

## Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE–USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)

W dniu 8 lipca 2013 r. Stany Zjednoczone i Unia Europejska rozpoczęły negocjowanie nowej umowy handlowej – Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) – potencjalnie największego w historii regionalnego porozumienia o wolnym handlu.<sup>2</sup> Jeśli rozpoczęte rozmowy zakończą się sukcesem, na obszar nowego partnerstwa przypadnie ponad 40 proc. globalnego PKB oraz znaczny udział światowego handlu i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Po akcesji Chorwacji na początku lipca 2013 r. Unia Europejska liczy już 28 państw. Potencjalnie więc powstanie porozumienie handlowe zawarte pomiędzy 30 podmiotami (UE obok jej 28 państw członkowskich będzie jedną ze stron umowy). Zarówno skala przedsięwzięcia, jakim są negocjacje TTIP, jak i jego znaczenie są zatem ogromne.<sup>3</sup>

Nadrzędnym celem nowej umowy jest poszukiwanie czynników wzrostu gospodarczego wynikających z liberalizacji handlu. Przykłady porozumień podobnych do TTIP pokazują, że liberalizacja handlu międzynarodowego i inwestycji zmienia dotychczasowe reguły gry. Generuje szanse, których wykorzystanie pozwala na osiągnięcie wyższego tempa wzrostu gospodarczego, zdynamizowanie wymiany handlowej, przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak również wykreowanie większych inwestycji za granicą. To wszystko nie pozostaje bez wpływu na rynek pracy: spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia i przyspieszenie dynamiki płac.

Choć skala przedsięwzięcia, jakim jest TTIP jest wyjątkowa, to sama umowa wpisuje się w znany i powszechnie spotykany typ regionalnych porozumień handlowych przewidzianych art. XXIV GATT w brzmieniu ustalonym w 1994 roku, tj. jednocześnie z zawarciem porozumienia o utworzeniu WTO.

1 Uniwersytet Warszawski

2 Obecne relacje UE–USA mają charakter standardowych relacji gospodarczych nieuwzględniających żadnych specyficznych bilateralnych preferencji handlowych. W tym kontekście wzajemny dostęp do rynków jest standardowy – to jest taki sam jak dla krajów trzecich i opiera się na zasadzie KNU.

3 M. Boskin, Trudne rozmowy o wolnym handlu USA z Unią. Project Syndicate (<http://www.project-syndicate.pl/artykul/trudne-rozmowy-o-wolnym-handlu-usa-z-unia,123.html>)

Baza Światowej Organizacji Handlu obejmuje obecnie 259 regionalnych porozumień tego typu, z których połowę stanowią umowy tworzące strefy wolnego handlu (*Free Trade Agreement* – FTA) lub ich modyfikacje. Większość z nich to regionalne ugrupowania integracyjne krajów, które nie odgrywają dominującej pozycji w światowej gospodarce. Niemniej jednak sama Unia Europejska (poszczególne kraje członkowskie nie mogą zawierać takich umów) jest sygnatariuszem 34 porozumień, Japonia 13, Korea Płd. 9, a USA 12. Wśród nich częściowych analogii z TTIP można doszukiwać się w NAFTA (Kanada, Meksyk, USA), KORUS (Korea Płd., USA) i UE–Korea Płd.<sup>4</sup>

Jak wspomniano, Unia Europejska i jej wszystkie państwa członkowskie reprezentowane są w rozmowach przez Komisję Europejską.<sup>5</sup> Formalny mandat negocjacyjny upoważniający komisję do rozpoczęcia negocjacji został przyjęty decyzją Rady Europejskiej z 17 czerwca 2013 roku, która przyjęła dokument pod nazwą „Dyrektywa w sprawie negocjacji Umowy Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki” (*Directive for the negotiation of the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States of America*). Dokument ten wskazuje między innymi na podstawowe obszary negocjacji wyznaczając jednocześnie na zakres przedmiotowy przyszłej umowy.<sup>6</sup>

Przewiduje się, że najtrudniejszymi tematami negocjacyjnymi będą zamówienia publiczne, ochrona danych osobowych oraz właśnie rolnictwo.<sup>7</sup>

W całej historii rozmów i negocjacji handlowych pomiędzy UE i USA rolnictwo stanowiło jedno z najtrudniejszych zagadnień prowadząc nieraz do praktycznej blokady rozmów dotyczących zawierania umów o zasięgu globalnym. Przykładem mogą być kolejne rundy rokowań dotyczących GATT, a ostatnio ciągnąca się od kilkunastu już lat tzw. Milenijna Runda rozmów w ramach WTO rozpoczęta w Doha jeszcze w 2001 r. Decyzje o podjęciu rozmów dwustronnych pomiędzy UE i USA świadczą o determinacji stron w dążeniu do osiągnięcia szybszego kompromisu w wymiarze transatlantyckim, co bez wątpienia utoruje także drogę do przełamania obecnego impasu w rozmowach w ramach rundy Doha, a więc w wymia-

4 Ł. Pokrywka, TTIP – nie pierwszy taki pomysł, ale pierwszy na taką skalę. Instytut Kościuszki (<http://instytut-koosciuszki.salon24.pl/530278,ttip-nie-pierwszy-taki-pomysl-ale-pierwszy-na-taka-skale>).

