



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (2)

Materiały do syntezy

nr 96

Warszawa 2013

Janusz Rowiński

Małgorzata Bułkowska

**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**



**Strategie i kierunki
rozwoju rolnictwa
europejskiego (2)
Materiały do syntezy**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (2)

Materiały do syntezy

Autorzy:
dr Janusz Rowiński
mgr Małgorzata Bulkowska



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2013

Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu:

Uwarunkowania i wyzwania rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych

w zadaniu: *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego*

Celem pracy jest analiza możliwości wynegocjowania „pogłębionej” strefy wolnego handlu w dziedzinie gospodarki żywnościowej między UE a USA.

Recenzenci rozdziału J. Rowińskiego „Umowa o transatlantycznym...”

prof. dr hab. Jan Jakub Michalek

prof. dr hab. Walenty Poczta

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Barbara Pawłowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipiski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-435-5

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wstęp	7
<i>dr Janusz Rowiński</i>	

Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (TTIP). Problemy gospodarki żywnościowej	13
<i>dr Janusz Rowiński</i>	

1. Najważniejsze uwagi i wnioski („Executive Summary”)	13
2. Uwagi wprowadzające	26
3. Pozycja UE i USA na światowych rynkach rolno-spożywczych	30
4. Handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA	34
5. Instrumenty chroniące rynki rolno-spożywcze UE i USA.....	42
5.1. Bariery taryfowe – cła importowe.....	42
5.2. Bariery pozataryfowe – normy sanitarne i fitosanitarne.....	48
5.3. Bariery pozataryfowe – bariera GMO.....	58
6. Bibliografia.....	75

Analiza polityki wspierania rolnictwa w Stanach Zjednoczonych w latach 1986-2011	81
<i>mgr Małgorzata Bulkowska</i>	

1. Uwagi wstępne.....	81
2. Struktura gospodarstw	83
3. Polityka rolna.....	87
4. Handel zagraniczny.....	92
5. Uwagi końcowe	96
6. Bibliografia	96
7. Aneks statystyczny	98

Wstęp

Materiały do syntezy (2) są trzecim z kolei zeszytem¹ zawierającym opracowania finansowane ze środków zadania badawczego 4104 „Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego”. Jest to jedno z czterech zadań, realizowanych jako temat I „Uwarunkowania i wyzwania rozwoju sektora żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych”, będący częścią Programu Wieloletniego 2011-2014 „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”.

W programie badania przewidziano wykonanie w roku 2013 analizy strategii rozwojowej gospodarki żywnościowej Unii Europejskiej w kolejnym okresie wieloletnim, czyli w latach 2014-2020, a następnie jej porównanie ze strategią w obecnym okresie programowania (2007-2013). Bez takiej analizy nie powinno się przystępować do opracowania polskiej i unijnej optymalnej strategii rozwoju gospodarki żywnościowej w średnim i długim okresie. Jeszcze pod koniec 2012 roku można się było łudzić, że władze UE – Rada, Parlament Europejski i Komisja – nie powtórzą niedobrego scenariusza z poprzedniego okresu, w którym decyzje zarówno w sprawie budżetu wieloletniego na lata 2007-2013, jak i wspólnej polityki rolnej (WPR) w tym okresie podejmowano dopiero pod koniec 2006 roku, a więc w ostatniej chwili. W rezultacie państwa członkowskie, w tym Polska, nie mogły 1 stycznia 2007 roku uruchomić programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Polski PROW 2007-2013 był wprowadzany w życie stopniowo, a ostatnie działania uruchomiono dopiero jesienią 2008 roku.

Niestety, ten scenariusz został powtórzony w okresie poprzedzającym okres budżetowy 2014-2020. Parlament Europejski dopiero 19 listopada 2013 roku przyjął „wieloletnie ramy finansowe” na lata 2014-2020, a Rozporządzenie Rady w tej sprawie z dnia 2 grudnia 2013 roku, będące ostatnim krokiem w procedurze uchwalania budżetu wieloletniego UE, opublikowano dopiero 20 grudnia

¹ Dwa poprzednie: J. Rowiński, *Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 18, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011; J. Rowiński, M. Bułkowska, *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (1) Materiały do syntezy*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 64, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

2013 roku². W dniu 2 grudnia 2013 roku zostało również podpisane Porozumienie Międzyinstytucjonalne regulujące różne szczegółowe problemy budżetowe³. Dopiero 16 grudnia 2013 roku Rada w składzie Ministrów do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa zatwierdziła pakiet czterech rozporządzeń, ustanawiających podstawowe zasady WPR w latach 2014-2020 (finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, zasady przyznawania i wypłacania płatności bezpośrednich, regulacje rynkowe). Ich teksty, uzgodnione z Parlamentem Europejskim zostały opublikowane jako wspólne Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 20 grudnia 2013 roku⁴. W Rozporządzeniach tych niektóre kluczowe sprawy (przede wszystkim tzw. „zazielenienie”) zostały uregulowane w odmienny sposób niż w projektach opracowanych przez Komisję. Okazało się, że Parlament Europejski wykorzystał swoje uprawnienia i starannie przeanalizował projekty Komisji, wprowadzając wiele istotnych, i dodajmy na ogół rozsądnych, zmian.

Brak zatwierdzonych rozporządzeń uniemożliwił między innymi przygotowanie ostatecznej wersji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wprawdzie państwa członkowskie były szczegółowo informowane o przebiegu prac nad budżetem wieloletnim, w tym również o środkach z unijnego budżetu, które zapewne zostaną postawione im do dyspozycji na sfinansowanie wspólnej polityki rolnej. Wiadomo było, że decyzje finansowe, podjęte podczas Szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 roku, ulegną tylko niewielkim zmianom (zgodnie z postanowieniami Szczytu Polska miała otrzymać

² Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013.

³ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 roku pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. UE C 373 z 20.12.2013.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013.

na sfinansowanie WPR 28,5 mld euro, z tego 18,8 mld euro na sfinansowanie płatności bezpośrednich i polityki rynkowej, a 9,7 mld euro na rozwój regionów wiejskich). Polska mogła zatem już w lutym 2013 roku przystąpić do przygotowania programu rozwoju obszarów wiejskich, zawierającego również część finansową, która, jak można było przypuszczać, niewiele różniłaby się od ostatecznej. Z możliwości tych nie skorzystała. Stąd też zdziwienie, że przedstawiona 26 lipca 2013 roku do konsultacji społecznych wersja programu rozwoju obszarów wiejskich nie zawierała informacji o środkach, które przewiduje się przeznaczyć na sfinansowanie poszczególnych działań. Programujący PROW 2014-2020 zapewne dopiero obecnie przystępują do przygotowania kolejnej wersji programu, tym razem zawierającej część finansową.

W tej sytuacji uznano za niecelowe analizowanie polityki rolnej UE, która będzie prowadzona w latach 2014-2020. Było bowiem pewne, że już po kilku miesiącach niektóre, wykonane w roku 2013 fragmenty analizy będą nieaktualne. Stąd też tę część badania przełożono na pierwsze miesiące 2014 roku.

Natomiast w połowie 2013 roku miało miejsce niezwykle ważne wydarzenie polityczne, które prawdopodobnie już pod koniec okresu 2014-2020 znacznie wywierać poważny wpływ na gospodarkę UE. 17 czerwca podczas szczytu grupy G8 zostało wydane przez Jose Manuela Barroso, Baracka Obamę, Hermana van Rompuya i Davida Camerona wspólne oświadczenie, zapowiadające rokowania, mające doprowadzić do zawarcia między UE a USA umowy o transatlantyckim partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). Umowa ma być wszechstronną (*comprehensive*) i pogłębioną (*enhanced*) umową ustanawiającą strefę wolnego handlu.

Zarówno dla UE, jak i dla USA negocjowanie umowy o wolnym handlu nie jest nadzwyczajnym ewenementem. UE zawarła 23 umowy, które spełniają kryteria umów wolnego handlu (*Free Trade Areas*) lub unii celnej (*Custom Unions*), i zostały następnie notyfikowane w organizacjach międzynarodowych systemu ONZ – GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) lub WTO (*World Trade Organisation*) – w trybie art. XXIV GATT. Ponieważ niektóre umowy zostały zawarte nie z pojedynczymi państwami, lecz z regionalnymi organizacjami gospodarczymi, obecnie kilkadziesiąt państw i terytoriów ma spełniający kryteria strefy wolnego handlu dostęp do rynku UE. Ponadto UE obecnie negocjuje z kilkunastoma państwami i regionalnymi organizacjami, w tym z tak ważnymi gospodarczo, jak Mercosur (Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj, Wenezuela), Indie czy wiele państw Afryki na Południe od Sahary,

umowy, mające charakter umów o wolnym handlu. Wreszcie niektóre umowy, spełniające ten warunek, zostały już wynegocjowane (m.in. z Kanadą i Republiką Południowej Afryki), ale procesu ich notyfikacji jeszcze nie rozpoczęto. Po pomyślnym zakończeniu prowadzonych negocjacji i wszystkich procedur dostęp do rynku UE na zasadach strefy wolnego handlu będzie miała większość państw i terytoriów świata, a najważniejszymi wyjątkami będą Chiny, Rosja i Australia.

Chociaż handel UE z wieloma państwami odbywa się obecnie na zasadach strefy wolnego handlu, uznano, że rozpoczęcie rokowań w sprawie zawarcia „pogłębionej” umowy z USA z założeniem ich zakończenia w ciągu dwóch lat jest decyzją, która może doprowadzić do istotnych zmian w gospodarce światowej. Ambicją inicjatorów rokowań jest również ustanowienie podstaw nowych reguł międzynarodowej współpracy gospodarczej. Połączony potencjał gospodarczy obu partnerów jest tak potężny (około 50% światowego PKB), że takie ambicje nie są mrzonką. Siłę gospodarczą USA i UE potwierdza ich łączny udział w światowym handlu międzynarodowym, który wynosi około 1/3. Nie jest więc wykluczone, że w nadchodzącej dekadzie szykuje się nowe „rozdanie kart”, w którym zresztą zechcą wziąć udział Chiny i kilka innych państw mających coraz więcej do powiedzenia w światowej gospodarce.

* *
*

Ważną częścią umowy o wolnym handlu będzie problematyka gospodarki żywnościowej. Podstawową kwestią w tej dziedzinie jest wpływ na gospodarkę żywnościową oraz wewnętrzne rynki rolno-spożywcze partnerów po zlikwidowaniu ceł oraz harmonizacji przepisów sanitarnych i fitosanitarnych, w tym także przepisów regulujących uprawę odmian GMO oraz stosowanie surowców GMO w żywieniu ludzi i zwierząt. Z wielu analiz wynika, że rolnictwo USA ma wyraźne przewagi konkurencyjne nad rolnictwem Unii Europejskiej. Przewagi te nie prowadzą do nadmiernej konkurencji rolnictwa USA na unijnych rynkach rolno-spożywczych, które – jak się okazuje – są obecnie dostatecznie chronione przed amerykańską konkurencją za pomocą ceł oraz barier pozacelnych. Sytuacja może się jednak gwałtownie zmienić po wejściu w życie „pogłębionej” strefy wolnego handlu.

Problemy te budzą niepokój i wymagają jak najszybszego zbadania. Jest wielce charakterystyczne, że inicjatorem refleksji jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Z jego inicjatywy w Kancelarii Prezydenta zostało zorganizowane już pod koniec czerwca dla najbliższych współpracowników seminarium na temat ewentualnych skutków umowy, na którym wygłoszono cztery wprowadzenia do dyskusji. Jednym z nich była informacja J. Rowińskiego (IERiGŻ-PIB) „Strefa wolnego handlu UE – USA (problematyka gospodarki żywnościowej)”⁵. Jest oczywiste, że krótki termin uniemożliwił głębsze potraktowanie tematu. Dlatego też ze względu na jego znaczenie dla unijnej, w tym polskiej gospodarki żywnościowej, podjęto decyzję o jego kontynuacji. Jego efektem jest zamieszczona w niniejszym zeszycie ekspertyza, która – co oczywiste – będzie w przyszłości wymagała dalszych analiz i korekt.

Ekspertyzę uzupełnia opracowanie M. Bułkowskiej „Analiza polityki wspierania rolnictwa w Stanach Zjednoczonych w latach 1986-2011”, które jest rozszerzeniem niektórych wątków znajdujących się w ekspertyzie.

⁵ Trzema pozostałymi referentami byli: ambasador Janusz Reiter, który omówił kwestie polityczne związane z umową; prof. dr hab. Jan Jakub Michałek, autor wprowadzenia „Porozumienie preferencyjne Unia Europejska – Stany Zjednoczone” oraz dyrektor Mieczysław Nogaj, który swe wystąpienie poświęcił tematowi „Planowana strefa wolnego handlu między UE a Stanami Zjednoczonymi”.

Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (TTIP). Problemy gospodarki żywnościowej

1. Najważniejsze uwagi i wnioski („Executive Summary”)

Część ta nie jest jedynie streszczeniem, gdyż znajdują się w niej również uwagi, których nie włączono do podstawowych części opracowania, bądź które nie wynikają z materiałów w nich zebranych. Dwie pierwsze podstawowe części („Pozycja UE i USA na światowych rynkach rolno-spożywczych” i „Handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA”) stanowią tło dla najobszerniejszej części trzeciej „Instrumenty chroniące rynki rolno-spożywcze UE i USA”. Starano się w niej przedstawić najważniejsze problemy negocjacyjne w dziedzinie gospodarki żywnościowej. Nie są one łatwe do negocjowania z co najmniej dwóch powodów. Okazuje się bowiem (jest to pierwszy powód), że w UE i USA dopracowano się bardzo wysokich standardów ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, przyjmując odmienne rozwiązania instytucjonalne, prawne i proceduralne. Co więcej różnią się również oceny, jaka żywność i pasza zagraża zdrowiu, a jaka jest nieszkodliwa. W rezultacie powstały dwa różne systemy, które służą – i to służą dobrze – temu samemu celowi. Opracowanie jest poświęcone przede wszystkim kwestii, czy jest możliwe osiągnięcie takiego stopnia ujednoczenia istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, a także opinii na temat szkodliwości niektórych pasz i żywności, że dwie największe gospodarki żywnościowe świata będą znacznie ściślej ze sobą powiązane niż obecnie.

Drugi powód ma charakter ekonomiczny. Podstawowym warunkiem powodzenia operacji ujednoczania są ekonomiczne korzyści obu stron (schemat *win – win*). Tymczasem struktury produkcyjne rolnictwa europejskiego różnią się istotnie od struktur rolnictwa USA i powstaje pytanie, czy w warunkach strefy wolnego handlu rolnictwo europejskie nie przegra walki konkurencyjnej z rolnictwem amerykańskim.

Na postawione pytania nie można obecnie udzielić wiarygodnej odpowiedzi. Opracowanie jest zatem jedynie prezentacją problemów, które negocjatorzy będą próbowali rozwiązać podczas rokowań. Alternatywą jest pozostawienie obecnych systemów instytucjonalnych, prawnych i proceduralnych oraz ochrony

celnej artykułów rolno-spożywczych na możliwie wysokim, choć niższym niż obecnie poziomie. Takie rozwiązanie jest możliwe, gdyż gospodarka żywnościowa nie należy do najważniejszych problemów negocjacyjnych. Jeśli rokowania w tej sprawie nie powiodą się, strony mogą wynegocjować umowę o wolnym handlu, wprowadzając możliwie jak najmniejsze zmiany do obecnie funkcjonujących systemów gospodarki żywnościowej.

* *

*

(1). Prowadzone przez UE i USA negocjacje, mające na celu zawarcie Umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*) mają, zgodnie z zapowiedziami, zakończyć się w ciągu dwóch lat, czyli w połowie 2015 roku. Wynegocjowanie w ciągu dwóch lat umowy niewykraczającej poza standardową umowę o strefie wolnego handlu (SWH) jest możliwe, jeśli rokowania będą intensywne, a partnerzy wykażą zdolność do kompromisów. Jak wiadomo istotą takiej umowy jest bowiem jedynie likwidacja wszystkich lub niemal wszystkich ceł w handlu między państwami ją podpisującymi. Natomiast partnerzy mogą zachować wszystkie inne ograniczenia (*non-tariff barriers*), do których zalicza się bariery sanitarne i fitosanitarne (*sanitary and phytosanitary barriers*) oraz techniczne bariery handlowe (*technical barriers to trade*). Obowiązek likwidacji tych barier i zastąpienie ich jednolitymi regulacjami nakłada dopiero umowa o wspólnym rynku. Nie ulegają również zmianie taryfy celne stosowane wobec innych państw, gdyż wspólna taryfa celna jest podstawowym warunkiem umowy o unii celnej, a nie umowy o SWH. Pracując nad standardową umową o SWH, negocjuje się więc tylko harmonogramy likwidacji ceł i ewentualnie ustala listę towarów, na które cła we wzajemnym handlu zostaną utrzymane (zawierające umowę o SWH państwa mogą zachować cła na pewną ograniczoną liczbę linii towarowych).

(2). Jednakże celem TTIP nie jest, zgodnie z przyjętymi dokumentami politycznymi, standardowa umowa SWH, lecz umowa „pogłębiona”. Wprawdzie zakres pogłębienia nie został w tych dokumentach dokładnie sprecyzowany, ale można przyjąć, że umowa powinna uwzględniać propozycje znajdujące się w końcowym raporcie Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla do spraw Zatrudniania i Wzrostu¹. Wymieniono w nim trzy najważniejsze, wymagające rozwiązania problemy nego-

¹ *Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth*, February, 11, 2013. Dokument dostępny m.in. na stronie http://trade.ec/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

cyjny: (1) dostęp do rynków, (2) problemy regulacyjne i pozataryfowe, (3) podstawowe zasady i reguły współpracy, mające na celu rozwiązywanie ważnych dla obu stron problemów handlu światowego. Wydaje się, że punkt trzeci będzie raczej przedmiotem porozumienia politycznego na najwyższym szczeblu, a negocjatorzy mogą jedynie zaproponować rozwiązania. Natomiast dwa pierwsze punkty są ściśle ze sobą związanymi problemami negocjacyjnymi, gdyż łatwiejszy dostęp do rynków jest uzależniony zarówno od likwidacji ceł (lub co najmniej ich obniżek), jak i ujednoczenia lub przynajmniej zbliżenia przepisów regulacyjnych i pozataryfowych. Kwestia ta ma duże znaczenie dla handlu rolno-spożywczego między UE a USA, ponieważ obecnie obowiązujące przepisy sanitarne i fitosanitarne, a także przepisy chroniące środowisko naturalne, ograniczają lub wręcz uniemożliwiają wzajemny handel niektórymi surowcami rolnymi i produktami rolno-spożywczymi (por. rozdz. 5.2. „Bariery pozataryfowe – normy sanitarne i fitosanitarne” i rozdz. 5.3. „Bariery pozataryfowe – bariera GMO”). Rozwiązaniem idealnym z punktu widzenia dostępu do rynku byłoby ich ujednoczenie.

(3). Zapowiadane „pogłębienie” negocjowanej umowy o SWH polegać będzie na rozszerzeniu w porównaniu ze standardową o problematykę WTO – plus, obejmującą: (1) dziedziny nieobjęte porozumieniami WTO (m.in. zamówienia publiczne, które w WTO mają charakter fakultatywny, politykę konkurencji, ochronę konsumentów, handel elektroniczny, ochronę środowiska, normy pracy) oraz (2) wprowadzenie do porozumień WTO postanowień rozszerzających ich zakres (przeważnie wprowadzenie dodatkowych ułatwień w handlu między stronami, ale możliwe jest również wprowadzenie dodatkowych ograniczeń). Ponieważ gospodarka żywnościowa jest objęta porozumieniami WTO „pogłębienie” tej części umowy o SWH polegać będzie przede wszystkim na wprowadzeniu do istniejących porozumień dodatkowych postanowień ułatwiających handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA. Sugestia taka zawarta jest w raporcie Grupy Wysokiego Szczebla, proponującej wprowadzenie do umowy rozdziału „SPS – plus” (*Sanitary and Phytosanitary Standards – plus*). Zalecenie takie znajduje się również w instrukcji negocjacyjnej UE, ale jak wynika z przeprowadzonej analizy (por. rozdz. 5.2. „Bariery pozataryfowe – normy sanitarne i fitosanitarne”), będzie je bardzo trudno wykonać. Przy obecnym stanie zróżnicowania przepisów sanitarnych i fitosanitarnych oraz demonstrowaniu przez każdą ze stron przywiązania do funkcjonujących na jej obszarze rozwiązań ich ujednoczenie lub tylko wyraźne zbliżenie wydaje się niemożliwe. Trudno będzie również doprowadzić do uznania przynajmniej niektórych przepisów za

„ekwiwalentne”, chyba że negocjatorzy wykażą znacznie większą skłonność do kompromisów niż w ciągu ostatnich kilkunastu lat. O tym, że przy dotychczasowym podejściu postęp jest praktycznie niemożliwy, świadczy choćby omówiony w rozdz. 5.2. przypadek nie uznania po kilku latach rozmów za ekwiwalentną stosowanej w UE metody badania przydatności mięczaków do spożycia. Negocjacje w dziedzinie gospodarki żywnościowej zakończą się więc najprawdopodobniej postanowieniami standardowymi, czyli ograniczą się do likwidacji znacznej części ceł na artykuły rolno-spożywcze. Natomiast w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych zbliżenie przepisów będzie co najwyżej „symboliczne”.

(4). Problemem negocjacyjnym, któremu dotychczas poświęcono niewiele miejsca jest GMO. Problematyka żywności i pasz GM jest właściwie kwestią sanitarną (procedury badawcze, czy żywność i pasze GM nie zagrażają zdrowiu ludzi i zwierząt). Odrębną sprawą jest zezwolenie na uprawę odmiany („uwolnienie do środowiska” – *release to environment*). Procedura ta ma m.in. chronić środowisko naturalne, które może być w różny sposób zagrożone wprowadzeniem do niego nowej odmiany, charakteryzującej się innymi cechami niż odmiany istniejące w tym środowisku. Kryteria, które musi spełnić nowa, dopuszczona do uprawy odmiana GM, są w UE znacznie ostrzejsze niż w USA. W ten sposób został zablokowany ważny dla amerykańskich przedsiębiorstw biotechnologicznych handel nasionami odmian GM (por. rozdz. 5.3. „Bariery pozataryfowe – bariera GMO”).

(5). Rokowania są wciąż jeszcze we wstępnej fazie i niewiele wiadomo o ich przebiegu. Oświadczenia stron na konferencjach prasowych po zakończeniu rund negocjacyjnych są ogólnikowe, a pytania dziennikarzy i odpowiedzi na nie powierzchowne. Ponadto nieznanne jest stanowisko negocjacyjne USA², a UE tylko częściowo. Niektóre dokumenty Rady i Komisji są niejawnie, a w tych, które opublikowano, brak szczegółowych analiz i informacji z zakresu gospodarki żywnościowej³. Z konieczności analiza zostanie oparta na kilku wybranych

² Nawet autorzy ekspertyz dla Kongresu stwierdzają, że rokowania są niejawnie i nie mają dostępu do dokumentów negocjacyjnych, np. S. Akhtar, V. Jones, *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): in Brief*, Congressional Research Service, 23 July 2013. Dokument dostępny na stronie: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43158.pdf>.

³ Np. *Impact Assessment Report on the future of EU – US trade relations*, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 68 final, Strasbourg, 12.3.2013. Ograniczono się w nim do omówienia kilku scenariuszy, przeanalizowanych za pomocą modeli równowagi ogólnej (*Computable General Equilibrium Models*). W oparciu o analizę Komisja zalecała Radzie zawarcie z USA wszechstronnej umowy o wolnym handlu, gdyż wówczas korzyści każdej ze stron są największe.

dokumentach, uznanych za reprezentatywne dla stanowiska unijnego. Są to: (1) początkowe stanowisko negocjacyjne w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych⁴ oraz (2) dwie rezolucje Parlamentu Europejskiego (PE) w sprawie handlu i stosunków ekonomicznych z USA⁵. W analizie uwzględniono również oświadczenie złożone podczas konferencji prasowej po trzeciej rundzie rokowań⁶ (Waszyngton 16-20 grudnia 2013 roku) przez głównego negocjatora UE Ignatio Garcia Bercero, w którym przedstawił ogólne założenia stanowisk stron w kwestiach regulacyjnych.

(6). Ważnymi dokumentami unijnymi są dwie rezolucje PE, uchwalone jeszcze przed decyzją o rozpoczęciu negocjacji. Nie wnikając ze względu na brak miejsca w szczególności zawarte we wcześniejszej rezolucji, za syntezę stanowiska PE w sprawie gospodarki żywnościowej można uznać 17 punkt rezolucji z 23 maja 2013 roku następującej treści: „(PE) podkreśla delikatny charakter niektórych obszarów negocjacji, takich jak sektor rolnictwa, w przypadku którego postrzeganie organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO), klonowania i zdrowia konsumenta wykazuje różne tendencje w USA i UE; dostrzega szanse w pogłębionej współpracy w handlu produktami rolnymi i podkreśla znaczenie ambitnego i wyważonego rezultatu w tej dziedzinie; podkreśla, że umowa nie może naruszać podstawowych wartości, którymi kierują się obie strony partnerstwa handlowego, takich jak na przykład zasada ostrożności w UE; apeluje do USA o zniesienie zakazu przywozu produktów z wołowiny z UE, uznając to za środek służący budowaniu zaufania”⁷. Ze sformułowań tych wynika, że jedyną właści-

⁴ *Sanitary and Phytosanitary Issues. Initial EU Position Paper, EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151625.pdf.

⁵ *European Parliament Resolution of 23 October 2012 on Trade and Economic Relations with the United States*, Dokument nr 2012-2149-INI; *European Parliament Resolution of 23 May 2013 on Trade and Economic Relations with the United States of America*, Dokument nr 2013/2558/RSP.

⁶ *Transcript: Chief Negotiators, Dan Mullaney and Ignatio Garcia Bercero Hold a Press Conference Following the Third Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Talks*, Zapis konferencji na stronie: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/December/TTIP-Third-Round-Conference-transcript>.

⁷ Aby zapobiec wątpliwościom interpretacyjnym, m.in. ze względu na jakość polskiego tłumaczenia, ten sam tekst w angielskim oryginale: „(EP) *emphasises the sensitivity of certain fields of negotiation, such as agricultural sector, where perceptions of Genetically Modified Organisms (GMOs), cloning and consumer health tend to diverge between the US and EU; sees an opportunity in enhanced cooperation in agricultural trade, and stresses the importance of an ambitious and balanced outcome in this field; stresses that the agreement must not undermine the fundamental values of either side, for example the precautionary principle in the EU; calls on the US to lift its import ban on EU beef products, as a trust building measure*”, *European Parliament Resolution of 23 May 2013*, op. cit.

wie dziedziną gospodarki żywnościowej, w której w wyniku podpisania umowy TTIP może nastąpić wyraźna poprawa sytuacji, jest zdaniem PE handel produktami rolnymi. Jak jednak osiągnąć wzrost obrotów tą grupą towarów, jeśli równocześnie uznano, że nie ma możliwości dyskusji o „podstawowych wartościach” (bez sprecyzowania co – poza zasadą przezorności – rozumie się pod pojęciem „podstawowe wartości”), a także nie wyrażono chęci do rozmów, które spowodowałyby zmianę „postrzegania” (co to znaczy?) takich kwestii, jak organizmy genetycznie zmodyfikowane, klonowanie i zdrowie konsumentów. Tymczasem z analizy przeprowadzonej w rozdz. 5.2. i 5.3. wynika, że osiągnięcie istotnego wzrostu wartości handlu rolno-spożywczego, bez ujednoczenia lub znacznego zbliżenia norm sanitarnych i fitosanitarnych⁸ oraz zmiany polityki UE wobec inżynierii genetycznej, jest bardzo trudne, a być może nawet niemożliwe.

(7). Instrukcja negocjacyjna UE w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych⁹ zawiera znacznie subtelniejsze sformułowania niż rezolucja Parlamentu Europejskiego. Stwierdzono w niej, że punktem wyjściowym rokowań powinno być Porozumienie w sprawach Sanitarnych i Fitosanitarnych (PSF), wynegocjowane podczas Rundy Urugwajskiej. Ten fragment umowy o SWH miałyby zatem charakter WTO – plus (w tym przypadku SPS – plus, czyli rozszerzenie PSF). Jego oparcie na PSF jest logiczną konsekwencją członkostwa UE i USA w WTO; członkowie tej organizacji muszą przestrzegać zobowiązań, które podpisali. Z dotychczasowej praktyki wynika jednak, że Porozumienie w sprawach Sanitarnych i Fitosanitarnych pozostawia dużo swobody państwom członkowskim i nie zapobiega przewlekłym nieraz sporom. W ciągu kilkunastu lat jego obowiązywania każda ze stron kilkakrotnie ograniczała import artykułów rolno-spożywczych eksportowanych przez drugą stronę, przeważnie powołując się na konieczność ochrony zdrowia konsumentów i zwierząt (por. rozdz. 5.2. „Bariery pozataryfowe – normy sanitarne i fitosanitarne”). Niektóre z ograniczeń były uzasadnione, w tym przede wszystkim wprowadzony przez USA w 1997 roku zakaz importu z wszystkich

⁸ W tej sprawie bardzo zdecydowana opinia Komisji „UE i USA równie ambitnie chronią konsumentów, ale różnią się w ocenie ryzyka i procedurach (np. inne terminy inspekcji, inne podejście do poprzedzającej analizę ryzyka identyfikacji problemu oraz oceny występowania szkodników i chorób, inne metody testowania, inne systemy wprowadzania w życie standardów międzynarodowych i odmienne traktowanie problemu regionalizacji). Przepisy, wykraczające poza standardy międzynarodowe, skomplikowane i niekiedy niejasne procedury powodują, że stosowanie się do przepisów jest uciążliwe i zabiera wiele czasu. Zainteresowani przedsiębiorcy unijni skarżą się, że obecny stan zniechęca ich do eksportu nawet takich artykułów jak owoce, warzywa i mleko”, *Impact Assessment...*, op. cit., s. 20.

