

Artykuły

JULIAN KRZYŻANOWSKI

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
Warszawa

DOI: 10.5604/00441600.1218192

Tłumaczenie

SZANSE I ZAGROŻENIA DLA ROLNICTWA I KONSUMENTÓW ŻYWNOŚCI W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ WYNIKAJĄCE Z EWENTUALNEGO POROZUMIENIA TTIP

Abstrakt

Artykuł porusza problematykę szans i zagrożeń wynikających z ewentualnego zawarcia Umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym pomiędzy Unią Europejską a USA. W pierwszej części artykułu przedstawia się możliwe korzyści dla unijnych eksporterów produktów mleczarskich, produktów mięsnych, wina, cukru i oliwek. Korzyści te wydają się być iluzoryczne nawet przy ograniczeniu tzw. barier pozataryfowych. Z drugiej strony, wiele rynków w Unii Europejskiej odczuwałoby istotne zakłócenie równowagi na skutek eksportu amerykańskiego. Dotyczyłoby to przede wszystkim rynków wołowiny, zbóż, drobiu, izoglukozy i biopaliw. Autor zwraca też uwagę na różnice standardów bezpieczeństwa żywności oraz poziomów wsparcia, co rzutuje na ochronę konsumentów europejskich i konkurencyjność producentów w krajach UE, gdyby porozumienie TTIP miało być realizowane.

Słowa kluczowe: rolnictwo, Unia Europejska, USA, Partnerstwo Handlowe, bariery pozataryfowe, standardy bezpieczeństwa żywności.

Wprowadzenie

W lutym 2013 r. Unia Europejska i Stany Zjednoczone ogłosiły zamiar rozpoczęcia rokowań nad Umową o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). W dniu 17 czerwca 2013 roku Jose Manuel Barroso, Barack Obama, Herman

van Rompuy i David Cameron we wspólnym oświadczeniu zapowiedzieli rozpoczęcie negocjacji (Analiza, 2013). Idea zbudowania transatlantyckiej strefy wolnego handlu była od lat przedmiotem wielu dyskusji, niemniej projekt ten nie wyszedł do r. 2013 poza sferę teoretycznych rozważań.

Rolnictwo jest dziedziną newralgiczną w rokowaniach umowy TTIP, a w tzw. kwestiach horyzontalnych są to m.in. bariery fitosanitarne i dobrostan zwierząt. Podkreślili to m.in. europejscy parlamentarzyści w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 23 maja 2013 r. w sprawie negocjacji UE dotyczących handlu i inwestycji ze Stanami Zjednoczonymi (Resolution, 2013). W punkcie 17 Rezolucji stwierdza się 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 w UE”.

Negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi w imieniu krajów członkowskich UE prowadzi Komisja Europejska. Konkretnie wyniki rozmów nie są podawane opinii publicznej. Dopiero w ostatnim okresie (wiosna 2016) pojawiły się w internecie informacje o zawartości poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych (Leaks, 2016).

Celem opracowania jest identyfikacja szans i zagrożeń zarówno dla rolnictwa jak i konsumentów, wynikających z ewentualnego zawarcia porozumienia TTIP. Ze względu na chęć zaprezentowania dość obszernego materiału, w opracowaniu zrezygnowano z części statystycznej (wielkość wzajemnych obrotów, wysokość stawek celnych itp.). Będzie to przedmiotem odrębnego artykułu.

W pierwszej części artykułu przedstawiono potencjalne korzyści dla unijnych eksporterów produktów mleczarskich, produktów mięsnych, wina, cukru i oliwek. W drugiej części opracowania zwrócono uwagę na istotne zakłócenia równowagi, które mogą pojawić się na rynku UE na skutek eksportu amerykańskiego. Dotyczyłoby to przede wszystkim rynków wołowiny, zbóż, drobiu, izoglukozy i biopaliw.

Jak stwierdzono powyżej, porozumienie TTIP stwarza zarówno szanse, jak i zagrożenia dla sektora rolnictwa UE. **Najważniejszymi szansami są:**

- **perspektywa uzyskania dostępu do rynku.** UE ma tu kilka podstawowych interesów, do których należy przede wszystkim uzyskanie dostępu do niektórych rynków silnie chronionych opłatami celnymi, a także jeszcze silniej barierami regulacyjnymi. Często uniemożliwiają one dostęp do rynku zagranicznym producentom (np. w przypadku produktów mleczarskich) lub wiążą się z ponoszeniem wysokich kosztów przez eksporterów z UE dla dostosowania do wymogów amerykańskich (np. procedury kontroli produktów świeżych i przetworów mięsnych, czy obowiązek działania przez pośredników w sektorze wina);
- **korzyści wynikające z konwergencji regulacji prawnych.** Istnieją obszary, w których można zharmonizować przepisy prawne lub stosować ich wza-

jemne uznawanie. Zmniejszy to koszty transakcyjne, co potencjalnie przyniesie korzyści dla konsumentów. Może to mieć miejsce w przypadku przepisów sanitarnych oraz np. technik usuwania patogenów. Porozumienie TTIP mogłoby ułatwić rozstrzygnięcie wieloletnich sporów, które trwają mimo różnorodnych sektorowych umów dwustronnych (np. dotyczących oznaczeń geograficznych czy biotechnologii);

- **szansa na zharmonizowanie kosztownych i nieskutecznych działań z zakresu polityki gospodarczej.** Polityka państwa i regulacje prawne w sposób sztuczny kształtowały strukturę produkcji i popytu po obu stronach Atlantyku. W sektorze biopaliw, dla przykładu, odmienne regulacje spowodowały przepływy handlowe identycznych produktów. Wsparcie i polityka promocji eksportu w UE i USA prowadzą do wysokiego poziomu wydatków publicznych, które w przypadku zawarcia umowy nie musiałyby być ponoszone, przynajmniej w takiej wielkości. Jeżeli porozumienie TTIP przyniosłoby skutek w postaci usprawnienia współpracy, może być to korzystne dla podatników z UE.