5 Ramowe zasady prowadzenia polityki handlowej przez UE zawiera Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Art. 3 TFUE do wyłącznych kompetencji UE zalicza m.in. zagadnienia Unii Celnej i polityki handlowej. Art. 28 TFUE uszczegóławia pojęcie unii celnej wskazując, że obejmuje ona całą wymianę towarową i wprowadza zakaz stosowania cel przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz zakaz stosowania jakichkolwiek opłat o skutku równoważnym, jak również zakłada przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

6 Na wniosek Francji wyłączono z zakresu rozmów m.in. zagadnienia dotyczące liberalizacji dostępu do rynku usług audio-wizualnych.

7 Materiały z konferencji “Transatlantic Trade and Investment – a great opportunity” zorganizowanej przez Centrum Strategii Europejskiej oraz ambasadę Wielkiej Brytanii w Polsce (<http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artykul/ttip-ogromn-szans-nie-tylko-dla-gospodarki-004877>).

rze globalnym. Sukces negocjacji dotyczących rolniczych aspektów umowy TTIP wymaga jednak osiągnięcia kompromisów w takich zagadnieniach, jak: cła importowe, oznaczenia geograficzne pochodzenia, bezpieczeństwo żywności, ochrona środowiska w produkcji rolnej, procesy przekształceń strukturalnych i rozwój obszarów wiejskich, a także rozwiązywanie bardziej tradycyjnych problemów występujących w rozmowach handlowych, tj. np. związanych ze stosowaniem subsydiów eksportowych czy też z dopuszczalnym poziomem wsparcia wewnętrznego i zasad udzielania międzynarodowej pomocy żywnościowej.

Wydaje się, że istnieje także szansa na osiągnięcie pewnego kompromisu w zakresie złożonych zagadnień dotyczących ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, w szczególności dotyczących tak wrażliwych problemów, jak dostęp do rynku mięsa oraz produktów modyfikowanych biotechnologicznie.

Nadzieję na osiągnięcie kompromisów w tych zagadnieniach można czerpać nie tylko z faktu, że Unia Europejska i Stany Zjednoczone w ogóle usiadły do stołu rozpoczynając dwustronne rozmowy na tematy, co do których nie były w stanie osiągnąć porozumienia w ramach rozmów wielostronnych prowadzonych w ramach Rundy Doha, ale przede wszystkim z niewątpliwych osiągnięć, takich jak np. zawarcie 15 lutego 2012 roku przez USA i UE porozumienia o wzajemnym uznaniu produktów pochodzenia organicznego w wyniku czego produkty organiczne certyfikowane zarówno w Europie, jak i Stanach Zjednoczonych mogą być jako takie sprzedawane na obydwu rynkach od 1 czerwca 2012 roku. Nie jest to jedyny przykład stopniowego usuwania barier we wzajemnych relacjach. Odpowiednio w latach 1996 i 2006 obie strony zgodziły się uznać reguły ustalania i oznaczania pochodzenia geograficznego dotyczące win i wyrobów spirytusowych.

Analiza polityk rolnych mających swój normatywny wyraz w wewnętrznych porządkach prawnych obu stron przyszłego porozumienia wskazuje, że już dzisiaj konsekwentnie dążą do ograniczenia stosowanych wcześniej na wielką skalę subsydiów eksportowych, czy też ujednolicenia praktyk w zakresie przyznawania pomocy żywnościowej.

Powszechnie uważa się, że transatlantycka strefa wolnego handlu miałaby znaczenie daleko wykraczające poza gospodarki stron przyszłej umowy. Osiągnięcie porozumienia w ramach TTIP przyczyniłoby się do ożywienia prac w ramach Rundy Doha i tworzyłoby strategiczną wizję rozwoju światowej gospodarki pogrążonej obecnie w poważnym kryzysie.<sup>8</sup>

Szczegółowe zagadnienia, które będą przedmiotem rozmów w zakresie problematyki rolnej obejmować będą:

---

8 M. Boskin, *Trudne rozmowy...*, *op. cit.*

1. Ostateczną eliminację wzajemnie stosowanych ceł oraz ustalenie okresów przejściowych, a także ewentualnych wyłączeń i ograniczeń w tym zakresie jako instrumentów ochrony,
2. Rozwiązanie istotnej liczby problemów ochrony sanitarnej i fitosanitarnej,
3. Porozumienie dotyczące stosowania w dwustronnych stosunkach międzynarodowych standardów w zakresie ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, takich jak: Codex Alimentarius, OIE (World Organization for Animal Health), IPPC (International Plant Protection Convention), jako zobiektywizowanych kryteriów dokonywania ocen i rozstrzygania sporów,
4. Ustanowienie dwustronnego dialogu naukowego dotyczącego nowych technologii w rolnictwie – takich jak np. biotechnologia i nanotechnologia,
5. Ustalenie zasad wzajemnego uznawania oznaczeń pochodzenia geograficznego produktów żywnościowych,
6. Osiągnięcie porozumienia dotyczącego oznaczania produktów żywnościowych, przy których produkcji stosowano nowe technologie (przede wszystkim GMO),
7. Eliminacja subsydiów eksportowych,
8. Koordynacja polityk i praktyk postępowania w zakresie udzielania międzynarodowej pomocy żywnościowej (a być może nawet powołanie międzynarodowego komitetu koordynującego politykę w tym zakresie).<sup>9</sup>

Aby zrozumieć dotychczasowe rozbieżności pomiędzy stanowiskami stron w wymienionych obszarach, w pierwszej kolejności należy bliżej przyjrzeć się historycznym uwarunkowaniom roli rolnictwa w gospodarkach Stanów Zjednoczonych i UE, w tym także relacjom pomiędzy producentami rolnymi, władzą publiczną, przemysłem przetwórczym i konsumentami występującym po obu stronach Atlantyku. Analiza taka, ukazując tło zarówno istniejących rozwiązań w sferze polityki rolnej, jak i jej wymiaru normatywnego – obecnej amerykańskiej ustawy rolnej<sup>10</sup> oraz unijnego *acquis communautaire* wyznaczającego ramy prawne WPR, w dużej mierze ułatwia zrozumienie stanowisk negocjujących stron w poszczególnych sprawach.