⁹ *Sanitary and Phytosanitary Issues...*, op. cit.

państw Europy żywych zwierząt przeżywających i produktów z nich otrzymywanych, spowodowany epidemią gąbczastej encefalopatii bydła (natomiast niewątpliwie utrzymanie zakazu do chwili obecnej jest nieuzasadnione, gdyż w większości państw europejskich dawno już zapomniano o epidemii choroby wściekłych krów), podczas gdy inne nie były poparte rzetelną oceną ryzyka, opartą na wynikach wiarygodnych badań naukowych (wprowadzony przez UE zakaz importu zwierząt, których wzrost pobudzano hormonami, i produktów z nich otrzymywanych). W niektórych sprawach strony nie mogły się porozumieć i wówczas spory rozstrzygał *Dispute Settlement Body* (DSP), specjalny, dwuinstancyjny sąd rozjemczy, działający w strukturach WTO. Jego zadaniem jest orzekanie, czy pozwane państwo postępowało zgodnie z obowiązującymi członków WTO zasadami i, jeśli zachodzi potrzeba, wydawanie zgody na środki odwetowe. Zwraca uwagę, że UE zaciekle broniło przed DSP swojego stanowiska w sprawie zakazu importu zwierząt, których wzrost pobudzano hormonami. W tej i w kilku innych spornych sprawach między UE a USA można było zauważyć niechęć do szukania rozwiązań, możliwych do przyjęcia przez obie strony. Jest to co najmniej dziwne, gdyż równocześnie każda ze stron przyznawała, że stosowane przez drugą stronę przepisy zapewniają najwyższe standardy ochrony życia i zdrowia ludzi i zwierząt. Logicznym rozwiązaniem w takim przypadku byłby nie spór, lecz uznanie przepisów za ekwiwalentne (*equivalent*), gdyż mimo istotnych różnic ich ostateczny efekt jest taki sam.

(8). Chęć „postawienia na swoim” nie jest jednak jedyną ani najważniejszą przyczyną nieporozumień w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych między UE a USA. Znacznie ważniejszym powodem są niektóre przepisy PSF, w tym przede wszystkim umożliwiające wprowadzenie ograniczeń na podstawie wyników badań i ocen, które później okazują się nieuzasadnione (por. akapit 6). Kwestii tej nie można zresztą rozsądnie rozwiązać, gdyż jest oczywiste, że w tak poważnej sprawie jak zdrowie ludzi i/lub zwierząt, należy wykazać szczególną ostrożność. Dlatego też należy uznać, że również nie w pełni udokumentowane, wstępne wyniki badań, świadczące o możliwości zagrożenia zdrowia, mogą być podstawą ograniczeń importu. Nadmierna ostrożność jest niewątpliwie w tym przypadku właściwszą zasadą postępowania niż jej niedostatek. Równocześnie jednak postępowanie ograniczające nie może polegać na ignorowaniu wiarygodnych wyników badań, świadczących, że produkt jest nieszkodliwy dla ludzi i/lub zwierząt, i stanowić w rzeczywistości dodatkowy środek ochrony rynku wewnętrznego.

(9). W unijnej instrukcji negocjacyjnej stwierdzono, że znacznie więcej niż dotychczas uwagi należy poświęcić sprawom fitosanitarnym. Położono w niej rów-

niez szczególnie nacisk na techniczną współpracę i wzajemne zaufanie (wydaje się, że dotkliwy jest zwłaszcza niedostatek wzajemnego zaufania). Takie podejście jest bliskie stanowisku Grupy Wysokiego Szczebła, która zaleciła utworzenie specjalnego forum dyskusji i współpracy, na którym byłyby omawiane sprawy sanitarne i fitosanitarne (por. akapit 2). Nie wiadomo jednak, czy prace forum doprowadzą do ujednoczenia lub zbliżenia przepisów, gdyż poglądy ekspertów unijnych i amerykańskich w niektórych sprawach również obecnie niewiele się różnią, bądź nawet są identyczne. O przepisach unijnych decydują niekiedy nie fachowcy, lecz opinia publiczna, znajdująca się pod silnym wpływem organizacji „ekologicznych”. Cytowany w przypisie 7 fragment rezolucji Parlamentu Europejskiego świadczy, że również europosłowie są zwolennikami utrzymania restrykcyjnych przepisów unijnych w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych.

(10). W unijnej instrukcji negocjacyjnej w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych nie ma ani słowa o barierze, którą stanowią przepisy regulujące problematykę GMO. Tymczasem jest to z dwóch powodów poważny temat negocjacyjny. Pierwszym są różnice w procedurze wydawania pozwoleń na uprawę nowych odmian GM. W USA te same przepisy regulują badania poprzedzające wydanie zezwolenia na uprawę nowych odmian, zarówno GM, jak i uzyskanych metodami tradycyjnymi. W UE natomiast uznano, że uprawa odmian GM może stanowić znacznie większe zagrożenie dla środowiska naturalnego niż uprawa odmian tradycyjnych. Dlatego też unijne badania nowych odmian GM są znacznie skrupulatniejsze niż amerykańskie (szczegóły rozdz. 5.3. „Bariery pozataryfowe – bariera GMO”). W rezultacie władze UE w ciągu ponad dwudziestu lat zezwoliły jedynie na uprawę jednej odmiany kukurydzy GM (Monsanto 810) i ostatnio (w 2013 roku) jednej ziemniaków GM (Amflora). Uprawa obu odmian jest zresztą nadal zakazana w wielu państwach UE, a jedynym państwem, w którym kukurydza Monsanto 810 jest uprawiana na większą skalę (około 120 tys. ha) jest Hiszpania. Brak zezwoleń na uprawę odmian GM na obszarze UE uniemożliwia eksport przedsiębiorstwom biotechnologicznym, które je wyhodowały, ale nie mogą lokować na obszarze UE licencjonowanego materiału nasiennego.

(11). Drugą przyczyną, powodującą, że GMO są poważnym problemem negocjacyjnym jest zróżnicowanie procedur, dopuszczających do spożycia i spasanania genetycznie modyfikowane surowce rolne i produkty rolno-spożywcze zawierających surowce GM. W USA nie różnią się one od procedur przyjętych przy badaniu tradycyjnych surowców rolnych i produktów rolno-spożywczych zawierających wyłącznie surowce tradycyjne. W UE natomiast surowce GM i produkty rolno-spożywcze je zawierające są badane znacznie dokładniej. W rezultacie

obecnie (październik 2013 roku) unijna lista odmian GM, których ziarno, nasiona lub inne części użytkowe zostały dopuszczone do spożycia i/lub spasanania, jest trzykrotnie krótsza od amerykańskiej (por. rozdz. 5.3. „Bariery pozataryfowe – bariera GMO”, tabela 6). Okazuje się więc, że do rynku unijnego nie ma dostępu wiele surowców GM, lokowanych bez żadnych trudności na rynku USA, a także wiele znajdujących się na rynku amerykańskim artykułów rolno-spożywczych, zawierających surowce GM.

(12). W publikowanych materiałach nie znaleziono stanowiska USA na temat GMO. Zapewne znajduje się ono w niepodanej do publicznej wiadomości instrukcji negocjacyjnej. Pozostają zatem mało wiarygodne domysły. Opierają się one na przypuszczeniu, że ograniczony dostęp do rynku unijnego nie jest obecnie poważnym hamulcem rozwoju amerykańskich przedsiębiorstw z branży inżynierii genetycznej. Powierzchnia upraw pod odmianami GM na świecie zwiększa się bowiem o około 10 mln ha rocznie, co powoduje, że popyt na nasiona GM rośnie bardzo szybko. Natomiast jest oczywiste, że utrzymywanie *de facto* zakazu uprawy odmian GM w państwach UE przez długi okres byłoby niekorzystne dla USA. Nie jest jednak wykluczone, iż Amerykanie uważają, że czas działa na ich korzyść i wobec tego „problem rozwiąże się sam”. Nie można tego wykluczyć, gdyż w średnim lub długim okresie odmiany GM rzeczywiście osiągną taką „masę krytyczną”, że UE może uznać za bezcelową dalszą obronę swego terytorium przed nimi. Obecnie coraz wyraźniej jest widoczna rezygnacja UE z obrony konsumentów przed żywnością GM, a zwierząt przed paszami GM. Jej świadectwem jest rosnący unijny import ziarna, nasion i innych użytkowych części roślin GM. Wprawdzie, jak stwierdzono (por. akapit 11), unijna lista jest znacznie krótsza od amerykańskiej, ale jednak znacznie dłuższa niż przed kilku laty. Eksport surowców GM na rynek unijny jest więc obecnie znacznie łatwiejszy, choć nadal ograniczony do niektórych odmian.

(13). Niewątpliwie władze UE zostały zmuszone sytuacją na międzynarodowym rynku surowców paszowych do wydłużania listy odmian, których ziarno, nasiona lub inne części użytkowe są dopuszczone do konsumpcji i spasanania w państwach członkowskich. W dwóch ważnych regionach produkcji soi (USA i Brazylia) odmiany soi GM wyparły odmiany tradycyjne bądź je wypierają. W rezultacie na rynku międzynarodowym z roku na rok malała podaż, a rosły ceny nasion tradycyjnych odmian soi i śruty z niej otrzymywanej. Równocześnie zwiększała się podaż nasion i śruty soi GM, a poziom ich cen był wyraźnie niższy niż nasion i śruty tradycyjnych odmian soi. UE, wielki światowy importer białka paszowego, musiała więc ze względów ekonomicznych zaakceptować spasanie (a także spo-

zycie) nasion soi GM i produktów z niej otrzymywanych. Podobna sytuacja zaczyna się kształtować na rynkach kukurydzy paszowej na ziarno.

(14). Wpływ na wydłużanie listy odmian, których ziarno, nasiona lub inne części użytkowe są dopuszczone do spożycia i spasanania na obszarze UE ma również Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Safety Authority* – EFSA). EFSA opiniuje wnioski o zezwolenie na uprawę nowych odmian GM oraz o dopuszczenie produktów z nich otrzymywanych do spożycia lub spasanania i nierzadko wydaje pozytywne opinie, które często nie są uwzględniane. Poglądy, że żywność, w skład której wchodzi surowce genetycznie zmodyfikowane zagraża zdrowiu ludzi, a zdrowiu zwierząt pasze, zawierające surowce GM, mają nadal wyraźny wpływ na decyzje władz UE i niektórych państw członkowskich, w tym także Polski. Jeszcze powszechniejsze są opinie o szkodliwym wpływie uprawy odmian GM na środowisko naturalne.

(15). Opinię, że w dziedzinie gospodarki żywnościowej zostanie zawarta jedynie standardowa umowa, ograniczająca się do częściowej likwidacji ceł (pozostaną cła na najwrażliwsze artykuły rolno-spożywcze), potwierdza wypowiedź głównego negocjatora unijnego Ignatio Garcii Bercero, który podczas konferencji prasowej po zakończeniu trzeciej rundy rozmów (Waszyngton, 16-20 grudnia 2013 roku) na jedno z pytań odpowiedział: „...myślę, że mogę oświadczyć w imieniu obu stron – że celem negocjacji nie będzie obniżenie najwyższych standardów ochrony konsumentów, środowiska naturalnego, prywatności, zdrowia oraz innych uprawnionych standardów ochrony. Nie będą również celem kompromisowe rozwiązania w tych sprawach. Jest również oczywiste, że każda ze stron zachowa autonomię w sprawach regulacyjnych. TTIP nie jest i nie będzie umową deregulującą”¹⁰. Ponieważ w tej sprawie nie wypowiedział się obecny na sali główny negocjator USA, można uznać, że stanowisko amerykańskie jest identyczne. Jednak rokowania dopiero nabierają tempa i nie jest wykluczone, że

¹⁰ Ze względu na znaczenie tego oświadczenia, charakteryzującego zakres prowadzonych negocjacji, pełny tekst odpowiedzi w języku angielskim: „On regulatory issues more generally, I would like to reiterate – and I think I kind of speak for both sides – that we are committed for ensuring that these negotiations will not be about lowering or compromising the highest standards of consumer, environment, privacy, health or other legitimate protections, and that the each side will obviously maintain its regulatory autonomy. The TTIP is not and will be not about a deregulation agenda”, *Transcript: Chief Negotiators, Dan Mullaney and Ignatio Garcia Bercero Hold a Press Conference Following the Third Round of Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Talks*. Zapis konferencji na stronie: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/December/TTIP-Third-Round-Conference-transcript>.

w niektórych kwestiach regulacyjnych zostaną jednak przyjęte inne, również kompromisowe rozwiązania.

(16). Na podstawie dostępnych informacji można założyć, że w dziedzinie gospodarki żywnościowej TTIP będzie przypuszczalnie standardową umową o SWH, czyli będzie polegała jedynie na likwidacji większości ceł w dniu wejścia umowy w życie, obniżkach w tym terminie części pozostałych (równocześnie powinien zostać ustalony harmonogram ich stopniowej likwidacji) i pozostawieniu ceł na artykuły najwrażliwsze (bez daty ich zniesienia). Zniesienie lub ograniczenie większości ceł na artykuły rolno-spożywcze najprawdopodobniej nie przyniesie UE większych korzyści, natomiast może spowodować znaczną poprawę dostępu wielu amerykańskich artykułów rolno-spożywczych do rynku UE. Podstawową przyczyną asymetrii korzyści będą obecne poziomy ceł na surowce rolne i artykuły rolno-spożywcze (działy 1-24 klasyfikacji HS); cła USA są przeszło dwukrotnie niższe niż unijne (por. rozdz. 5.1. „Bariery taryfowe – cła importowe”). Jest oczywiste, że jeśli dwie strony decydują się na zniesienie we wzajemnym handlu ceł importowych, przy czym jedna ze stron stosuje wobec drugiej cła dwukrotnie wyższe, to na tej decyzji zyskuje więcej strona, która stosuje niższe cła.

(17). Likwidacja przez UE większości ceł importowych w handlu rolno-spożywczym z USA będzie poważnym zagrożeniem rolnictwa unijnego. Rolnictwo USA dysponuje ogromnym potencjałem produkcyjnym i eksportowym, a przy tym ma wyraźną i stale rosnącą przewagę konkurencyjną nad rolnictwem unijnym¹¹. Nie jest więc wykluczone, że w długim okresie może nastąpić nawet kilkukrotny wzrost unijnego importu rolno-spożywczego z USA. Produkty amerykańskie będą wówczas nie tylko uzupełniały produkty rolnictwa unijnego, ale również je wypierały. Należy zatem intensywnie szukać rozwiązań, które umożliwiłyby ochronę unijnych rynków rolnych nie tylko w okresie wchodzenia w życie postanowień umowy o SWH, ale również w okresie jej obowiązywania. Wydaje się, że UE zastosuje równocześnie dwa rozwiązania, będące w istocie rozwiązaniami antyrynkowymi. Pierwszym będzie zachowanie ceł na najwrażliwsze artykuły rolno-spożywcze, przy czym pojęcie „najwrażliwsze artykuły rolno-spożywcze” zostanie zinterpretowane bardzo szeroko. Natomiast drugie rozwiązanie zasygnalizował unijny negocjator. Jest to ochrona rynku za pomocą obecnego sys-

¹¹ Świadczą o niej m.in. obliczane przez OECD szacunkowe wskaźniki wsparcia producentów rolnych (ang. *Producer Support Estimate – PSE*, dawniej *Producer Subsidy Equivalent*). Wskaźniki PSE (średnie trzyletnie) USA: 1986/88 – 22, 1995/97 – 12, 2010/2012 – 8, a UE 1986/88 – 39, 1995/97 – 34, 2010/2012 – 19. Źródło: *Agricultural Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD 2013.

temu środków sanitarnych i fitosanitarnych. Eksport niektórych amerykańskich surowców rolnych i artykułów rolno-spożywczych na rynki UE byłby wówczas nadal blokowany.

(18). Natomiast unijny eksport rolno-spożywczy na rynek USA powinien być tylko niewiele wyższy od obecnego, ponieważ amerykańskie cła są na ogół niskie i nie stanowią poważnego ograniczenia dostępu do rynku. Struktura unijnego eksportu jest zresztą szczególna; około 50% jego wartości stanowią wyroby alkoholowe – wino, wysokiej jakości alkohole wysokoprocentowe i piwo. Natomiast podstawowe gałęzie rolnictwa unijnego są niemal nieobecne na rynku amerykańskim. Z kolei unijny import rolno-spożywczy z USA to przede wszystkim soja i produkty jej przerobu. Import produktów pozostałych gałęzi rolnictwa amerykańskiego jest niewielki (szczegóły w rozdz. 4 „Handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA”) i może znacznie wzrosnąć po zniesieniu ceł.

(19). Nasuwa się zatem podstawowe pytanie, czy UE powinno zależeć na umowie o SWH z USA, w której zostałaby ustalona ścieżka dojścia do „pogłębionej” strefy wolnego handlu artykułami rolno-spożywczymi, czy też na utrzymaniu obecnego stanu. Różne przesłanki przemawiają za tym, że UE powinna dążyć do zachowania *status quo*. Jak już stwierdzono wzajemne zniesienie ceł na większość artykułów rolno-spożywczych może przynieść znacznie więcej korzyści rolnictwu amerykańskiemu niż unijnemu. Unifikacja lub znaczne ograniczenie różnicowania standardów sanitarnych i fitosanitarnych w sytuacji, gdy rolnictwo USA ma niewątpliwie przewagi konkurencyjne, stanowiłoby kolejne, poważne zagrożenie dla rolnictwa unijnego.

(20). UE we wszystkich dotychczas zawartych preferencyjnych umowach handlowych chroniła swoje rolnictwo nawet wówczas, gdy rolnictwo partnera nie stanowiło zagrożenia. Natomiast jeśli rolnictwo partnera było tak silne, że mogło skutecznie wypierać produkty rolnictwa państw członkowskich z rynku unijnego, UE zdecydowanie nie zgadzała się na daleko idące ułatwienia dostępu do swych rynków rolnych. Takie założenia przyjęto, negocjując umowę o stowarzyszeniu z Mercosurem, choć w ogólnym rozliczeniu „sprzedanie” unijnych rynków rolnych za łatwiejszy dostęp do rynków artykułów przemysłowych, w tym inwestycyjnych Mercosuru, byłoby zapewne w makroskali dla gospodarki UE korzystne. Założone zniesienie ceł na większość artykułów rolno-spożywczych importowanych z USA z dniem wejścia w życie umowy TTIP, a w ciągu kilku następujących lat na pozostałe (poza najwrażliwszymi), będzie więc rezygnacją z istniejącej od Traktatu Rzymskiego polityki ochrony unijnego rolnictwa. Dlatego też

można spodziewać się, że UE będzie dążyła do osłabienia efektu zniesienia ceł za pomocą: (a) włączenia możliwie jak największej liczby artykułów rolno-spożywczych na listę „artykułów najbardziej wrażliwych”, (b) pozostawienia bez zmian istniejących przepisów sanitarnych i fitosanitarnych oraz (c) zachowania prawa do wprowadzania nowych przepisów chroniących środowisko naturalne oraz zdrowie i życie ludzi, zwierząt i roślin. W punktach (b) i (c) pozycja negocjacyjna UE będzie silna, zwłaszcza że negocjatorzy amerykańscy dotychczas nie tylko nie oprotestowali unijnego stanowiska, ale wydaje się, że je podzielają. Natomiast punkt (a) może być przedmiotem sporów. Dla ochrony rynków rolnych ma on jednak z trzech wymienionych problemów najmniejsze znaczenie, choć niewątpliwie może być ważny dla niektórych gałęzi rolnictwa unijnego.

(21). Negocjatorzy USA niewątpliwie będą starali się, aby warunki dostępu amerykańskich eksporterów do rynków rolno-spożywczych UE uległy wyraźnej poprawie. Jednym z ważnych argumentów jest trwały brak równowagi w handlu artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA; Unia ma z reguły dodatnie saldo obrotów w wysokości kilku miliardów USD. Jednakże zniesienie większości ceł unijnych na artykuły rolno-spożywcze najprawdopodobniej nie tylko doprowadzi w ciągu kilku lat do zrównoważenia wymiany handlowej w tej dziedzinie, ale do przekształcenia unijnego dodatniego salda obrotów w ujemne.

(22). Reasumując: cele, które określiła sobie UE w dziedzinie gospodarki żywnościowej, przystępując do negocjowania układu TTIP, odbiegają od schematu celów dotychczas zawieranych przez UE dwustronnych umów międzynarodowych, zawierających część gospodarczą. Liczne zawarte przez UE umowy międzynarodowe, w tym także umowy o stowarzyszeniu, nawet ustanawiające strefę wolnego handlu artykułami innymi niż rolnicze, zawierają jedynie postanowienia o preferencyjnym handlu artykułami rolniczymi. Ułatwienia dostępu w dziedzinie gospodarki żywnościowej polegają w tych umowach z reguły na zniesieniu tylko niektórych ceł oraz obniżeniu części pozostałych, ale są często ograniczane ilościowymi kontyngentami preferencyjnymi. Gdy eksport przekracza przyznany kontyngent, obowiązują ogólnie obowiązujące cła, czyli przeważnie w wysokości zgodnej z klauzulą najwyższego uprzywilejowania.

(23). Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że utworzenie SWH w dziedzinie gospodarki żywnościowej nie należy do najważniejszych problemów, które ma rozwiązać TTIP. Obroty artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA stanowią zaledwie kilka procent wzajemnych obrotów handlowych. Niewątpliwie mają one poważne znaczenie dla niektórych grup rolników i przedsiębiorstw

działających w sferze gospodarki żywnościowej, ale nie mają większego wpływu na obie gospodarki. Jest wręcz nieprawdopodobne, aby ewentualne różnice stanowisk w tej dziedzinie doprowadziły do kryzysu w rokowaniach. Jest zresztą oczywiste, że żaden z decydentów nie podjąłby decyzji o rozpoczęciu rokowań, jeśli istniałby choć cień możliwości, że zakończą się niepowodzeniem. Byłaby to ogromna, również prestiżowa porażka zarówno Amerykanów, jak i Europejczyków. Negocjacje są więc „skazane na sukces”. W dziedzinie gospodarki żywnościowej będzie to sukces „asymetryczny”. Na zawarciu TTIP może zyskać jedynie USA, a zadaniem UE powinna być możliwie skuteczna obrona stanu istniejącego.

2. Uwagi wprowadzające

17 czerwca 2013 roku podczas szczytu grupy G8 Jose Manuel Barroso, Barack Obama, Herman Van Rompuy i David Cameron we wspólnym oświadczeniu zapowiedzieli rokowania, które mają doprowadzić do zawarcia między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej Umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP)¹². Umowa według oświadczenia ma mieć charakter umowy ustanawiającej strefę wolnego handlu. Zgodnie z zapowiedziami rokowania mają być intensywne. Przewiduje się, że mogą się zakończyć w ciągu dwóch lat. Jest to oczywiście możliwe, ale przygotowanie w ciągu tak krótkiego czasu do podpisu wszechstronnej umowy, będzie wymagać od obu stron trudnych do zaakceptowania kompromisów.

Pierwsza, wstępna runda rozmów odbyła się już 8-12 lipca 2013 roku w Waszyngtonie. Zapowiedziano, że negocjatorzy spotkają się na kolejnej – 6-11 października w Brukseli. Ze względu na kryzys budżetowy w USA przełożono ją na 11-15 listopada. Trzecia runda odbyła się 16-20 grudnia w Waszyngtonie. Tempo rokowań jest więc bardzo szybkie, ale o postępie rozmów niewiele wiadomo, gdyż krótkie, gładkie komunikaty zawierają ogólniki i mało szczegółów.

O zacieśnieniu współpracy gospodarczej między UE a USA i jej sformalizowaniu w postaci układu regionalnego dyskutowano już od dawna, ale bez widocznych efektów. Podejmowane próby kończyły się na projektach regionalnego

¹² *Statement by President Barroso on the EU – US trade agreement with US President Barack Obama, the President of the European Council Herman van Rompuy and UK Prime Minister David Cameron.* Dokument dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-544_en.htm.

porozumienia¹³. Decyzję, będącą wstępem do rozpoczętych w lipcu rokowań, podjęto na szczycie UE – USA w listopadzie 2011 roku. Wówczas polecono Transatlantyckiej Radzie Ekonomicznej (*Transatlantic Economic Council*) utworzyć Grupę Roboczą Wysokiego Szczebla do spraw Zatrudnienia i Wzrostu (*High Level Working Group on Jobs and Growth* – HLWG). Grupa, która miała przeanalizować możliwości ściślejszej integracji gospodarek UE i USA, w tym zwłaszcza prowadzącej do tworzenia nowych miejsc pracy oraz przyspieszającej wzrost gospodarczy, została zobowiązana do przedstawienia pierwszej wersji propozycji w czerwcu 2012 roku. Przekazano je zleceniodawcom w postaci zwięzłego, trzystronicowego raportu podczas szczytu G20 (18-19 czerwca 2012 roku w Los Cabos w Meksyku)¹⁴. Raport końcowy HLWG, dwukrotnie dłuższy od wstępnego, ale również bardzo zwięzły, został opublikowany 11 lutego 2013 roku¹⁵. Jest on w zasadzie, jak można się było spodziewać, rozszerzoną i przere-dagowaną wersją raportu wstępnego. Stwierdzono w nim, że przeanalizowano różne metody pobudzania rozwoju transatlantyckiego handlu i inwestycji, w tym pięć następujących:

- 1) Możliwości likwidacji lub ograniczenia takich, powszechnie stosowanych w handlu towarami barier, jak cła i kontyngenty taryfowe;
- 2) Możliwości likwidacji lub ograniczenia barier utrudniających handel towarami i usługami, a także inwestycje. Przeanalizowano również możliwości zapobiegania nowym barierom;
- 3) Możliwości lepszej harmonizacji przepisów i norm;
- 4) Możliwości likwidacji lub ograniczenia zbytecznych barier pozataryfowych (*non-tariff barriers*, „*behind the border*”), a także możliwości zapobiegania wprowadzania nowych barier tego rodzaju;
- 5) Możliwości ściślejszej współpracy, której celem byłoby stanowienie przepisów i zasad w tych sprawach o zasięgu światowym, którymi są zaintereso-

¹³ Wśród nich projekty regionalnych układów: NAFTA (*North Atlantic Free Trade Area*; nie mylić z *North American Free Trade Area*, zawartym między Kanadą, Meksykiem i USA) i TAFTA (*Transatlantic Free Trade Area*). Cyt. za: J. Francois (project leader) et al., *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. Final Project Report*, Centre for Economic Policy Research, London, March 2013.

¹⁴ *Interim Report to Leaders from the Co-Chairs EU-U.S.*, High Level Working Group on Jobs and Growth, 19 June 2012. Dokument dostępny na stronie: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149557.pdf.

¹⁵ *Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth*, February, 11, 2013. Dokument dostępny m.in. na stronie: http://trade.ec/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

wane obie strony, a także możliwości ściślejszej współpracy, umożliwiającej realizację wspólnych, globalnych celów gospodarczych.

Podstawowym wnioskiem raportu jest stwierdzenie, że wszechstronna umowa, regulująca wiele dwustronnych problemów handlowych i inwestycyjnych oraz przyczyniająca się do rozwiązania problemów globalnych, przyniosłaby obu stronom największe korzyści. Dlatego też autorzy raportu zalecają, aby każda ze stron rozpoczęła możliwie jak najszybciej prace przygotowawcze, niezbędne do rozpoczęcia rokowań. W umowie, zdaniem autorów raportu, powinny się znaleźć postanowienia szeroko otwierające na zasadzie wzajemności rynki dóbr, usług oraz inwestycji, zmieniające reguły handlu i ujednolicające w miarę możliwości systemy regulacyjne. Takie porozumienie sprzyjałoby powstawaniu nowych przedsiębiorstw i wzrostowi zatrudnienia, ponieważ u obu partnerów nastąpiłoby zwiększenie obrotów handlowych i inwestycji. Miałoby również wpływ na wprowadzanie nowych reguł w handlu światowym i inwestycjach światowych. Szczególną uwagę negocjatorzy powinni, zdaniem autorów raportu, poświęcić: (1) dostępowi do rynków, (2) problemom regulacyjnym i barierom pozataryfowym, (3) podstawowym zasadom i regułom współpracy, mającej na celu rozwiązywanie ważnych dla obu stron problemów handlu światowego.

Dla handlu szczególnie ważny jest dostęp do rynków oraz problemy regulacyjne i bariery pozataryfowe. W związku z tym, celem porozumienia powinno być m.in. zniesienie wszystkich cel we wzajemnym handlu, przy czym większości w dniu wejścia umowy w życie, a pozostałych (poza cłami na towary najwrażliwsze) możliwie jak najszybciej. Rozwiązanie problemu najwrażliwszych towarów autorzy raportu pozostawili negocjatorom.

W raporcie zwrócono uwagę, że korzyści z przyszłego porozumienia będą w znacznym stopniu zależeć od umiejętności ograniczenia niekorzystnego wpływu barier pozataryfowych na handel i inwestycje, i budowania w ten sposób zintegrowanego rynku transatlantyckiego. Obie strony będą musiały ograniczyć bariery (co spowoduje obniżenie kosztów wynikających z ich istnienia) i skrócić przewlekłe postępowania administracyjne. Równocześnie każda ze stron powinna zachować prawo do ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska naturalnego i bezpieczeństwa w taki sposób i na takim poziomie, który uzna za właściwy. Za ważną sprawę uznano w raporcie znalezienie takich rozwiązań, aby bariery nie ograniczały innowacyjności przedsiębiorstw obu partnerów i ich konkurencyjności na rynkach światowych. Większy stopień zgodności mechanizmów regulacyjnych ma być rezultatem harmonizacji wprowadzanych w przy-

szości regulacji oraz stosowania zasad równoważności (*equivalence*), wzajemnego uznawania (*mutual recognition*) i ewentualnie innych.

W handlu rolno-spożywczym szczególnie poważną barierą pozataryfową są normy sanitarne i fitosanitarne (*Sanitary and Phytosanitary Standards – SPS*). Między innymi ze względu na istniejące rozbieżności w tej sprawie w raporcie zaproponowano ustanowienie forum dyskusji i współpracy, na którym byłyby omawiane dwustronne problemy. Podstawą działania forum powinny być, zdaniem autorów raportu, zasady Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (*Sanitary and Phytosanitary Agreement – SPS*), które jest jednym z dokumentów końcowych Rundy Urugwajskiej GATT. Jego postanowienia obowiązują wszystkich członków Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization – WTO*), a zatem także UE i Stany Zjednoczone. Jedną z podstawowych zasad porozumienia jest stosowanie środków zgodnie z aktualnym stanem wiedzy i normami międzynarodowymi albo z opartą na zasadach naukowych oceną ryzyka, a kolejną – ich użycie tylko wówczas, gdy jest to konieczne, aby chronić życie lub zdrowie ludzi, zwierząt i/lub roślin.

Barierami pozataryfowymi, utrudniającymi handel rolno-spożywczy, są także techniczne bariery handlowe. Również te kwestie powinny być zdaniem autorów raportu dyskutowane na specjalnym forum i rozwiązywane zgodnie z ogólnymi zasadami (*horizontal disciplines*), sformułowanymi w Porozumieniu WTO w sprawie barier technicznych w handlu (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT*). W tej dziedzinie w raporcie zaleca się większą otwartość, przejrzystość i ujednoczenie podejścia do procesów regulacyjnych i tworzenia norm. Jednym z celów powinno być ograniczenie zbytecznych i uciążliwych procedur certyfikacji i testowania, a kolejnymi współpraca w ocenianiu zgodności i standaryzacji, a także tworzenie klimatu zaufania między jednostkami oceniającymi zgodność.