Porozumienie TTIP stwarza również **szereg zagrożeń** dla sektora rolnictwa w UE i konsumentów z UE, których konsekwencje należy z uwagą rozważyć. Do najważniejszych kwestii w tym zakresie należą:

- **zakłócenia rynku.** Część sektorów produkcyjnych w UE musiałaby stawić czoła konkurencji ze strony producentów z USA, u których koszty produkcji są niższe niż w Unii Europejskiej. Szczególne problemy mogą wystąpić w sektorze wołowiny, co może mieć dalekosiężne konsekwencje społeczne i środowiskowe dla niektórych regionów UE specjalizujących się w produkcji krów mamek i cieląt, chowanych dzięki utrzymywaniu pastwisk;
- **handel na nierównych warunkach.** Przepisy UE i USA różnią się. Istnieje wiele obszarów, w których producenci i przetwórcy z UE podlegają bardziej ścisłym ograniczeniom niż ich partnerzy z USA (reguły dotyczące biotechnologii, chemikaliów, środowiska, dobrostanu zwierząt). W przypadku rezygnacji z opłat celnych bez dalszych dostosowań, istniałoby ryzyko zakłócenia konkurencji. Nierówny poziom wsparcia gospodarstw rolnych również jest źródłem obaw producentów;
- **zagrożenie obniżenia standardów w UE.** Z poprzedniej kwestii bezpośrednio wynika potrzeba rozszerzenia płaszczyzny porozumienia w odniesieniu do standardów i regulacji prawnych. Ze względu na rozbieżność pomiędzy UE a USA w kwestiach tak fundamentalnych, jak koncepcja zarządzania ryzykiem, poziom ochrony wymaganej przez konsumentów, czy rola państwa w tych zakresach, pojawiają się obawy, że harmonizacja czy wzajemne uznawanie norm mogą obniżyć obecne standardy UE lub podważyć podstawy ochrony konsumentów w UE oraz polityki środowiskowej.

Potencjalne korzyści dla sektora rolnictwa UE

Jak wynika z różnych opracowań (Hansen, 2013; Tańska, 2015), UE może oczekiwać więcej korzyści z porozumienia TTIP w zakresie nieobjętym taryfami celnymi niż skutek cięć opłat celnych w USA. Opłaty celne w USA są już niskie, a wysokie cła dotyczą kilku sektorów, takich jak nabiał i cukier. W przypadku większości towarów sektor rolnictwa w USA jest wysoce konkurencyjny. Na przestrzeni dekad 2002-2012 UE straciła udział w rynku międzynarodowym w zakresie towarów rolnych przetworzonych na rzecz innych krajów, podczas gdy eksport towarów masowych z USA utrzymał się na podobnym poziomie (Daviron i Douillet, 2013). W niektórych grupach towarowych, jak np. cukier czy wołowina, UE wypadła z grona czołowych eksporterów i w ciągu ostatnich lat trafiła do grupy czołowych importerów.

Mimo to UE może osiągać korzyści w poprawie dostępu do rynku amerykańskiego w sektorach, w których cła są nadal wysokie, pod warunkiem, że cięciom ceł towarzyszyć będzie usuwanie praktyk dyskryminacyjnych utrudniających wejście na rynek amerykański.

Produkty mleczarskie

UE ma silny przemysł mleczarski. Nabiał z UE natrafia jednak na wysokie cła, które ograniczają wejście na rynek amerykański, a preferencyjny dostęp na mocy porozumienia TTIP mógłby zapewnić przewagę kosztową nad konkurentami, np. Nową Zelandią czy Argentyną. Niedawne podpisanie Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej (CETA) pomiędzy UE a Kanadą, a także Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (NAFTA) mogą doprowadzić do powstania rynku o charakterze quasi globalnym, na którym przemysł UE miałby pewne szanse, mimo iż liberalizacja rynku produktów mleczarskich jest ograniczona zarówno na mocy NAFTA, jak i na mocy CETA.

Warunkiem, by potencjalne cięcia ceł skutkowały zwiększeniem eksportu z UE, jest likwidacja barier pozataryfowych, które w chwili obecnej stanowią znaczne utrudnienia dla produktów europejskich. Eksport mleka pasteryzowanego i przetworów mleczarskich do USA również zmagają się z barierami administracyjnymi. Produkty muszą pochodzić z zakładów zamieszczonych na specjalnej liście lub wytwórcy muszą wykazać, że przyjęli zasady amerykańskie bądź równorzędne. W praktyce możliwości eksporterów z UE są bardzo ograniczone, ponieważ żaden stan amerykański nie przyjmuje zgłoszeń od firm zagranicznych lub z poszczególnych krajów, a także ponieważ zachowanie pełnej zgodności z amerykańskim rozporządzeniem o mleku pasteryzowanym (US Pasteurised Milk Ordinance) jest praktycznie niemożliwe dla firmy z UE. Komisja Europejska wielokrotnie kwestionowała protekcjonistyczny charakter stosowanych przez Amerykanów środków, który sprawia, że eksport przetworów mlecznych do USA jest 'niezwykle trudny' (DG Trade, 2011). Porozumienie TTIP mogłoby stanowić szansę dla wynegocjowania odpowiednich dostosowań.

Produkty mięsne

Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że UE zacznie wysyłać duże ilości wołowiny i innych produktów mięsnych do USA, producenta ponoszącego nadzwyczaj niskie koszty produkcji. Jednakże UE może wykorzystać łatwiejszy dostęp do rynków w odniesieniu do wysoko wyspecjalizowanych wyrobów mięsnych, jednak w tym przypadku cięcia ceł nie wystarczą, mając na uwadze znaczne bariery pozataryfowe, jakim stawić czoła muszą potencjalni eksporterzy z UE.

Sprzedaż unijnej wołowiny została ograniczona w USA ze względu na obawy przed ryzykiem gąbczastej encefalopatii bydła (BSE, tzw. choroba szalonych krów). W ramach dialogu w sprawie porozumienia TTIP, amerykański Departament Rolnictwa (USDA) w 2014 r. zezwolił na import wołowiny z krajów, w przypadku których ryzyko BSE zostało określone przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt na poziomie 'znikomym', spełniając żądanie władz UE zgłaszane od bardzo dawna. Mimo to, według Dyrekcji Generalnej ds. Handlu (DG Trade) Komisji Europejskiej, eksporterzy z UE nadal mają przed sobą daleką drogę, zanim będą faktycznie mogli eksportować mięso na rynek amerykański. Muszą zapewnić, że ich krajowe systemy kontroli zakładów przetwarzających wołowinę zapewniają 'równorzędny' (w stosunku do amerykańskiego) poziom ochrony pod kątem zdrowia ludzkiego.

Wino

Wino i napoje alkoholowe są głównymi produktami odpowiedzialnymi za nadwyżkę w handlu artykułami rolno-spożywczymi pomiędzy UE a USA. Amerykański rynek jest czołowym rynkiem eksportowym dla UE (24% całkowitego eksportu pod względem ilościowym i 28% pod względem wartości w 2012 r.), jest również największym partnerem eksportowym poza UE dla Francji (1,3 mld USD), Włoch (1,2 mld USD) i Hiszpanii (0,3 mld USD) (House, 2014).

Jednakże eksporterzy wina z UE do USA muszą zmagać się z cłami i podatkami, które są przez Europejczyków postrzegane jako dyskryminujące. Wino eksportowane do USA podlega opodatkowaniu tzw. gallonage tax, którego stawki różnią się zależnie od zawartości alkoholu. Dla porównania, duża liczba producentów amerykańskich (np. tych produkujących mniej niż 125 000 butelek) ma prawo do zwrotu podatku. Dodatkowo, środki fiskalne i cła nakładane są na wino na poziomie stanowym, a stany przyznają ulgi podatkowe lub kredyt podatkowy lokalnym producentom. Takich wyjątków nie przyznaje się dla wina importowanego, które również nie jest dopuszczane do dystrybucji niektórymi kanałami (np. wprost do sieci detalicznej). Władze UE od dawna twierdzą, że środki te są dyskryminujące. Mimo zaleceń dotyczących porozumienia GATT z 1992 r., prawo federalne umożliwiające takie rozwiązania nigdy nie zostało podważone ani zmodyfikowane, i nadal obowiązuje.