WPR formalnie zainicjowana w 1962 roku formułowana była w okresie wciąż żywych obaw związanych z występującymi powszechnie w Europie w okresie II Wojny Światowej brakami żywności. Oprócz dążenia do zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego WPR zmierzała do wsparcia całego sektora rolnego opartego na małych gospodarstwach charakteryzujących się z reguły niską wydaj-

---

9 E. Trachtenberg, A Transatlantic Partnership – Agricultural Issues. Different Visions, a Common Destiny. Economic Policy Paper Series 2012, The German Marshall Fund of the United States (<http://www.gmfus.org/publications/index.cmf>).

10 The Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2013.

nością i generujących niskie dochody. Początkowo dążono do zapewnienia określonego poziomu cen na produkty rolne, stosowano na szeroką skalę preferencje dla produktów europejskich oraz scentralizowano udzielanie wsparcia dla sektora rolnego ze wspólnego budżetu. Jak wiadomo, istotna zmiana polityki rolnej dokonała się w 1992 roku, kiedy to rozpoczęto odchodzenie od stosowania instrumentów wsparcia cen (przede wszystkim zbóż i żywca), jak również ograniczono stosowanie subsydiów eksportowych przesuując ciężar wsparcia rolnictwa w kierunku dopłat bezpośrednich, które to wsparcie nie ma bezpośredniego przełożenia na poziom cen i wielkość produkcji. Zmiana ta była możliwa głównie dlatego, że już w latach 80. ubiegłego wieku produkcja rolna w UE osiągnęła taki poziom, że osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego stało się celem drugoplanowym. W latach 80. ubiegłego wieku Unia przestała być importem netto towarów żywnościowych a stała się jednym z największych eksporterów przede wszystkim pszenicy, cukru, mięsa i produktów mlecznych. Poziom produkcji rolnej w krajach Unii wzrósł do tego stopnia, że zagospodarowanie nadwyżek produkcji i koszty z tym związane stały się jednym z kluczowych problemów polityki rolnej. Przeprowadzona w latach 90. XX w. reforma WPR w dużej mierze ukształtowała jej zasady do dnia dzisiejszego. Co istotne, choć WPR w dalszym ciągu służy wsparciu dochodów rolniczych, to stopniowo objęła także nowe obszary, takie jak przykładowo wsparcie konkurencyjności europejskich producentów rolnych oraz aktywna polityka wobec obszarów wiejskich obejmująca zarówno ich zrównoważony rozwój, ochronę środowiska, jak i wiele innych aspektów.

Z kolei nowoczesna amerykańska polityka rolna ukształtowała się w latach 30. ubiegłego wieku, w latach wielkiego kryzysu. Amerykańskie programy rolne zmierzały przede wszystkim do wspierania dochodów rolniczych poprzez podnoszenie cen na produkty rolne. Amerykańska polityka rolna (podobnie jak Wspólna Polityka Rolna w UE) doprowadziła do bardzo szybkiego i istotnego wzrostu poziomu produkcji, w wyniku czego koniecznym stało się uzupełnienie polityki rolnej o wsparcie w zakresie zagospodarowania generowanych nadwyżek produkcji – głównie poprzez ich eksport. Początkowo rozwiązanie takie było jak najbardziej akceptowalne – także w ramach międzynarodowych stosunków gospodarczych, gdyż amerykańskie produkty żywnościowe bez trudu znajdowały nabywców m.in. w zniszczonej II Wojną Światową Europie. Sytuacja taka zmieniła się jednak w latach 80. ubiegłego wieku, kiedy na wielu kluczowych rynkach (także w UE) pojawił się problem nadprodukcji. Spowodowało to z jednej strony lawinowy wzrost kosztów zagospodarowania nadwyżek (głównie w postaci subsydiów eksportowych), a także powodowało napięcia w stosunkach handlowych z innymi krajami – głównie ze Wspólnotą Europejską. W konsekwencji kolejne amerykańskie ustawy rolne – tzw. Farm Bills z 1985 i 1990 roku zapoczątkowały proces redukcji instrumentów wsparcia cenowego oraz innych rozwiązań powodujących wsparcie poziomu produkcji.

Obecne rozwiązania stosowane w ramach amerykańskiej polityki rolnej zmierzają przede wszystkim do tworzenia instrumentów chroniących producentów rolnych. Co ciekawe, analiza ostatniej ustawy rolnej – *The Food, Conservation and Energy Act* z 2008 roku nie pozwala na zdefiniowanie żadnego nadrzędnego ogólnego celu, jaki miałby być realizowany w oparciu o jej postanowienia, a wręcz przeciwnie wskazuje, że jej celem jest kontynuowanie dotychczasowych programów rolnych w kolejnych latach budżetowych. Podobnie jak w UE, także w Stanach Zjednoczonych pojawiają się obawy o dalsze finansowanie rozwiązań stosowanych w ramach obecnych polityk rolnych, których koszty w UE wynoszą średnio ok. 80 mld euro rocznie.