W raporcie brak sformułowania, że TTIP ma być „umową o wolnym handlu” (*free trade agreement*). Określenie to znajduje się dopiero we wspólnym oświadczeniu z 17 czerwca 2012 roku. Jednakże od początku było wiadome, że TTIP musi spełniać kryteria umowy o wolnym handlu, gdyż tylko taka umowa może zawierać postanowienia korzystniejsze dla stron niż klauzula najwyższego uprzywilejowania (art. XXIV GATT 1994 i art. V GATS).

Najprawdopodobniej w tym samym czasie, gdy polecono wykonać raport (koniec 2011 roku), rozpoczęto techniczne przygotowania do rokowań. Ostatnią fazą przygotowań w Unii Europejskiej był mandat negocjacyjny. Zgodnie z pro-

cedurą projekt mandatu opracowała Komisja Europejska, która będzie prowadziła rokowania. Zatwierdzenie mandatu przez państwa członkowskie nastąpiło na posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych 14 czerwca 2013 roku. W tym samym terminie przygotowania zakończyły USA. W rezultacie w drugiej połowie czerwca 2013 roku zarówno UE, jak i USA były gotowe do rokowań, które nie będą prowadzone zgodnie z zasadą „dopóki wszystko nie jest uzgodnione, nic nie jest uzgodnione”. Możliwe będzie zatem wprowadzanie w życie uzgodnionych kwestii przed zakończeniem rokowań, co świadczy o pośpiechu polityków, dążących do osiągnięcia jak najszybciej choćby częściowych efektów. Jest to również świadectwem, jak ważna jest dla obu stron w obecnej sytuacji gospodarczej liberalizacja wzajemnych obrotów handlowych i uregulowanie innych spraw hamujących integrację.

3. Pozycja UE i USA na światowych rynkach rolno-spożywczych

Rokowania TTIP będą prowadzone w 24 grupach roboczych. Dla co najmniej dwóch grup, pierwszej, zajmującej się sprawami rynków rolnych i drugiej, której powierzono kwestię przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych, problematyka gospodarki żywnościowej będzie podstawową. Jednakże niewątpliwie niektóre kwestie, negocjowane w tych dwóch grupach roboczych, będą również omawiane w innych (np. zajmującej się problematyką zdrowia).

Problematykę ściślejszego niż obecnie powiązania gospodarki żywnościowej UE z gospodarką żywnościową USA należy rozpocząć od ogólnej analizy pozycji obu partnerów na światowych rynkach rolno-spożywczych (tabela 1). Brak w niej informacji za 2012 rok. Jednakże pozycje zajmowane przez UE i USA w handlu międzynarodowym artykułami rolno-spożywczymi nie zmieniają się od dziesięcioleci i wobec tego dane tabeli 1, choć kończą się na 2011 roku, doskonale charakteryzują aktualną sytuację.

Z tabeli 1 wynika, że największym światowym importerem i eksporterem artykułów rolno-spożywczych (działy 1-24 HS) jest UE, której udział w handlu międzynarodowym produktami tej grupy przekracza nieznacznie 40%. Na drugim miejscu znajdują się USA z udziałem nieco powyżej 10%; czyli około czterokrotnie niższym niż UE. Łączny udział USA i UE w międzynarodowym handlu rolno-spożywczym wynosi zatem około 50%. Jednakże rachunek ulega wyraźnej zmianie, jeśli uzna się, że handel między państwami UE nie jest handlem między-

narodowym w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁶. Wówczas UE nie dominuje na światowych rynkach rolno-spożywczych, a jej międzynarodowe obroty artykułami tej grupy kształtują się na podobnym poziomie jak obroty USA. Natomiast nadal UE i USA znajdują się na dwóch pierwszych miejscach w międzynarodowym handlu rolno-spożywczym, a ich łączny udział wynosi ponad 20%. USA mają nieco większy udział w światowym eksporcie niż Unia i z reguły dodatnie saldo obrotów handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Unia Europejska jest natomiast największym ich importerem z państw trzecich (*extra EU*) i ma w ostatnich latach ujemne saldo obrotów z nimi w wysokości około 30 mld USD rocznie.

Tabela 1. Handel artykułami rolno-spożywczymi (działy 1-24 HS) w roku 2000 i w latach 2010-2011 (mld USD i wskaźniki struktury; świat ogółem = 100,0)

Wyszczególnienie	2000		2010		2011	
	mld USD	proc.	mld USD	proc.	mld USD	proc.
Świat ogółem						
Eksport	422,3	100,0	1 118,9	100,0	1 352,0	100,0
Import	440,3	100,0	1 116,9	100,0	1 341,2	100,0
Świat (bez <i>intra EU</i>)						
Eksport	281,5	66,7	772,9	69,1	942,5	69,7
Import	305,9	69,5	786,8	70,4	950,5	70,9
USA						
Eksport	56,1	13,3	116,2	10,4	137,7	10,2
Import	54,5	12,4	102,4	9,2	120,7	9,0
UE ogółem						
Eksport	189,9	45,0	457,9	40,9	547,5	40,5
Import	197,1	44,8	470,9	42,2	560,0	41,8
UE – handel z państwami niebędącymi członkami (<i>extra EU</i>)						
Eksport	49,2	11,6	111,9	10,0	137,8	10,2
Import	62,6	14,2	140,8	12,6	169,3	12,6
UE – handel między państwami członkowskimi (<i>intra EU</i>)						
Eksport	140,7	33,3	346,0	30,9	409,6	30,3
Import	134,5	30,6	330,1	29,6	390,6	29,2

Uwaga: eksport fob; import cif.

Źródło: Comtrade Database.

¹⁶ W statystykach Eurostatu i Faostatu wyróżnia się dwie kategorie unijnego handlu międzynarodowego: „*intra EU*” – między państwami EU i „*extra EU*” – z innymi państwami. W statystykach UN Comtrade takiego rozróżnienia nie ma.

Obroty między państwami członkowskimi (*intra EU*) stanowią wartościowo około 75% międzynarodowego handlu unijnego artykułami rolno-spożywczymi. Na tej podstawie często formułuje się wniosek, że rynek rolno-spożywczy UE ma wyraźne cechy rynku zamkniętego. Jest to opinia częściowo uzasadniona, gdyż wspólna polityka rolna, prowadzona od początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, zawsze była i jest nadal polityką ochrony rynku wewnętrznego. Jednakże niemal wszystkie państwa świata chronią za pomocą klasycznych środków (cła i/lub bariery pozataryfowe) swoje rynki rolne i żywnościowe. UE nie jest zatem w tej dziedzinie wyjątkiem. Ponadto poziom protekcji rynków UE w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat wyraźnie maleje, o czym świadczy obniżka wskaźników szacunkowej wysokości wsparcia producentów (*Producer Support Estimate* – PSE) z 39% wysokości przychodów rolniczych średnio w latach 1986-1988 do 22% średnio w latach 2008-2010¹⁷. Ponadto unijne wsparcie ma obecnie inny charakter niż przed reformą Mac Sharry’ego, który w latach dziewięćdziesiątych wprowadził jako podstawowy instrument ochrony dochodów unijnych rolników płatności bezpośrednie. Mechanizm ten nie wpływa bezpośrednio na handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a państwami trzecimi, a więc działa inaczej niż poprzedni system, którego podstawowymi elementami były wysokie ceny rynku wewnętrznego, utrzymywane za pomocą płatności wyrównawczych i/lub wysokich ceł oraz w razie potrzeby zakupów interwencyjnych. Reforma Mac Sharry’ego zmniejszyła udział wsparcia najsilniej deformującego produkcję i handel (*potentially most distorting support*) we wsparciu ogółem z 92% średnio w trzyleciu 1986-1988 do 29% średnio w trzyleciu 2008-2010¹⁸.

W 2011 roku średnia arytmetyczna stawka celna stosowana przez UE w imporcie rolno-spożywczym z państw objętych klauzulą najwyższego uprzywilejowania (*simple average MFN applied*) wynosiła 13,9% *ad valorem*. Średnia ważona importem stawka celna (*trade weighted average*) była niższa (9,9%), a jej poziom w latach 2011 i 2012 był prawdopodobnie niemal identyczny. Nie są to stawki niskie i niewątpliwie są jednym z najważniejszych dowodów, że unijne rynki rolne są nadal rynkami dość dobrze chronionymi przed konkurencją zewnętrzną. Innym dowodem skuteczności ochrony jest relacja między wartością handlu rolno-spożywczego między państwami UE (*intra EU*) a importu rolno-spożywczego „zewnętrznego” (z państw niebędących członkami). Wynosiła

¹⁷ *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris 2011, s. 210.

¹⁸ *Ibidem*, s. 210.

ona w 2012 roku 70:30¹⁹, co świadczy, że państwa członkowskie importowały surowce rolne i żywność przede wszystkim z innych państw UE. Jest to sytuacja odmienna niż w ASEAN²⁰ i NAFTA²¹, dwóch pozostałych, regionalnych ugrupowaniach gospodarczych, zaopatrujących się na dużą skalę w surowce rolne i żywność na rynkach „zewnętrznych”. Relacja import z innych państw członkowskich : import spoza ugrupowania wynosiła w ASEAN – 30:70, a w NAFTA 45:55. Z porównania przytoczonych relacji wynikałoby, że UE jest ugrupowaniem gospodarczym znacznie bardziej zamkniętym niż ASEAN i NAFTA. Jednakże równocześnie w 2012 roku import rolno-spożywczy ogółem spoza ugrupowania wyniósł w przypadku UE około 160 mld USD, NAFTA – około 93 mld USD, a ASEAN – około 53 mld USD, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca UE – 310 USD, NAFTA – 250 USD, ASEAN – 90 USD.

Okazuje się więc, że niektóre wskaźniki (relacje między importem *intra EU* a *extra EU*) świadczą, że rynki rolno-spożywcze UE są relatywnie zamknięte. Natomiast z innych danych wynika, że UE pozostaje dla państw niebędących jej członkami największym rynkiem importowym artykułów rolno-spożywczych, a poziom intensywności importu „zewnętrznego” w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest znacznie wyższy niż w innych ugrupowaniach gospodarczych. Trudno więc rynek UE oceniać jako nadmiernie zamknięty.

Dane tabeli 1 uświadamiają również, dlaczego podczas wielostronnych rokowań handlowych WTO wszyscy eksporterzy artykułów rolnych, również eksporterzy z USA, tak usilnie starają doprowadzić do dalszego zmniejszenia poziomu ochrony rynku artykułów rolno-spożywczych UE: łatwiejszy dostęp przyniósłby im duże korzyści. Obecnie jest zresztą niemal pewne, że jeśli runda dauhańska zakończy się porozumieniem (co jest raczej wykluczone, gdyż coraz częściej uważa się rundę za „martwą”), to nastąpi ograniczenie obecnego poziomu ochrony unijnego rynku artykułów rolno-spożywczych. Rolnictwo państw UE, w tym polskie, może wówczas przegrywać na rynku unijnym walkę konkurencyjną z rolnikami państw trzecich, produkujących artykuły rolne taniej nie tylko ze względu na skalę produkcji (duże obszary gospodarstwa rolne, specjalu-

¹⁹ Obliczono na podstawie zestawień K. Pawlak z Uniwersytetu Rolniczego w Poznaniu. Również pozostałe obliczenia w tym akapicie oparto na danych z tego źródła.

²⁰ ASEAN – *Association of Southeast Asian Countries* (Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej). Członkowie: Brunei, Filipiny, Indonezja, Laos, Malezja, Birma, Singapur, Tajlandia, Wietnam.

²¹ NAFTA – *North American Free Trade Agreement* (Północno-Amerykański Układ Wolnego Handlu). Członkowie: Kanada, Meksyk, USA.

jące się w produkcji roślinnej, a także prowadzące przemysłowy chów zwierząt lub ekstensywny wypas na wielkich przestrzeniach, mają na ogół niższe koszty produkcji). Przyczyną niższych kosztów produkcji mogą być również łagodniejsze przepisy; rolnicy spoza UE nie muszą przestrzegać obowiązujących rolników unijnych ostrych norm ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Dodatkowo konkurencyjność rolnictwa UE ograniczać będzie także obowiązek wyłączania części gruntów spod uprawy (tzw. zazielenienie, ang. *greening*), który pewnie wejdzie w życie już w roku 2014. Negatywny wpływ zazielenienia na konkurencyjność będzie jednak znacznie mniejszy niż pierwotnie przewidywano, gdyż propozycje Komisji zostały podczas dalszych prac legislacyjnych znacznie złagodzone²². Ograniczający wpływ na konkurencyjność może mieć również nadal prowadzona polityka nieudzielania zgody na uprawę odmian genetycznie zmodyfikowanych (*genetically modified organisms* – GMO). Problemy GMO zostaną omówione w dalszej części.

4. Handel artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA

Chociaż Unia Europejska i Stany Zjednoczone są wielkimi eksporterami i importerami artykułów rolno-spożywczych, to handel tą grupą produktów między nimi kształtuje się na niezbyt wysokim poziomie. Świadczą o tym dane tabeli 2. Udział rynku USA w unijnym eksporcie rolno-spożywczym wynosił w ostatnich latach zaledwie nieco ponad 3%, a zwiększał się do około 14-15%, gdy z eksportu międzynarodowego UE wyłączono sprzedaż do innych państw członkowskich (*intra EU*). Z kolei eksport na rynek unijny stanowił w latach 2010-2012 nieco ponad 10% eksportu rolno-spożywczego USA. Okazuje się więc, że obecnie unijny rynek rolno-spożywczy dla USA, a Stanów Zjednoczonych dla UE są drugorzędnymi rynkami eksportowymi. Jednakże równocześnie są to rynki ważne dla niektórych gałęzi rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego obu partnerów, o czym dalej. UE lokuje w ostatnich latach na rynku USA artykuły rolno-spożywcze wartości 15-19 mld USD rocznie, a USA na rynku unijnym 8-12 mld USD. Niewątpliwie każda ze stron chętnie zwiększyłaby eksport na rynek drugiej. Stanowisko negocjatorów USA, którzy wraz z wieloma innymi państwami uczestniczącymi w wielostronnych rokowaniach rundy dauhańskiej WTO doma-

²² Szczegóły w: E. Majewski, A. Wąs, S. Czekaj, *Nowa propozycja zazielenienia Wspólnej Polityki Rolnej – skutki dla polskich gospodarstw rolniczych*, IERiGŻ-PIB, materiały seminaryjne dostępne na stronie <http://ierigz.waw.pl/aktualności/seminaria+konferencje/1385968281>.

gają się obniżenia ochrony rynku UE, świadczy dobitnie o wspieraniu przez Stany Zjednoczone działań „rozmontowujących” Wspólną Politykę Rolną. Przyczyną takiego stanowiska jest właśnie chęć łatwiejszego dostępu do rynku UE.

Z tabeli 2 wynika, że pozycja USA na rynku unijnym jest obecnie wyraźnie słabsza niż w pierwszych latach poprzedniej dekady. Wprawdzie wartość eksportu USA do UE wzrosła w latach 2000-2011, ale ze względu na wzrost cen artykułów rolnych na rynkach międzynarodowych w tym okresie wolumen eksportu najprawdopodobniej zaledwie utrzymał na poziomie roku 2000. Natomiast w tych latach znacznie zmniejszył się i tak niewielki udział importu z USA w unijnym imporcie rolno-spożywczym ogółem (z 4,3% w 2000 roku do 3,4% w 2011 roku). Jeszcze wyraźniejszy był spadek udziału importu z USA w unijnym imporcie *extra EU* (z 13,4% do 7,6% w latach 2000-2011). Jest to dowód, że amerykańskie artykuły rolno-spożywcze są wypierane z rynku unijnego przez produkty importowane z innych państw niebędących członkami UE.

Tabela 2. Handel artykułami rolno-spożywczymi (działy 1-24 HS)
UE-27 i USA w roku 2000 i w latach 2009-2011 (mld USD)

Wyszczególnienie	2000		2009		2010		2011	
	mld USD	proc.	mld USD	proc.	mld USD	proc.	mld USD	proc.
UE-27 – eksport								
Ogółem	189,9	100,0	432,4	100,0	457,9	100,0	547,5	100,0
do innych państw UE	140,7	74,1	334,7	77,4	346,0	75,6	409,7	74,8
poza UE	49,2	25,9	97,7	22,6	111,9	24,4	137,8	25,2
w tym: do USA	9,5	5,0	14,6	3,4	16,1	3,5	18,7	3,4
UE-27 – import								
Ogółem	197,1	100,0	455,1	100,0	470,9	100,0	560,0	100,0
z innych państw UE	134,5	68,2	320,4	77,4	330,1	75,6	390,6	74,8
spoza UE	62,6	31,8	134,7	22,6	140,8	24,4	169,3	25,2
w tym: z USA	8,4	4,3	9,2	3,4	10,9	3,5	12,8	3,4
USA – eksport								
Ogółem	56,1	100,0	100,5	100,0	116,2	100,0	137,7	100,0
do UE-27	7,3	13,0	8,4	8,4	10,1	8,7	11,6	8,5
USA – import								
Ogółem	54,5	100,0	91,9	100,0	102,4	100,0	120,7	100,0
z UE-27	11,0	20,1	16,3	17,8	17,7	17,3	20,0	16,6

Uwagi: eksport – fob, import – cif.

Źródło: UN Comtrade Database.

Oslabienie pozycji UE na rynku USA nie jest tak widoczne, gdyż w analizowanym okresie nastąpił blisko dwukrotny wzrost wartości unijnego eksportu rolno-spożywczego na rynek amerykański. Natomiast w porównaniu z rokiem 2000 jego udział w imporcie rolno-spożywczym USA zmniejszył się z około 20% do około 17%, co może świadczyć o zastępowaniu importu z UE importem z innych państw. Sytuacja jest branżowo zróżnicowana (por. tabelę 3 i uwagi w dalszej części).

Podstawową przyczyną stosunkowo niskich obrotów artykułami rolno-spożywczymi jest niewielka komplementarność rolnictwa amerykańskiego i unijnego. Produkcja rolna jest w dużym stopniu uzależniona od warunków naturalnych, a USA i UE znajdują się, pomijając nieistotne dla tych rozważań różnice, w tej samej strefie klimatycznej. Dlatego też rolnictwo amerykańskie i unijne produkują (poza kilkoma wyjątkami) te same surowce rolne i żywność spożywaną w stanie nieprzetworzonym. Konsekwencją jest wysoki stopień konkurencyjności rolnictwa i gospodarek żywnościowych USA i UE. Po co importować surowce rolne i artykuły przemysłu rolno-spożywczego, jeśli można je produkować „u siebie”? Oczywiście decyzje produkcyjne podejmują rolnicy i przedsiębiorcy, ale pod silnym wpływem polityki rolnej państwa, chroniącej słabiej lub silniej rynki rolne i rolników.

Komplementarność i konkurencyjność nie są jednak terminami jednoznacznymi, co można wyjaśnić między innymi na przykładzie oliwy z oliwek. Niemal jedynymi jej producentami są państwa basenu Morza Śródziemnego, a wśród nich państwa UE (Hiszpania, Włochy i Grecja). Jest to wręcz podręcznikowy przykład „pełnej” komplementarności, gdyż na rynek amerykański jest eksportowana oliwa z oliwek, której w USA się nie produkuje. Jednakże rolę oliwy z oliwek w kuchniach większości krajów świata, w tym amerykańskiej, spełniają różne oleje roślinne. W rezultacie jest ona na rynku USA produktem komplementarnym (ma pewne cechy, których nie mają inne oleje roślinne), a równocześnie konkurencyjnym, ponieważ konkuruje z olejami uzyskiwanymi z roślin uprawianych w USA.

Komplementarność gospodarek rolnych UE i USA jest obecnie niższa niż przed kilkudziesięciu lub nawet kilkunastu laty, przede wszystkim ze względu na osiągnięcia hodowców roślin. Nowe odmiany kukurydzy umożliwiły jej uprawę również na ziarno w tych regionach Europy, w których dotychczas nie udawała się. Dzięki nowym odmianom rozszerzył się również obszar uprawy soi

w Europie. Równie ważnym osiągnięciem jest uzyskanie nowych odmian rzepaku (inna nazwa kanola), pozbawionych kwasu erukowego i trójglicerydów.

W tabeli 3 wyodrębniono w kolejności według malejącej wartości w 2000 roku te towary rolno-spożywcze, pogrupowane działami według klasyfikacji HS, których udział w eksporcie UE do USA lub imporcie UE z USA, zarówno w 2000 roku, jak i w 2011 roku był wyższy niż 3,0%. Inne podano w pozycji „pozostałe działy”.

Z tabeli 3 wynika, że w latach 2000-2011 struktura eksportu unijnego do USA nie uległa istotnym zmianom. W rezultacie kolejność działów według malejącej wartości eksportu w roku 2011 niewiele różni się od kolejności w 2000 roku.

Unijny eksport rolno-spożywczy do USA był zdominowany przez handel napojami bezalkoholowymi i alkoholowymi (produkty te wraz z octem znajdują się w dziale 22 HS), gdyż jego udział przez cały analizowany okres wynosił nieco ponad 50%. W 2011 roku UE wyeksportowała 4,4 mln hektolitrów win gronowych wartości blisko 3,1 mld USD, alkoholi mocnych (przede wszystkim koniaków i whisky) 2,1 mln hektolitrów wartości 4,0 mld USD, a piwa około 11,6 mln hektolitrów wartości około 1,5 mld USD. O znaczeniu unijnego eksportu alkoholi do USA świadczy wartość eksportu każdej z tych trzech pozycji, która jest większa od wartości eksportu następnej grupy produktów – olejów i tłuszczów zwierzęcych i roślinnych (por. tabela 3). Niemała była także wartość eksportu wody mineralnej (830 mln USD w 2011 roku)²³.

Eksport win opanowali Francuzi i Włosi, przy czym szczególnie aktywni w ostatnich latach na rynku USA byli winiarze włoscy (eksport włoskich win zwiększył się z 2 mln hektolitrów w 2000 roku do 3 mln w roku 2011). Z kolei na rynkach alkoholi mocnych dominowali Anglicy (whisky) i Francuzi (koniaki). Wreszcie największym eksporterem piwa była Holandia (około 50% udziału w sprzedaży piwa unijnego na rynku USA; znacznie mniejszy, choć również liczący się, był import piwa z Belgii, Niemiec i Wielkiej Brytanii).

Rynki win, a także alkoholi mocnych, składają się z wielu rynków niekiedy dość luźno powiązanych ze sobą (np. konkurencja między whisky a koniakami niewątpliwie istnieje, ale są to jednak różne alkohole). Dlatego importowane alkohole unijne konkurują z krajową ofertą USA, ale równocześnie ją uzupełniają.

²³ Dane w tym i w kolejnych akapitach (do trzech gwiazdek) pochodzą z: *Eurostat Database. International Trade detailed Data. EU Trade since 1988 by HS2-HS4. (DS_016894)*.

Tabela 3. Unia Europejska – Handel rolno-spożywczy
Eksport do USA i import z USA w latach 2000 i 2011
(mln USD i wskaźniki struktury)

Dział według klasyfikacji HS	2000		2011		Miejsce w 2011 roku
	mln USD	proc.	mln USD	proc.	
Eksport z UE-27 do USA					
22. Napoje alkoholowe, bezalkoholowe i ocet	4 679,8	49,3	9 664,5	51,7	1
20. Przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin	550,6	5,8	806,8	4,3	6
04. Produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny; jadalne produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone	498,7	5,3	947,4	5,1	3
19. Przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka; pieczywo cukiernicze	465,1	4,9	818,1	4,4	5
15. Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego oraz produkty ich rozkładu; gotowe tłuszcze jadalne; woski pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	443,0	4,7	953,8	5,1	2
18. Kakao i przetwory z kakao	296,2	3,1	923,3	4,9	4
Pozostałe działy	2 552,8	26,9	4 576,1	24,5	×
Ogółem	9 486,2	100,0	18 690,0	100,0	×
Eksport z USA do UE-27					
12. Nasiona i owoce oleiste; ziarna, nasiona i owoce różne; rośliny przemysłowe lub lecznicze; słoma i pasza	1 436,4	19,8	1 253,8	11,1	3
24. Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	1 171,6	16,3	360,7	3,2	8
08. Owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów	791,6	11,0	1 990,3	17,5	1
23. Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego; gotowa pasza dla zwierząt	722,8	10,0	656,5	5,8	6
22. Napoje alkoholowe, bezalkoholowe i ocet	542,6	7,5	1 948,5	17,2	2
10. Zboża	422,8	5,9	757,4	6,7	5
03. Ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne	335,3	4,7	1 098,7	9,7	4
21. Różne przetwory spożywcze	277,5	3,9	610,0	5,4	7
Pozostałe działy	1 503,8	20,9	2 664,8	23,4	×
Ogółem	7 204,4	100,0	11 340,7	100,0	×

Źródło: UN Comtrade Database.

Drugą pod względem wartości eksportowaną do USA grupą produktów były „tłuszcze i oleje roślinne i zwierzęce oraz produkty z nich otrzymywane” (dział 15 HS). Wśród nich najważniejszą pozycją była oliwa z oliwek, której eks-

port przez cały analizowany okres stanowił wartościowo co najmniej 75% unijnego eksportu tłuszczów i olejów do USA. Jest to być może jedyna ważna gałąź rolnictwa UE, która przede wszystkim uzupełnia ofertę rynkową rolnictwa USA. Eksport oliwy z oliwek na rynek amerykański zwiększył się z blisko 140 tys. ton w roku 2000 do około 180 tys. ton w 2011 roku. Oliwę na rynek USA eksportowały niemal wyłącznie (ilościowo co najmniej 95% unijnego eksportu) dwa państwa – Włochy i Hiszpania. Wprawdzie Włochy są wciąż największym eksporterem, ale eksport oliwy hiszpańskiej zwiększał się znacznie szybciej niż włoskiej²⁴.

Poważną pozycją w unijnym eksporcie rolno-spożywczym do USA były także artykuły mleczarskie (dział 04 HS), niemal wyłącznie sery, ponadto niewielkie ilości masła. Sery są trwałą pozycją unijnego eksportu do USA. Zmieniała się jedynie wartość ich eksportu (465 mln USD w 2000 roku; blisko 900 mln USD w 2011 roku), co było wynikiem wzrostu cen. Natomiast wolumen eksportu unijnych serów do USA, m.in. ze względu na kontyngenty, nie ulegał większym zmianom w analizowanym okresie (120 tys. ton w 2000 roku, 109 tys. ton w 2011 roku). Pierwsze miejsce wśród unijnych eksporterów serów w 2011 roku zajmowały Włochy (30 tys. ton), następne Francja (23 tys. ton), Holandia (13 tys. ton) i Dania (8,6 tys. ton). Zwraca uwagę malejąca obecność mleczarstwa duńskiego na rynku USA.

Rynek serów jest podobny do rynków win i alkoholi mocnych, gdyż również składa się z kilku segmentów (twarogi, sery pleśniowe, sery twarde; w każdym z tych segmentów znajdują się sery znacznie różniące się między sobą ze względu na unikalne cechy). Dlatego też niektóre europejskie sery uzupełniają krajową ofertę serów, podczas gdy inne konkurują z serami amerykańskimi.

Interesującą pozycją jest unijny eksport produktów zbożowych do USA (dział 19 HS). Zarówno w 2000, jak i 2011 roku eksportowano blisko 100 tys. ton wyrobów ciastkarskich (wartość około 290 mln USD w 2000 roku i około 450 mln USD w 2011 roku) i 150 tys. ton makaronów (odpowiednio około 120 mln USD i 260 mln USD).

Rezygnując z charakterystyki pozostałych grup artykułów rolnych, wymienionych w tabeli 3, zwrócić należy uwagę na symptomatyczną cechę unijnego eksportu do USA. Tak ważne produkty jak mięso i przetwory mięsne, zboża, owoce i warzywa znajdują się ze względu na niewielką wartość eksportu w po-

²⁴ W 2012 roku Włochy eksportowały do USA blisko 120 tys. ton, a Hiszpania około 60 tys. ton (odpowiednio 110 tys. ton i 22 tys. ton w 2000 roku). *Eurostat Database. International Trade detailed Data. EU Trade since 1988 by HS2-HS4. (DS_016894).*

zycji „pozostałe produkty”. Okazuje się więc, że UE niemal nie eksportuje do USA surowców rolnych i produktów spożywanych w stanie nieprzetworzonym, a także (poza artykułami mleczarskimi i owocowo-warzywnymi) niewiele produktów wytwarzanych przez podstawowe branże przemysłu rolno-spożywczego. Brak europejskich artykułów rolno-spożywczych – poza winami i alkoholami mocnymi, oliwą z oliwek i ewentualnie włoskim makaronami – na rynku USA byłby zapewne niemal niezauważony.

Na zakończenie należy stwierdzić, że unijny eksport rolno-spożywczy do USA ma przede wszystkim charakter komplementarny. Jak stwierdzono, tendencją ogólnoswiatową jest zasada „nie powinno się importować surowców rolnych i artykułów rolno-spożywczych, które produkuje się w kraju”. Komplementarny charakter ma również import rolno-spożywczy USA z innych regionów świata. Najważniejszymi importowanymi przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej pozycjami są bowiem ryby i skorupiaki (rybołówstwo USA nie zaspokaja krajowego popytu), owoce i orzechy (przede wszystkim strefy tropikalnej), a także kawa, herbata i przyprawy (produkty roślinne strefy tropikalnej i subtropikalnej).

Inny, choć również komplementarny charakter, ma eksport rolno-spożywczy USA do UE. Największą pozycję, tracącą zresztą wyraźnie na znaczeniu, stanowią nasiona oleistych, przede wszystkim soi, której ze względów klimatycznych wciąż jeszcze uprawia się w UE zbyt mało. USA wyeksportowały w 2000 roku do UE około 6,1 mln ton ziarna soi wartości 1150 mln USD (około 80% wartości amerykańskiego eksportu działu 12 HS do UE), a w 2011 roku tylko 1,5 mln ton wartości 800 mln USD. W latach 2000-2011 zmniejszył się również import z USA produktów ubocznych przemysłu spożywczego, głównie olejarskiego (dział 23 HS) z 7,2 mln ton do 2,5 mln ton, a ich wartość z ponad 700 mln USD do około 650 mln USD. Ponieważ w analizowanym okresie wolumen unijnego importu nasion oleistych i produktów ubocznych przemysłu spożywczego spoza UE nie uległ istotnym zmianom i kształtował się na poziomie około 18 mln ton nasion oleistych i około 30 mln ton produktów ubocznych przemysłu spożywczego rocznie, przyczyną zmniejszenia eksportu USA do UE była zmiana źródeł zaopatrzenia przez państwa UE. W rezultacie USA utraciły w poprzedniej dekadzie znaczną część wielkiego unijnego rynku nasion oleistych i produktów ubocznych przemysłu spożywczego. Miejsce USA zajęła przede wszystkim Brazylia.

USA straciły również w analizowanym okresie część unijnego rynku tytoniu (dział 24 HS). Import tytoniu surowego spoza obszaru UE utrzymywał się w analizowanym okresie w wysokości ponad 630 tys. ton rocznie. Tymczasem

import z USA zmniejszył się ze 150 tys. ton w 2000 roku do około 75 tys. ton w 2011 roku²⁵.