Cukier

Komisja Europejska naciskała na uwzględnienie cukru w porozumieniu TTIP, oczekując szerszego dostępu do rynku amerykańskiego. Jednak zarówno Europejczycy, jak i Amerykańscy producenci cukru wzywali do wykluczenia cukru z zapisów TTIP. Możliwości eksportu dużych ilości cukru przez UE do USA są mało realne i w dużym stopniu zależy to od poziomu cen światowych. Po reformie z 2006 r. i znacznej konsolidacji, sektor cukru w UE wyraźnie zwiększył swoją konkurencyjność. Doszło również do dużych zmian technologicznych w produkcji buraków, co potwierdza gwałtowne zwiększenie zbiorów w UE. W ostatnich latach zdarzało się wiele okresów, w których ceny cukru w UE były niższe niż w USA. Jeżeli ceny na rynku światowym pozostaną wysokie, a handel zostanie zliberalizowany, znalezienie dla produkcji z UE rynku zbytu w USA może okazać się możliwe. Nieopublikowane prace badawcze prowadzone we francuskim Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) sugerują, że w przypadku TTIP, UE mogłaby eksportować kilka milionów ton cukru do USA, wypierając import cukru surowego z innych krajów oraz część amerykańskiej produkcji buraka cukrowego.

O ile nadal istnieją możliwości, by cukier z UE wszedł na amerykański rynek na szczególnych warunkach cenowych, sytuacja zmieniłaby się znacznie w przypadku bardziej niekorzystnych warunków cenowych i kursowych. USA powoli otwierają swój rynek cukru na import od producentów cukru trzcinowego. Do tej pory zliberalizowano wymianę handlową z Meksykiem i Karambami (przy czym w przypadku tych ostatnich wprowadzono kwoty). Jednakże w dłuższej perspektywie nie należy zapominać, że cukier trzcinowy nadal jest tańszy od cukru z buraków cukrowych, a jeśli USA otworzy swój rynek dla większej liczby producentów, UE może napotkać silną konkurencję ze strony krajów produkujących cukier z trzciny cukrowej.

Tzw. handel „karuzelowy”, tj. ponowny eksport do UE cukru trzcinowego, importowanego przez USA na mocy preferencyjnych umów, może nie być wcale dużym zagrożeniem dla producentów z UE. Unia i USA przyznały preferencyjny dostęp różnym krajom – producentom trzciny cukrowej. Jednakże szereg porozumień o wolnym handlu z USA obejmujących handel cukrem zawiera klauzulę zabezpieczającą, która wskazuje, że kraje partnerskie mogą eksportować do USA wyłącznie różnicę między własną produkcją a konsumpcją (dla porównania, porozumienia UE z krajami rozwijającymi się często zezwalają na eksport całej produkcji cukru do UE oraz na import cukru na własne potrzeby tych krajów od producentów, którzy ponoszą niższe koszty). Jednakże scenariusz sprzedaży „karuzelowej” powinien uwzględniać potencjalne zastąpienie powiązanych wzajemnie rynków, zwłaszcza rynków etanolu i cukru surowego do rafinacji. W przypadku liberalizacji handlu, zwiększeniu eksportu cukru z UE do USA mogłoby towarzyszyć zwiększenie importu cukru trzcinowego, etanolu lub syropu glukozowo-fruktozowego przez UE.

Oliwa z oliwek

UE dostarcza ponad 95% konsumowanej w USA oliwy z oliwek, co wskazuje na otwartość tego rynku dla eksporterów europejskich. Przy takim poziomie eksportu, porozumienie TTIP może przynieść niewiele wyraźnych korzyści. Mimo to producenci z UE narzekają na koszty, które muszą ponosić, korzystając z pośredników, aby zyskać dostęp do lokalnych sprzedawców detalicznych – jest to problem, na który już zwrócono uwagę także w przypadku wina. Producentów z UE również niepokoją projekty rządu amerykańskiego, przewidujące zmianę klasyfikacji różnych cech oliwy, co może doprowadzić do opracowania standardów innych niż standardy międzynarodowe i ograniczyć import z UE. Zdaniem niewielkiego, lecz wciąż rosnącego sektora produkcji oliwy w USA, przy eksporcie tego produktu z UE do USA dochodzi do znacznych oszustw, gdyż część oliwy jest niewłaściwie oznaczana, jest niższej klasy niż wskazano, lub oliwa pochodzi z północnej Afryki, opatrzona sfałszowanymi oznaczeniami. Producenci oliwy naciskają na rząd federalny, by przyjrzał się dokładnie importowi oliwy z oliwek, co mogłoby doprowadzić do wprowadzenia nowych wymogów administracyjnych, które z kolei łatwiej byłoby ograniczyć w ramach porozumienia TTIP.

Przeszkody sanitarne i fitosanitarne

Przedstawiciele sektorów produkcji zwierzęcej, żywności i ogrodnictwa z UE oczekują, że porozumienie TTIP pomoże w zawieraniu umów o równorzędności w zakresie przepisów dotyczących kwestii sanitarnych i fitosanitarnych.

Według nich, eksporterzy UE muszą ponosić koszty zapewnienia zgodności w sektorach, gdzie USA utrzymują procedury weterynaryjne kontroli importowej nie odpowiadające uzgodnieniom na arenie wielostronnej. W ich opinii wymogi sanitarne i fitosanitarne znacznie utrudniają eksport produktów mięsnych, a w szczególności nabiału do USA. Kwestia niepasteryzowanego sera od dawna jest przedmiotem sporu pomiędzy UE a USA, mimo to mało prawdopodobne jest, by USA ułatwiła import tego produktu, ze względu na obawy organizacji konsumenckich, które zebrały solidne dowody naukowe wspierające obowiązek pasteryzacji (Bureau i Doussin, 1999). Eksporterzy z UE narzekają również, że USA nie stosuje się do standardów zapisanych w Codex Alimentarius dla patogenów (*listeria monocytogenes*) i nakłada progi tolerancji, które uznają za nadmierne. Innym przykładem jest potrzeba badania wody (zamiast mięsa), w której hodowane są mięczaki dwumuszlowe, takie jak omułki i małże jadalne (mimo iż ich import został wstępnie dozwolony przez USA na tymczasowych warunkach).