Różnice w podejściu do zagadnień rolnictwa pomiędzy USA a UE wynikają także z różnic w uwarunkowaniach gospodarczych, w jakich działa rolnictwo po dwóch stronach Atlantyku.

Szacuje się, że w UE istnieje około 7,3 mln produkcyjnych gospodarstw rolnych i ponad 6 mln mikrogospodarstw. Zgodnie z danymi EUROSTAT-u w krajach Unii w sektorze rolnym zatrudnionych jest ponad 16 mln ludzi, co stanowi ok. 5,6% wszystkich zatrudnionych. Zgodnie z raportami OECD średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Europie to 22 ha, a całkowita wartość produkcji wynosi ok. 304 mld euro (403 mld dolarów). W Stanach Zjednoczonych struktura gospodarstw jest zupełnie inna. Liczba gospodarstw jest znacząco mniejsza – 2,2 mln, ale jednocześnie ich wielkość jest istotnie większa – średnio ok. 170 ha (a więc ponad 7 razy więcej niż w Europie). Ogólna wartość produkcji gospodarstw amerykańskich to 287 mld dolarów, co stanowi 70% wartości produkcji europejskiej. Zgodnie z danymi amerykańskiego ministerstwa rolnictwa, w sektorze rolnym tego kraju pracuje ok. 3 mln osób, co stanowi zaledwie ok. 2% ogółu zatrudnionych (w Europie odsetek ten jest 3 razy wyższy).<sup>11</sup>

Unia Europejska i Stany Zjednoczone różnią się też w swoich poglądach na rolę i miejsce rolnictwa. Spojrzenie europejskie zdominowane jest ideą wielofunkcyjności zgodnie, z którą zadaniem rolnictwa jest nie tylko produkcja żywności, ale także realizacja innych wartości, takich jak ochrona wiejskiego sposobu życia, troska o dobrostan zwierząt, zapobieganie zmianom klimatycznym (redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększanie absorpcji dwutlenku węgla, czy też włączenia producentów rolnych w inne zagadnienia ochrony środowiska), a nawet troska o wybrane wartości estetyczne (krajobraz wiejski) i kulturowe. Właśnie to wielowymiarowe postrzeganie roli rolnictwa jest główną przyczyną, dla której unijna polityka rolna i polityka handlowa w zakresie handlu produktami rolnymi są zdominowane tak dużą ilością tzw. zagadnień pozahandlowych (NTC – *no trade concerns*). Wprawdzie dążenie do zachowania wiejskiego stylu życia teoretycznie jest także

---

11 E. Tachtenberg, *A Transatlantic Partnership...*, op. cit.

przedmiotem zainteresowania amerykańskiej polityki rolnej, to w porównaniu z polityką europejską znaczenie innych niż czysto ekonomiczne zagadnień w amerykańskiej polityce rolnej jest nieporównywalnie mniejsze, a amerykańscy producenci rolni są w dużo większym stopniu, niż producenci europejscy, konfrontowani z zasadami wolnego rynku. Innymi słowy amerykańska wizja rolnictwa, koncentrując się głównie na zagadnieniach czysto ekonomicznych, jest o wiele wielofunkcyjna niż wizja europejska. W konsekwencji amerykańskie rolnictwo w o wiele większym stopniu niż rolnictwo europejskie zostało ukształtowane pod wpływem zasad rynkowych.

Można wskazać także na inne różnice pomiędzy politykami rolnymi Unii i Stanów Zjednoczonych. Przykładowo UE postrzega produkcję rolną jako istotny element ochrony środowiska, starając się nadać produkcji rolnej jak najbardziej przyjazny środowisku charakter (czego przykładem mogą być liczne programy rolno–środowiskowe). Z kolei Stany Zjednoczone starają się chronić środowisko raczej poprzez programy odłogowania, tj. ograniczania areałów objętych intensywną produkcją rolną niż np. poprzez promowanie bardziej przyjaznej środowisku produkcji ekstensywnej.

Innym zagadnieniem powiązaniem z wielofunkcyjnością rolnictwa jest europejski stosunek do produktów żywnościowych. W Unii Europejskiej produkcja żywności jest w dużej mierze traktowana jak rzemiosło powiązane z tradycją, konkretnym miejscem i kulturą. Takie wartości promują produkcję specjalistyczną, która jest postrzegana przez konsumentów jako gwarancja wysokiej jakości żywności i uzasadniają jednocześnie wyższe koszty jej wytwarzania. Na tym tle, w pojęciu konsumentów europejskich, zacierają się granice pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa żywności i jakości żywności. Takie podejście zwiększa także znaczenie oznaczeń pochodzenia geograficznego produktów żywnościowych identyfikujących konkretny produkt z konkretnym krajem, regionem, a często wręcz miejscowością, w której zostały wytworzone.

W Stanach Zjednoczonych stosunek do żywności kształtowany jest z kolei głównie poprzez pryzmat jej bezpieczeństwa i ceny. W odróżnieniu od Europejczyków, amerykańscy konsumenci w mniejszym stopniu przywiązują wagę do konkretnego miejsca i sposobu wytworzenia żywności czy też tradycji z tym związanej, o ile oczywiście dany produkt spełnia warunki bezpieczeństwa. W dużej mierze tłumaczy to, dlaczego Amerykanie w większym stopniu niż konsumenci europejscy aprobują nowe technologie w rolnictwie oraz przemysłową skalę produkcji żywności, a także przywiązują stosunkowo mniejszą wagę do geograficznych oznaczeń pochodzenia żywności.<sup>12</sup>

---

12 *Ibidem.*

Kolejną ważną różnicą w podejściu do zagadnień istotnych z punktu widzenia kształtowania zasad polityki rolnej po obu stronach Atlantyku jest różne podejście do regulacji prawnych dotyczących produkcji żywności.