Ważną pozycją unijnego importu rolno-spożywczego z USA były owoce i orzechy (dział 08 HS). W 2011 roku były pozycją największą (blisko 2 mld USD). Niewątpliwie zaskakuje, że dominowała pozycja taryfowa „pozostałe orzechy”, do której należą migdały, orzechy laskowe i włoskie. Udział tej pozycji w eksporcie owoców i orzechów z USA do UE wynosił w 2000 roku około 60% (blisko 490 mln USD), a w 2011 roku już 80% (ponad 1,6 mld USD).

Ostatnią dużą pozycją eksportu USA do UE były alkohole (wartość ponad 1,9 mld USD w 2011 roku; w 2000 roku około 540 mln USD; wzrost blisko czterokrotny). Największą pozycję stanowiły alkohole mocne, których w 2011 roku wyeksportowano 1,2 mln hektolitrów, czyli blisko 10 razy więcej niż w 2000 roku. Wartość ich eksportu wyniosła w 2000 roku 200 mln USD, a w 2011 roku – 1,4 mld USD). Okazuje się zatem, że nie tylko UE eksportuje alkohole mocne do USA, ale także USA do UE. Mimo to UE osiąga w handlu z USA wysokie dodatnie saldo obrotów alkoholami mocnymi. Rośnie również eksport amerykańskich win do UE (250 tys. hektolitrów w 2011 roku), przede wszystkim do państw niemających rozwiniętego ze względów klimatycznych winiarstwa. Był on jednak w 2011 roku ilościowo blisko dwudziestokrotnie mniejszy niż eksport unijny do USA (4,4 mln hektolitrów w 2011 roku). Przy intensywnym wzajemnym handlu alkoholami UE zachowuje wysokie saldo dodatnie obrotów.

* *

*

Z analizy handlu artykułami rolno-spożywczymi między UE a USA w ostatnich kilkunastu latach wynika, że ma on coraz mniejsze znaczenie dla obu stron. Jest jednak oczywiste, że dla niektórych gałęzi rolnictwa i niektórych branż przemysłu spożywczego rynki USA i UE mają poważne znaczenie. Równocześnie analiza uprawnia do stwierdzenia, że wzajemne obroty rolno-spożywcze mogłyby być znacznie wyższe mimo wyraźnie konkurencyjnego charakteru gospodarek żywnościowych. Z technicznego punktu widzenia nie jest to trudne. Nowe techniki przechowywania łatwo psującej się żywności (w opakowaniach próżniowych, w środowisku gazowym, rozwój chłodnictwa), a także szybki transport z lotniczym włącznie, niewątpliwie powodują, że handel wieloma towarami rolno-spożywczymi na duże odległości jest obecnie znacznie łatwiejszy niż przed

²⁵ Eurostat Database. *International Trade detailed Data. EU Trade since 1988 by HS2-HS4. (DS_016894)*. (Dane UN Comtrade, charakteryzujące eksport produktów działu 24 do UE-27 wydają się niewiarygodne).

kilkudziesięcioma lub nawet kilkunastoma latami. Ważnym, jeśli nie najważniejszym, powodem obecnego stanu jest zatem prowadzona konsekwentnie przez ostatnich kilkadziesiąt lat przez obie strony polityka ochrony gospodarki żywnościowej i rolnictwa, w tym wyrafinowana, a skuteczna ochrona pozataryfowa.

5. Instrumenty chroniące rynki rolno-spożywcze UE i USA

Instrumenty chroniące rynki rolno-spożywcze obu stron można podzielić na środki taryfowe (cła) i pozataryfowe, z których najważniejszymi są normy sanitarne i fitosanitarne (*Sanitary and Fitosanitary Standards – SPS*) oraz (w przypadku UE) przepisy regulujące dopuszczenie odmian genetycznie modyfikowanych do uprawy, a produktów GM lub zawierających surowce GM do spożycia i/lub spasanania.

5.1. Bariery taryfowe – cła importowe

Dość powszechnie uważa się, że amerykańskie i unijne cła na artykuły rolne są niskie i wobec tego nie stanowią poważnego utrudnienia. Nie można jednak tej opinii uznać za w pełni uzasadnioną. Świadczą o tym syntetyczne stawki celne, publikowane przez Światową Organizację Handlu²⁶.

Średnia arytmetyczna unijnych związanych ceł rolnych wynosiła 13,8%, średnia arytmetyczna stosowanych w 2011 roku ceł rolnych – 13,9% (stawki taryfy klauzuli najwyższego uprzywilejowania; *most favoured nations clause – MFN*), a średnia stawka ceł rolnych ważonych wartością handlu w 2010 roku – 9,9%. Natomiast te same wskaźniki dla USA kształtowały się w wysokości 4,9%, 5,0% i 4,5%, co oznacza, że obciążenia celne importowanych przez USA produktów rolnych były przeszło dwa razy niższe.

Z danych tych wynika, że cła USA na produkty rolne są raczej niskie. Opinię tę potwierdzają wykonane przez WTO kalkulacje, odpowiadające na pytanie, jak kształtują się przeciętne cła w poszczególnych grupach towarowych (tabela 4). Okazuje się, że przeważnie wynoszą poniżej 5%. Do wyjątków należą artykuły mleczarskie, cukier i wyroby cukiernicze oraz – co zrozumiałe – napoje i tytoń (import używek jest z reguły przez wszystkie państwa obciążany wysokimi cłami). Okazuje się więc, że większość gałęzi rolnictwa i przemysłu spożywczego USA nie jest chroniona za pomocą wysokich opłat celnych. Natomiast niewątpliwie są chronione niektóre produkty, o czym świadczy istnienie „kominów celnych”.

²⁶ WTO, *Trade Profiles*.

Inaczej jest skonstruowana unijna taryfa celna na produkty rolne. Relatywnie niskimi cłami są obciążane produkty rolnictwa innych stref klimatycznych – kawa i herbata oraz nasiona oleistych, tłuszcze i oleje, a import bawełny jest bezcłowy. Natomiast cła nadal skutecznie chronią wszystkie podstawowe gałęzie rolnictwa unijnego. Ponadto przeważnie jeszcze znacznie wyższe niż w taryfie celnej USA są „kominy celne”. Trudno zatem zgodzić się z poglądem, że unijne cła na produkty rolne są niskie.

Z tabeli 4 wynika, że przynajmniej niektóre cła, nie tylko unijne, ale również stosowane przez USA, są barierami uniemożliwiającymi lub co najmniej poważnie utrudniającymi dostęp do rynku partnera.

W omówionym raporcie końcowym grupy roboczej (rozdz. 2. „Uwagi wprowadzające”) zalecono zniesienie we wzajemnym handlu wszystkich ceł. Niewątpliwie kwestia zniesienia ceł na artykuły rolno-spożywcze nie będzie łatwa do rozwiązania, przede wszystkim ze względu na sytuację rolnictwa UE. Rolnictwo unijne od początku procesu integracji europejskiej było działem gospodarki niewydolnym ekonomicznie. Jego niewydolność niewątpliwie wzrosła po przyjęciu w poprzednim dziesięcioleciu dwunastu nowych członków, a 1 lipca 2013 roku – Chorwacji. Rolnictwo polskie, doskonale funkcjonujące na jednolitym rynku europejskim, jest jednym z niewielu wyjątków. Wspólna Polityka Rolna, której podstawowe zasady zostały ustalone w Traktacie Rzymskim, musi mieć zatem również obecnie charakter polityki protekcyjno-interwencyjnej. Jedną z podstawowych grup instrumentów chroniących rynki wewnętrzne przed konkurencją zagranicy są cła importowe. Wprawdzie UE, podpisując kończące Rundę Urugwajską Porozumienie w sprawie Rolnictwa, zobowiązała się do redukcji ceł, jednakże w warunkach zrównoważonych rynków światowych również cła obniżone dobrze spełniały funkcję ochronną. Natomiast dalsze ich obniżki mogą doprowadzić do utraty kontroli nad importem rolno-spożywczym. Nikt oficjalnie się nie przyzna, ale prawdopodobnie jednym z powodów, iż negocjacje Rundy Dauhańskiej są wciąż jeszcze dalekie od zakończenia, jest niechęć UE do wprowadzenia w życie wynegocjowanego kolejnego Porozumienia w sprawie Rolnictwa. UE byłaby wówczas zobowiązana do obniżenia ceł na wiele grup artykułów rolno-spożywczych poniżej poziomu, który z punktu widzenia rolnictwa unijnego byłby minimalnym dopuszczalnym. Ponieważ w wielostronnych negocjacjach handlowych WTO obowiązuje zasada „dopóki wszystko nie jest uzgodnione, nic nie jest uzgodnione”, można uniemożliwić wejście nowego Porozumienia w życie, blokując rokowania w innych, niezgodzonych jeszcze sprawach.

Tabela 4. Stawki celne (Klauzula Najwyższego Uprzywilejowania – MFN) na produkty rolne i ryby stosowane przez UE i USA

Grupa produktów	Cła MFN stosowane przez							
	Unię Europejską				USA			
	przeciętne w grupie	udział linii bezcelowych (proc.)	najwyższe w grupie („kominy celne”)	udział importu bezcelowego w grupie (proc.)	przeciętne w grupie	udział linii bezcelowych (proc.)	najwyższe w grupie („kominy celne”)	udział importu bezcelowego w grupie (proc.)
Produkty zwierzęce	24,3	20,6	140	8,3	2,4	31,0	26	25,3
Produkty mleczarskie	57,6	0	226	0	19,2	0,3	92	13,7
Owoce, warzywa, rośliny	10,4	22,8	170	12,5	4,8	23,3	132	25,5
Kawa, herbata	6,2	27,1	25	77,1	3,2	53,5	24	75,9
Zboża i produkty zbożowe	20,3	6,3	167	2,3	3,5	20,8	54	32,4
Oleiste, tłuszcze i oleje	6,6	48,2	171	72,7	4,2	27,6	164	38,7
Cukier i wyroby cukiernicze	28,3	0	131	0	16,9	2,9	123	5,1
Napoje i tytoń	21,8	23,0	175	16,8	16,3	27,0	350	52,2
Bawełna	0,0	100,0	0	100,0	4,7	38,3	19	78,3
Inne produkty rolne	4,4	65,9	131	68,0	1,1	62,0	67	65,4
Ryby i przetwory rybne	10,9	12,3	26	6,3	1,0	80,5	35	90,7

Źródło: World Trade Organization, Trade Profiles. European Union (27), United States.

Zawarcie w umowie, ustanawiającej strefę wolnego handlu, postanowienia o zniesieniu wszystkich barier ograniczających import artykułów rolno-spożywczych byłoby sygnałem, że radykalnie zmienia się polityka handlowa UE wobec państw „trzech”, a także polityka ochrony unijnego rolnictwa. Obecnie bowiem w pełni swobodny handel artykułami rolno-spożywczymi bez jakichkolwiek opłat i ograniczeń odbywa się jedynie między państwami członkowskimi. Wprawdzie UE zawarła umowy międzynarodowe (m.in. o współpracy czy stowarzyszeniu), w których znajdowała się część handlowa, a w niej postanowienia o wzajemnych preferencjach celnych. Jednak w handlu rolno-spożywczym preferencje zawsze obejmowały tylko niektóre produkty, przy czym często były dodatkowo ograniczone kontyngentami preferencyjnymi. Ponadto ogólną zasadą było znacznie ostrożniejsze otwieranie rynków artykułów rolno-spożywczych niż artykułów przemysłowych. Świadczy o tym choćby przykład Polski, która w sferze handlu artykułami nierolniczymi uzyskała niemal pełny, odpowiadający kryterium strefy wolnego handlu, dostęp do rynku unijnego w dniu 1 stycznia 2002 roku, a zatem blisko dwa i pół roku przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. Natomiast otwarcie rynków rolno-spożywczych nastąpiło dopiero w dniu członkostwa (1 maja 2004 roku), mimo że wcześniejszy ich bezcełowy import nie zakłóciłby funkcjonowania unijnych rynków rolnych. Potwierdził to rozwój sytuacji w latach 2004-2013. Wzrost polskiego eksportu rolno-spożywczego nie wpłynął negatywnie na równowagę na rynkach UE-27, choć był kilkakrotnie większy niż przewidywano.

O tym, że zasada ostrożnego otwierania unijnych rynków rolno-spożywczych była dotychczas skrupulatnie przestrzegana świadczy m.in. przebieg unijnych rokowań, których celem jest zawarcie z państwami Mercosur (Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj i Wenezuela) Międzyregionalnego Porozumienia o Stowarzyszeniu (*Interregional Association Agreement*); jedną z trzech jego części ma być umowa o strefie wolnego handlu. Rozpoczęto je w 2000 roku, a następnie zawieszono w październiku 2004 roku ze względu na różnice, które ujawniły się podczas negocjowania szczegółów strefy wolnego handlu. Jedną z nich było dążenie UE do utrzymania stosunkowo wysokiej ochrony swych rynków rolnych, podczas gdy państwa Mercosuru żądały jej ograniczenia. W 2010 roku powrócono do rozmów, ale dotychczas (do listopada 2013 roku) ich nie zakończono, między innymi dlatego, że istniejących rozbieżności nie udało się usunąć. Dwa z państw tworzących Mercosur – Argentyna i Brazylia – należą do wielkich światowych eksporterów artykułów rolno-spożywczych, w dodatku produkujących tanio ze względu na warunki klima-

tyczne, ogromne powierzchnie ekstensywnie użytkowanych gruntów rolnych i niskie koszty pracy. Zniesienie ceł na artykuły rolno-spożywcze, importowane z państw Mercosuru, lub ustanowienie ich na bardzo niskim poziomie mogłoby zatem doprowadzić do importu dużych ilości taniej żywności i poważnych zakłóceń na rynkach rolno-spożywczych UE. Efektem byłoby pogorszenie sytuacji ekonomicznej unijnych rolników. Rokowania UE – Mercosur ponownie znalazły się w impasie. Obecnie nie wiadomo kiedy się zakończą, a także, jakie postanowienia będzie zawierać umowa.

Powody, które skłaniały UE do bardzo ostrożnego ograniczania ceł na artykuły rolno-spożywcze w ubiegłej dekadzie, nie tylko istnieją również obecnie, ale jeszcze zyskały na znaczeniu wobec wyraźnej destabilizacji światowych rynków rolnych w ostatnich kilku latach. Dlatego też zawarcie z USA umowy o wolnym handlu, obejmującej również handel rolno-spożywczy, może poważnie zagrozić unijnej gospodarce żywnościowej, w tym przede wszystkim rolnictwu. Zagrożeniem jest potencjał gospodarki żywnościowej USA. Podstawową przyczyną przewag rolnictwa USA nad rolnictwem UE są niższe koszty produkcji rolnej, spowodowane przede wszystkim znacznie efektywniejszą strukturą amerykańskich gospodarstw rolnych. W rezultacie rolnictwo amerykańskie jest obecnie równie efektywne jak pozarolnicze działy gospodarki. Świadczy o tym porównanie wskaźnika udziału rolnictwa w zatrudnieniu ogółem w roku 2009 (1,4%) ze wskaźnikiem udziału rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto (również 1,4%)²⁷. W UE w 2009 roku wskaźnik udziału rolnictwa w tworzeniu PKB wynosił około 1,8%, a w zatrudnieniu – 3,4%²⁸. Ponadto, wprawdzie rolnictwo USA, tak samo jak rolnictwo UE, jest subwencjonowane, ale udział subwencji rolnych w wartości produkcji rolniczej był w ostatnim okresie kilkakrotnie niższy niż w UE (średnia trzyletnia amerykańska w latach 2008-2010 – 9%, a unijna – 22%). Wreszcie wydajność pracującego w rolnictwie USA, mierzona wysokością wypracowanego PKB, jest ponad 3 razy wyższa niż w UE.

Wszystkie przytoczone dane świadczą o zdecydowanej przewadze ekonomicznej rolnictwa USA nad rolnictwem UE. Przewaga ta jest tak duża, że można zastanawiać się, czy nieograniczony dostęp artykułów rolno-spożywczych do unijnego rynku nie będzie zbyt dużym zagrożeniem dla gospodarki żywnościowej UE. Natomiast jest mało prawdopodobne, że po otwarciu rynku USA rolnictwo amerykańskie będzie miało większe kłopoty z konkurencją unijną.

²⁷ *Agricultural Policy Monitoring...*, op. cit., s. 203.

²⁸ *Ibidem*, s. 109.

Z uwag powyższych wynika, że UE może mieć poważne trudności z wykonaniem zalecenia Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla, postulującej możliwie jak najszybsze zniesienie ceł (poza cłami na najwrażliwsze produkty). Jednakże zalecenie w tej sprawie, jak w wielu innych, jest nieostre i niewątpliwie każda ze stron będzie je interpretować w sposób zapewniający wygodną wyjściową pozycję negocjacyjną. Efektem będzie zapewne, jak to często bywa w rokowaniach, przyjęcie zasady „najmniejszego wspólnego mianownika”. Może to być nawet odrzucenie zalecenia Wysokiej Grupy i jedynie symboliczne obniżki ceł na niektóre artykuły rolno-spożywcze, o niewielkim znaczeniu. Jeśli jednak w rokowaniach w sprawie ceł na artykuły rolno-spożywcze zostaną przyjęte zalecenia Grupy Roboczej, to każda ze stron może inaczej rozumieć takie sformułowania jak „większość ceł”, „jak najszybciej” i „towary najwrażliwsze”, nie wspominając już o tym, że termin zniesienia ceł na towary najwrażliwsze pozostawiono negocjatorom lub (raczej) ich mocodawcom. Ponadto należy uzgodnić, czy niektóre cła (chodzi o produkty, na które cła zostaną utrzymane po dniu wejścia umowy w życie), będą zniesione jednorazowo, czy też „w kilku krokach”, zgodnie z przyjętym harmonogramem. Oba rozwiązania są możliwe. Przypomnijmy, że z Polską (a także z innymi państwami stowarzyszonymi) kilkakrotnie uruchamiano po zawarciu umowy stowarzyszenia negocjacje *ad hoc*, których celem było ustalenie kolejnych obniżek ceł rolnych. Również w Porozumieniu w sprawie Rolnictwa Rundy Urugwajskiej przyjęto, że redukcja ceł rolnych będzie następowała stopniowo i dopiero po sześciu (kraje rozwinięte) albo dziesięciu (kraje rozwijające się) latach zostanie osiągnięty poziom docelowy.

Reasumując: zniesienie ceł na wszystkie artykuły rolno-spożywcze będzie trudnym problemem negocjacyjnym dla UE, gdyż wówczas utracą ważny środek ochrony unijnego rolnictwa. Nie jest zatem wykluczone, że UE wstawi niektóre z nich na listę „towarów najwrażliwszych”, na które cła zostaną utrzymane jeszcze przez wiele lat, a ewentualne ułatwienia dostępu będą polegały na bezcłowych kontyngentach preferencyjnych lub kontyngentach o cłach obniżonych. Nieograniczony bezcłowy import z USA może bowiem zagrozić niektórym podstawowym gałęziom rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego (przede wszystkim uprawie buraka cukrowego i przemysłowi cukrowniczemu).

Natomiast USA nie powinny mieć większych trudności na swoich rynkach rolno-spożywczych po zniesieniu ceł na importowane z Unii Europejskiej artykuły rolno-spożywcze.

5.2. Bariery pozataryfowe – normy sanitarne i fitosanitarne²⁹

W handlu międzynarodowym obowiązują przepisy, które powinny zapewnić, że importowane surowce rolnicze i żywność nie będą zagrażały życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt i roślin. Wiele przepisów z tego zakresu opracowały organizacje międzynarodowe systemu ONZ-owskiego³⁰, przy czynnym udziale państw członkowskich, które z reguły decydowały o ostatecznej redakcji. Następnie wprowadzono je do krajowych systemów prawnych, choć wiele z nich obowiązuje bezpośrednio. Przestrzeganie niektórych przepisów, opracowanych pod auspicjami organizacji międzynarodowych, jest obowiązkiem państw będących ich członkami. Należą do nich m.in. Porozumienia³¹ wynegocjowane podczas wielostronnych negocjacji handlowych GATT (większość funkcji GATT przejęła utworzona w 1995 roku Światowa Organizacja Handlu – WTO). Ich przestrzeganie jest kontrolowane m.in. za pomocą procedury skargi. Każde państwo, które jest członkiem Światowej Organizacji Handlu, ma prawo wnieść skargę na inne państwo członkowskie, które zdaniem skarżącego nie przestrzega obowiązującego porozumienia. Przeważnie naruszanie polega na wydaniu przepisów krajowych niezgodnych z porozumieniem i postępowaniu zgodnie z przepisami krajowymi lub też na postępowaniu niezgodnie z porozumieniem bez krajowej podstawy prawnej. Skarga jest rozpatrywana przez tzw. panel, a następnie, w przypadku odwołania jednej ze stron, przez Ciało Odwoławcze (*Appellation Body*). Postępowanie trwa często długo, niekiedy kilka lat. Wydane orzeczenie musi być wykonane przez strony. Niekiedy państwo, które przegrało, nie wykonuje orzeczenia. Wówczas strona, która wygrała, ma prawo wprowadzić wymiennie w orzeczeniu panelu środki retorsyjne. Często są to dodatkowe cła.

Jednolite, powszechnie stosowane normy i przepisy międzynarodowe niewątpliwie ułatwiają handel żywnością, a także postępowanie w niektórych innych, ważnych przypadkach. Między innymi Światowa Organizacja Zdrowia

²⁹ W punkcie tym i w następnym wykorzystano za zgodą Autorki informacje znajdujące się w niepublikowanym tekście E. Kaliszuk.

³⁰ Najważniejsze z nich to Organizacja do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO – *Food and Agriculture Organization*), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO – *World Health Organization*), Światowa Organizacja Handlu (WTO – *World Trade Organization*) i Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (WOAH – *World Organization of Animal Health*), używająca również dawnej nazwy Międzynarodowy Urząd do spraw Epizootii (OIE – *Office International Epizootie*). Ważną rolę spełnia również Komisja Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius Commission*), która jest wspólną instytucją WHO i FAO.

³¹ Najważniejszym jest Porozumienie w sprawie Stosowania Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych, wynegocjowane podczas Rundy Urugwajskiej GATT i stanowiące jeden z załączników do Aktu Końcowego rundy. Polskie oficjalne tłumaczenie: Dz. U. z 1996 r., Nr 9, poz. 54.

Zwierząt ustaliła warunki, w których można zakazać importu żywych zwierząt i produktów z nich otrzymywanych z państwa (lub jego części), na którego obszarze stwierdzono wystąpienie określonej zakaźnej choroby zwierzęcej, a także określiła, jak długi może być okres kwarantanny, upoważniająca do utrzymania zakazu importu po likwidacji ogniska choroby.

Przyjęcie norm i przepisów wypracowanych przez organizacje systemu ONZ nie oznacza, że handel międzynarodowy surowcami rolnymi i żywnością odbywa się bez zakłóceń. Przede wszystkim wiele przepisów organizacji międzynarodowych z konieczności jest sformułowanych ogólnie i wobec tego mogą być różnie interpretowane. Ponadto nie regulują, bo nie jest to możliwe, wielu kwestii szczegółowych. Stąd też, poza przepisami mającymi charakter międzynarodowy, w każdym państwie istnieją przepisy krajowe, ustanawiające warunki, które muszą być spełnione we wszystkich fazach produkcji, przetwórstwa, transportu, przechowywania i dystrybucji surowców rolnych i żywności, począwszy od rolnika aż do sprzedaży konsumentowi. Przepisy UE i USA są niezwykle drobiazgowe i tworzą system prawa żywnościowego, które obowiązuje zarówno producentów krajowych, jak i zagranicznych, eksportujących na rynek unijny lub amerykański. Jest oczywiste, że opracowywane niezależnie od siebie dwa systemy prawa żywnościowego muszą się różnić. Dlatego też niezakłócony handel surowcami i żywnością jest możliwy tylko wówczas, gdy strony uznają, że mimo częstych odmiennych szczegółowych wymagań technicznych i procedur, oba systemy są w zasadzie ekwiwalentne (równorzędne), gdyż w wyniku stosowania każdego z nich na rynku znajduje się jedynie żywność bezpieczna, niezagrożająca życiu i zdrowiu ludzi.

Ogólne zasady, regulujące wprowadzanie i stosowanie norm sanitarnych i fitosanitarnych w handlu międzynarodowym, zostały sformułowane w zawartym w 1995 roku Porozumieniu w sprawie stosowania Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych, które jest jednym z załączników do Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT. Państwa członkowskie WTO są zobowiązane do przestrzegania jego postanowień. Jednakże, jak się okazuje, porozumienie *de facto* pozostawia państwom członkowskim niemal pełną swobodę stawiania barier sanitarnych i fitosanitarnych w imporcie. Wprawdzie, zgodnie z art. 3, ust. 1 „członkowie będą opierali swe środki sanitarne lub fitosanitarne na międzynarodowych normach, wytycznych lub zaleceniach”. Równocześnie jednak, powołując się na postanowienia art. 3, ust. 3 i art. 5, członkowie mogą ustanawiać normy

krajowe ostrzejsze niż międzynarodowe³². Jednakże wówczas każdy członek WTO może złożyć skargę w WTO, argumentując, iż konieczność wprowadzenia ostrzejszej normy krajowej nie została dobrze uzasadniona wynikami badań naukowych oraz analizą oceny ryzyka. Zwrócić jednak należy uwagę, że wyniki badań naukowych w takich sprawach jak wpływ żywności na zdrowie i życie ludzi, zwierząt lub roślin nie zawsze są jednoznaczne. Opierając się na nich, bardzo trudne lub wręcz niemożliwe jest wykonanie w pełni wiarygodnej oceny ryzyka. Wreszcie są również sytuacje, gdy nie ma mocnych dowodów, iż istnieją zagrożenia, ale opinia publiczna uważa, że są i domaga się wprowadzenia ograniczeń. W takich warunkach praca panelu WTO rozpatrującego skargę trwa nieraz kilka lat i kończy się orzeczeniem zgodnym z literą Porozumienia, ale niekiedy budzącym wątpliwości, czy nie dozna uszczerbku ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin.

Normy sanitarne i fitosanitarne są niezwykle rozległą dziedziną³³. Większość norm to szczegółowe przepisy o charakterze technicznym, m.in. (1) zakazujące stosowania niektórych dodatków, konserwantów, barwników i innych środków lub też ustanawiające maksymalne dopuszczalne ich wartości w surowcach rolniczych i produktach końcowych, (2) regulujące szczegółowo procesy

³² Art. 3.1. „W celu możliwie jak najszerzego zharmonizowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, Członkowie będą opierali swe środki sanitarne i fitosanitarne na międzynarodowych normach, wytycznych lub zaleceniach, jeżeli takie istnieją...”. Art. 5.1. „Członkowie zapewnią, by ich środki sanitarne lub fitosanitarne były oparte na ocenie ryzyka dla życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin stosowanej do okoliczności przy uwzględnieniu technik oceny ryzyka opracowanych przez odpowiednia organizacje międzynarodowe”. Art. 5.5. „W celu zapewnienia spójności w stosowaniu koncepcji odpowiedniego poziomu ochrony sanitarnej lub fitosanitarnej przeciwko ryzykom dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo życia lub zdrowia roślin lub zwierząt, każdy Członek będzie unikał arbitralnych lub nieuzasadnionych zróżnicowań poziomów ochrony, jakie uznaje on za właściwe w różnych sytuacjach, jeżeli rezultatem takiego zróżnicowania byłaby dyskryminacja lub ukryte ograniczenia w handlu międzynarodowym...”.

³³ Częścią bazy danych TRAINS, zarządzaną przez UNCTAD (baza wchodzi w skład bazy danych WITS – *World Integrated Trade Solution* – którą zarządza Bank Światowy) jest statystyka barier pozataryfowych (ang. *Non-Tariff Measures* – NTM). Bariery pozataryfowe w postaci środków sanitarnych i fitosanitarnych zostały podzielone na osiem grup: (1) Zakazy lub ograniczenia importu produktów lub substancji uzasadnione względami SPS, (2) Maksymalne wartości pozostałości i ograniczone stosowanie niektórych substancji, (3) Wymagania regulujące etykietowanie, oznakowanie i opakowanie, (4) Wymagania o charakterze higienicznym, (5) Zabiegi mające na celu niedopuszczenie do importu chorych zwierząt i roślin oraz likwidację organizmów powodujących choroby końcowych produktów (np. procedury poźniwne), (6) Inne wymagania odnoszące się do procesu produkcyjnego lub poprodukcyjnego, (7) Przepisy regulujące żywność lub pasze modyfikowane genetycznie (GMO) lub wyprodukowaną z użyciem organizmów genetycznie modyfikowanych, (8) Ocena zgodności.

produkcji, dystrybucji i przechowywania oraz (3) ustanawiające warunki, które państwa eksportujące muszą spełnić, aby uzyskać dostęp do rynku. Wprawdzie Komisja Europejska publikuje informacje o dostępie do ważnych dla unijnych eksporterów rynków³⁴, w tym również o barierach sanitarnych i fitosanitarnych, ale są to informacje niekompletne.

Tabela 5. Zestawienie niektórych barier pozataryfowych w handlu rolno-spożywczym między Unią Europejską a USA

Bariera	Uwagi
Barier w eksporcie UE do USA	
1. Zakaz importu żywych przeżuwaczy (bydła, owiec i kóz) i produktów z nich otrzymywanych (najważniejszymi wyjątkami są mleko i artykuły mleczarskie) ze wszystkich państw Europy, w tym z UE, spowodowany epidemią gąbczastej encefalopatii bydła	Bariera wprowadzona w 1997 roku ³⁵ i istniejąca do chwili obecnej, mimo że w większości państw Europy nie ma zagrożenia gąbczastą encefalopatią bydła
2. Przewlekły tryb rozpatrywania dokumentów obowiązujących w przywozie warzyw i owoców	Bariera polegająca na przewlekłych procedurach rozpatrywania dokumentów eksporterów (<i>Pest Risk Analyses</i>) jabłek, gruszek i papryki o wydłużonych strąkach
3. Trudności uzyskania certyfikatu A uprawniającego do eksportu do USA mleka i napojów mlecznych	Bariera polegająca na konieczności spełnienia przepisów aktualnego <i>Pasteurised Milk Ordinance</i> ³⁶ regulującego szczegółowo wymagania techniczne i sanitarne produkcji, transportu i przetwórstwa mleka od rolnika do sprzedaży konsumentowi
4. Zakaz importu małż hodowanych w wodzie niebadanej na obecność bakterii kałowych (<i>E. coli</i>)	Bariera ³⁷ wprowadzona w 2008 roku i istniejąca do chwili obecnej, mimo ekwiwalentnej metody unijnej badania przydatności małż do spożycia

³⁴ *Market Access Database*, European Commission, Directorate – General for Trade.

³⁵ Federal Register (63 FR 406 – 408. Docket No 97 – 127 – 1).