Kłopotliwe są także procedury stosowane dla płodów ogrodnictwa. Obecnie nowe rodzaje roślin i produktów roślinnych nie mogą być importowane do USA, dopóki amerykańskie władze odpowiedzialne za zdrowie roślin nie ustalą wymogów fitosanitarnych i dopóki nie zostaną one włączone w przepisy importowe USA. Wymagane jest to dla każdego rodzaju owoców i warzyw oraz dla wielu

roślin na sadzonki – a procedura zatwierdzania może trwać nawet kilka lat. Wy-mogi USA dotyczące analizy ryzyka występowania szkodników (przy zastosowa-niu podejścia odrębnie dla każdego gatunku) mogą doprowadzić do ciągną-cych się przez dekady procedur administracyjnych, podczas gdy wwóz innych produktów o tym samym stopniu ryzyka, z tego samego obszaru produkcyjnego jest dozwolony. Zapewne ograniczenia fitosanitarne nie tak łatwo zostaną znie-sione, mając na uwadze, że w USA istnieje również wiele ograniczeń w handlu roślinami i produktami roślinnymi pomiędzy poszczególnymi stanami.

Wymagania administracyjne

Gdyby TTIP przyczyniło się do złagodzenia ograniczeń administracyjnych, odbyłoby się to z korzyścią dla eksporterów z UE, którzy nierzadko nie mają in-nego wyjścia jak organizacja całego łańcucha produkcyjnego w USA w celu obej-scia skomplikowanych administracyjnych barier importowych. Wiele krajów od dawna protestuje przeciwko poziomowi skomplikowania amerykańskich regu-lacji w zakresie żywności, angażujących 15 agencji federalnych i kolejne na po-ziomie stanowym. Zgłaszano przypadki, gdzie wegetariańska wersja jakiejś po-trawy musiała być kontrolowana przez inną agencję niż wersja zawierająca mię-so. Amerykański system kontroli był krytykowany za jego wysokie koszty przez Government Accountability Office, instytucję kontrolną Kongresu, jednak do-tychczas nie wprowadzono środków racjonalizacyjnych. Zdaniem eksporterów z UE, taka sytuacja generuje dodatkowe koszty, których można by było uniknąć dzięki szerszej współpracy w zakresie kontroli, a także dzięki uproszczeniu pro-cedur amerykańskich. Komisja Europejska przekazała też niektóre zastrzeżenia dotyczące różnych elementów kontroli granicznej, w tym opłat za kontrolę im-portową i obowiązkowej certyfikacji żywności o wysokim ryzyku. Amerykańska opłata za obsługę towarów (US Merchandise Processing Fee) jest również po-strzegana przez eksporterów z UE jako dodatkowe obciążenie.

Amerykańskie zasady dotyczące pochodzenia także powodują dodatkowe koszty, które stanowią obciążenie dla produktów UE. Przykładowo, amerykań-skie służby celne nie uznają UE jako kraju pochodzenia, nie akceptują też świa-dectw pochodzenia z UE. Aby uzasadnić status UE jako kraju pochodzenia, fir-my z UE muszą przedkładać dodatkową dokumentację oraz dopełniać dodat-kowych formalności, co zwiększa oczywiście koszty. Oznaczenia 'Made in the EU' nie są akceptowane, a produkty muszą być ponownie etykietowane na po-trzeby wysyłki do USA.

Wwóz produktów rolniczych do USA podlega także ogólnym przepisom amerykańskim, które z reguły dyskryminują zagranicznych dostawców. Eks-porterzy borykają się z zapisami ustawy o nabywaniu towarów amerykańskich z 1933 r. (1933 Buy American Act), nadającej preferencje krajowe w zamówie-niach publicznych w USA, a także z zapisami o nabywaniu towarów amerykań-skich z ustawy o odbudowie i reinwestycjach z 2009 r. (2009 American Econo-

mic Recovery and Reinvestment Act) oraz z ustawy o małej przedsiębiorczości (Small Business Act), regulującej zakup towarów lub usług dla amerykańskich przedsiębiorstw. Inicjatywa dotycząca bezpieczeństwa kontenerów z 2002 r. (2002 US Container Security Initiative) w celu przeciwdziałania zagrożeniu terroryzmem wymaga procedur przesiewowych, które w rzeczywistości utrudniają małym i średnim firmom europejskim spełnienie nałożonych przez ustawodawcę wymagań (Risks, 2014).

We wszystkich wymienionych obszarach TTIP może przynieść pewne korzyści dla sektora rolniczego UE, są jednak i raczej dominują zjawiska niekorzystne.

Potencjalne niekorzystne skutki dla wybranych sektorów rolnictwa w UE

Porozumienie handlowe pomiędzy UE a USA może spowodować istotne zakłócenia równowagi, zwłaszcza na rynkach rolnych w UE, gdzie obecna ochrona taryfowa jest wysoka, a produkcja w USA ma przewagę kosztową. Sytuacja w poszczególnych sektorach UE zależy w dużej mierze od sytuacji na rynkach światowych oraz od kursu wymiany euro i dolara. W pewnych sektorach rolnictwo UE może poradzić sobie z konsekwencjami porozumienia o wolnym handlu, w innych pojawiają się trudności.

Wołowina

Potencjalna liberalizacja handlu pomiędzy UE a USA może mieć bardzo poważne konsekwencje dla tego sektora w UE. Problem ten był już sygnalizowany wcześniej. Zakłócenia w sektorze krów mamek w UE wskazane zostało przez niezależną komisję naukową (McAleese et al., 2006) już 10 lat temu, jako główne zagrożenie w przypadku realizacji porozumienia rolnego w ramach WTO. Podobne zagrożenie postrzegano dla rolnictwa UE w przypadku umowy pomiędzy UE a Mercosur. Negocjując dwustronne porozumienia handlowe (np. z Chile, RPA, Kanadą) i zdając sobie sprawę z trudnej sytuacji w sektorze wołowiny UE ustaliła ilościowe limity importu wołowiny.

Produkcja wołowiny w UE nie jest konkurencyjna na rynkach międzynarodowych. W latach osiemdziesiątych UE należała do głównych eksporterów światowych, było to jednak głównie wynikiem wysokich cen interwencyjnych, zakupów publicznych oraz subwencji wywozowych. Od początku 2000 roku, instrumenty te stopniowo ograniczono, a produkcja wołowiny w UE zmniejszyła się, podczas gdy import wzrósł. Średni rozmiar gospodarstwa produkującego wołowinę jest mały w porównaniu z większością krajów produkujących wołowinę na dużą skalę, w tym z USA, co powoduje różnice w kosztach produkcji. Ziemia i siła robocza (przynajmniej w niektórych państwach członkowskich) również są droższe. Płatności z budżetu UE z reguły stanowią większość, o ile nie całość wartości przychodu producentów wołowiny. Co więcej, sektor przetwórczy również notuje niskie przychody, co prowadzi do ograniczonych inwestycji w całym łańcuchu dostaw.