Postawy europejskich konsumentów cechuje stosunkowo niski poziom zaufania do regulacji i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności. Warunkowane jest to niewątpliwie historycznie i wynika z takich kryzysów, jak np. wybuch choroby wściekłych krów w Wielkiej Brytanii w latach 80. i 90. ubiegłego wieku (a przede wszystkim z postawy przyjmowanej przez władze sanitarne tego kraju w początkowej fazie epidemii), skażenie dioksynami drobiu na farmach w Niemczech i Belgii w 1999 r., czy też epidemia zakażeń bakteriami E.coli w Niemczech w 2011 roku. Zdarzenia te podważyły zaufanie konsumentów zarówno do nowoczesnych technologii i metod produkcji żywności, jak i skuteczności regulacji prawnych oraz skuteczności działań podejmowanych przez organy odpowiedzialne za ich egzekwowanie. W rezultacie, w powszechnej świadomości konsumentów europejskich nowe technologie (takie jak np. GMO), jak również wielkoskalowa, tzw. przemysłowa produkcja żywności postrzegane są jako niebezpieczne dla konsumentów, zwierząt i roślin. Ten sceptycyzm wzmaga tendencje do daleko posuniętej ostrożności w przyjmowaniu nowych osiągnięć nauki w dziedzinie wytwarzania żywności. Z kolei większość Amerykanów uważa zarówno regulacje prawne, jak i organy odpowiedzialne za ich stosowanie, co do zasady, za godne zaufania. Co należy podkreślić, także historia sytuacji kryzysowych w Stanach Zjednoczonych, w ramach których działania administracji były nieporównywalnie bardziej zdecydowane i transparentne niż działania organów europejskich w podobnych sytuacjach, wzmacnia zaufanie amerykańskich konsumentów do oficjalnie uznawanych wyników badań naukowych, co w konsekwencji zwiększa otwartość rynku amerykańskiego na nowe technologie i sposoby wytwarzania żywności.<sup>13</sup>

Wskazane różnice w podejściu do polityki rolnej, roli rolnictwa, produktów żywnościowych, a także w podejściu do regulacji i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności stanowią tło dla najistotniejszych problemów negocjacyjnych w ramach prac nad TTIP. Do podstawowych zagadnień należą tradycyjnie zagadnienia taryf celnych oraz dostępu do rynku, problematyka bezpieczeństwa sanitarnego i fitosanitarnego, a także kwestie nowych technologii, oznaczeń geograficznych, subsydiów eksportowych, wsparcia wewnętrznego oraz pomocy żywnościowej.

Relatywnie wysokie cła ograniczają wpływ międzynarodowej konkurencji na rolnictwo europejskie. Dążąc do ochrony własnych producentów polityka Unii dąży do wyeliminowania importu konkurencyjnego w stosunku do produktów europejskich. Poziom stawek celnych w Unii w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi

---

13 *Ibidem.*



jest wysoki i wynosi średnio 18,6% w stosunku do 9,7% w Stanach Zjednoczonych. Także wyższa jest liczba stosowanych przez UE najwyższych stawek celnych. Unia stosuje w odniesieniu do 81 grup towarowych stawkę celną przekraczającą 100%, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych stawki takie stosuje się tylko do 25 grup towarowych. Unia stosuje szczególnie wysokie stawki w odniesieniu do produktów mlecznych, wołowiny i cukru. Stany Zjednoczone są zatem zdecydowanie bardziej otwarte na handel międzynarodowy niż kraje unijne. Znaczącym wyjątkiem są tu jednak sektory cukru i produktów mlecznych. Należy także wskazać, że choć Stany Zjednoczone są największym eksporterem żywności na świecie, to z obszaru Unii importują ponad 40% żywności i produktów rolnych więcej niż eksportują (licząc wg wartości). Ewentualna redukcja lub eliminacja ceł na produkty rolne w ramach prowadzonych rozmów na temat TTIP miałyby oczywiście duże znaczenie zarówno dla konsumentów, jak i producentów rolnych po obu stronach Atlantyku, choć – co należy podkreślić – w większym stopniu dotknęłyby interesów producentów europejskich. Ewentualny proces obniżania stawek celnych musiałby być zatem rozłożony w czasie, tzn. musiałby mu towarzyszyć długie okresy przejściowe pozwalające producentom na dostosowanie się do nowej sytuacji. Równolegle uregulowane musiałby zostać zasady stosowania mechanizmów ochronnych pozwalających na doraźną ochronę wybranych sektorów, np. w sytuacji nadmiernego importu. Możliwym rozwiązaniem byłoby także przejściowe stosowanie rozwiązań obejmujących stosowanie kontyngentów bezcłowych obejmujących z góry określone wolumeny towarów.