³⁶ *Grade „A” Pasteurised Milk Ordinance. Revised 2011*, U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Food and Drug Administration, February 2012.

³⁷ European Commission. *Market Access Database: SPS: Sanitary and Phytosanitary Issues. Sanitary measures applied by USA for import of live bivalve mollusks.*

Cd. Tab. 5. Zestawienie niektórych barier pozataryfowych...

Bariera	Uwagi
Barier w eksporcie USA do UE	
1. Zakaz importu zwierząt, których wzrost pobudzano hormonami wzrostu, mięsa uzyskanego z ich uboju i przetworów mięsnych wyprodukowanych z mięsa zwierząt stymulowanych hormonami wzrostu	Bariera wprowadzona w 1989 roku ³⁸ , będąca wynikiem zakazu stosowania na obszarze UE hormonów wzrostu w chowie zwierząt i w konsekwencji zakazu importu zwierząt, których wzrost był pobudzany hormonami wzrostu, mięsa tych zwierząt oraz przetworów mięsnych wyprodukowanych z mięsa zwierząt, których wzrost był pobudzany hormonami wzrostu
2. Zakaz importu zwierząt, w których chowie stosowano hydrochlorek raktopaminy, mięsa uzyskanego z ich uboju i przetworów mięsnych wyprodukowanych z mięsa zwierząt stymulowanych hormonami wzrostu tych zwierząt	Bariera wprowadzona w 1996 roku ³⁹ , będąca wynikiem zakazu stosowania na obszarze UE hydrochloru raktopaminy w chowie zwierząt i w konsekwencji zakazu importu zwierząt, w których chowie stosowano raktopaminę, a także mięsa tych zwierząt i przetworów mięsnych wyprodukowanych z mięsa zwierząt, w chowie których stosowano raktopaminę
3. Zakaz importu mięsa drobiu odkażanego substancjami chemicznymi (dwutlenkiem chloru, zakwaszonym chlorynem sodu, fosforanem trój-sodu i nadtlenkami kwasów)	Bariera wprowadzona w 1997 roku, z uzasadnieniem, że normy sanitarne mięsa drobiowego powinny być zapewnione za pomocą odpowiednich warunków higienicznych, a nie środków chemicznych
4. Zakaz importu artykułów mleczarskich wyprodukowanych z mleka zawierającego więcej niż 400 tys. komórek somatycznych w 1 ml	Bariera wprowadzona w 2004 roku ⁴⁰ , będąca wynikiem wprowadzenia przez UE norm jakościowych mleka spożywczego
5. Zakaz importu wieprzowiny i wołowiny odkażanej kwasem mlekowym	Bariera wprowadzona w 2004 roku przepisem ⁴¹ , że do usuwania z produktów pochodzenia zwierzęcego powierzchniowych zanieczyszczeń może być używana jedynie woda czysta lub pitna. W 2013 roku ⁴² dopuszczono odkażanie kwasem mlekowym tusz, półtuszy i ćwierćtuszy wołowych. Utrzymano zakaz odkażania kwasem mlekowym mięsa drobnego i elementów

Źródło: różne źródła unijne i amerykańskie, wymienione w przypisach 35-42, a także informacje znajdujące się w niepublikowanym tekście E. Kaliszuk.

³⁸ Council Directive of 7 March 1988 prohibiting the use in livestock farming of certain substances having a hormonal action (88/146/EEC), OJ EC L 70, 16.3.88.

³⁹ Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym i uchylająca Dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz. Urz. WE L 125 z 23.5.1996. Polskie wydanie specjalne Rozdz. 03, Tom 19.

⁴⁰ Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego. Załącznik II. Wymogi dotyczące poszczególnych produktów pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139 z 29.04.2004, Polskie wydanie specjalne, Rozdz. 03, tom 45.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 101/2013 z dnia 4 lutego 2013 r. dotyczące stosowania kwasu mlekowego do zmniejszania powierzchniowego zanieczyszczenia mikrobiologicznego tusz wołowych, Dz. Urz. UE L 34 z 5.2.2013.

Nie jest celem tego tekstu prezentacja katalogu barier sanitarnych i fitosanitarnych zastosowanych przez UE i USA. Po przeanalizowaniu ograniczeń i zakazów wymienionych w tabeli 5 oraz dodatkowo przebiegu czterech głośnych sporów UE z USA (ramki 1 i 2) dokonano próby sformułowania odpowiedzi na pytanie, czy ujednocnianie przepisów sanitarnych i fitosanitarnych będzie procesem, który będzie przebiegał szybko i bez kontrowersji, czy też będzie jednym z trudnych procesów tworzenia strefy wolnego handlu UE – USA.

Ramka 1

USA

Dwa przypadki ograniczenia importu rolno-spożywczego z UE

(1). W roku 1997 USA wprowadziła zakaz importu z wszystkich państw Europy żywych zwierząt przeżuujących (bydło, owce, kozy) i niemal wszystkich produktów z nich otrzymywanych (najważniejszymi wyjątkami są mleko i artykuły mleczarskie). Początkowo zakaz był w pełni uzasadniony epidemią gąbczastej encefalopatii bydła (BSE) w Europie, ale po jej opanowaniu przepisy USA stały się bardziej restrykcyjne niż standardy międzynarodowe opracowane przez OIE. Departament Rolnictwa USA długo nie podejmował prac nad ich zmianą i propozycję w tej sprawie przedstawił dopiero w marcu 2012 roku⁴³. Jej istota polega na przyjęciu przez USA standardu OIE. Jedną z jego podstaw jest podział państw na trzy grupy według stopnia ryzyka wystąpienia BSE (klasyfikowano państwa różnych części świata). W grupie państw o niewielkim ryzyku (*negligible risk*) znalazły się następujące państwa europejskie: Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja, a w grupie o ryzyku kontrolowanym (*controlled risk*) Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Lichtenstein, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo. Poza tymi grupami pozostały Bułgaria i Rumunia. Przyjęcie przez USA standardu OIE oznaczałoby konieczność zniesienia wprowadzonego w 1997 roku zakazu importu żywego bydła oraz produktów bydlęcych z wszystkich wymienionych państw poza Bułgarią i Rumunią, natomiast możliwość utrzymania zakazu importu żywych owiec i kóz oraz większości produktów z nich otrzymywanych. Niestety, choć od ogłoszenia propozycji minęło półtora roku, USA nie wprowadziły jej w życie. Wprawdzie spodziewano się, że zakaz zostanie zniesiony „z okazji” rozpoczęcia rokowań TTIP, ale przypuszczenia okazały się złudne. Zakaz w niezmienionej formie obowiązuje nadal.

⁴³ *Bovine Spongiform Encephalopathy: Importation of bovines and bovine Products; Proposed Rule*, Federal Register vol. 77, No 52, March 16, 2012, Department of Agriculture, Animal and Plant Health Inspection Service 9 CFR Parts 92, 93 et al.

(2). W 2008 roku został wprowadzony zakaz importu mięczaków z UE. Przyczyną jest wprowadzenie przez USA obowiązku analiz wody, w której hodowane są mięczaki, na obecność bakterii kałowych (*E. coli*). Celem badań jest stwierdzenie, czy hodowla prowadzona jest we właściwych warunkach higienicznych, w tym przede wszystkim, czy woda nie jest skażona i czy wobec tego mięczaki nadają się do spożycia. W UE przydatność mięczaków do spożycia stwierdza się, badając ich mięso na obecność *E. coli*. Ponieważ, zdaniem UE, za pomocą obu metod można ocenić zarówno warunki higieniczne hodowli, jak i przydatność mięczaków do spożycia, metoda unijna powinna być uznana za ekwiwalentną. Kwestia ta jest od kilku lat przedmiotem rozmów, ale Amerykanie dotychczas nie uznali, że metodą unijną uzyskuje się taki sam efekt końcowy⁴⁴. Tymczasem ekwiwalentność jest znacznie łatwiejszym i szybszym sposobem harmonizacji przepisów sanitarnych i fitosanitarnych niż opracowanie przez UE i USA wspólnych norm⁴⁵.

* *

*

Ramka 2

Unia Europejska

Dwa przypadki ograniczenia importu rolno-spożywczego z USA

(1). W latach osiemdziesiątych Rada UE wydała serię Dyrektyw (pierwszą w 1981 roku), na podstawie których państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia do prawa krajowego zakazów stosowania w chowie zwierząt hormonów wzrostu⁴⁶. Zakaz obejmował sześć hormonów, trzy naturalne (estradiol, testosteron i progesteron) i trzy syntetyczne (zeranol, octan trenbolonu i octan melengestrolu). Ich stosowanie było dozwolone jedynie w celach leczniczych pod ścisłą kontrolą weterynaryjną oraz przy niektórych zabiegach zootechnicznych (m.in. wywoływanie rui). Równocześnie był zakazany import zwierząt, których wzrost pobudzano za pomocą hormonów, mięsa tych zwierząt oraz przetworów mięsnych wyprodukowanych z mięsa zwierząt, których wzrost pobudzano za pomocą hormonów. Zakazane przez UE hormony są od dawna stosowane w chowie bydła nie tylko w USA, ale także w wielu innych państwach (m.in. w Australii, Japonii, Kanadzie, Meksyku, Nowej Zelandii i Republice Połu-

⁴⁴ Na niepełną ekwiwalentność cytowanych metod zwracają uwagę L. Murray i R. Lee w artykule: *Overview of legislative principles and measures*. Artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.who.int/water_sanitation_health/overview_legislative_principles.pdf.

⁴⁵ M.in. znaczenie ekwiwalentności podkreślał na zorganizowanej przez Ambasadę Brytyjską konferencji „Transatlantic Trade and Investment – a GREAT Opportunity” (Warszawa, 17 lipca 2013 roku) H.K. Clarke, Senior Cabinet Minister & Prime Minister’s Trade Representative.

⁴⁶ Obszerne omówienie problemu w: R. Johnson, C.E. Hanrahan, *The U.S. – UE Beef Hormone Dispute*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40449/pdf>.

dniowej Afryki), gdyż uważa się na podstawie wieloletnich badań, że spożycie mięsa zwierząt, których wzrost jest nimi stymulowany, nie zagraża zdrowiu ludzi. Zakaz importu wszedł w życie 1 stycznia 1989 roku. Wówczas USA wprowadziła cła w wysokości 100% *ad valorem* na różne produkty importowane z UE. Ich maksymalna wysokość wynosiła około 93 mln USD rocznie. Cła obowiązywały do maja 1996 roku, gdy USA wystąpiły do WTO z wnioskiem o zwołanie panelu (do skargi dołączyły się Australia, Kanada i Nowa Zelandia), stwierdzając, że UE, wprowadzając zakaz importu, naruszyła Porozumienie w sprawie Stosowania Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych. W pierwszej instancji orzeczono, że zakaz jest niezgodny z Porozumieniem, gdyż nie jest oparty na podstawach naukowych (czyli na należytej ocenie ryzyka) albo na standardach międzynarodowych. W drugiej instancji zatwierdzono orzeczenie pierwszej, stwierdzając, że UE nie udowodniła za pomocą wyników badań naukowych, że mięso zwierząt, których opas stymulowano hormonami, jest rakotwórcze i dlatego niebezpieczne dla konsumentów. Natomiast równocześnie potwierdzono, że państwa mogą wprowadzać ostrzejsze standardy, jeśli można je uzasadnić wynikami badań naukowych, oraz stwierdzono, że zakaz nie stanowił ukrytej bariery, utrudniającej handel międzynarodowy.

Orzeczenie panelu nie zakończyło sprawy, gdyż UE nie dostosowała się do niego i utrzymała wprowadzone zakazy. W 1999 roku USA otrzymały zgodę na wprowadzenie ceł odwetowych w wysokości 116 mln USD (a Kanada w wysokości 11,3 mln dolarów kanadyjskich). W następnych latach trwały różne działania stron, przy czym UE prezentowała wyniki kolejnych badań, które miały usprawiedliwiać zakazy, natomiast USA stwierdzały, że ich wyniki nie potwierdzają, iż mięso zwierząt pobudzanych hormonami wzrostu jest niebezpieczne dla konsumentów. Orzeczenie kolejnego panelu, wydane w 2008 roku, upoważniało USA i Kanadę do kontynuowania ceł odwetowych. Równocześnie jednak uznano, że unijny zakaz importu jest zgodny z przepisami WTO. Przyznano zatem UE więcej swobody w formułowaniu przepisów regulujących kwestię żywności bezpiecznej. W maju 2009 nastąpiło zakończenie wieloletniego sporu, przy czym ostateczny sposób jego załatwienia jest zaskakujący. Istotą zawartego wówczas porozumienia było ograniczenie, a następnie zniesienie ceł odwetowych przez USA i Kanadę w zamian za ustanowienie przez UE bezcłowego kontyngentu importowego mięsa wołowego wysokiej jakości, pochodzącego ze zwierząt, które nie otrzymywały hormonów wzrostu. Obecnie wynosi on około 48 tys. ton rocznie. Natomiast UE utrzymała zakaz importu zwierząt, których wzrost pobudzano za pomocą hormonów oraz produktów z nich otrzymywanych (mięso i przetwory mięsne).

(2). W 1996 roku UE wprowadziła zakaz stosowania w chowie zwierząt, przede wszystkim bydła i trzody chlewnej, hydrochlorku raktopaminy. Przyczynami zakazu były opinie, że raktopamina może zagrażać zdrowiu i życiu ludzi oraz obowiązująca w UE zasada, że lekarstwa weterynaryjne mogą być stosowane jedynie dla celów leczniczych. Konsekwencją zakazu stosowania jest zakaz importu bydła i trzody chlewnej, żywionych paszami, do których jest dodawany hydrochlorek raktopaminy,

a także mięsa zwierząt opasanych tymi paszami. Tymczasem w USA i w 25 innych państwach, m.in. w Australii, Brazylii, Kanadzie i Nowej Zelandii, dopuszczone i powszechnie stosowane jest dodawanie raktopaminy do paszy. Substancja ta przyspiesza wzrost zwierząt, poprawia efektywność spasanania, a ponadto mięso, zarówno wieprzowina, jak i wołowina, zawiera mniej tłuszczu.

Istota sporu jest więc identyczna jak w przypadku hormonów wzrostu. Ustaleniem najwyższego dopuszczalnego poziomu (NDP; ang. *Maximum Residue Level*) hydrochlorku raktopaminy w mięsie zajęła się w 2007 roku *Codex Alimentarius Commission* (Komisja Kodeksu Żywnościowego – KKŻ). W 2012 roku zostały przyjęte w tajnym głosowaniu państw członkowskich (69 głosów za, 67 przeciw)⁴⁷ NDP hydrochlorku raktopaminy w mięśniach, tłuszczu, wątrobie i nerkach bydła oraz świń. Wyniki głosowania świadczą, że przyjęte standardy mają wielu przeciwników, argumentujących, że jeszcze nie wszystkie kwestie wpływu raktopaminy na zdrowie zostały wyjaśnione i wobec tego przyjęcie norm było przedwczesne. Ponadto w pracach *Codex Alimentarius* powszechny jest zwyczaj przyjmowania standardów na drodze *consensusu*. Prace trwają więc tak długo, aż wszystkie państwa uznają, że standard został ustalony na właściwym poziomie. W przypadku raktopaminy zasada ta została złamana, gdyż blisko połowa głosujących państw nie zgadzała się na przyjęcie standardu. USA były jednym z tych państw, które usilnie dążyły do przyjęcia NDP hydrochlorku raktopaminy, natomiast UE liderowała grupie państw zdecydowanie przeciwnych ich przyjęciu. Sprawa stosowania hydrochlorku raktopaminy w chowie bydła i trzody chlewnej jest więc kolejnym przykładem, jak odmienna jest polityka USA i UE w sprawach sanitarnych.

Z czterech omówionych sporów szczególnie interesującą z dwóch powodów jest sprawa zakazu przez UE importu żywych zwierząt, których wzrost pobudzano za pomocą hormonów, mięsa tych zwierząt i produktów z mięsa zwierząt pobudzanych hormonami. Pierwszym są potencjalne skutki orzeczenia panelu WTO, drugim – ostateczny sposób rozwiązania sporu. Powodem wprowadzenia zakazu stosowania preparatów hormonalnych w chowie zwierząt na obszarze UE, a następnie zakazu importu były niepokojące opinie publiczną doniesienia. Z niektórych badań wynikało bowiem m.in. że może istnieć związek między spożyciem mięsa, w którym znajdują pozostałości hormonów, a objawami zbyt wczesnego dojrzewania dzieci, a z innych, że hormony mogą być rakotwórcze. UE pod naciskiem opinii publicznej zdecydowała się na wprowadzenie zakazu stosowania hormonów, a następnie importu zwierząt, w których chowie stosowano hormony, mięsa tych zwierząt i przetworów mięsnych, do produkcji których

⁴⁷ Joint FAO/WHO Food Standards Programme Codex Alimentarius Commission. Thirty-fifth Session FAO Headquarters, Roma, Italy. Report.

używano mięsa zwierząt, w których chowie stosowano hormony, powołując się na zasadę przezorności (*precautionary principle*), zezwalającą na wprowadzanie środków zapobiegawczych również wówczas, gdy badania sugerujące możliwość zagrożenia życia i/lub zdrowia mają charakter wstępny i nie zostały zakończone – m.in. nie wykonano prawidłowej analizy ryzyka (*risk analysis*). Okazało się więc, że orzeczenie, które formalnie miało odpowiedzieć tylko, czy postępowanie UE było zgodne z przepisami WTO, w rzeczywistości rozstrzygało również, czy państwo ma prawo podejmować zdecydowane decyzje chroniące swych obywateli, jeśli zachodzi podejrzenie (ale nie ma pewności), że importowana żywność może być szkodliwa dla zdrowia ludzi.

Równie interesujące jest rozwiązanie sporu. UE utrzymała zakaz importu, a zatem obroniła prowadzoną politykę ochrony konsumentów, natomiast skompensowała eksporterom amerykańskim i kanadyjskim utratę rynku, wprowadzając bezcłowy kontyngent mięsa wołowego pochodzącego ze zwierząt, które nie otrzymywały hormonów wzrostu.

Zakaz importu żywych zwierząt, których wzrost był stymulowany hormonami wzrostu i mięsa pochodzącego z ich uboju (a także stosowanie hydrochlorku raktopaminy) są przykładami, świadczącymi, że w niektórych ważnych nie tylko dla rolnictwa sprawach postępowanie USA i UE jest odmienne. Wynika z nich bowiem, że UE znacznie poważniej niż USA reaguje na wszystkie sygnały, świadczące, że jakaś metoda produkcji rolnej (w omawianym przypadku stosowanie w opasie zwierząt hormonów wzrostu) może zagrażać życiu i zdrowiu ludzi, a w razie wątpliwości interweniuje szybko i zdecydowanie. Oczywiście nie oznacza to, że w USA wpływ żywności na ludzkie życie i zdrowie jest lekceważony. Urząd Żywności i Leków (*Food and Drug Administration – FDA*), zajmujący się tą kwestią, ma opinię instytucji bardzo sprawnej i doskonale wykonującej swoje obowiązki, choć niegdyś dopuściła do stosowania talidomidu, który powodował ciężkie uszkodzenia płodu⁴⁸. Niemniej jednak z przytoczonych przykładów (a także z omówionych w kolejnym podrozdziale) wynika, że w różnych sprawach szczegółowych FDA podejmuje decyzje, które są kwestionowane przez instytucje unijne, oceniające wpływ żywności na zdrowie i życie ludzi. Nie dziwi więc, że Grupa Robocza Wysokiego Szczebla zaleciła utworzenie specjalnego forum, na którym byłyby dyskutowane i uzgadniane kwestie norm sanitarnych i fitosanitarnych. Obecnie nie wiadomo, jak strony zamierzają je rozwiązywać. Wprawdzie UE zdecydowała się na przedstawienie swojego wyjściowego stano-

⁴⁸ Talidomid został zarejestrowany w drugiej połowie lat pięćdziesiątych w ponad 50 krajach.

wiska negocjacyjnego⁴⁹ w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych, które jest jednak tak ogólnikowe, że niewiele z niego wynika. W zakończeniu tego krótkiego, dwustronicowego dokumentu stwierdzono, że w negocjowanym rozdziale, regulującym sprawy sanitarne i fitosanitarne powinny być postanowienia, których efektem powinno być przede wszystkim: (1) minimalizowanie negatywnego wpływu środków sanitarnych i fitosanitarnych na handel za pomocą ścisłej i opartej na wzajemnym zaufaniu współpracy technicznej i regulacyjnej, (2) uwzględnienie słusznego celu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin przy równoczesnej eliminacji istniejących zbyt licznych ograniczeń w handlu i niedopuszczaniu do wprowadzania nowych, (3) osiągnięcie większej przejrzystości dzięki konsekwentnemu przyjmowaniu i stosowaniu niedyskryminujących przepisów sanitarnych i fitosanitarnych. Trudno nie zgodzić się z tymi postulatami. Trudno je będzie jednak zrealizować, zwłaszcza jeśli się uwzględni, jak liczne i długotrwałe były i są spory między UE a USA w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych.

5.3. Bariery pozataryfowe – bariera GMO

5.3.1. Uwagi wstępne

Inżynieria genetyczna (IG) powstała w latach siedemdziesiątych XX wieku. Wykorzystując jej osiągnięcia prace w dziedzinie hodowli roślin, prowadzone przede wszystkim w UE i USA, doprowadziły w latach dziewięćdziesiątych do powstania nowych odmian (początkowo kukurydzy i rzepaku, a później innych roślin uprawnych; por. tabela 6), charakteryzujących się pewnymi korzystnymi cechami. Władze USA i UE stanęły zatem wobec problemu, czy dotychczasowe przepisy i procedury regulujące rejestrację nowych odmian roślin, a także dopuszczające żywność i pasze do obrotu mogą być stosowane przy rejestracji odmian GM i dopuszczaniu do obrotu żywności i pasz zawierających surowce genetycznie zmodyfikowane lub wyprodukowanych z surowców zmodyfikowanych (ziaren, nasion i innych części roślin GM). Źródłem wątpliwości były (i są nadal) obawy, że metoda modyfikacji genetycznej tak dalece odbiega od tradycyjnych metod hodowli, że odmiany GM mogą być znacznie większym i dodatkowo niespodziewanym zagrożeniem środowiska naturalnego, a żywność i pasze zawierające surowce GM, mogą zagrażać zdrowiu ludzi i zwierząt. Reprezentanci tego poglądu uważają, że nowe odmiany GM muszą być przed rejestracją badane

⁴⁹ *Sanitary and Phytosanitary Issues...*, op. cit.

znacznie skrupulatniej niż nowe odmiany tradycyjnie. Znacznie dokładniejsze muszą być również analizy żywności i pasz zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane niż żywności i pasz, w których składzie znajdują się wyłącznie surowce niezmodyfikowane.

5.3.2. Przepisy obowiązujące w USA

Dyskusja, czy techniki przenoszenia genu do innego organizmu są bezpieczne, rozpoczęła się w środowiskach naukowych już w latach siedemdziesiątych. Początkowo związana była z obawami, że zmodyfikowane szczepy bakterii mogą wyprzeć szczepy naturalne. Wysuwano również sugestie, że przenoszenie genów wirusów może spowodować wzrost zachorowań na nowotwory. Później dyskusja objęła wszystkie zagadnienia związane z IG i w USA doprowadziła do powołania przez administrację federalną grupy roboczej, która miała zaproponować ogólne zasady obowiązujące w sferze biotechnologii. Grupa robocza opublikowała wyniki swej pracy w 1986 roku. Wprawdzie była to jedynie opinia, ale miała silny wpływ na politykę USA w dziedzinie biotechnologii, w tym także na rozwiązania prawne. Szczególne znaczenie miało sformułowanie przez grupę roboczą dwóch następujących zasad: (1) istniejące w USA przepisy umożliwiają administracji państwowej skuteczną kontrolę problemów biotechnologii. Nie są zatem potrzebne zmiany prawa (nie wykluczono jednak, że w przyszłości mogą być niezbędne nowe rozwiązania legislacyjne); (2) oceny, czy produkty uzyskane metodą IG są bezpieczne, powinny być wynikiem analiz właściwości produktów a nie metod, za pomocą których zostały uzyskane (zasada ta jest często charakteryzowana określeniem „przepisom podlega produkt, a nie metoda jego uzyskania”). Dalsze badania, na których zostały oparte opublikowane pod koniec lat dziewięćdziesiątych opinie Narodowej Akademii Nauk (*National Academy of Sciences* – NAS) oraz Narodowej Rady Badań Naukowych (*National Research Council* – NRC), potwierdziły słuszność stanowiska grupy roboczej. Zgodnie z tymi opiniami odmiany, żywność i pasze GM nie stanowią w zasadzie większego zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi i zwierząt niż odmiany uzyskane tradycyjnymi metodami (założono przy tym, że zarejestrowane odmiany tradycyjne, a także dopuszczona do sprzedaży pasza i żywność również zawiera substancje toksyczne i/lub alergenne, ale w ilościach niestanowiących zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt). Podstawowe wnioski opublikowanych wówczas opinii, na których opierają się obecnie wszystkie szczegółowe przepisy i procedury amerykańskie są następujące: (1) wszystkie metody zmieniające genom, również tradycyjne, mogą doprowadzić do powstania pro-

duktów stwarzających zagrożenie dla środowiska, ludzi i zwierząt, (2) prawdopodobieństwo wytworzenia za pomocą metody biotechnologicznej produktu stwarzającego zagrożenie nie jest większe niż przy stosowaniu metod tradycyjnych, (3) podstawą oceny zagrożeń powinny być przede wszystkim właściwości uzyskanego produktu. Konsekwencją tych wniosków jest potwierdzenie opinii grupy roboczej, że badania odmian GM oraz analizy żywności i pasz GM przed ich dopuszczeniem do obrotu, powinny być dokonywane zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami i procedurami, i że nowe rozwiązania nie są potrzebne. Zwrócić należy uwagę, że prawo żywnościowe USA, którego podstawowe zasady zostały sformułowane w federalnej ustawie o żywności, środkach leczniczych i kosmetykach (*Federal Food, Drug and Cosmetic Act*), a szczególne w przepisach niższego rzędu, jest bardzo restrykcyjne i stanowi, że żywność i pasze dopuszczone do obrotu nie mogą stwarzać zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt.

Omawianą problematyką⁵⁰ zajmują się obecnie w USA trzy instytucje federalne: (1) Ministerstwo Rolnictwa (*United States Department of Agriculture – USDA*), (2) Urząd Żywności i Leków (*Food and Drug Administration – FDA*), (3) Agencja Ochrony Środowiska (*Environmental Protection Agency – EPA*). Nadzór nad nowymi odmianami GM sprawuje Ministerstwo Rolnictwa⁵¹. Nadzоровi, który polega przede wszystkim na udzielaniu zezwoleń na niektóre czynności, podlegają wszystkie odmiany mające status kontrolowanych (ang. *regulated status*). Zezwolenia (w niektórych przypadkach tylko powiadomienia) wymaga import odmiany kontrolowanej, jej „eksport” do innego stanu, przeprowadzenie doświadczeń polowych (uwolnienie do środowiska w celach doświadczalnych) oraz uprawa (uwolnienie do środowiska w celach handlowych). Nadzór ustaje, gdy odmiana uzyskuje status niekontrolowanej (ang. *non-regulated status*). W przypadku odmian GM zniesienie nadzoru następuje po przedłożeniu przez twórcę odmiany albo inne mające do niej prawa osoby lub instytucje

⁵⁰ Informacje o systemie obowiązującym w USA pochodzą przede wszystkim z: A. McHughen, S. Smyth, *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, „Plant Biotechnology Journal”, vol. 6, issue 1, January 2008 oraz dodatkowo z: 1. *FDA’s Role in Regulating Safety of GE Foods*, <http://www.fda.gov/forconsumers/consumerupdates/ucm352067.htm>; 2. *Guide to US Regulation of Genetically Modified Food and Agricultural Biotechnology Products*, http://www.pewtrust.org/our_work_report_detail.aspx?id=33388, a także informacji na stronach internetowych APHIS: <http://www.aphis.usda.gov/biotechnology>.

⁵¹ Problematyką biotechnologiczną zajmuje się w Ministerstwie Rolnictwa Inspekcja Zdrowia Roślin i Zwierząt (*Animal and Plant Health Inspection – APHIS*). APHIS kontroluje nie tylko, czy nowe odmiany GM, ale również inne GMO, w tym owady i bakterie, nie stanowią zagrożenia dla uprawianych roślin.

sprawozdania z badań, z których wynika, że wyhodowana odmiana GM nie stanowi większego zagrożenia dla roślin uprawnych niż wzorcowa (ang. *equivalent*) odmiana tradycyjna. Odmiany, które przeszły pomyślnie te badania, nie podlegają nadzorowi i mogą być bez ograniczeń uprawiane na obszarze USA, jeżeli przejdą pomyślnie proces rejestracji.

Jeśli cechą charakterystyczną nowej odmiany, uzyskanej zarówno metodami tradycyjnymi, jak i metodą IG, jest produkcja pestycydu chroniącego ją przed przynajmniej niektórymi szkodnikami (ang. *plant-incorporated protectant*), odmiana podlega kontroli EPA. Agencja analizuje, czy i jakie zagrożenie dla środowiska stanowi znajdujący się w roślinie pestycyd oraz określa maksymalny bezpieczny jego poziom w produktach żywnościowych. Natomiast EPA nie analizuje, czy żywność i pasze produkowane z odmiany wytwarzającej chroniący ją pestycyd są bezpieczne dla ludzi i zwierząt oraz czy analizowana odmiana nie stanowi zagrożenia dla innych roślin. Za kwestię pierwszą odpowiada FDA, a za drugą – APHTIS.

FDA jest jednostką administracji USA, kontrolującą, czy żywność i pasze, które mają być dopuszczone do sprzedaży są bezpieczne, czyli nie stwarzają zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt. Zgodnie z zasadą sformułowaną w 1992 roku, a więc przed wykonaniem pierwszych analiz, żywność i pasze wyprodukowane z surowców GM lub w skład których wchodzi surowce GM muszą spełniać te same warunki, co żywność i pasze, w składzie których znajdują się wyłącznie surowce niezmodyfikowane genetycznie. Podstawowa metoda analizy artykułów żywnościowych i pasz GM polega na porównaniu ich składu ze składem wzorcowych, dopuszczonych do sprzedaży odpowiedników (ang. *counterparts*), zawierających wyłącznie surowce uzyskane metodami tradycyjnymi. W analizie tej zwraca się szczególną uwagę na obecność substancji toksycznych i alergenów oraz na poziomy składników odżywczych oraz substancji antyżywniowych. Jeśli analizowany produkt jest identyczny lub niemal identyczny z wzorcowym, FDA rezygnuje z dalszych jego analiz również wówczas, gdy do jego produkcji użyto surowców GM. Natomiast jeśli skład analizowanego produktu GM różni się od „wzorcowego” produktu tradycyjnego, wykonywane są dalsze analizy, mające odpowiedzieć na pytanie, czy produkt jest bezpieczny.