Do tej pory import wołowiny z USA był ograniczany wysokimi cłami UE oraz zakazem obrotu wołowiny traktowanej hormonami. Większość produkcji w USA korzysta z przyspieszaczy wzrostu, podczas gdy w UE nie są one dozwolone. USA od dawna odmawiały wydzielenia dostaw wolnych od hormonów, mając na uwadze fakt, że wysokie cła w UE wpływały na nieopłacalność tego typu transakcji. Mimo to okazuje się, że USA mogą dostarczać na rynek UE wołowinę wolną od hormonów.

Wołowina musi być więc traktowana w negocjacjach jako produkt wrażliwy, inaczej będzie to rodzić poważne konsekwencje dla producentów w UE. Zgodnie z analizą przedstawioną przez Ramos et al. (2010), handel zagraniczny wołowiną jest specyficzny. Sektor ten charakteryzuje się różnorodnością produktów (od zamrożonych tusz do świeżych kawałków mięsa bez kości); różnicami jakościowymi w zależności od pochodzenia oraz rodzaju zwierząt, przetworzenia i transportu; różnymi rodzajami stosowanych ceł; oraz tym, że na dużej części rynków krajowych ma miejsce łączna produkcja mięsa i mleka.

Charakterystyczną cechą europejskiego rynku wołowiny jest fakt, iż dwie trzecie konsumpcji wołowiny w UE to mięso od krów mlecznych. Dostawa takiego mięsa nie jest elastyczna. Oznacza to, że w przypadku większego importu sektor krów mamek (który produkuje wyłącznie mięso) poniosłby całe koszty adaptacji. Przy braku bariery importowej przeciw konkurencyjnemu i elastycznemu źródłu dostaw, jakim jest rynek amerykański, można założyć, że import może sięgnąć kilka milionów ton (Ramos, 2010). Jednocześnie sektor krów mamek jest prawdopodobnie jedynym sektorem rolnictwa, które generuje prawdziwe, pozytywne efekty zewnętrzne. Trwałe pastwiska i ekstensywny wypas zapewniają szereg istotnych usług rolno-środowiskowych (np. w zakresie różnorodności biologicznej, gospodarki wodnej, wychwytywania dwutlenku węgla). Ze społecznego punktu widzenia trzeba nadmienić, że krowy mamki skupione są w kilku regionach i państwach członkowskich (np. Irlandia, Francja), na obszarach z ograniczonymi możliwościami produkcji alternatywnej.

Zboża

Wielkie gospodarstwa, dobre gleby w Pasie Kukurydzy (Corn Belt), duża ilość dostępnej i taniej ziemi w Pasie Pszenicy (Wheat Belt), wysoce zmechanizowane rolnictwo i efektywna sieć transportowa – to czynniki, dzięki którym USA osiągnęły wysoką pozycję konkurencyjną w uprawie pszenicy i kukurydzy. Produkcja kukurydzy w USA jest prawie sześć razy wyższa niż w UE. Dodatkowo, USA są eksporterem netto, natomiast UE – importerem netto.

Konsekwencje porozumienia o wolnym handlu pomiędzy UE a USA mogą doprowadzić do przepływów handlowych na rynku zbóż, które trudno będzie przewidzieć, ze względu na możliwe substytucje pomiędzy różnymi gatunkami zbóż, zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Istniejąca ochrona granic UE w odniesieniu do zbóż jest złożona. W ostatnich latach faktyczna rola ceł zosta-

ła ograniczona, lecz było to rezultatem przede wszystkim wysokich cen światowych. Kiedy ceny są niskie, struktura taryfowa ceł w UE broni rolników europejskich, w szczególności przed importem z USA średniej i niskiej jakości pszenicy paszowej. W tym sektorze porozumienie handlowe może skutkować wysokim poziomem importu zbóż z USA. Podobna sytuacja może wystąpić w sektorze kukurydzy, zależy to jednak w dużej mierze od polityki amerykańskiej w sprawie etanolu. Znaczna część produkcji kukurydzy w USA została przekierowana bowiem do sektora bioenergii, z uwagi na regulacje dotyczące biopaliw.

Drób

Produkty drobiowe obciążane są różnymi stawkami celnymi, w zależności od tego, czy produkt jest pocięty na kawałki czy nie, czy zawierają podroby czy nie, oraz czy jest świeży czy mrożony (np. kurczak podlega stawce *erga omnes* w wysokości 299 EUR na tonę). Mimo tej znacznej ochrony, UE importuje duże ilości drobiu z Brazylii i Tajlandii. USA korzysta z kwoty o wysokości 16 600 ton z obniżoną stawką celną. Ze względu na zakaz zabiegów redukcji patogenów, eksport drobiu z USA do UE jest ograniczony, a duża część drobiu importowanego z USA do UE prawdopodobnie jest eksportowana dalej. Jeżeli UE zdecyduje się zezwolić na zabiegi redukcji patogenów, które obecnie są zakazane (tj. płukanie chlorem pod koniec procesu przetwórstwa lub równorzędne zabiegi), USA eksportowałyby do UE drób o wartości ok. 200-300 mln USD.

Wolumen sprzedaży byłby prawdopodobnie wyższy, jeżeli dodatkowo obniżono by stawki celne lub rozszerzono kontyngenty taryfowe w ramach porozumienia TTIP. USA prawdopodobnie przejęłyby część obecnego miliona ton importu z Brazylii i Tajlandii. Rynek jest też wrażliwy na zmiany kursów walut. Jeśli USA zyskałyby dostęp do bezcłowego rynku UE, mogłoby to doprowadzić do znacznego wzrostu dodatkowego importu i do nowych trudności gospodarczych dla producentów z UE, przede wszystkim ze względu na fakt, że subsydia eksportowe nie byłyby już dostępne.

Izoglukoza

Kwestią, którą często pomija się w analizach, jest planowana rezygnacja w UE z kwot na produkcję cukru w roku 2017, co również usunie wiele zapisów ograniczających zastosowanie izoglukozy (syropu glukozowo-fruktozowego HFCS, produkowanego ze skrobi kukurydzianej). Może się okazać, że znaczna część przemysłu spożywczego UE (np. napoje bezalkoholowe) zrezygnuje z cukru z buraków cukrowych z UE na rzecz HFCS. HFCS jest główną substancją słodzącą stosowaną w napojach bezalkoholowych a także w innych produktach spożywczych w USA. Różnice w cenach pomiędzy amerykańskim HFCS a europejskim syropem (w większości produkowanym z pszenicy) nie są duże i przemysł amerykański może stać się silnym konkurentem dla producentów cukru oraz izoglukozy z UE.

Biopaliwa

UE może doświadczyć zarówno zagrożeń, jak i szans, gdyby nastąpiła liberalizacja handlu transatlantyckiego w sektorze biopaliw. Obecnie pomiędzy UE a USA toczy się kilka sporów w tej kwestii. W 2009 r. i 2011 r. UE nałożyła cła antydumpingowe i wyrównawcze na import biopaliw z USA, w 2013 r. na import etanolu z USA. W maju 2013 r. amerykański przemysł paliwa etanolowego (Renewable Fuel Association and Growth Energy) złożył skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaskarżając decyzję antydumpingową Komisji Europejskiej. Gdyby porozumienie TTIP doprowadziło do poprawy wzajemnych relacji, obie strony na tym by zyskały.

