTO w celu ograniczenia biurokracji obecnie towarzyszącej warunkom handlowym KNU.

„Ważne jest, aby WE rozpatrzyła elementy dyskryminujące obowiązujących i nowych PTA oraz potencjalnie większe korzyści płynące z otwarcia rynku na podstawie KNU”, zaleca WTO. Komisja odparła atak w tym tygodniu, wyjaśniając, że preferencyjne umowy handlowe są w pełni zgodne z zasadami WTO i są porównywalne z porozumieniami zawieranymi przez inne państwa członkowskie WTO. „Tak więc wydaje się, że użycie terminu „dyskryminujący” jedynie wobec PTA zawieranych przez UE jest nie tylko nieuzasadnione, ale również samo w sobie stanowi dyskryminację,” utrzymuje Bruksela. Skrytykowano także sposób stosowania taryf w UE. „Struktura wspólnej taryfy KNU Wspólnoty Europejskiej, zasadniczo niezmienną w ciągu ostatnich kilku lat pozostaje złożona,” odnotowano w raporcie.

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie i prawa  
pokrewne do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione

### Ochrona produktów rolnych

Tymczasem wyrażono uznanie dla UE za zmniejszenie średnich stosowanych stawek taryf KNU z 6,9% (w 2006 r.) do 6,7%. Jednak produkty rolne nadal charakteryzują się najwyższymi stawkami i stanowią ponad 100% wszystkich taryf. Podczas gdy UE skłonna jest do cięcia taryf na produkty rolne, to „nie licząc nie konkurującej produkcji w WE”, takiej jak kawa, herbata i przyprawy, cła pozostają znacznie wyższe na niektóre podstawowe i przetworzone produkty rolne.

### Atak na subsydia eksportowe

Raport odnosi się do kontrowersyjnego ponownego wprowadzenia przez UE subsydiów eksportowych na produkty mleczarskie – kwestia ta była poruszana przez wielu jej partnerów handlowych w pytaniach w formie pisemnej. Komisja odpowiedziała, że ponowne wprowadzenie subsydiów nie powinno być interpretowane „jako odwrócenie reformy WPR lub naszego stanowiska wobec subsydiów w DDA (Doha Development Agenda – Program Rozwoju z Doha)”.

„Jest ono z pewnością dobrym przypomnieniem wartości ustępstw, jakie UE zaoferowała w trakcie negocjacji”, wyjaśniła Komisja. Bruksela zaoferowała wycofanie wszystkich subsydiów eksportowych do 2013 r. w ramach porozumienia z Doha.

### Reformy muszą sięgać głębiej

Podczas gdy generalnie raport WTO był przychylny wysiłkom UE na rzecz reformy wspierania rolnictwa, to w wyniku procesu przeglądu zaczęto nawoływać UE do dalszych reform. „UE osiągnęła znaczny postęp we wdrażaniu reform Wspólnej Polityki Rolnej UE. WTO zaleca dalsze podążanie tą ścieżką.” Jednakże Komisja odniosła się negatywnie do żądań dalszych zmian WPR.

„Krytyka byłaby bardziej zrozumiała, jeżeli WE nie byłaby jedynym spośród głównych graczy mających wdrażać w trakcie DDA jednostronnie pełną reformę wewnętrznego wsparcia rolnictwa”, powiedziano członkom WTO. Organ ds. Przeglądu Polityki Handlowej WTO prowadzi przegląd polityki handlowej co dwa lata, przy czym przegląd polityki USA, Japonii i Chin odbywa się z taką samą regularnością. Pytania stawiane UE oraz pełne odpowiedzi zostaną opublikowane w nadchodzących tygodniach po zakończeniu przeglądu.

(Źródło: *Agra Europe Weekly* nr 2356 z 9 kwietnia 2009 r. „WTO urges EU to continue trade policy reforms”)

Agroekspres publikuje  
Centrum Informacji i Dokumentacji  
Fundacji Programów Pomocy  
dla Rolnictwa FAPA,  
ul. Wspólna 30, pok. 32,  
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie i prawa  
pokrewne do artykułów,  
publikowanych w niniejszym  
wydaniu przez Fundację  
Programów Pomocy dla  
Rolnictwa, przysługują  
Wydawnictwu Agra  
Informa Ltd. Naruszenie  
w jakikolwiek sposób  
praw autorskich Wydawnictwa  
Agra Informa Ltd  
jest zabronione