Ważnym, choć mającym zupełnie inny charakter, działaniem FDA, które jest związane z kontrolą żywności i pasz GM przed ich dopuszczeniem do sprzedaży, są nieobowiązkowe konsultacje. Podczas konsultacji pracownicy FDA udzielają zainteresowanym wskazówek, jakich zmian należy dokonać, aby

żywność wyprodukowana z surowców uzyskanych z nowej odmiany GM była bezpieczna i spełniała wszystkie inne wymagania Urzędu. O konsultację mogą poprosić pracujący nad nową odmianą, gdy dysponują dokumentacją zawierającą: (1) informacje, czy przewidziane do produkcji żywności i pasz surowce pochodzące z nowej odmiany GM mogą być toksyczne i zawierać alergeny oraz (2) porównanie wartości odżywczej surowców uzyskanych w wyniku uprawy odmiany GM z wartością odżywczą surowców odmian tradycyjnych. Przedstawiona dokumentacja jest analizowana przez pracowników FDA, a proces konsultacji kończy się, gdy wszystkie dostrzeżone przez nich problemy zostaną pomyślnie rozwiązane.

Odrębną procedurą jest rejestracja odmiany w Urzędzie Ochrony Odmian Roślin (*Plant Variety Protection Office*), stanowiącym część Ministerstwa Rolnictwa. Rejestracja odmian GM nie różni się od rejestracji odmian uzyskanych metodami tradycyjnymi.

Z przeglądu procedur przyjętych w USA wynika, że po krótkim okresie wątpliwości uznano, iż żywność (a także pasza) wyprodukowana z surowców pochodzących z odmian GM lub zawierająca w swym składzie surowce GM w zasadzie nie stanowi większego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i zwierząt niż żywność, w skład której wchodzi wyłącznie surowce uzyskane metodami tradycyjnymi. Poglądy te zostały przyjęte przez federalną administrację już na początku lat dziewięćdziesiątych. Ich logiczną konsekwencją jest procedura porównywania produktów GM przed ich dopuszczeniem do obrotu z „wzorcowymi”, dopuszczonymi do obrotu produktami niezmodyfikowanymi genetycznie. Uznanie tej procedury za podstawową powoduje, że decyzje o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu produktu do obrotu są oparte w większości przypadków na „twardym” argumencie. Jest nim analiza, z której wynika, że skład i inne ważne cechy produktu GM i produktu „wzorcowego” są identyczne lub „niemal identyczne”. Decyzja o dopuszczeniu do obrotu jest wówczas automatyczna, gdyż badany produkt GM nie może stanowić, zgodnie z założeniem, większego zagrożenia dla ludzi i zwierząt niż znajdujący się na rynku produkt „wzorcowy”. Ścisłej kontroli FDA podlegają więc tylko te, niezbyt liczne, produkty GM, które nie przeszły pomyślnie testu porównawczego.

W podobny sposób wykonywana jest również przez USDA – APHIS znaczna część nadzoru nad nowymi odmianami GM o kontrolowanym statusie. Natomiast postępowanie takie nie jest możliwe przy ustalaniu, czy nowa odmiana jest szkodliwa dla środowiska naturalnego. EPA musi więc wykonywać szczegółowe badania każdego przypadku (ang. *case by case*).

5.3.3. Przepisy obowiązujące w UE

W dyskusji, czy technika przenoszenia genu nie prowadzi do powstania odmian niebezpiecznych dla ludzi, zwierząt i środowiska naturalnego, uczestniczyli czynnie również naukowcy europejscy. UE miała więc pełną świadomość, że staje przed koniecznością podjęcia w sprawie inżynierii genetycznej ważnych decyzji. Przy tym UE znajdowała się wówczas w odmiennej sytuacji niż USA, która miała instytucje federalne, od dziesięcioleci zajmujące się problematyką żywności bezpiecznej i pasz bezpiecznych, a ponadto rygorystyczne prawo żywnościowe. Unijny system prawa żywnościowego znajdował się wówczas i znajduje się jeszcze obecnie w stadium tworzenia, a pierwsze efekty prac nad nim opublikowano na przełomie lat dziewięćdziesiątych i pierwszej dekady obecnego wieku⁵². Przedtem współistniały obok siebie nie zawsze kompatybilne systemy prawa żywnościowego poszczególnych państw członkowskich, a Wspólnota interweniowała tylko doraźnie w niektórych sytuacjach, m.in. gdy zagrożony był swobodny obrót żywnością na jej obszarze⁵³. Drugą różnicą był brak instytucji unijnych zajmujących się technicznymi i administracyjnymi problemami żywności i pasz. Instytucje te zaczęto organizować dopiero w poprzedniej dekadzie.

Politycy, prawnicy i przede wszystkim naukowcy unijni, zajmujący się problematyką GMO, nie mogli zatem, tak jak amerykańscy, rozważać, jakie zmiany należy wprowadzić w prawie żywnościowym, aby rośliny genetycznie zmodyfikowane nie stanowiły zagrożenia dla środowiska, a żywność i pasze GM były bezpieczne dla ludzi i zwierząt, ponieważ unijne prawo żywnościowe nie istniało. W istniejącej sytuacji UE zdecydowała się na odrębne uregulowanie problematyki inżynierii genetycznej. Było to chyba jedyne rozsądne rozwiązanie, ponieważ niektóre państwa członkowskie już wprowadziły do swojego prawa przepisy regulujące m.in. zasady „uwalniania odmian GM do środowiska”, a w innych prace nad takimi przepisami były zaawansowane. Zróżnicowanie istniejących i przygotowywanych przepisów było tak duże, że mogło zagrozić funkcjonowaniu wspólnego rynku.

⁵² Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002.

⁵³ Przykładem wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 120/78 – Rewe Central AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, znanej jako sprawa *Cassis de Dijon*.

Dwie pierwsze dyrektywy, regulujące podstawowe problemy organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zostały opublikowane już w 1990 roku⁵⁴. W jednej z nich (90/220/EEC) ustanowiono procedury uwolnienia do środowiska zarówno w celach badawczych, jak i handlowych (ang. *placing on the market*). Aby zapewnić sprawne funkcjonowanie wspólnego rynku w dyrektywie znajduje się przepis (art. 15), że państwa nie mogą zabraniać, ograniczać lub utrudniać handlu produktami GM, które zostały dopuszczone do obrotu zgodnie z jej przepisami. Jednakże na podstawie art. 16 państwo członkowskie może wprowadzić przejściowo zakaz stosowania i/lub sprzedaży produktu GM, który jego zdaniem stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska (ustawodawca unijny za środowisko uważa również rośliny i zwierzęta).

Celem przepisów unijnych regulujących problemy organizmów genetycznie modyfikowanych jest, tak samo jak amerykańskich, ochrona środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi i zwierząt. Nie wyznaczono w nich jednak wyraźnej granicy między produktami GM, które stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, a produktami GM, które zagrożenia nie stanowią. W stanowiącej integralną część dyrektywy preambule stwierdzono jedynie, że „właściwa władza powinna wydać zezwolenie jedynie, gdy została przekonana (ang. *has been satisfied*), iż uwolnienie będzie bezpieczne dla ludzi i środowiska” To ogólne sformułowanie pozostawia bardzo szerokie pole do interpretacji, zwłaszcza jeśli się uwzględni, że rozważając kwestię bezpieczeństwa, należy uwzględnić nie tylko te zagrożenia, które występują obecnie, ale także te, które mogą wystąpić w przyszłości (ang. *foreseeable risks delayed*). Konsekwencje takiego podejścia łatwo przewidzieć, zwłaszcza że podejmujący decyzję o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia ma świadomość, iż jest ona oparta na wnioskach wynikających z analiz i doświadczeń, które nie dają pewności (w naukach doświadczalnych wnioski formułuje się z reguły, stosując metodę znaną w logice jako indukcja niezupełna; zawsze można zatem twierdzić, że zdrowie ludzi lub środowisko jest zagrożone, gdyż dotychczas wykonane badania nie wyjaśniają wszystkich wątpliwości, w tym także przyszłych zagrożeń).

Przepisy unijne były zatem oparte na odmiennych zasadach niż amerykańskie, według których żywność i pasze GM nie stanowią większego zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi i zwierząt niż żywność uzyskana

⁵⁴ Council Directive of 23 April 1990 on the contained use of genetically modified micro-organisms (90/219/EEC), OJ EC L 117, 8.5.1990; Council Directive of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (90/220/EEC), OJ EC L 117, 8.5.1990.

tradycyjnymi metodami. Ze sformułowań znajdujących się w preambule dyrektywy 90/220/EEC wynika, że legislatorzy unijni uważali IG za metodę, która może doprowadzić do uzyskania odmian stwarzających znacznie większe zagrożenie niż nowe odmiany, wyhodowane jedną z metod tradycyjnych. Dlatego też wydanie zezwolenia uzależniono od udokumentowania przez składającego wniosek (ang. *notification*), że uprawa odmiany GM, a także wprowadzenie na rynek żywności i pasz GM lub zawierających surowce GM nie stanowi zagrożenia dla środowiska oraz zdrowia ludzi i zwierząt. Dokumentacja, którą musi składać zainteresowany (ang. *notifier*), jest bardzo szczegółowa (wykaz dokumentów i informacji znajduje się w aneksach dołączonych do dyrektywy). Jest ona kolejnym świadectwem, że produkty GM zostały w UE uznane za wymagające szczególnej ostrożności, gdyż mogą stanowić poważne zagrożenie⁵⁵.

Unijna procedura udzielania zezwoleń na wprowadzanie na rynek GMO jest niezwykle zbiurokratyzowana. Zainteresowany składa wniosek wraz z wymaganą dokumentacją w upoważnionej instytucji (ang. *competent authority*; w tekście używa się skrótu CA), która sprawdza: (1) czy produkt uzyskał uprzednio zezwolenie na uwolnienie do środowiska w celach doświadczalnych albo (jeśli o takie zezwolenie się nie starano), czy przeprowadzono analizę ryzyka, wymaganą przy składaniu wniosku o takie zezwolenie; (2) czy spełnia wszystkie wymagane standardy unijne oraz (3) czy została wykonana ocena zagrożenia środowiska (ang. *environmental risk assesment*). Jeśli CA uzna, że produkt może być wprowadzony na rynek, przekazuje akta sprawy Komisji z pozytywną opinią. Komisja natychmiast przesyła dokumentację wszystkim CA we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli w ciągu 60 dni CA, która wydała pozytywną opinię, nie otrzyma choćby jednego sprzeciwu, wydaje zezwolenie upoważniające do wprowadzenia produktu na rynek. Sprzeciw uruchamia procedurę uzgodnienia, która powinna zakończyć się w ciągu 60 dni od dnia rozesłania informacji o wydaniu pozytywnej opinii. Jeśli uzgodnienia nie kończą się pomyślnie, sprawę przejmuje Komisja współpracująca z Komitetem składającym się z przedstawicieli państw członkowskich. Komisja przygotowuje projekt decyzji, opiniowany przez Komitet. Jeśli opinia Komitetu jest zgodna z propozycją Komisji, decyzja zostaje podjęta, przy niezgodności propozycja Komisji zostaje przedłożona Radzie, która w ciągu trzech miesięcy decyduje kwalifikowaną

⁵⁵ Jeden z punktów preambuły sformułowano następująco: „... Ochrona zdrowia ludzi i środowiska wymaga poświęcenia odpowiednio wiele uwagi zagrożeniom, wynikającym z uwalniania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) do środowiska”.

większością. Jeśli Rada nie podejmuje decyzji w ciągu trzech miesięcy, wchodzi w życie propozycja Komisji.

Okazuje się zatem, że wystarczy sprzeciw CA jednego państwa członkowskiego, aby wydanie zezwolenia zamieniło się w skomplikowaną procedurę, w którą zaangażowane są w niektórych przypadkach najwyższe władze UE. Niezależnie od tego krytycy oceniają, że procedura unijna jest niezwykle restrykcyjna, a ponadto rozpatrywanie wniosku może trwać nawet wiele lat. Każde zapytanie skierowane do starającego się o zezwolenie powoduje, że obowiązujące terminy rozpatrzenia wniosku liczą się „od początku”.

W latach dziewięćdziesiątych do roku 1998 włącznie na podstawie dyrektywy zezwolono na uprawę 11 odmian roślin GM, w tym po jednej kukurydzy (MON 810) i tytoniu (C/F/93/08-03). Zgoda na uprawę kukurydzy MON 810 była równoznaczna z zezwoleniem na spożycie i stosowanie jako paszy. Pozostałe dziewięć zezwoleń wydano na uprawę roślin ozdobnych (goździki). Ponadto zezwolono na import ziarna, nasion lub innych części użytkowych (i produktów z nich otrzymywanych) kilkunastu odmian GM soi, kukurydzy i rzepaku podwójnie ulepszanego (kanoli). W tym samym okresie w USA liczba udzielonych zezwoleń na uprawę odmian GM, a także na stosowanie ziarna i nasion różnych roślin GM (przede wszystkim soi, kukurydzy, rzepaku) jako surowców do produkcji żywności i pasz była co najmniej kilkakrotnie większa. Różnice te świadczą o znacznie większej restrykcyjności przepisów unijnych, w tym także o nieporównanie dłuższym okresie rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia.

Przepisy Dyrektywy 90/220/EEC zostały uznane przez różne wpływowo środowiska unijne za nieprecyzyjne. W rezultacie już w pierwszej połowie lat 90. rozpoczęto prace nad jej nowelizacją⁵⁶. Ponadto większość z 15 państw członkowskich uznała, że dyrektywa niedostatecznie chroni zdrowie ludzi i środowisko. Podczas 2194 posiedzenia Rady (czerwiec 1999 roku)⁵⁷ w składzie Ministrów do spraw Środowiska przedstawiciele pięciu państw – Danii, Francji, Grecji, Luksemburga i Włoch – złożyli deklarację, że niezbędne jest wprowadzenie nowych, ostrzejszych i bardziej zrozumiałych (ang. *transparent*) przepisów, zwłaszcza w dziedzinie ocen zagrożenia środowiska, gdyż obowiązujące nie

⁵⁶ *Report on the Review of Directive 90/220/EEC in the Context of Commission's Communication on Biotechnology and the White Paper*, Commission of European Communities, COM(96) 630 final, Brussels, 10.12.1996.

⁵⁷ Szczegóły w: 2194th Council Meeting – Environment – Luxembourg 24/25 June 1999, Press releases database. Dokument C/99/203 dostępny na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_PRESS-99-203_en.htm, Aneks.

uwzględniają dostatecznie specyfiki ekosystemów europejskich. Za niezbędne uznano ponadto w deklaracji przygotowanie kompleksowych projektów umożliwiających skuteczną kontrolę GMO w kolejnych stadiach łańcucha żywnościowego (ang. *traceability*), a także właściwe etykietowanie GMO oraz produktów zawierających GMO. Jako jedną z przyczyn uzasadniających wprowadzenie nowych przepisów podano konieczność odzyskania zaufania opinii publicznej. W konkluzji państwa, które złożyły deklarację, stwierdziły, że do czasu przyjęcia nowych przepisów będą podejmować kroki uniemożliwiające wydawanie nowych zezwoleń na uprawę odmian GMO i wprowadzanie nowych produktów GM na rynek. Pięć państw, domagających się zawieszenia wydawania zezwoleń, dysponowało mniejszością blokującą, a zatem w połowie 1999 roku zostało wprowadzone nieformalne moratorium na uwalnianie GMO do środowiska.

Na tym samym posiedzeniu przedstawiciele siedmiu państw – Austrii, Belgii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Niemiec i Szwecji złożyli deklarację, w której domagali się szybkiej nowelizacji dyrektywy 90/220/EEC. W deklaracji brak było stwierdzenia, że do czasu wejścia w życie nowych przepisów będą blokować wydawanie zezwoleń. Natomiast domagali się, aby w procesie wydawania zezwoleń dopuszczających do rynku rygorystycznie stosować zasadę przeczności (ang. *precautionary principle*) oraz nie dopuszczać do rynku produktu GM dopóki nie zostanie stwierdzone, że nie wywiera niekorzystnego wpływu (ang. *there is no adverse effect*) na środowisko i/lub zdrowie ludzi.

Posiedzeniu Rady poświęcono tak wiele uwagi z trzech powodów: (1) chociaż przepisy unijne były znacznie bardziej restrykcyjne niż przepisy USA, aż 12 z 15 państw członkowskich uznało je za niewystarczająco chroniące środowisko naturalne i zdrowie ludzi (jednej lub drugiej deklaracji nie podpisały jedynie Irlandia, Portugalia i Wielka Brytania); (2) na obie deklaracje miała wyraźny wpływ europejska opinia publiczna, coraz bardziej przekonana o złowieszczym wpływie GMO na środowisko i zdrowie ludzi; (3) deklaracja 5 państw, która spowodowała zawieszenie wydawania zezwoleń, była przyczyną kilkuletniego sporu między UE a państwami, którym zależało na sprzedaży na rynku unijnym nasion odmian GM i produktów zawierających GMO.

Inicjatorem ostrej reakcji państw, które krytycznie oceniały postępowanie państw UE i władz Wspólnoty, były Stany Zjednoczone. Prawdopodobnie początkowo próbowano kanałami dyplomatycznymi skłonić do zmiany decyzji o niewydawaniu nowych zezwoleń. Jednakże działania dyplomatyczne nie przyniosły rezultatu. Dlatego też 13 maja 2003 roku USA złożyły w Światowej

Organizacji Handlu wniosek o zorganizowanie konsultacji w sprawie zastosowania przez UE i państwa członkowskie środków wpływających niekorzystnie na eksport amerykańskich artykułów rolnych i żywności⁵⁸. USA stwierdziły, że wprowadzone przez UE w październiku 1998 roku moratorium na wydawanie zezwoleń ograniczyło import z USA. Natomiast niektóre państwa członkowskie powinny, zdaniem USA, brać udział w konsultacjach, ponieważ utrzymały krajowe zakazy importu tych produktów biotechnologicznych (a także handlu nimi), na których import i handel zgodziły się władze UE. Zdaniem USA wprowadzone środki były niezgodne z czterema porozumieniami wielostronnymi, podpisanymi przez UE – *Sanitary and Phytosanitary Agreement* (SPS), GATT 1994, *Agriculture Agreement* i *Technical Barriers to Trade Agreement* (TBT). We wrześniu 2003 roku USA złożyły wniosek o zorganizowanie panelu w tej sprawie, a w lutym 2004 roku – Argentyna, Kanada i USA wspólny wniosek w sprawie składu panelu.

Prace panelu zakończyły się dopiero we wrześniu 2006 roku. W raporcie końcowym, przyjętym przez *Dispute Settlement Body* (DSB) w listopadzie 2006 roku stwierdzono, że w UE *de facto* w okresie czerwiec 1998 roku – wrzesień 2003 roku obowiązywało moratorium na wydawanie zezwoleń (UE negowała fakt jego istnienia). Moratorium, według raportu przyjętego przez DSB, było niezgodne z Porozumieniem SPS natomiast nie było niezgodne z pozostałymi porozumieniami podpisanymi przez UE. W raporcie stwierdzono również, że UE zbyt długo rozpatrywała 24 wnioski o wydanie zezwoleń, co jest niezgodne z Porozumieniem SPS. Jednakże i w tym przypadku nie stwierdzono niezgodności z innymi porozumieniami. Z kolei państwa członkowskie, wprowadzające krajowe środki ochronne (ang. *safeguard measures*), również postępowały niezgodnie z Porozumieniem SPS, ponieważ zastosowane środki nie były oparte na ocenie zagrożeń (ang. *risk assessments*), zgodnej z definicją sformułowaną w Porozumieniu SPS. W raporcie stwierdzono, że najprawdopodobniej środki ochronne zostały wprowadzone mimo braku przekonywujących dowodów naukowych, iż zagrożenia istnieją.

⁵⁸ Sprawa zarejestrowana w WTO jako DS291, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*. Informacje dostępne na stronie internetowej: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm. Prośbę o udział w konsultacjach złożyły wspierające USA: Argentyna, Australia, Brazylia, Chile, Indie, Kanada, Kolumbia, Meksyk, Nowa Zelandia i Peru, co świadczy o zainteresowaniu wielu państw problematyką GMO i niezadowoleniu z restrykcyjnych procedur UE.

Sprawa niewątpliwie zakończyła się rozstrzygnięciem, z którego UE może być zadowolona, gdyż większość zarzutów, sformułowanych przez państwa domagające się zwołania panelu nie została potwierdzona w orzeczeniu. 19 grudnia 2006 roku UE oświadczyła, że zamierza podporządkować się zaleceniom i poprosiła o dość odległy termin wprowadzenia ich w życie ze względu na skomplikowany charakter sprawy. Oświadczenie o porozumieniu kończącym sprawę USA i UE złożyły 14 stycznia 2008 roku.

Panel WTO w sprawie dopuszczania do rynku produktów GMO przez UE został omówiony dość szczegółowo, ponieważ świadczy, że procedury stosowane przez UE są znacznie bardziej restrykcyjne niż przyjęte przez wiele innych państw, w tym także przez USA. Jest to zatem kwestia o zasadniczym znaczeniu dla płynnego, bez zahamowań funkcjonowania strefy wolnego handlu UE – USA w sferze gospodarki żywnościowej. Wprawdzie od orzeczenia panelu minęło kilka lat, ale stanowiska stron nie uległy zmianie. Unijne przepisy, które weszły w życie w ubiegłej dekadzie⁵⁹, są równie restrykcyjne jak przepisy dyrektywy 90/220/EEC. Natomiast ważną zmianą, dzięki której władze Wspólnoty uzyskały możliwość zasięgania opinii instytucji badawczej, mającej status niezależnego eksperta, była decyzja o powołaniu do życia Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Authority* – EFSA)⁶⁰. Instytucja ta zaczęła odgrywać ważną rolę w unijnej polityce wprowadzania odmian GM do uprawy, a produktów GM do obrotu. Wkrótce EFSA stała się obiektem niewybrednych nieraz ataków organizacji ekologicznych, m.in. *Greenpeace* i *Friends of Earth*, ponieważ z niektórych jej opinii wynikało, że badana przez nią odmiana GM lub produkty GM nie zagrażają środowisku oraz zdrowiu ludzi i zwierząt.

⁵⁹ W kolejności uchwalania: (1) Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, OJ L 106, 17.4.2001; (2) Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003; (3) Recommendation 2003/556/EC on guidelines for the development of national strategies and best practices to ensure the co-existence of genetically modified crops with conventional and organic farming, OJ L 189, 29.7.2003; (4) Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC, OJ L 268, 18.10.2003.

⁶⁰ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 1.2.2002; Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ L 165, 30.4.2004.

W poprzedniej dekadzie nastąpiło wyraźne, znacznie lepiej widoczne niż w latach dziewięćdziesiątych, zróżnicowanie stanowisk poszczególnych państw członkowskich. Zaczęły również narastać konflikty między Komisją Europejską a niektórymi państwami członkowskimi. O tym, jak ostrą przybierały formę, świadczy wypowiedź Marion Fischer-Boel, Komisarza do spraw Rolnictwa w poprzedniej kadencji, charakteryzująca stosunki między Komisją a niektórymi państwami członkowskimi w sprawach GMO: „mam wrażenie, że znalazłam się na scenie telewizyjnego serialu komediowego”⁶¹. O sile konfliktu świadczą przede wszystkim decyzje siedmiu państw członkowskich, które powołując się na klauzule bezpieczeństwa, zakazały uprawy niektórych odmian GM⁶² na swoim obszarze, mimo że zostały dopuszczone do uprawy na całym obszarze Wspólnoty. Rada, która zajęła się rozstrzygnięciem sporu między państwami członkowskimi a Komisją, odrzuciła większością kwalifikowaną propozycję uchylecia zakazów uprawy, wprowadzonych przez Austrię i Węgry. Tym samym Rada uznała działania państw członkowskich za prawidłowe. Tymczasem zakazane odmiany w momencie dopuszczenia do uprawy spełniały unijne standardy środowiskowe i zdrowotne, a późniejsze ekspertyzy nie podważyły tych opinii. Nie było więc podstaw do stosowania klauzul ochronnych. Do państw, w których uprawa przynajmniej niektórych odmian GM jest zakazana, dołączyła w 2011 roku Bułgaria, a w 2013 roku Polska, która wprowadziła zakazy stosowania materiału siewnego kukurydzy MON 810⁶³ oraz ziemniaków przemysłowych Amflora⁶⁴, co jest równoznaczne z zakazem uprawy.

Komisja zresztą również nie przestrzega przepisów. Ostatnio Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Komisja, rozpatrując wniosek o zezwolenie na uprawę genetycznie modyfikowanej kukurydzy (odmiana „1507”), postępowała niezgodnie z obowiązującymi ją procedurami⁶⁵, gdyż nie przekazała w terminie projektu

⁶¹ Cyt. za A. Gąsowski, *Problematyka odmian genetycznie modyfikowanych a Wspólna Polityka Rolna*, „Rolniczy Magazyn Elektroniczny”, nr 49/127, maj-czerwiec 2011, Centralna Biblioteka Rolnicza. Artykuł dostępny na stronie <http://rme.cbr.net.pl/archiwum/maj-czerwiec-nr-49/127-opinie/309-problematyka-odmian-genetycznie-modyfikowanych-a-wspolna-polityka-rolna.html>.

⁶² Stan zakazów uprawy na 13.7.2010: Kukurydza MON 810 – Austria, Francja, Grecja, Luksemburg, Niemcy, Węgry; ziemniak Amflora – Austria, Węgry i Luksemburg.

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, Dz. U., 10.1.2013, poz. 39.

⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora, Dz. U., 9.1.2013, poz. 27.

⁶⁵ Sprawa Pioneer Hi-Bred International Inc. przeciwko Komisji Europejskiej. Case T – 164/10. Judgment of the General Court (Seventh Chamber) 26 September 2013. Firma skarżąca jest przedsiębiorstwem mającym swą siedzibę w USA.

decyzji Radzie. Nie wchodząc w szczegóły, zwrócić należy uwagę, że wniosek o uwolnienie odmiany „1507” do środowiska (*placing on the market*), złożony 6 lipca 2001 roku był rozpatrywany przez blisko 10 lat bez ostatecznej decyzji. Przykład ten jest kolejnym świadectwem, że moratorium na uprawę nowych odmian GM na obszarze UE w rzeczywistości nadal istnieje. Komisja, której nie udało się ze względu na stanowisko Rady zmusić państw członkowskich do postępowania zgodnie z obowiązującym przepisami, uznała, że należy zmienić przepisy. Zaproponowała zatem możliwość stosowania klauzuli wyłączeniowej (ang. *opt-out clause*), jeśli zostało wydane unijne zezwolenie na uprawę. Zgodnie z tą propozycją⁶⁶ państwo członkowskie mogłoby na swoim terytorium lub jego części wprowadzić zakaz lub ograniczenie uprawy odmiany GM z innych powodów niż jej niekorzystny wpływ na środowisko naturalne oraz zdrowie ludzi i zwierząt. Przepis ten oznaczałby w rzeczywistości nieograniczoną niczym swobodę ustanawiania zakazu uprawy odmian GM przez państwa członkowskie. Mimo upływu trzech lat nie został wprowadzony w życie ze względu na zróżnicowane stanowiska państw członkowskich, a prawdopodobnie również opinie służb prawnych Rady i Parlamentu Europejskiego. Propozycję tę krytykowała również (co jest ważne z punktu widzenia negocjowania umowy o strefie wolnego handlu UE – USA) administracja amerykańska, stwierdzając, że jej wejście w życie zmusi urzędników do działań na forum WTO⁶⁷.

* * *

*

Okazuje się więc, że przepisy unijne regulujące problematykę odmian, żywności i pasz GM zdecydowanie odbiegają od przepisów USA, a przy tym różnice pogłębiają się. Wprawdzie lista dopuszczonych do spożycia i spasaniasurowców rolnych GM wydłużyła się (tabela 6), ale wciąż jest znacznie krótsza od amerykańskiej. Natomiast UE w zasadzie nadal nie udziela zezwoleń na

⁶⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory, COM(210) 375 final, Brussels, 13.7.2010. Por. również Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops, COM(2010) 380 final, Brussels, 13.7.2010.

⁶⁷ W tej sprawie szerzej: A. Gąsowski, *Problematyka odmian...*, op. cit. Opracowanie A. Gąsowskiego jest najobszerniejszym omówieniem w polskiej literaturze problemów prawno-ekonomicznych związanych z odmianami genetycznie zmodyfikowanymi.

uprawę odmian GM na swym obszarze. W ciągu kilkunastu lat dopuszczono do uprawy jedynie jedną odmianę kukurydzy GM (MON 810) i jedną ziemniaków (Amflora). Wprawdzie EFSA pozytywnie zaopiniowała do uprawy sześć odmian kukurydzy i jedną soi, ale nie oznacza to jeszcze pomyślnego zakończenia procedur wydawania zezwoleń. Tymczasem w USA uprawia się około 90, a w Brazylii około 30 odmian GM różnych roślin⁶⁸. Ponieważ proces udzielania zgody na uprawę trwa w UE na ogół wiele lat (dotychczas nie wiadomo ile, bo zgody z reguły nie udziela się), Monsanto zapowiedziało, że wycofa wszystkie złożone wnioski⁶⁹. Ostatnio jedno z ważnych przedsiębiorstw branży transgenicznej, BASF Plant Science Company GmbH przeniosło swoją działalność poza Europę, m.in. ze względu na trudności prowadzenia w Europie pracy badawczej.

Najlepszą chyba ilustracją efektów prowadzonej polityki są powierzchnie pod uprawami GM. W USA w 2012 roku odmiany GM zajmowały powierzchnię 69,5 mln ha, przy ogólnej powierzchni gruntów ornych w USA 160 mln ha; uprawiano je więc na ponad 40% gruntów ornych. W tymże roku udział transgenicznej bawełny, soi i kukurydzy w zbiorach ogółem wynosił w USA około 90%⁷⁰. Stany Zjednoczone znajdują się więc na pierwszym miejscu na świecie pod względem powierzchni uprawy odmian GM (odmiany GM na świecie zajmowały w 2012 roku 170 mln ha, podczas gdy w 1996 roku tylko 1,7 mln ha). Na drugim miejscu znajdowała się Brazylia (37 mln ha), a na kolejnych Argentyna (24 mln ha), Kanada (12 mln ha) i Indie (11 mln ha). W tych pięciu państwach w 2012 roku powierzchnia upraw pod odmianami GM wynosiła ponad 150 mln ha, czyli około 90% światowej powierzchni upraw GM. Natomiast w UE w 2012 roku kukurydza MON 810 zajmowała około 130 tys. ha⁷¹ (w tym w Hiszpanii 116 tys. ha, a w Portugalii 9 tys. ha), co stanowiło jeden promil powierzchni gruntów ornych w państwach członkowskich (około 110 mln ha) i mniej niż 1 promil powierzchni pod uprawami GM na świecie.