Jednakże zniesienie ceł antydumpingowych UE mogłoby doprowadzić do wznowienia eksportu etanolu z USA na dużą skalę, w tym potencjalnie biodiesla, zwłaszcza jeżeli USA utrzymałyby swoje dotacje dla biopaliw. Porozumienie pomiędzy UE a USA wiąże się więc z ryzykiem dla europejskiej produkcji etanolu. Cło *erga omnes* UE na etanol z przeznaczeniem na paliwo wynosi 19,20 EUR/hl. Obecnie wiele krajów rozwijających się może eksportować etanol nieobłożony cłem, USA natomiast musi płacić cło, które razem z cłem antydumpingowym wynosi obecnie 63,3 EUR/t i ma zastosowanie do wagi czystego alkoholu etylowego wyprodukowanego z produktów rolnych. Usunięcie ceł wymagałoby trudnej adaptacji dla przemysłu europejskiego, który już w tej chwili funkcjonuje na poziomie 60% własnych możliwości produkcyjnych (Risks, 2014).

Różne standardy

Jeżeli negocjacje porozumienia TTIP doprowadziłyby do liberalizacji handlu bez próby harmonizacji przepisów, producenci objęci różnymi regulacjami sprzedawaliby swoje produkty na jednym rynku, co byłoby szczególnie trudne dla producentów z UE. Obawiają się, że musieliby konkurować w sytuacji ponoszenia wyższych kosztów energii i zachowywać zgodność z wyższymi standardami z zakresu prawa pracy, musieliby przestrzegać też większej ilości ograniczeń.

Istnieje kilka obszarów, w których regulacje nakładają różne koszty na producentów i gdzie warunki działania mogą być nierówne w przypadku wprowadzenia w życie porozumienia TTIP.

- **GMO.** Rolnicy z UE obawiają się sytuacji, w której nie mieliby prawa do użycia biotechnologii, natomiast produkty USA wprowadzane na rynek UE nie byłyby objęte tym zakazem (tak jak obecnie jest w przypadku soi). W trakcie negocjacji porozumienia TTIP, ułatwienie stosowania i handlu GMO jest istotnym żądaniem zgłoszonym przez rolników i firmy z USA. Mają oni wsparcie w rządzie amerykańskim, który uskarża się na powolne i ograniczone zatwierdzanie zbóż modyfikowanych genetycznie do sprzedaży oraz uprawy w UE.
- **Wołowina poddana zabiegom hormonalnym rBGH (bydłęcy rekombinowany hormon wzrostu).** Organizacje rolników (głównie za pośrednic-

twem American Farm Bureau Federation) i władze USA narzekają na bariery regulacyjne ograniczające eksport wołowiny i wieprzowiny z USA. Od dawna trwa spór w sprawie zastosowania hormonalnych przyspieszaczy wzrostu w produkcji wołowiny, który doprowadził do wszczęcia sprawy przez WTO. Dochodziło również do nieporozumień w ramach interpretacji Codex Alimentarius co do stosowania bydlęcej somatotropiny (lub rBGH) w produkcji mleczarskiej. USA uważają, że UE nie przedstawiła wyraźnych dowodów naukowych na poparcie tezy, iż środki te są szkodliwe dla konsumentów, oraz że regulacje UE nie mają podstaw naukowych. Mimo to wątpliwości co do skutków stosowania wymienionych środków dla metabolizmu zwierząt, obawy dotyczące dobrostanu zwierząt oraz obawy przed obniżeniem sprzedaży produktów mleczarskich i wołowiny, gdyby hormony zostały stosowane, doprowadziły do ustanowienia przez władze UE zakazu wykorzystania tych środków w produkcji wołowiny, zakazu importu wołowiny wyprodukowanej przy użyciu hormonów oraz zakazu wykorzystania somatotropiny w produkcji nabiału. UE nie planuje stosowania hormonów w produkcji zwierzęcej, jednakże w przypadku zezwolenia na import wołowiny wyprodukowanej z użyciem wymienionych środków, producenci zagraniczni korzystaliby ze znacznej przewagi kosztowej.

- **Raktopamina.** Stosowane w USA w produkcji wołowiny tzw. niehormonalne przyspieszacze wzrostu są zakazane w UE. Tak jest w przypadku raktopaminy, leku używanego kiedyś do leczenia astmy, który przez ponad 20 lat był używany w celu podwyższenia wagi bydła. Codex Alimentarius uznaje ten lek za bezpieczny w przypadku zachowania ostrożności przy jego stosowaniu, UE wskazuje natomiast na brak naukowych dowodów na niewystępowanie przeciwwskazań. Naukowe dowody lub ich brak to wieloletni argument w dyskusjach europejsko-amerykańskich. Unia zakazuje również importu mięsa wyprodukowanego przy użyciu tej substancji chemicznej. Jeżeli doszłoby do zgody na import wołowiny poddanej działaniu raktopaminy, byłoby to z niekorzyścią dla producentów z UE.
- **Zabiegi redukcji patogenów.** W USA kwas mlekowy używany jest do mycia tusz i usuwania patogenów, takich jak salmonella lub E. Coli. Amerykańskie rzeźnie stosują płukanki z uwagi na federalne wymogi bezpieczeństwa żywności (dla porównania, UE od 1997 r. zakazała stosowania produktów innych niż woda do usuwania zanieczyszczeń powierzchniowych z mięsa). Wykorzystanie chloru i innych antybakteryjnych płukanek, znanych pod nazwą „zabiegi redukcji patogenów”, zabronione jest w UE również w produkcji drobiu, w USA natomiast jest to standardowa praktyka. W 2008 r., po dyskusjach dwustronnych, Komisja zaproponowała zmiany regulacyjne w UE, które dopuściłyby import i produkcję mięsa przy zastosowaniu zabiegów redukcji patogenów, lecz propozycja ta została odrzucona w rozporządzeniu o higienie żywności w UE przez Parlament Europejski i Radę. Amerykań-

scy producenci i władze postrzegają ten zakaz jako nieuzasadniony naukowo, tworzący bariery dla eksportu z USA. Spór ten doprowadził do powstania panelu WTO w 2009 r. (Johnson, 2010).

Również w tym obszarze liberalizacja handlu bez dalszej konwergencji przepisów prawnych może skutkować zakłóceniami w handlu. Przepisy UE nakładają obowiązek badań na obecność patogenów w ramach całego łańcucha przetwórczego oraz obowiązek stosowania przy myciu czystej wody. Przepisy amerykańskie zezwalają na mniej rygorystyczne procedury, co skutkuje niższymi kosztami.