Jak wspomniano, amerykańskie podejście do nowych technologii dotyczących produkcji rolnej, w tym takich zagadnień jak stosowanie hormonów przy produkcji wołowiny i wieprzowiny, jest w większym stopniu oparte na zaufaniu do regulatora i wyników badań naukowych. W związku z tym, że w Ameryce produkty żywnościowe dość powszechnie wytwarzane są przy użyciu nowych technologii, uznaje się je za całkowicie ekwiwalentne pod względem właściwości zdrowotnych, odżywczych i bezpieczeństwa w stosunku do żywności produkowanej w sposób tradycyjny. W konsekwencji Stany Zjednoczone negują próby wprowadzenia obowiązku znakowania takiej żywności jako wytworzonej przy użyciu określonej technologii. Zdaniem amerykańskich producentów takie oznakowanie różnicuje produkty, które w istocie w niczym się od siebie nie różnią, co w konsekwencji może wprowadzać konsumentów w błąd. Należy jednak wskazać, że stanowisko amerykańskie w tej sprawie nie jest jednolite. Przykładowo, w Kalifornii trwają prace nad ustawą nakładającą obowiązek informowania konsumentów o zawartości w danym produkcie składników modyfikowanych genetycznie (*The Right to Know Act*). Uchwalenie tej ustawy stanowiłoby istotny wyłom w dotychczasowym podejściu do tej kwestii w USA i wpłynęłoby zapewne na stanowisko strony amerykańskiej w rozmowach na temat TTIP.

Z kolei Unia Europejska konsekwentnie zmierza do ograniczania produkcji żywności przy użyciu takich technologii, jak np. GMO. Jak wskazano, u podstaw takiego podejścia leży przede wszystkim brak pełnego zaufania do regulacji prawnych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności, a także szczególnie rodzaj postrzegania jakości i bezpieczeństwa żywności jako w dużej mierze wynikających z miejsca i sposobu jej wytwarzania. Oprócz obaw o bezpieczeństwo, strona europejska wskazuje na zagrożenia, jakie biotechnologie mogą tworzyć dla środowiska naturalnego – przede wszystkim jego różnorodności – poprzez zbyt głęboką ingerencję w naturalne procesy środowiskowe. Unia Europejska zdecydowanie obstaje także przy obowiązku wyraźnego oznaczania produktów wytwarzanych przy użyciu nowych technologii. Podkreślić także należy, że pomimo niekorzystnych dla UE rozstrzygnięć w ramach paneli WTO dot. wprowadzonych przez UE ograniczeń w imporcie produktów żywnościowych wytworzonych przy użyciu nowych technologii<sup>14</sup> oraz wołowiny przy której produkcji użyto hormonów,<sup>15</sup> Unia zdecydowała się nie zastosować się do tych rozstrzygnięć i ponosić koszty odszkodowań z tego tytułu. Decyzja ta pokazuje determinację Unii w tej sprawie.<sup>16</sup>

Choć wydaje się, że osiągnięcie kompromisu w tym obszarze negocjacyjnym będzie bardzo trudne, to zdaniem moim należy spodziewać się, że Unia Europejska w większym stopniu będzie musiała ustąpić argumentom naukowym, tj. w większym stopniu podejmować decyzje o dostępie do rynku nowych produktów w oparciu o wyniki badań i obiektywną ocenę ryzyka. Być może właściwym kierunkiem byłoby poddanie zasad prowadzenia badań i weryfikacji ich wyników regulacjom powszechnym, takim jak regulacje w ramach *Codex Alimentarius* czy też stosowanie standardów sektorowych wynikających z Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE – *World Organisation for Animal Health*) oraz Międzynarodowej Konwencji w sprawie Ochrony Roślin (IPPC – *International Plant Protection Convention*). Z drugiej strony należy spodziewać się, że warunkiem osiągnięcia porozumienia w tym obszarze będzie zgoda Stanów Zjednoczonych na europejskie podejście do problematyki znakowania oraz tzw. *traceability* produktów żywnościowych wytworzonych przy użyciu nowych technologii. W związku z tym, że wprowadzenie tego typu regulacji może rodzić problemy związane z ich implementacją zwłaszcza w zakresie procedur oceny zgodności, być może koniecznym okaże się ustanowienie dwustronnego dialogu ds. naukowych, w ramach którego prowadzona byłaby ściśle naukowa i obiektywizowana dyskusja na temat ryzyk związanych ze stosowaniem konkretnych technologii wytwarzania produktów rolnych. W każdym razie wydaje się, że pole kompromisu wyznaczają z jednej strony wyniki obiektywnych badań naukowych, a z drugiej dążenie do właściwego informowania konsumentów o rodza-

14 WT/DS 291 ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds291\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm)).

15 WT/DS 26 (<http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=186&code=2>).

16 E. Tachtenberg, *A Transatlantic Partnership...*, op. cit.

ju danego produktu w taki sposób, aby zagwarantować mu prawo dokonania świadomego wyboru.<sup>17</sup>

Geograficzne oznaczenia pochodzenia produktów (GIs – *Geographical Indications*) identyfikują miejsce wytworzenia danego produktu wskazując na konkretny kraj, region, a czasem nawet miejscowość. Oznaczenia geograficzne stanowią szczególnego rodzaju własność intelektualną niosą ze sobą określoną wartość, o ile z miejscem pochodzenia wiąże się przekonanie o szczególnych cechach, czy też jakości danego produktu. Oznaczenia geograficzne stanowią szczególny rodzaj prawa przynależącego nie jednej osobie lub podmiotowi, lecz z reguły określonej wspólnoty – grupie podmiotów prowadzących określony rodzaj działalności w określonym miejscu. Stany Zjednoczone w dotychczasowych rozmowach dotyczących ochrony oznaczeń geograficznych z dużą niechęcią odnosiły się do europejskich oczekiwań dotyczących ochrony tego rodzaju praw. Dotyczyło to w szczególności określeń, które na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, ze względu na powszechność stosowania stały się tzw. produktami generycznymi (np. ser parmeński) lub których stosowanie związane jest z używaniem określonych znaków towarowych (np. piwo Budweiser).