⁶⁸ EU delays approval of genetically modified crops until 2014 - sort of. Informacja dostępna na stronie: <http://www.nymaturalnews.com/eu-delays-approval-of-genetically-modified-crops-until-2014/>.

⁶⁹ Monsanto to withdraw EU approval requests for New GMO crops. Informacja dostępna na stronie: <http://www.reuters.com/article/2013/07/17/us-eu-monsanto-gmos-idUSBRE96G16R20130717>.

⁷⁰ Na podstawie informacji USDA, zamieszczonej na stronie: <http://www.fda.gov/forconsumers/consumerupdates/ucm352067.htm>.

⁷¹ Informacje o powierzchni pod odmianami GM: J. Clive, *Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2012*. Informacja na stronie <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/44/highlights/default.asp>.

Tabela 6. Liczba odmian GMO wpisanych do rejestrów w UE i USA oraz odmian dopuszczonych do spożycia lub spasanania

Roślina	Unia Europejska				Stany Zjednoczone			
	liczba odmian dopuszczonych				liczba odmian dopuszczonych			
	ogółem	do spożycia ^a	do spasanania ^b	do uprawy	ogółem	do spożycia ^a	do spasanania ^b	do uprawy
Alfalfa					2	2	2	2
Bawełna	8	8	8	0	30	29	28	25
Burak cukrowy	1		1		3	3	3	3
Cykoria					3	3	3	3
Dynia					2	2	2	2
Goździk ozdobny ^c	9 ^c	×	×	9 ^c	0	×	×	0
Kukurydza	29	29	29	1	69	65	65	48
Len					1	1	1	1
Melon					2	2	0	0
Mietlica rozłogowa					1	×	1	0
Papaja					3	2	2	3
Pomidory					8	8	8	8
Pszenica					1	1	1	0
Róża (rosa hybryda)					2	0	0	2
Ryż					3	3	2	3
Rzepak (kanola)	11	11	11	0	23	22	21	17
Soja	7	7	7	0	19	15	15	15
Śliwa					1	1	1	1
Tytoń ^d	1 ^d	×	×	1 ^d	1	×	0	1
Ziemniaki	1	1	1	1	28	28	28	20
Ogółem	67 ^c	57	57	12	202 ^c	187	183	154

Uwagi: ^a spożycie bezpośrednie lub składnik produktu wieloskładnikowego (*direct use or additive*); ^b spasananie bezpośrednie lub składnik paszy wieloskładnikowej (*direct use or additive*); ^c goździki nie znajdują się na unijnej liście odmian dopuszczonych w 2012 roku. Pierwsze zezwolenie w UE wydaje się na okres 10 lat; potem wymagany jest wniosek o jego „odnowienie”. Najprawdopodobniej zainteresowani nie wystąpili z takim wnioskiem; ^d tytoń nie znajduje się na unijnej liście odmian dopuszczonych w 2012 roku; najprawdopodobniej sytuacja jak w przypadku goździków; ^e liczba odmian dopuszczonych ogółem nie jest sumą trzech pozostałych pozycji, ponieważ część odmian została dopuszczona zarówno do spożycia, jak i do spasanania, a niektóre również do uprawy.

Źródło: GM Approval Database. International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications. Baza danych dostępna na stronie internetowej: <http://www.isaaa.org/KC/CROPBIOTECHUPDATE/default.asp>, zakładka: GM Crop Approval Database.

Znikomy obszar obsiany odmianami GM w UE wynika niewątpliwie z polityki władz unijnych i (przede wszystkim) niektórych państw członkowskich. Wpływają na nią wyraźnie poglądy znacznej części opinii publicznej, przeciwnej uprawie odmian genetycznie zmodyfikowanych, dopuszczeniu na rynek żywności GM i produktów żywnościowych zawierających surowce GM, a nawet żywieniu zwierząt paszami, w składzie których znajdują się surowce GM (przypadek Polski). Tymczasem produkty genetycznie modyfikowane, zarówno żywność, jak i pasze, są w UE od dziesięciu lat kontrolowane zgodnie z zaleceniami opracowanymi przez Komisję *Codex Alimentarius* FAO/WHO. Wytyczne *Codex Alimentarius* z roku 2003 zalecają badania: (1) bezpośredniego wpływu na zdrowie (toksyczność); (2) możliwości wywoływania reakcji alergicznych; (3) stabilności wprowadzonego genu i (4) właściwości żywieniowych, spowodowanych modyfikacją genetyczną. Ponadto bada się, jakie niezamierzone efekty mogą wynikać z wprowadzenia genu⁷². Badania wykonuje m.in. EFSA, która wprowadzała coraz ostrzejsze procedury badawcze, w tym zwłaszcza restrykcyjną ocenę ryzyka przed wprowadzeniem produktu do obrotu. Według L. Szponara i B. Stankiewicz-Choroszuchoy „Pomimo wielu badań żywności GMO w różnych krajach, nie wykazano dotąd, w poprawnych metodycznie badaniach, większych zagrożeń ze strony tej żywności aniżeli pochodzącej z upraw konwencjonalnych”. Zwracają oni uwagę, że żywność GM jest znacznie dokładniej badana przed dopuszczeniem do rynku niż żywność konwencjonalna, której „nowe rodzaje [...] nie są zazwyczaj oceniane, przed wejściem na rynek, pod względem bezpieczeństwa ich składu genetycznego oraz możliwego ryzyka zagrożenia zdrowia, wskutek niewłaściwej budowy pod tym względem”⁷³. Wydaje się jednak, że część europejskiej opinii publicznej nie przyjmuje i w przyszłości również nie będzie przyjmować argumentów, że odmiany GM, a także żywność i pasze GM, nie stanowią większego zagrożenia dla ludzi, zwierząt, roślin i środowiska naturalnego niż odmiany, żywność i pasze „tradycyjne”.

⁷² Cyt. za: L. Szponar, B. Sienkiewicz-Choroszucho, *Uwarunkowania zdrowotne żywności z udziałem surowców modyfikowanych genetycznie*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty biotechnologii w Unii Europejskiej i Polsce*, Almamater, Warszawa 2009, s. 194.

⁷³ Ibidem, s. 187-188.

6. Bibliografia

6.1. Opracowania i artykuły

Agricultural Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies, OECD 2013.

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies, OECD, Paris 2011.

Akhtar S., Jones V., *Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): in Brief*, Congressional Research Service, 23 July 2013. Dokument dostępny na stronie: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43158.pdf>.

Clive J., *Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2012*. Informacja na stronie <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/44/highlights/default.asp>.

FDA's Role in Regulating Safety of GE Foods, <http://www.fda.gov/forconsumers/consumerupdates/ucm352067.htm>.

Francois J. (project leader) et al., *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. Final Project Report*, Centre for Economic Policy Research, London, March 2013.

Gąsowski A., *Problematyka odmian genetycznie modyfikowanych a Wspólna Polityka Rolna*, Rolniczy Magazyn Elektroniczny, nr 49/127, maj – czerwiec 2011. Centralna Biblioteka Rolnicza. Artykuł dostępny na stronie <http://rme.cbr.net.pl/archiwum/maj-czerwiec-nr-49/127-opinie/309-problematyka-odmian-genetycznie-modyfikowanych-a-wspolna-polityka-rolna.html>.

Guide to US Regulation of Genetically Modified Food and Agricultural Biotechnology Products, http://www.pewtrust.org/our_work_report_detail.aspx?id=33388.

Impact Assessment Report on the future of EU – US trade relations, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 68 final, Strasbourg, 12.3.2013.

Johnson R., Hanrahan C.E., *The U.S. – UE Beef Hormone Dispute*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40449/pdf>.

Keating D., *French Court annuls GMO ban*, European Voice. Informacja dostępna na stronie: <http://www.europeanvoice.com/article/2013/august/french-court-annuls-gmo-ban/28025.aspx>.

Majewski E., Wąs A., Czekaj S., *Nowa propozycja zazielenienia Wspólnej Polityki Rolnej – skutki dla polskich gospodarstw rolniczych*, IERiGŻ-PIB, materiały seminaryjne dostępne na stronie <http://ierigz.waw.pl/aktualności/seminaria+konferencje/1385968281>.

McHuguen A., Smyth S., *US Regulatory System for Genetically Modified Crop Cultivars*, „Plant Biotechnology Journal”, vol. 6, issue 1, January 2008.

Murray L., Lee R., *Overview of legislative principles and measures*. Artykuł dostępny na stronie internetowej: http://www.who.int/water_sanitation_health/overview_legislative_principles.pdf.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie GMO w UE (opinia dodatkowa), Dz. Urz. UE C 68, 2012.

Rowiński J., *Wsparcie rolnictwa w wybranych krajach*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 18, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Szponar L., Sienkiewicz-Choroszuca B., *Uwarunkowania zdrowotne żywności z udziałem surowców modyfikowanych genetycznie*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne aspekty biotechnologii w Unii Europejskiej i Polsce*, Almamer, Warszawa 2009, s. 194.

Znojek B., *Negocjacje UE – Mercosur. Bliżej umowy stowarzyszeniowej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn Nr 34 (783), 31 marca 2011. Artykuł dostępny na stronie: http://pism.pl/files/?id_plik=6096.

6.2. Bazy danych (statystyczne i inne)

Eurostat Database. International Trade detailed Data. EU Trade since 1988 by HS2-HS4. (DS_016894).

GM Approval Database, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications. Baza danych dostępna na stronie internetowej: <http://www.isaaa.org/KC/CROPBIOTECHUPDATE/default.asp>, zakładka: GM Crop Approval Database.

Market Access Database, European Commission, Directorate – General for Trade.

Trade Profiles, World Trade Organization.

TRAINS Database, UNCTAD.

UN Comtrade Database.

WITS Database, World Bank.

6.3. Dokumenty oficjalne i raporty związane bezpośrednio z rokowaniami

European Parliament Resolution of 23 May 2013 on Trade and Economic Relations with the United States of America, Dokument nr 2013/2558/RSP.

European Parliament Resolution of 23 October 2012 on Trade and Economic Relations with the United States, Dokument nr 2012-2149-INI.

Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth, February, 11, 2013. Dokument dostępny m.in. na stronie: http://trade.ec/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

Interim Report to Leaders from the Co-Chairs EU-U.S., High Level Working Group on Jobs and Growth, 19 June 2012. Dokument dostępny na stronie: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149557.pdf.

Sanitary and Phytosanitary Issues. Initial EU Position Paper, EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership. Dokument dostępny na stronie: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151625.pdf.

Statement by President Barroso on the EU – US trade agreement with US President Barack Obama, the President of the European Council Herman van Rompuy and UK Prime Minister David Cameron. Dokument dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-544_en.htm.

Technical Barriers to Trade. Initial EU position paper, EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership.

6.4. Przepisy prawne i propozycje przepisów prawnych

Bovine Spongiform Encephalopathy: Importation of bovines and bovine Products; Proposed Rule, Federal Register vol.77, No 52, March 16, 2012, Department of Agriculture, Animal and Plant Health Inspection Service 9 CFR Parts 92,93 et al.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops, COM(2010) 380 final, Brussels, 13.7.2010.

Council Directive of 23 April 1990 on the contained use of genetically modified micro-organisms (90/219/EEC), OJ EC L 117, 8.5.1990.

Council Directive of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (90/220/EEC), OJ EC L 117, 8.5.1990.

Council Directive of 7 March 1988 prohibiting the use in livestock farming of certain substances having a hormonal action (88/146/EEC), OJ EC L 70, 16.3.88.

Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, OJ EC L 106, 17.4.2001.

Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym i uchylająca Dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz. Urz. WE L 125 z 23.5.1996. Polskie wydanie specjalne Rozdz. 03, Tom 19.

Grade „A” Pasteurised Milk Ordinance. Revised 2011, U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Food and Drug Administration, February 2012.

Porozumienie w sprawie Stosowania Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych, Polskie oficjalne tłumaczenie: Dz. U. z 1996 r. Nr 9, poz. 54.

Recommendation 2003/556/EC on guidelines for the development of national strategies and best practices to ensure the co-existence of genetically modified crops with conventional and organic farming, OJ EC L 189, 29.7.2003.

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 1.2.2002.

Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003.

Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC, OJ L 268, 18.10.2003.

Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ L 165, 30.4.2004.

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 101/2013 z dnia 4 lutego 2013 r. dotyczące stosowania kwasu mlekowego do zmniejszania powierzchniowego zanieczyszczenia mikrobiologicznego tusz wołowych, Dz. Urz. UE L 34 z 5.2.2013.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002.

Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139 z 30.4.2004.

Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego. Załącznik II. Wymogi dotyczące poszczególnych produktów pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139 z 29.04.2004. Polskie wydanie specjalne, Rozdz. 03 tom 45.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, Dz. U., 10.1.2013, poz. 39.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora, Dz. U., 9.1.2013, poz. 27.

Sanitary measures applied by USA for import of live bivalve mollusks, European Commission, Market Access Database: SPS: Sanitary and Phytosanitary Issues.

Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, Dz. U. Nr 144, poz. 1045, Art. 15, ust. 1, pkt 4.

Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o paszach, Dz. U., 12.09.2012, poz. 1007.

6.5. Informacje agencyjne

EU delays approval of genetically modified crops until 2014 - sort of. Informacja dostępna na stronie: <http://www.nyrnaturalnews.com/eu-delays-approval-of-genetically-modified-crops-until-2014/>.

Monsanto to withdraw EU approval requests for New GMO crops. Informacja dostępna na stronie: <http://www.reuters.com/article/2013/07/17/us-eu-monsanto-gmos-idUSBRE96G16R20130717>.

US, EU conclude third round of TTIP negotiations, Global Trade, The Magazine for US Companies doing business globally. Informacja dostępna na stronie internetowej: <http://globaltrademag.com/us-eu-conclude-third-round-of-TTIP-negotiations>.

6.6. Inne

APHIS: <http://www.aphis.usda.gov/biotechnology>.

European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. Sprawa zarejestrowana w WTO pod sygnaturą DS291. Informacje dostępne na stronie internetowej: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm.

Federal Register (63 FR 406 – 408. Docket No 97 – 127 – 1).

Joint FAO/WHO Food Standards Programme Codex Alimentarius Commission, Thirty-fifth Session FAO Headquarters, Roma, Italy, Report.

Judgment of the Court of 20 February 1979 Rewe – Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Case 120/78, European Court Reports 1979, Page 00649. Wyrok dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978CJ0120:EN:HTML>.

Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 26 September 2013. Pioneer Hi-Bred International Inc. v European Commission. Case T – 164/10. Wyrok dostępny na stronie internetowej: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db6fec646cf86c42b8b8bbdcc76a94fa0b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMbhj0?text=&docid=142241&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=338271>.

Ministerstwo Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl/Współpraca+międzynarodowa/Handel+zagraniczny/Umowy+handlowe/MERCOSUR> (umowa handlowa UE – Mercosur).

Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 9.1.2013 w sprawie negocjacji handlowych UE z Mercosurem, dostępny na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0019+0+DOC+XML>.

Report on the Review of Directive 90/220/EEC in the Context of Commission's Communication on Biotechnology and the White Paper, Commission of European Communities, COM(96) 630 final, Brussels, 10.12.1996.

2194th Council Meeting – Environment – Luxembourg 24/25 June 1999, Press releases database, Dokument C/99/203, dostępny na stronie internetowej: http://europa.eu/rapid/press-release_PRESS-99-203_en.htm, Aneks.

USDA, informacje zamieszczone na stronie <http://www.fda.gov/forconsumers/consumerupdates/ucm352067.htm>.

Analiza polityki wspierania rolnictwa w Stanach Zjednoczonych w latach 1986-2011

1. Uwagi wstępne

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (USA) są krajem wysoko rozwiniętym o największym produkcie krajowym brutto w świecie – 16,2 bln dolarów USA (w 2012 roku). Całkowita powierzchnia kraju wynosi 9,1 mln km² i należy do jednej z największych na świecie (obok Rosji, Kanady i Chin). Użytki rolne w USA stanowią 45% powierzchni kraju, czyli ok. 4,1 mln km², w tym 17,5% to grunty orne (tabela 1). Obszary wiejskie USA zamieszkuje obecnie zaledwie 18% ogółu ludności (dla porównania w Unii Europejskiej ludność wiejska stanowi 56% społeczeństwa). Liczba ludności wzrasta wyłącznie w miastach; w regionach wiejskich utrzymuje się niewielki regularny spadek. Na bardzo niskim poziomie kształtuje się także zatrudnienie w sektorze rolnym USA – 1,6% oraz udział rolnictwa w tworzeniu PKB – 1,2% (tabela 1).

Tabela 1. Rolnictwo i ludność wiejska Stanów Zjednoczonych

Wyszczególnienie	1986	1995	2000	2005	2011
Powierzchnia kraju (km ²)	9 158 960	9 158 960	9 161 920	9 161 920	9 147 420
Użytki rolne (proc. powierzchni)	47,1	45,9	45,2	44,9	45,0
Grunty orne (proc. powierzchni)	20,5	19,9	19,1	18,0	17,5
Lasy (proc. powierzchni)	.	32,6	32,8	33,0	33,3
Ludność ogółem (mln)	240,13	266,28	282,16	295,52	311,59
Ludność wiejska (mln)	60,03	61,36	59,25	56,15	56,09
Ludność wiejska (proc.)	25	23	21	19	18
Zatrudnienie w rolnictwie (proc.)	3,1	2,9	2,6	1,6	1,6 ^a
Udział rolnictwa w PKB (proc.)	2,1	1,5	1,1	1,2	1,2

^a dane z 2010 roku

Źródło: dane Worldbank.

Pomimo niewielkiego udziału rolnictwa w tworzeniu PKB Stany Zjednoczone należą do największych producentów rolnych na świecie. Podstawowym działem rolnictwa amerykańskiego jest produkcja roślinna, której wartość w 2012 roku wyniosła 223 mld USD i stanowiła ok. 60% produkcji rolnej ogółem.

Warunki klimatyczne umożliwiają uprawę prawie wszystkich roślin strefy umiarkowanej, podzwrotnikowej i zwrotnikowej. W produkcji roślinnej dominują zboża, z których najważniejszymi są kukurydza (38% światowej produkcji) i pszenica (9% światowej produkcji). Ponadto ważnymi uprawianymi roślinami są soja (36% produkcji światowej) i bawełna (14% produkcji światowej), (por. tabela 2).

Stany Zjednoczone posiadają także duże pogłowie zwierząt: 93,7 mln sztuk bydła i 65,4 mln sztuk trzody chlewnej stanowiło w okresie 2009-2011 blisko 7% pogłowia światowego (tabela 3). Jeszcze większy udział ok. 10% mają Stany Zjednoczone w światowym pogłowiu brojlerów, a w przypadku indyków aż 54%. W latach 2009-2011 z USA pochodziło 19% światowej produkcji mięsa drobiowego, 18% wołowego i 9% wieprzowego (tabela 2).

Tabela 2. Średnia roczna produkcja wybranych produktów rolnych w USA i na świecie w latach 2009-2011 (mln ton)

Wyszczególnienie	USA	Świat	Udział USA w produkcji światowej (proc.)
Kukurydza	321	852	37,7
Soja	89	250	35,5
Pszenica	58	680	8,6
Bawełna	3,3	23,6	14,1
Jaja	5,4	64,0	8,4
Mleko	87	603	14,5
Mięso wołowe	11	63	17,9
Mięso wieprzowe	9,5	107	8,9
Mięso drobiowe ^a	17	87	19,4

^a bojłery

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FAO.

Tabela 3. Pogłowie zwierząt i ptaków w USA i na świecie w latach 2009-2011 (mln szt.)

Wyszczególnienie	USA	Świat	Udział USA w pogłowiu światowym (proc.)
Bydło	94	1 448	6,5
Trzoda chlewna	65	960	6,8
Brojlery	2 060	20 246	10,2
Indyki	247	461	53,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FAO.

Znaczna część produkcji rolnictwa USA jest eksportowana. Wzrost produkcji rolnej USA wynika przede wszystkim ze wzrostu plonów i wydajności jednostkowej zwierząt. Szczególnie wzrosły plony kukurydzy i mleczność krów. Wzrosły również plony sorga, pszenicy, ryżu, orzeszków ziemnych i bawełny. Głównymi czynnikami wzrostu produktywności rolnictwa są badania, nowe technologie produkcji, infrastruktura oraz programy rządowe.

2. Struktura gospodarstw

Podstawą klasyfikacji gospodarstw rolnych w USA jest dochód pieniężny brutto z gospodarstwa rolnego (*Gross cash farm income* – GCFI) oraz główny zawód użytkownika i/lub właściciela farmy. USDA (*United States Department of Agriculture*) definiuje gospodarstwo jako miejsce, w którym są produkowane i sprzedawane lub mogą być produkowane i sprzedawane produkty rolne o minimalnej wartości 1000 USD rocznie.

W 2013 roku typologię gospodarstw USA skorygowano, uwzględniając wzrost cen i zmiany struktury produkcji. Równocześnie jako miarę wielkości gospodarstw wprowadzono dochód pieniężny brutto z gospodarstwa rolnego (poprzednio miarą wielkości była wartość sprzedaży). Uznano, że GCFI jest lepszym wskaźnikiem, ponieważ różnicuje gospodarstwa na podstawie rzeczywistych przychodów¹.

Według klasyfikacji z 2013 roku wyróżniono osiem następujących typów gospodarstw rolnych w USA²:

1. Małe gospodarstwa rodzinne (GCFI mniejszy niż 350 tys. USD):

- 1.1. *Farmy emerytalne* (grupa I), tj. małe gospodarstwa, których użytkownicy utrzymują się z emerytur, ale równocześnie nadal prowadzą gospodarstwa rolne na małą skalę,
- 1.2. *Farmy rezydencjalne* (grupa II), tj. małe gospodarstwa, prowadzone przez użytkowników, dla których rolnictwo nie jest podstawową działalnością zawodową,
- 1.3. *Farmy rolnicze*, tj. małe gospodarstwa, których użytkownicy określają rolnictwo jako swoją podstawową działalność zawodową:

¹ R.A. Hoppe, J.M. MacDonald, *Updating the ERS Farm Typology*, USDA, kwiecień 2013.

² <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-structure-and-organization/background-on-farm-structure.aspx#.UrefVdLuLSk>, 30.11.2013.

- 1.3.1. *Farmy niskotowarowe* (grupa III), których GCFI jest mniejsze niż 150 tys. USD,
- 1.3.2. *Farmy o umiarkowanej sprzedaży* (grupa IV), których GCFI wynosi od 150 tys. USD do 349 999 USD;
2. *Farmy rodzinne średnie* (grupa V), których GCFI kształtuje się pomiędzy 350 tys. USD i 999 999 dolarów;
3. *Farmy rodzinne duże* osiągające GCFI w wysokości co najmniej 1 mln USD:
 - 3.1. *Duże Farmy* (grupa VI) osiągające GCFI wysokości co najmniej 1 mln USD i nie więcej niż 4 999 999 USD,
 - 3.2. *Bardzo duże farmy* (grupa VII) z GCFI 5 mln USD lub więcej;
4. *Farmy nierodzinne* (grupa VIII), tj. takie gospodarstwa, których główny użytkownik i osoby z nim związane nie są ich właścicielami (nierodzinne korporacje, spółdzielnie, a także farmy zarządzane przez najemnych menadżerów).

Według Spisu Rolnego z 2007 roku³ w USA było 2,2 mln gospodarstw, o 4% więcej niż w 2002 roku (tabela 4). Od II wojny światowej liczba gospodarstw rolnych w całym kraju wykazywała tendencję spadkową. Ostatnie dane wskazują na wyhamowanie tej tendencji, gdyż w latach 2002-2007 liczba gospodarstw wzrosła o 75 810. Nowe gospodarstwa rolne są relatywnie niewielkie obszarowo (średnio 81 ha) i prowadzone przez stosunkowo młodych kierowników, którzy również pracują poza gospodarstwem. W 2007 roku średnia wielkość gospodarstw wynosiła 418 akrów (ok. 169 ha) i była mniejsza niż w 2002 roku o prawie 5% (tabela 4).

Tabela 4. Liczba i powierzchnia farm w USA

Wyszczególnienie	1997	2002	2007
Liczba farm	2 215 876	2 128 982	2 204 792
Ogólna powierzchnia farm (mln akr ^a / mln ha)	955 / 382	938 / 375	922 / 369
Średnia powierzchnia farmy (akr / ha)	431 / 172	441 / 176	418 / 167

^a akr (ang. *acre*) – jednostka miary powierzchni gruntów; 1 akr = 0,40 ha

Źródło: *Census of Agriculture 2007, National Agricultural Statistics Service, United States Department of Agriculture, 2009, <http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/index.php>, 20.10.2013.*

³ *Census of Agriculture 2007, National Agricultural Statistics Service, United States Department of Agriculture, 2009, http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=DATA_STATISTICS, 30.11.2013.*

Większość gospodarstw w Stanach Zjednoczonych stanowią małe gospodarstwa, mające niewielki udział w produkcji rolnej. Według danych Spisu Rolnego z 2007 roku⁴ liczba małych i bardzo dużych gospodarstw systematycznie się zwiększa, spada natomiast liczba średnich. Zmniejsza się również powierzchnia ogólna gospodarstw.

Gospodarstwa rolne USA są coraz bardziej wyspecjalizowane. Około połowa gospodarstw w USA sprzedaje tylko jeden produkt. Są to przede wszystkim małe gospodarstwa, ale nawet osiągające przychody ze sprzedaży w wysokości ponad 500 tys. USD sprzedają najwyżej 3 produkty. Specjalizacja jest skorelowana z wielkością gospodarstwa.

Około 2/5 amerykańskiej produkcji rolnej jest wytwarzana i sprzedawana na podstawie umów kontraktacyjnych, przy czym udział ten waha się w zależności od produktu i typu gospodarstwa. Praktycznie wszystkie buraki cukrowe i drób są kontraktowane. Kontraktacja ma również poważne znaczenie w uprawie bawełny, tytoniu oraz produkcji owoców, mleka i trzody chlewnej. Natomiast tylko niewielka część upraw pszenicy, soi i kukurydzy jest kontraktowana. Umowami kontraktacyjnymi objęta jest jedna szóstą produkcji gospodarstw sprzedających za mniej niż 250 tys. USD rocznie, a ponad połowa (61%) produkcji największych gospodarstw, osiągających za sprzedane produkty ponad 1 mln USD rocznie.

Wyniki Spisu Rolnego z 2007 roku⁵ świadczą, że w pierwszej połowie poprzedniej dekady nastąpiła dalsza koncentracja produkcji. W 2002 roku 144 tys. gospodarstw wytwarzało surowce rolne, których wartość wynosiła 75% wartości produkcji rolnej USA ogółem, natomiast w 2007 roku, produkcję wartości 75% produkcji rolnej ogółem wytwarzało tylko 125 tys. gospodarstw.

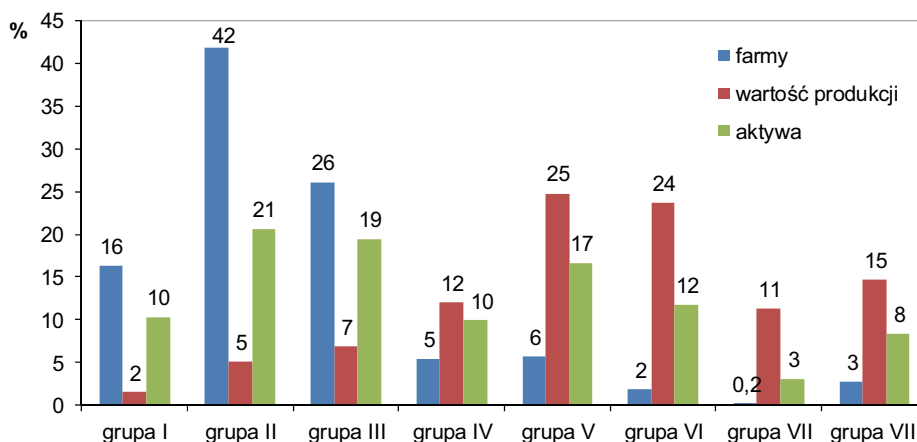
Według typologii z 2013 roku, 97% amerykańskich gospodarstw to farmy rodzinne (wykres 1). Pozostałe 3% to gospodarstwa nierodzinne, które wytwarzają 15% wartości produkcji rolnej. Gospodarstwa rodzinne USA charakteryzują się dwoma podstawowymi cechami. Po pierwsze, „małe” gospodarstwa rodzinne (GCFI mniej niż 350 tys. USD), stanowią 90% wszystkich gospodarstw w USA i posiadają 60% aktywów rolnych. Po drugie, większość produkcji – 60% – jest wytwarzana przez 8% gospodarstw rodzinnych sklasyfikowanych jako średnie i duże.

⁴ Ibidem, 30.11.2013.

⁵ Ibidem, 30.11.2013.

Udział małych gospodarstw rodzinnych w wartości produkcji wynosił ok. 26% i był zbliżony do udziału gospodarstw średnich (25%) i dużych (35%). Udział małych gospodarstw w produkcji jest wyższy w niektórych gałęziach: 56% drób, 43% tytoń i 32% wołowina.

Wykres 1. Rozkład liczby farm, wartości produkcji oraz aktywów rolnych według typów gospodarstw w USA w 2011 roku (proc.)



Źródło: *Background on Farm Structure*, USDA, <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-structure-and-organization/background-on-farm-structure.aspx#.UwFIL-N5PSI>, 30.11.2013.

Rentowność mierzona stopą zwrotu kapitału własnego jest silnie skorelowana z wielkością gospodarstwa. Od 60 do blisko 80% farm emerytalnych, rezydencjalnych i niskotowarowych ma ujemne stopy zwrotu. Udział gospodarstw z ujemną stopą zwrotu jest znacznie niższy w grupie małych gospodarstw rodzinnych (grupa IV), w których GCFI przekracza 150 tys. USD. Jednocześnie, udział gospodarstw, w których stopa zwrotu wynosi co najmniej 20%, wzrasta wraz z wielkością gospodarstwa i w grupie dużych farm rodzinnych kształtuje się na poziomie 48%. Większe gospodarstwa często wykorzystują zasoby efektywniej niż mniejsze, osiągając większą wartość sprzedaży na jednostkę pracy i kapitału⁶.

Od 1996 roku średni dochód gospodarstwa rolnego przekracza średni dochód gospodarstwa domowego w USA o 5-17%. Jednakże źródła dochodów większości gospodarstw rolnych są zróżnicowane. Wiele z nich uzyskuje dochody

⁶ *Background on Farm Structure*, USDA, <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-structure-and-organization/background-on-farm-structure.aspx#.UwFIL-N5PSI>, 30.11.2013.

z pozarolniczej działalności⁷. W około 60% gospodarstw rolnych kierownik lub małżonka pracują poza rolnictwem. Większość dochodów spoza rolnictwa pochodzi z pracy zarobkowej lub z działalności gospodarczej. W gospodarstwach najmniejszych niemal wszystkie dochody pochodzą z pracy poza rolnictwem, z pracy zarobkowej, emerytur i inwestycji finansowych. Prawie 80% gospodarstw najmniejszych uzyskało ujemne dochody z pracy w rolnictwie.