- **Pestycydy i dodatki.** Amerykańscy producenci narzekają, że bariery będące skutkiem różnych standardów regulacyjnych dotyczących pestycydów i dodatków do żywności niesłusznie ograniczają eksport owoców i warzyw z USA, jako przykład podając przede wszystkim gruszki i jabłka. W przypadku liberalizacji handlu istnieje ryzyko, że producenci konkurowaliby na jednolitym rynku, nie będąc w stanie stosować tych samych substancji chemicznych, zarówno w rolnictwie (pestycydy) jak i w branży spożywczej (dodatki do żywności).

Różne poziomy wsparcia

Producenci po obu stronach Atlantyku martwią się także nierównymi warunkami produkcji spowodowanymi przez różne poziomy wsparcia rządowego. Amerykańscy rolnicy i ustawodawcy od lat narzekają, że sprzedaż z USA podlega nie tylko ograniczeniom w dostępie do rynku nakładanym przez UE, ale też odczuwa skutki europejskich programów wspierania dochodów rolniczych, które utrzymują niekonkurencyjnych rolników europejskich na rynku (Ahearn, 2006). Zakończenie subsydiowania eksportu przez UE i wdrożenie postanowień Rundy Urugwajskiej zmniejszyło obawy amerykańskie w tym zakresie. Mimo to Amerykanie chętnie widzieliby sytuację, gdyby w ramach porozumienia TTIP ograniczone zostały dotacje dla gospodarstw w UE, twierdząc bowiem, że wartość transferów na rzecz rolników znacznie przewyższa kwoty przekazywane w USA.

Z drugiej strony stowarzyszenia rolników w UE konstatują, że europejski system jednolitej płatności, stanowiący obecnie główne źródło wsparcia rządowego, jest o wiele mniej zakłócający dla handlu niż wielowarstwowe wsparcie gospodarstw w USA. Organizacje rolnicze w UE opracowały szacunki na poparcie swoich stwierdzeń, utrzymując, że dotacje w USA są wyższe niż przyznawane przez UE (Momagri, 2012).

Trudno jest wyobrazić sobie, aby systemy dotowania rolnictwa były modyfikowane pod wpływem umowy dwustronnej. A zatem, jeżeli skutkiem porozumienia byłaby zdecydowana liberalizacja handlu, różnice w polityce wsparcia gospodarstw mogą sprawić, że jedna ze stron będzie miała pewną przewagę konkurencyjną.

Szeroko zakrojone prace przeprowadzane przez Parlament Europejski próbowały wyjaśnić kwestię poziomu wsparcia rządowego udzielanego przez władze UE i USA ich sektorom rolnictwa (Butault et al., 2012). Głównym wnioskiem płynącym z tych opracowań jest stwierdzenie, że w minionych latach UE zapewniła więcej wsparcia rolnikom niż USA. Są też badania dowodzące np., że programy pomocowe w USA („bony żywnościowe”) stanowią pomoc bezpośrednią dla rolników amerykańskich. Prace przeprowadzone przez Parlament Europejski wykazały jednak, że większe zakłócenia na rynku wywołują instrumenty wprowadzone w USA (Bureau, 2012; Butault et al., 2012). Unia zreformowała bowiem swój system płatności bezpośrednich; ich obecny kształt ma mniejszy niż dawniej wpływ na poziom produkcji rolniczej i handel międzynarodowy.

Dla porównania, amerykańskie ustawy rolne (Farm Bills) z 2003 r., 2008 r., i 2013 r. rozszerzyły wielowarstwowy system płatności zakłócających handel. W systemie amerykańskim mamy do czynienia z wielowarstwową polityką, która chroni rolników amerykańskich przed jakimikolwiek niekorzystnymi wpływami na plony czy ceny. Ustawa z 2013 r. praktycznie przywróciła bezpośredni związek pomiędzy większością płatności rolnych w USA a produkcją, tworząc potencjał do zachowań zakłócających podaż rynkową (Bureau, 2013). Inne, nieco bardziej liberalne rozwiązania znajdziemy jednak w obowiązującej obecnie Ustawie z r. 2014 (ERS, 2014).

Powracająca krytyka Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ze strony amerykańskich władz dotyczy kwestii dotacji eksportowych. Stosowanie tych subwencji przez UE doprowadziło do ustanowienia w latach 1980 programów odwetowych. Jednak ani UE, ani USA nie wykorzystują w znaczącym stopniu własnych programów wsparcia eksportu. Żadna ze stron nie złożyła też oficjalnie bronii. USA nadal utrzymują swój program wsparcia eksportu (Export Enhancement Program), swoją inicjatywę eksportu produktów mleczarskich (Dairy Export Incentive), jeden z programów kredytowania eksportu (znany pod nazwą GSM-102) i nadal dotują promowanie produktów przeznaczonych na eksport w ramach programu dostępu do rynku (Market Access Program). UE ustaliła limity na subsydia eksportowe, lecz nadal dotacje te można wykorzystać w przypadkach zakłóceń na rynku krajowym (Risks, 2014).

Jak już stwierdzono wyżej, liberalizacja handlu bez zajęcia się kwestią różnic regulacyjnych i rozbieżności wsparcia rządowego prowadzi do sytuacji, w której producenci z UE i USA konkurują na nierównych warunkach. Mimo to zbliżanie przepisów prawnych również niesie ze sobą ryzyko.

Wiele grup interesu z USA uważa, że negocjacje powinny obejmować wszystkie bariery sanitarne i fitosanitarne w danej kwestii. Takie było stanowisko USA w negocjacjach partnerstwa transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership). Dla porównania – większość grup interesu z UE chciałaby utrzymania pewnych barier handlowych, aby uniemożliwić zalanie UE przez niskiej jakości importowane produkty z USA, bądź wyłączyć niektóre sektory z TTIP całkowicie, chyba że udałoby się w większym stopniu zbliżyć przepisy prawne (Borovikov et al., 2013).

Konwergencja przepisów prawnych oraz wzajemna uznawalność stwarzają ryzyko, że porozumienie TTIP mogłoby zrównać powszechne standardy ze standardami gorszymi. Dostosowania są trudne, tym bardziej że u podstaw „polityki bezpieczeństwa” w UE i w USA występują istotne różnice.

Rozporządzenia UE oparte na zasadzie ostrożności

UE uznała, że u podstaw jej polityki zarządzania ryzykiem leży zasada ostrożności (*precautionary principle*) (Rozporządzenie, 2002). Jedną z przesłanek stosowania tej zasady jest założenie, że w przypadku braku jasnego przekonania, czy coś jest bezpieczne, należy zachować ostrożność. Dla porównania, USA wymaga „dowodów naukowych” na uzasadnienie ograniczeń w stosowaniu danej techniki. Takie podejście leży u podstaw głównych różnic pomiędzy regulacjami w UE i USA, które trudno będzie zharmonizować, czy nawet wzajemnie uznać (Risks, 2024).