Z kolei w Unii Europejskiej stosowanie i odnoszenie się do konkretnych oznaczeń geograficznych w kontekście oznaczania poszczególnych produktów spożywczych ma długą historię i odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu rynku. Oznaczenie geograficzne często niesie ze sobą określoną informację na temat jakości i sposobu wytworzenia danego produktu, ale ma także głębsze znaczenie kulturowe i historyczne. Stosowanie i ochrona oznaczeń geograficznych odgrywa także znaczącą rolę w produkcji poprzez tworzenie dodatkowej wartości, za którą konsumenci gotowi są płacić wyższe ceny, co w konsekwencji często znacząco wpływa na uwarunkowania ekonomiczne produkcji. Dodatkowo identyfikacja poszczególnych produktów z konkretnym miejscem ich wytworzenia służy często zachowaniu lokalnej tradycji, a nawet budowaniu tożsamości danego regionu, co stanowi istotny element kształtujący lokalne środowisko kulturowe.

Negocjacje dotyczące problematyki oznaczeń geograficznych zmierzać zapewne będą do:

1. opracowania zasad wzajemnego uznawania tego rodzaju oznaczeń, organów uprawnionych do ich rejestracji oraz reguł dotyczących ich ochrony,
2. ustalenia ewentualnej listy tzw. produktów generycznych, tj. towarów, których nazwa wprawdzie związana jest z konkretnym miejscem, lecz ze względu na powszechność występowania na rynku oraz zwykle długi okres ich

---

17 *Ibidem.*

wytwarzania poza określoną lokalizacją nazwa takiego towaru przestała kojarzyć się z określonym miejscem – oznaczeniem geograficznym,

3. uzgodnienia odpowiednich okresów przejściowych, w ramach których producenci określonych towarów, które zostaną objęte ochroną ich oznaczeń geograficznych będą musieli dostosować się do nowych wymagań, tj. zaniechać dalszego stosowania tych oznaczeń.<sup>18</sup>

Polityka rolna Stanów Zjednoczonych, co do zasady, jasno oddziela zagadnienia o *stricte* handlowo–rynkowym charakterze od innych zagadnień, które w Europie są z kolei istotnymi (a być może nawet równoprawnymi) elementami polityki rolnej. Mowa tu o takich zagadnieniach, jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt, ochrona krajobrazowego i kulturowego środowiska wiejskiego itp., które są elementami wspomnianego już wcześniej dominującego w Europie wielofunkcyjnego pojmowania roli rolnictwa. Konsekwentna ochrona wymienionych wartości na gruncie prawa europejskiego postrzegana jest po drugiej stronie Atlantyku jako przejaw stosowania pozataryfowych (najczęściej administracyjnych) barier handlowych blokujących bądź utrudniających dostęp do rynku. Osiągnięcie kompromisu w tym zakresie zapewne nie będzie łatwe, gdyż jak wspomniano, różnice stanowisk wynikają z odmiennych wizji rolnictwa i odmiennego pojmowania roli samych producentów rolnych. Najbardziej prawdopodobnym polem kompromisu może być konsekwentne stosowanie zasady traktowania narodowego (tj. unikanie stosowania środków dyskryminujących towary importowane), a w zakresie ochrony środowiska ustalenie kryteriów uznawania polityk stron porozumienia w tym zakresie jako nienaruszających tego porozumienia. Ze względu na dużą różnorodność i złożoność zagadnień objętych tym obszarem koniecznym może okazać się powołanie stałego komitetu konsultacyjnego dla rozstrzygania ewentualnych sporów w tym zakresie.

Stosowanie subsydiów eksportowych zostało w ostatnim dziesięcioleciu istotnie ograniczone, gdyż zarówno ceny krajowe na rynku amerykańskim, jak i rynku wewnętrznym UE zbliżyły się do cen światowych. Tytułem przykładu można wskazać, że w ostatnim okresie jedynie 0,6% budżetu WPR przeznaczanych jest na subsydia eksportowe. Z kolei w USA subsydia eksportowe stosowane są jedynie do wybranych produktów mleczarskich w ramach programu wspierania ich eksportu, ale i tak najprawdopodobniej nowa amerykańska ustawa rolna nie będzie przewidywać ich stosowania. W związku z powyższym wydaje się, że osiągnięcie kompromisu w tym obszarze powinno być stosunkowo proste.

Zarówno UE, jak i USA stosują szeroki wachlarz instrumentów wsparcia rolnictwa. Choć programy europejskie, biorąc pod uwagę ich skumulowaną wartość, wydają się odgrywać większą rolę, to pamiętać należy, że pomoc publiczna kierowana do sektora rolnego w Stanach Zjednoczonych jest znacznie bardziej skoncen-

---

18 *Ibidem.*

trowana, gdyż trafia do mniejszej liczby producentów rolnych. Różnice pomiędzy instrumentami wsparcia rolnictwa po obu stronach Atlantyku dotyczą także obszarów, na których wsparcie to jest skoncentrowane. W USA subsydia dotyczą przede wszystkim produkcji pszenicy, pasz, bawełny, roślin oleistych, cukru i produktów mlecznych. Z kolei w UE pomoc kierowana jest do znacznie szerszego kręgu producentów włączając w to producentów zbóż, bawełny, ryżu, roślin oleistych, orzeszków, produktów mlecznych, cukru, owoców i warzyw, a nawet producentów żyweca.