3. Polityka rolna

Stany Zjednoczone są jednym z największych na świecie producentów, eksporterów oraz importerów produktów rolnych, posiadając przy tym bardzo duży rynek wewnętrzny. W związku z wielkością sektora rolnego, polityka rolna USA wywiera silny wpływ na światowe rynki rolne. Sektor rolny odgrywa jednak obecnie niewielką i coraz mniejszą rolę w gospodarce USA (por. wskaźniki w uwagach wstępnych). Rolnictwo jest zdominowane przez zboża, rośliny oleiste, mięsny i mleczny chów bydła, mięsny i nieśny chów drobiu oraz owoce i warzywa.

Sektor rolny USA otrzymuje stosunkowo niewielkie wsparcie w porównaniu z innymi krajami OECD. Wsparcie producentów mierzone wskaźnikiem PSE⁸ (*Producer Subsidy Equivalent*) zmniejszyło się z 22% przychodów brutto gospodarstw (*gross farm receipts*) w latach 1986-1988 do 8% w latach 2010-2012, co stanowi mniej niż połowę średniej OECD i było czwartym najniższym spośród wszystkich krajów OECD. Spadek poziomu PSE wynika przede wszystkim z malejącego wsparcia cen rynkowych (MPS – *market price support*). Całkowite wsparcie dla rolnictwa w latach 2010-2012 wynosiło 1% PKB.

Stany Zjednoczone od lat stosują bogate instrumentarium bezpośredniego i pośredniego wspierania rolnictwa. Pomimo zmian, jakie zaszły w rolnictwie USA w ostatnich kilkunastu latach, dopiero ostatnie ustawy (1985, 1990, 1996, 2002 i 2008) wprowadziły większe zmiany w zasadach polityki rządowej realizowanej od 1933 roku. Ustawą z 1985 roku ograniczono poziom podtrzymywania cen pszenicy, zbóż pastewnych, bawełny i ryżu, m.in. aby poprawić ich konkurencyjność na rynkach światowych. W ustawie z 1990 roku zmniejszono wydatki budżetowe na programy interwencyjne i rozwojowe. W ustawie

⁷ *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, OECD 2011, <http://www.oecd.org/agriculture/>, 15.10.2013.

⁸ Wskaźnik PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) jest najczęściej spotykanym narzędziem pomiaru wsparcia uzyskiwanego przez rolników, który przedstawia, o ile dochody gospodarstwa rolnego liczone w cenach producenta są wyższe w wyniku stosowanych rozwiązań niż bez systemu wsparcia. Nie stanowi on „miary” wsparcia, a jedynie oszacowanie skali pomocy udzielonej sektorowi rolnemu.

z 1996 roku kontynuowano odchodzenie od interwencji rynkowej na rzecz bezpośredniej pomocy finansowej dla producentów rolnych. W kolejnych ustawach rolniczych z 2002 i 2008 roku zastosowano bogaty i skomplikowany system wspierania farmerów i rozwoju obszarów wiejskich USA. Ustawa z 2002 roku poza wsparciem dla rolnictwa, obejmowała także ochronę zasobów naturalnych, krajowy program żywienia i pomocy żywnościowej, handel, rozwój obszarów wiejskich, a także badania i edukację w dziedzinie rolnictwa.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym w USA jest *Farm Bill 2008 (The Food, Conservation, and Energy Act of 2008)*, mający na celu poprawę jakości życia oraz aktywności społeczności wiejskich w Stanach Zjednoczonych. Ustawa miała obowiązywać w latach 2008-2012, ale nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie nowej ustawy na lata 2013-2017. Dlatego też obowiązywanie *Farm Act 2008* przedłużono o jeden rok na podstawie *American Taxpayer Relief Act of 2012 (ATRA)*⁹.

Do głównych zadań i problemów *Farm Bill 2008* należą:

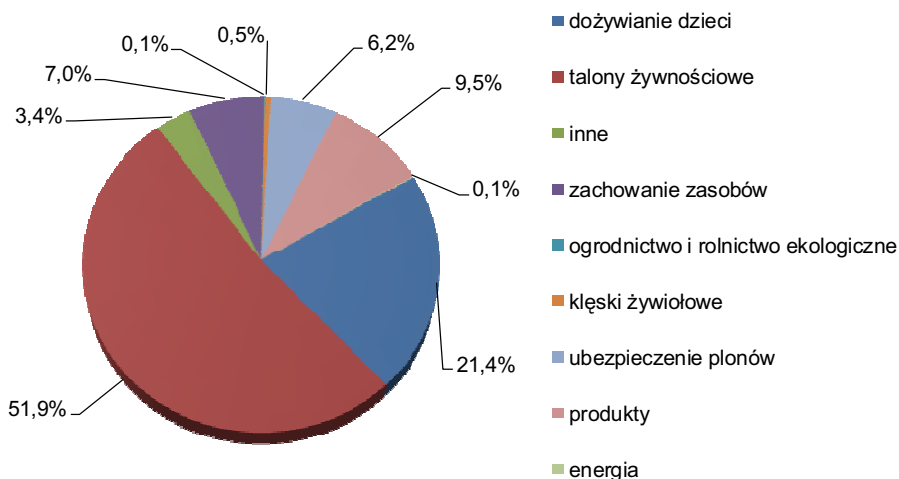
- Programy wspierające dochody z produkcji rolniczej (*commodity programs*),
- Ochrona zasobów naturalnych (*conservation*),
- Handel (*trade*),
- Żywnienie (*nutrition*),
- Kredyty i finanse (*credit*),
- Rozwój obszarów wiejskich (*rural development*),
- Badania naukowe (*research, extension, and related matters*),
- Leśnictwo (*forestry*),
- Energia (*energy*),
- Ogrodnictwo i rolnictwo ekologiczne (*horticulture*),
- Zwierzęta gospodarskie, drób i konkurencja (*livestock*),
- Ubezpieczenie upraw (*crop insurance and disaster assistance*),
- Pozostałe (*miscellaneous*).

Łączny nakład środków na realizację ustawy rolniczej z 2008 roku oszacowano na 290 mld USD¹⁰. Podział środków *Farm Bill 2008* na poszczególne zadania przedstawiono na wykresie 2.

⁹ Według Farm Service Agency (FSA), USDA, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=landing&topic=landing>, 25.10.2013.

¹⁰ <http://www.leahy.senate.gov/imo/media/doc/CRS%20Report%20Farm%20Bill%20Major%20Provisions.pdf>, 30.11.2013.

Wykres 2. Struktura wsparcia środkami *Farm Act 2008*



Źródło: H.M. Bahn, *Instrumentarium i struktura planowanych wydatków w ramach Farm Bill 2008*, [w:] M. Drygas (red.), *Amerykański Farm Bill 2008 i WPR Unii Europejskiej po 2013 roku*, IRWiR, Warszawa 2009.

Na programy wspierające dochody z produkcji rolniczej przewidziano około 13% wsparcia. Należą do nich m.in.: płatności bezpośrednie (*direct payments*), płatności antycykliczne (*counter-cyclical payments*), program pożyczek marketingowych (*marketing loan assistance program*) oraz nowe płatności z tytułu produkcji roślinnej (*Average Crop Revenue Election Program – ACRE*).

Dopłaty bezpośrednie (*direct payments – DP*) są nadal podstawowym instrumentem wsparcia dochodów producentów rolnych. Dopłaty bezpośrednie w USA nie są związane z bieżącą produkcją. Stawki dopłat bezpośrednich zostały ustalone na podstawie historycznej powierzchni upraw i średnich wieloletnich plonów danej uprawy. Dopłaty na lata 2008-2012 zostały ustalone na poziomie podanym w tabeli 5, identycznym jak w okresie 2002-2007. Farmerzy mają pełną swobodę wyboru uprawianych roślin, co powoduje, że powierzchnię pod niektórymi roślinami (np. owsem) radykalnie zmniejszono, a pod innymi (np. kukurydzą) powiększono.

Tabela 5. Stawki dopłat bezpośrednich na lata 2008-2012

Produkt	Jednostka	Wysokość dopłaty (USD)
Pszenica	buszel ^a	0,52
Kukurydza	buszel	0,28
Sorgo	buszel	0,35
Jęczmień	buszel	0,24
Owies	buszel	0,024
Bawełna	lb (funt) ^b	0,0667
Ryż	100 kg	2,35
Soja	buszel	0,44
Orzeszki ziemne	tona	36
Pozostałe rośliny oleiste	100 kg	0,8

^a buszel (ang. *bushles*) jednostka miary stosowana w Stanach Zjednoczonych, jest to jednostka objętości, która w przeliczeniu na system metryczny odpowiada około 34 dm³,

^b lb (funt) – jednostka masy, 1 lb = 0,45 kg

Źródło: <http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/documents/title1factsheet.pdf>, 30.11.2013.

Tabela 6. Ceny docelowe przyjęte w programie płatności antycyklicznych w latach 2008-2012

Produkt	Jednostka	Cena docelowa (USD)
Pszenica	buszel	3,92
Kukurydza	buszel	2,63
Sorgo	buszel	2,57
Jęczmień	buszel	2,24
Owies	buszel	1,44
Bawełna kosmata	lb (funt)	0,724
Ryż długoziarnisty	100 kg	10,50
Ryż średnioziarnisty	100 kg	10,50
Soja	buszel	5,80
Inne rośliny oleiste	100 kg	10,10
Orzeszki ziemne	tona	495
Groch suszony	100 kg	8,32 ^a
Soczewica	100 kg	12,81 ^a
Małe ziarna soczewicy	100 kg	10,36 ^a
Duże ziarna soczewicy	100 kg	12,81 ^a

^a w latach 2009-2012

Źródło: <http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/documents/title1factsheet.pdf>, 30.11.2013.

Płatności antycykliczne (*counter-cyclical payments – CCP*) stanowią uzupełnienie cen płaconych rolnikom. Ich celem jest stabilizacja dochodów gospodarstw poprzez przeciwdziałanie cyklicznym wahaniom cen. Instrument jest uruchamiany, kiedy ceny rynkowe utrzymują się na poziomie niższym niż ceny docelowe. Jeżeli cena rynkowa utrzymuje się poniżej ceny docelowej, rząd wypłaca kwotę równą różnicy. Podobnie jak system dopłat bezpośrednich system płatności antycyklicznych opiera się na produkcji historycznej. Ceny docelowe w latach 2008-2012 zawiera tabela 6.

Pożyczki marketingowe (*marketing loan assistance program – MLA*) zapewniają środki finansowe farmerom np. tuż przed zbiorami w celu podtrzymania krótkoterminowej płynności finansowej gospodarstw i wsparciu dochodów farmerów uzyskiwanych z produkcji bieżącej. Programem objęte są wszystkie obecnie uprawiane zboża paszowe (tabela 7).

Tabela 7. Stawki pożyczek marketingowych pod zastaw płodów rolnych w USD

Produkt	Jednostka	2008-2009	2010-2012
Kukurydza	buszel	1,95	1,95
Sorgo	buszel	1,95	1,95
Jęczmień	buszel	1,85	1,95
Owies	buszel	1,33	1,39
Pszenica	buszel	2,75	2,94
Soja	buszel	5,00	5,00
Pozostałe oleiste	100 kg	9,30	10,09
Bawełna	lb (funt)	0,52	0,52
Ryż	100 kg	6,65	6,65

Źródło: <http://agriculture.house.gov/sites/republicans.agriculture.house.gov/files/documents/title1factsheet.pdf>, 30.11.2013.

Program ACRE (*Average Crop Revenue Election*) jest kombinacją płatności antycyklicznych i ubezpieczenia upraw. ACRE jest programem dobrowolnym, a jego podstawą są średnie przychody z upraw. Ma on zapewnić farmerom bezpieczny poziom dochodów w przypadku spadku cen na niektórych rynkach rolnych. Producenci biorący udział w programie ACRE otrzymują płatności bezpośrednie pomniejszone o 20% oraz stawki kredytów marketingowych niższe o 30%.

W Stanach Zjednoczonych istnieje także program specjalnych płatności w zamian za wycofywanie się z działalności rolniczej na obszarach szczególnie wartościowych przyrodniczo. Ponadto w ramach wsparcia produkcji biopaliw przewidziano dopłaty do etanolu wytwarzanego z kukurydzy.

Do produktów objętych jednym lub większą liczbą programów należą: kukurydza, soja, pszenica, bawełna, ryż i orzeszki ziemne. Wysokie wsparcie cenowe stosowane jest także w sektorze mleczarskim i cukrowniczym. Większość innych towarów otrzymuje znacznie mniejsze wsparcie. Szczególnie duże różnice widoczne są w przypadku produkcji zwierzęcej. Podczas gdy chów bydła mięsnego, trzody chlewnej i drobiu otrzymuje niewielkie wsparcie, mleczny chów bydła jest silnie wspierany.

W 2007 roku płatności rządowe (*government payments*) otrzymało 40% wszystkich gospodarstw w USA, w tym 84% gospodarstw sprzedających produkty za mniej niż 100 tys. USD otrzymało 24% płatności, podczas gdy 3% największych gospodarstw (ze sprzedażą 1 mln USD lub więcej) otrzymało 30% tych płatności¹¹. W zależności od rodzaju wsparcia, które udzielane jest na podstawie bieżącej produkcji albo areału, większość płatności trafia do rolników o dużej skali produkcji albo o dużych obszarach bazowych. Z kolei z płatności do ochrony środowiska korzysta relatywnie więcej małych gospodarstw.

Głównymi beneficjentami polityki rolnej są w rolnicy, których dochody kształtują się na poziomie wyższym niż przeciętnej amerykańskiej rodziny, a nie gospodarstwa rodzinne na obszarach wiejskich o niskich dochodach. Duże gospodarstwa uzyskują ponad połowę łącznych rządowych płatności towarowych. Ponadto, większe gospodarstwa uzyskują największe korzyści z wsparcia cenowego mleka i cukru. Można zatem stwierdzić, że płatności do produkcji zwiększają różnice w dochodach gospodarstw, zamiast je niwelować.

4. Handel zagraniczny

Stany Zjednoczone są obok Unii Europejskiej największym eksporterem i importerem produktów rolno-spożywczych na świecie¹². Od 1960 roku mają nadwyżkę w handlu tą grupą produktów, która pomaga przeciwdziałać trwałemu deficytowi w handlu towarami pozarolniczymi. W latach 2000-2012 wartość eksportu rolno-spożywczego USA zwiększyła się niemal 3-krotnie i w 2012 roku osiągnęła rekordową wysokość 141 mld USD, co stanowiło 10% udziału w handlu ogółem (tabela 8).

¹¹ *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, OECD 2011, <http://www.oecd.org/agriculture/>, 25.10.2013.

¹² Jeśli się uwzględni tylko handel *extra EU*, to Unia ma obroty na poziomie USA, ale jeśli handel ogółem (*extra i intra*), to Unia ma czterokrotnie większy udział w międzynarodowym rynku żywnościowym niż USA.

Tabela 8. Handel zagraniczny USA w latach 2000-2012 (mln USD)

Rok	Produkty rolno-spożywcze	Pozostałe produkty	Ogółem	Udział handlu rolno-spożywczego (proc.)
Eksport				
2000	51 265	662 450	713 715	7
2001	53 679	610 642	664 320	8
2002	53 143	576 455	629 599	8
2003	59 392	591 975	651 367	9
2004	61 426	667 729	729 156	8
2005	63 182	741 714	804 896	8
2006	70 948	867 017	937 966	8
2007	89 990	953 472	1 043 462	9
2008	114 761	1 054 414	1 169 175	10
2009	114 761	838 165	952 926	12
2010	115 820	1 006 630	1 122 449	10
2011	136 374	1 344 058	1 480 432	9
2012	141 342	1 211 887	1 353 229	10
Import				
2000	38 974	1 167 681	1 206 655	3
2001	39 366	1 092 675	1 132 041	3
2002	41 915	1 112 896	1 154 811	4
2003	47 384	1 200 753	1 248 136	4
2004	53 989	1 391 941	1 445 930	4
2005	59 291	1 587 166	1 646 457	4
2006	65 326	1 766 347	1 831 673	4
2007	71 913	1 877 425	1 949 338	4
2008	80 488	2 019 654	2 100 141	4
2009	71 681	1 486 195	1 557 876	5
2010	81 858	1 818 029	1 899 886	4
2011	98 949	2 108 875	2 207 824	4
2012	102 871	2 172 521	2 275 392	5
Saldo				
1998	14 858	-284 113	-269 255	×
1999	10 705	-385 952	-375 247	×
2000	12 291	-505 231	-492 940	×
2001	14 313	-482 033	-467 721	×
2002	11 228	-536 440	-525 212	×
2003	12 009	-608 778	-596 769	×
2004	7 437	-724 212	-716 775	×
2005	3 891	-845 451	-841 561	×
2006	5 623	-899 330	-893 707	×
2007	18 077	-923 953	-905 876	×
2008	34 274	-965 240	-930 966	×
2009	43 080	-648 030	-604 950	×
2010	33 962	-811 399	-777 437	×
2011	37 426	-764 817	-727 392	×
2012	38 471	-960 634	-922 163	×

Źródło: dane USDA, http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=DATA_STATISTICS, 20.10.2013.

Od wielu lat głównymi produktami eksportowymi Stanów Zjednoczonych są soja, kukurydza, pszenica oraz bawełna, których wartość eksportu w latach 2009-2011 wynosiła odpowiednio 17,5 mld USD, 11,1 mld USD, 7,8 mld USD i 1,5 mld USD, zapewniając corocznie około 30% wpływu z eksportu artykułów rolnych. Największy wzrost w analizowanym okresie odnotowano w eksporcie mięsa wieprzowego, drobiowego i karmy dla zwierząt (por. tabela 2 w Aneksie statystycznym).

Tabela 9. Główni partnerzy USA w handlu artykułami rolno-spożywczymi w latach 2000 i 2011

Kraj	Wartość (mln USD)	Udział (proc.)	Kraj	Wartość (mln USD)	Udział (proc.)
	2000			2011	
Eksport					
Świat	51 265	100	Świat	136 374	100
Japonia	9 292	18	Kanada	19 037	14
Kanada	7 643	15	Chiny	18 865	14
UE-27	6 515	13	Meksyk	18 348	13
Meksyk	6 410	13	Japonia	14 070	10
Korea Południowa	2 546	5	UE-27	9 665	7
Tajwan	1 996	4	Korea Południowa	6 971	5
Chile	1 716	3	Tajwan	3 612	3
Hongkong	1 264	2	Hongkong	3 313	2
Egipt	1 050	2	Indonezja	2 814	2
Filipiny	901	2	Egipt	2 507	2
Import					
Świat	38 974	100	Świat	98 946	100
Kanada	8 661	22	Kanada	18 918	19
UE-27	8 303	21	UE-27	16 069	16
Meksyk	5 077	13	Meksyk	15 835	16
Australia	1 592	4	Chiny	3 992	4
Brazylia	1 144	3	Brazylia	4 056	4
Nowa Zelandia	1 132	3	Australia	2 362	2
Kolumbia	1 123	3	Chile	2 370	2
Chile	1 026	3	Indonezja	4 288	4
Indonezja	998	3	Kolumbia	2 462	2
Indie	826	2	Nowa Zelandia	1 968	2

Źródło: dane USDA, http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=DATA_STATISTICS, 20.10.2013.

Równocześnie stale rośnie import rolno-spożywczy USA. Chęć nabycia żywności niewytwarzanej w kraju oraz rosnący wraz ze wzrostem dochodów *per capita* popyt na zróżnicowane towary sprawia, że USA jest również wielkim importerem artykułów rolno-spożywczych. Głównymi produktami importowanym przez Stany Zjednoczone są napoje alkoholowe i kawa zielona (tabela 3 w Aneksie statystycznym).

Najważniejszymi partnerami handlowym USA są kraje należące do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), czyli Kanada i Meksyk, a także Chiny. Pomimo wzrostu bezwzględnej wartości eksportu rolno-spożywczego do UE, znaczenie rynku unijnego zmniejsza się (tabela 9).

Duże możliwości dalszego rozwoju eksportu USA stwarzają kraje rozwijające się (jak Chiny), w których wraz ze wzrostem dochodów konsumenci przejmują wzorce żywieniowe z krajów wysokorozwiniętych i zgłaszają popyt na produkty zróżnicowane, który nie może być zaspokojony jedynie produkcją krajową. Z drugiej jednak strony zarówno Argentyna, jak i Brazylia są wielkimi eksporterami, a zarazem najgroźniejszymi konkurentami USA na światowym rynku artykułów pochodzenia roślinnego, w tym kukurydzy, soi i pszenicy.

Ważnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi gospodarki USA i stwarzającym możliwości dla Amerykanów są umowy handlowe (*Free Trade Agreements* – FTA). Stany Zjednoczone podpisały do tej pory porozumienia o wolnym handlu z 20 krajami w ramach 14 umów. Krajami tymi są:

- Australia,
- Bahrajn,
- Chile,
- Kolumbia,
- DR-CAFTA (ang. *Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement*): Kostaryka, Dominikana, Salwador, Gwatemala, Honduras i Nikaragua,
- Izrael,
- Jordania,
- Korea,
- Maroko,
- NAFTA (ang. *North American Free Trade Agreement*): Kanada i Meksyk,
- Oman,
- Panama,
- Peru,
- Singapur.

W czerwcu 2013 roku Stany Zjednoczone rozpoczęły negocjacje z Unią Europejską w sprawie umowy o partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). Celami TTIP są m.in.: liberalizacja dostępu do rynków wewnętrznych, eliminacja ceł w handlu dwustronnym, zmniejszanie barier inwestycyjnych oraz obniżenie kosztów proceduralnych i biurokratycznych. Stany Zjednoczone prowadzą także negocjacje związane z regionalnym porozumieniem z krajami Azji i Pacyfiku tzw. *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP), które objęłoby Australię, Brunei, Kanadę, Chile, Japonię, Malezję, Meksyk, Nową Zelandię, Peru, Singapur i Wietnam.

5. Uwagi końcowe

Stany Zjednoczone dysponują jednym z największych potencjałów produkcyjnych żywności, mając przy tym dogodne warunki klimatyczne oraz dobrze rozwinięte towarowe rolnictwo. Długookresowe zmiany w rolnictwie USA obejmowały szybki wzrost produktywności gospodarstw, spadek ich liczby, wzrost średniej wielkości, wzrost dochodu gospodarstw rolniczych do poziomu osiąganego przez gospodarstwa domowe oraz częstsze łączenie pracy w gospodarstwie rolnym z pracą poza nim.

Produkty rolno-spożywcze są ważną pozycją w handlu zagranicznym, a saldo obrotów z zagranicą tą grupą produktów od wielu lat jest dodatnie. Znaczenie rolnictwa w USA jest często zaniżone, poprzez ograniczanie go do sektora pierwotnego. Rolnictwo jest bowiem kluczowym elementem w łańcuchu żywnościowym, który jest jednym z największych sektorów gospodarki, obejmującym szeroki wachlarz podsektorów od dostawców produktów rolniczych po sieci *fast-food*.

Stany Zjednoczone są i wciąż będą ważnym eksporterem i producentem produktów rolnych w skali światowej, a sytuacja na rynkach rolnych w tym kraju ma wielki wpływ na kształtowanie się cen na rynkach globalnych i sytuację żywnościową na świecie.

6. Bibliografia

1. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* 2013, 2012 i 2011, OECD, <http://www.oecd.org/agriculture/>.
2. *Background on Farm Structure*, USDA, <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-structure-and-organization/background-on-farm-structure.aspx#>. UwFIL-N5PSI.

3. Bahn H.M., *Instrumentarium i struktura planowanych wydatków w ramach Farm Bill 2008*, [w:] M. Drygas (red.), *Amerykański Farm Bill 2008 i WPR Unii Europejskiej po 2013 roku*, IRWiR, Warszawa 2009.
4. *Census of Agriculture 2007*, National Agricultural Statistics Service, United States Department of Agriculture, 2009, <http://www.agcensus.usda.gov/Publications/2007/index.php>.
5. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*, OECD 2011, <http://www.oecd.org/agriculture/>.
6. Hoppe R.A., MacDonald J.M., *Updating the ERS Farm Typology*, USDA, kwiecień 2013.
7. Pawlak K., *Rozwój handlu zagranicznego produktami rolnymi USA*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
8. Tomczak F., *Od rolnictwa do agrobiznesu*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
9. Wieliczko B., *Polityka USA wobec obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2003, nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
10. <http://agriculture.house.gov/farbill>.
11. <http://agriculture.house.gov/sites/repUBLICANS.agriculture.house.gov/files/documents/title1factsheet.pdf>.
12. <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.
13. [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/42A45F9A8FE5BC86C125727C0034B1E7/\\$file/Interwencje_panstwa_listopad2006.pdf?Open](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/42A45F9A8FE5BC86C125727C0034B1E7/$file/Interwencje_panstwa_listopad2006.pdf?Open).
14. <http://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-trade/us-agricultural-trade.aspx>.
15. <http://www.fao.org/home/en/>.
16. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22131.pdf>.
17. <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=landing&topic=landing>.
18. http://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/index.asp.
19. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>.
20. http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=DATA_STATISTICS.
21. <http://www.worldbank.org/>.

7. Aneks statystyczny

Tabela 1. Produkcja rolnictwa USA

Produkt	Wartość produkcji (mln USD)			Ilość (tys. ton)			1995-1997	2009-2011	2009-2011
	1986-1988	1995-1997	2009-2011	1986-1988	1995-1997	2009-2011	1986-1988 = 100	2009-2011 = 100	1995-1997 = 100
Wołowina	29 368	30 691	30 457	10 871	11 361	11 275	105	104	99
Mleko krowie, pełne świeże	20 097	21 790	27 156	65 146	70 365	87 457	108	134	124
Soja	13 066	17 406	23 064	49 253	65 711	88 738	133	180	135
Mięso z kureczaka	10 266	17 137	23 942	7 207	12 031	16 809	167	233	140
Wieprzowina	10 187	11 814	14 597	6 627	7 685	9 496	116	143	124
Kukurydza	8 187	12 354	27 143	171 760	218 788	320 887	127	187	147
Pszrenica	7 009	8 490	8 247	54 526	62 974	58 280	115	107	93
Bawełna	4 139	5 771	4 768	2 896	4 038	3 336	139	115	83
Jaja kurcze	3 377	3 741	4 472	4 072	4 510	5 392	111	132	120
Pomidory	3 062	4 212	4 874	8 285	11 397	13 189	138	159	116
Winogrona	2 857	3 240	3 842	4 998	5 668	6 721	113	134	119
Ziemniaki	2 592	3 306	3 026	16 745	21 285	19 149	127	114	90
Mięso z indyka	2 122	3 138	3 370	1 623	2 876	2 578	177	159	90
Jabłka	1 773	2 000	1 817	4 192	4 730	4 297	113	102	91
Ryż, niełuskany	1 741	2 178	2 681	6 394	7 990	9 796	125	153	123
Pomarańcze	1 386	2 078	1 536	7 174	10 750	7 946	150	111	74

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FAO.

Tabela 2. Eksport rolno-spożywczy USA

Produkt	Wartość eksportu (mln USD)				Ilość (tys. ton)			1995-1997	2009-2011	2009-2011
	1986-1988	1995-1997	2009-2011	2009-2011	1986-1988	1995-1997	2009-2011	1986-1988 = 100	2009-2011 = 100	1995-1997 = 100
Soja	4 498	6 796	17 542	17 542	20 203	25 056	39 056	124	193	156
Kukurydza	3 734	7 193	11 060	11 060	38 186	51 481	48 203	135	126	94
Pszonica	3 647	5 315	7 755	7 755	31 898	29 779	27 454	93	86	92
Papierosy	2 005	4 677	430	430	76	187	23	246	30	12
Bawełna	1 464	3 030	5 853	5 853	1 010	1 704	2 763	169	274	162
Skóry wołowe solone	1 368	1 386	1 458	1 458	698	691	580	99	83	84
Ciastka sojowe	1 340	1 427	2 936	2 936	6 070	5 547	7 578	91	125	137
Tytoń, nieprzetworzony	1 197	1 461	1 166	1 166	212	221	180	104	85	82
Wołowina	693	2 196	2 999	2 999	149	545	639	366	429	117
Mączka glutenu	621	898	621	621	4 377	6 374	0	146	0	0
Sorgo	493	683	790	790	5 230	5 186	3 664	99	70	71
Łój	422	566	832	832	1 210	1 225	1 038	101	86	85
Mięso z kureczaka	343	1 890	3 621	3 621	321	2 055	3 418	641	1 065	166
Migdały bez łupiny	355	748	1 781	1 781	112	204	412	183	369	202
Podroby z bydła	323	568	458	458	199	329	260	165	130	79
Wieprzowina	138	879	3 800	3 800	35	265	1 348	759	3 855	508
Karma dla zwierząt	96	732	1 301	1 301	105	643	797	614	761	124

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FAO.

Tabela 3. Import rolno-spożywczy USA

Produkt	Wartość eksportu (mln USD)			Ilość (tys. ton)			1995-1997		2009-2011	
	1986-1988	1995-1997	2009-2011	1986-1988	1995-1997	2009-2011	1986-1988 = 100	2009-2011 = 100	1995-1997 = 100	2009-2011 = 100
Kawa zielona	3 228	3 101	4 915	1 095	1 053	1 304	96	119	195-1997 = 100	124
Alkohole	1 438	2 132	5 762	276	378	966	137	349		256
Wołowina	1 398	1 040	2 485	632	517	681	82	108		132
Wino	1 059	1 538	4 566	326	356	960	109	295		270
Banany	980	1 362	1 962	2 919	3 738	3 939	128	135		105
Piwo jęczmienne	971	1 440	3 703	1 082	1 481	3 143	137	291		212
Guma	758	1 400	2 994	736	955	842	130	114		88
Sok pomarańczowy, skoncentrowany	659	242	338	724	282	227	39	31		80
Tytoń, nieprzetworzony	574	950	807	197	277	176	140	89		64
Cukier surowy	543	956	1 287	1 494	2 400	1 994	161	133		83
Wieprzowina	524	473	880	282	190	300	67	107		158
Przetwory z wieprzowiny	504	215	134	147	60	28	41	19		47
Ziarna kakao	478	514	1 329	235	360	436	153	186		121
Ser z mleka krowiego	356	461	845	107	120	122	112	114		102
Masło kakaowe	336	272	527	76	71	93	94	123		131
Pomidory	224	667	1 857	411	700	1 404	170	342		201
Ciasto	286	643	2 264	127	260	684	205	537		262
Wyroby cukiernicze	217	512	1 353	112	218	533	195	477		244
Owoce przetwory	246	496	1 952	251	401	1 131	160	451		282
Napoje bezalkoholowe	70	234	1 598	95	320	1 217	337	1 283		381
Czekolada	237	470	1 720	90	182	516	202	573		284
Winogrona	266	457	1 300	220	356	530	162	241		149

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FAO.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 560 egz., ark. wyd. 5,61
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*