Negocjacje w tym obszarze będą zapewne powiązane z prowadzonymi równoległe rozmowami w ramach rundy Doha WTO,<sup>19</sup> w ramach której zakłada się dalszą redukcję środków zakwalifikowanych do kategorii tzw. środków żółtych (*Amber Box*) odpowiednio o 70% w UE i 60% w USA. Z tego punktu widzenia istotne są propozycje dotyczące stopniowego zastępowania subsydiów rozwiązaniami wspierającymi aktywne zarządzanie ryzykiem, takimi jak: ubezpieczenia wzajemne rolników dotyczące upraw czy też stabilizacja uwarunkowań kontraktowych prowadzenia produkcji rolnej poprzez promowanie określonych wzorców kontraktowych (np. *forward sale*, opcje). Istotne znaczenie ma też przesuwanie środków wsparcia w kierunku podnoszenia konkurencyjności produkcji rolnej i większego urynkowania produkcji i rozwoju obszarów wiejskich.<sup>20</sup>

USA są krytykowane za wykorzystywanie pomocy żywnościowej, jako środka zdobywania nowych rynków dla przyszłego eksportu co, zdaniem niektórych, bardzo często destabilizuje sytuację na rynkach rolnych ubogich państw beneficjentów. Polityka UE w tym zakresie koncentruje się natomiast na wsparciu finansowym, co nie jest uważane za politykę naruszającą sytuację na lokalnych rynkach. Wręcz przeciwnie, pomoc finansowa Unii często wspiera dokonywanie zakupów na lokalnych rynkach, co pozwala także budować lokalny potencjał produkcyjny. Wydaje się więc, że model europejski co do zasady jest bardziej przyjazny dla lokalnych gospodarek i jako taki powinien stanowić podstawę przyszłych rozwiązań. Z drugiej jednak strony należy liczyć się z tym, że ograniczanie udzielania pomocy w naturze przyczyni się, zwłaszcza w USA, do spadku poparcia dla udzielania takiej pomocy, a w konsekwencji ograniczy jej rozmiary. Należy podkreślić, że wiele rozwiązań dotyczących zagadnienia pomocy żywnościowej zostało ujętych w konwencji o pomocy żywnościowej z 1999 r.<sup>21</sup> Przyszłe porozumienie w tej materii w ramach negocjacji TTIP będzie zapewne nawiązywać do rozwiązań przyjętych w tej konwencji.

Jak widać, zakres obszarów negocjacyjnych dotyczących rolnictwa w ramach rozmów dotyczących nowej umowy handlowej jest bardzo szeroki. Osiągnięcie

19 Informacje na temat aktualnego stanu negocjacji w ramach Rundy Doha można znaleźć m.in. na stronach Światowej Organizacji Handlu ([www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)).

20 E. Tachtenberg, *A Transatlantic Partnership...*, op. cit.

21 Konwencja o pomocy żywnościowej sporządzona w Londynie dnia 13 kwietnia 1999 r. (publ. Dz.U. z 2007 r. Nr 118, poz. 813). Polska przystąpiła do tej konwencji 28 lipca 2006 r.

kompromisu w wielu z poruszonych spraw nie będzie zapewne łatwe. Wydaje się jednak, że w uwarunkowaniach kryzysu gospodarki światowej strony powinny być bardziej skłonne do osiągnięcia kompromisów, gdyż jak wspomniano na wstępie sukces negocjacyjny otwierałby drogę do wytworzenia największej w dziejach ludzkości strefy wolnego handlu, co stanowiłoby z kolei silny bodziec dla wzrostu gospodarek umawiających się stron.<sup>22</sup>

Bez wątpienia zawarcie umowy TTIP będzie miało istotny wpływ na kształt WPR oraz na będące jej normatywnym wyrazem przepisy zarówno prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego. W bezpośredni sposób przełoży się to na sytuację polskich rolników. W praktyce może wystąpić jedna z dwóch sytuacji: uzgodnienie zasad reformy WPR będzie stanowiło warunek osiągnięcia porozumienia, bądź też wcześniejsze porozumienie w ramach umowy TTIP wymusi reformę WPR. W obu przypadkach jednak ustalenia TTIP przełożą się na zmiany w systemach prawnych umawiających się stron. Z tego właśnie powodu z dużą uwagą należy śledzić postępy w negocjacjach dot. poszczególnych obszarów problematyki rolnej.

---

22 E. Tachtenberg, *A Transatlantic Partnership...*, *op. cit.*

THE ISSUE OF AGRICULTURE IN THE LIGHT OF THE UPCOMING TRADE  
AGREEMENT BETWEEN THE EU AND THE USA  
(TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT AGREEMENT)

Key words: Transatlantic Trade and Investment Agreement, agriculture, European Union

On 8 July 2013 the United States and the European Union commenced negotiations over new trade agreement – Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Once concluded, the TTIP may turn to be one of the most significant free trade agreements. It's importance would not be limited to the bilateral trade relations between the United States and the European Union, but most probably, achieving agreement over TTIP will reinvigorate negotiations over the global agreement during the WTO's Doha Round.

Agriculture seems to be one of the most difficult, but equally most significant issues. Author presents the background of current differences over the agricultural issues on both sides of the Atlantic and identifies main topics and challenges on the way to the agreement, e.g.: the level of duties for agricultural products and the pace of their elimination, sanitary and phytosanitary issues, GIs, new technologies in food production, export subsidies as well as food aid. Potential agreement over these issues will trigger significant changes in legal regulations regarding agriculture in the United States as well as in the European Union and its member states, including Poland.