Przykładowo, UE przyjęła ramy prawne nakładające ciężar dowodu na firmy, które mają dowieść, że stosowane przez nich substancje chemiczne są bezpieczne, zgodnie z zasadą ostrożności (np. rozporządzenie UE w sprawie rejestracji, oceny, dopuszczania i zakazu produktów chemicznych, REACH – europejskie rozporządzenie regulujące dopuszczaniem do obrotu substancji chemicznych). Prawo amerykańskie natomiast (np. ustawa o kontroli substancji toksycznych z 1976 r. – 1976 Toxic Substances Control Act) wymaga, by agencje rządowe udowodniły, że dana substancja jest niebezpieczna. Amerykański przedstawiciel handlowy USA (USTR) sprzeciwiał się REACH od czasu powstania tego rozporządzenia, uznając to podejście za techniczną barierę dla handlu, wbrew porozumieniu WTO TBT (Technical barriers to trade), będącym częścią pakietu kończącego Rundę Urugwajską GATT (WTO, 2016).

Nie ma wątpliwości, że aby handel pestycydami, dodatkami do żywności czy innymi substancjami chemicznymi odbywał się w uczciwych warunkach, konieczne jest dostosowanie przepisów prawnych w tym zakresie. Taka konwergencja może jednakże skutkować osłabieniem, a nawet wyeliminowaniem idei ochrony konsumenta i środowiska, którą przyjęto w ramach długiego i złożonego – lecz w pełni demokratycznego – procesu przyjmowania dyrektywy w sprawie REACH przez Parlament Europejski i Radę.

GMO

Firmy amerykańskie, większość rolników amerykańskich oraz amerykańskie władze twierdzą, że bezpieczeństwo stosowania GMO zostało potwierdzone w badaniach naukowych i ich wykluczenie bazuje na nieracjonalnych obawach. Porozumienie w kwestiach dotyczących biotechnologii będzie jednak bardzo trudne.

Nieporozumienia pomiędzy obiema stronami Atlantyku odwołują się do rzeczywistych różnic w obawach zgłaszanych przez obywateli. Zgodnie z wyjaśnieniami Bureau i Marette (2000), różnice w odbiorze ryzyk są zakorzenione

w podstawowych różnicach ram kulturowych i instytucjonalnych. W rezultacie konsumenci w Europie postrzegają biotechnologię (a także nanotechnologię) jako istotne zagrożenie. Dla porównania, kwestią numer jeden dla organizacji konsumenckich w USA jest zanieczyszczenie bakteryjne; badania nad bezpieczeństwem żywności i GMO w zasadzie nie istnieją. Władze amerykańskie z reguły postrzegają regulacje UE w zakresie biotechnologii jako zwykłe bariery pozataryfowe. Z drugiej strony, wielu Europejczyków uważa, że oceny ryzyka przeprowadzane przez amerykańską czy europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Żywności są niekompletne, o ile w ogóle istotne, ponieważ skupiają się na krótkoterminowych skutkach dla zdrowia i ignorują ryzyka takie, jak coraz częstsze przypadki występowania „super chwastów” odpornych na pestycydy. Państwa członkowskie, które bardzo mocno zainwestowały w rolnictwo ekologiczne, obawiają się również zagrożenia ich inwestycji wskutek potencjalnego zanieczyszczenia genetycznego (Graff et al., 2009).

Czy TTIP może zmienić całe podejście UE do bezpieczeństwa żywności, środowiska i dobrostanu zwierząt?

Jeżeli porozumienie TTIP doprowadzi do uznania przez UE, że duża część prawodawstwa amerykańskiego zapewnia satysfakcjonujący poziom ochrony dla konsumentów i środowiska, może to prowadzić do zmian w wielu przepisach unijnych. Przykładowo, zniesienie przez UE zakazu importu wołowiny amerykańskiej, wyprodukowanej przy zastosowaniu innego poziomu higieny i metody chowu oznacza, że to właściwie UE zmodyfikowała własne standardy.

Potrzeba konwergencji przepisów prawnych w ramach porozumienia TTIP może również zostać wykorzystana przez grupy interesów przeciwne regulacjom środowiskowym. Jako przykład może posłużyć kwestia biopaliw. W USA grupy interesów doprowadziły do uchwalenia dość łagodnych kryteriów środowiskowych w zakresie państwowego wsparcia dla biopaliw, które w dużej mierze chronią branżę etanolu opartą na kukurydzy. W UE nowelizacja wymogów środowiskowych dla biopaliw nadal jest przedmiotem debaty i pozostaje kwestią kontrowersyjną.

Z kolei, grupy dbające o dobrostan zwierząt obawiają się, że konwergencja przepisów prawnych zostanie wykorzystana do złagodzenia standardów UE i możliwych zmian w statusie prawnym zwierząt, czego domagają się te organizacje. Kwestia ta jest złożona, zwłaszcza że przepisy prawne w USA nie zawsze są mniej przyjazne zwierzętom niż w UE (Vesilind, 2011). Sytuacja różni się także w poszczególnych stanach w USA, np. prawo kalifornijskie zakazuje małych klatek dla kur, stosując standardy bardziej przyjazne zwierzętom niż przepisy obowiązujące w większości państw członkowskich UE. Co ciekawe, Kalifornia wymaga, by rolnicy z innych stanów sprzedający jajka w Kalifornii przestrzegali kalifornijskich standardów dobrostanu w odniesieniu do kur.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje wyraźnie, że w branży rolniczej korzyści z zawarcia umowy TTIP są iluzoryczne, natomiast zagrożenia mogą być znaczące. W trakcie badań nasuwają się skojarzenia pewnych analogii z negocjowaniem rundy rokowań WTO Doha. W przypadku TTIP zagrożenia wydają się być większe, dotyczą bowiem całej sfery bezpieczeństwa żywności, środowiska i dobrostanu zwierząt. Jeśli chodzi o korzyści eksportowe, to nawet obiecujące w tym względzie sektory wina i oliwek napotykać na rynku amerykańskim na znaczne bariery pozataryfowe. Natomiast wiele sektorów rolnictwa europejskiego odczuwałoby znaczne trudności (wołowina, zboża, drób, biopaliwa) w momencie dopuszczenia swobodnego wwozu produktów amerykańskich, w większości nie spełniających standardów europejskich.

Z przytoczonych faktów wynika wyraźnie, że właściwie w każdej grupie zagadnień występują różnice w podejściu amerykańskim i europejskim. W związku z ujawnieniem zapisów z poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych, wskazuje się na 3 główne uchybienia w umowie TTIP, godzące w interesy krajów UE (Greenpeace, 2016):

1. Nie ma żadnej wzmianki o ochronie ludzi, zwierząt i roślin (Artykuł XX GATT) ani „o ochronie wyczerpywalnych zasobów naturalnych”. Nie jest to do końca prawdziwe, gdyż w Rozdziale X ujawnionych dokumentów, pt. „Środki sanitarne i fitosanitarne”, w pkt 1. znajduje się pierwszy z wyżej przytoczonych zapisów (Leaks, 2016).
2. Nie ma też wzmianki o ochronie klimatu. Wprost przeciwnie – w ramach poprawy dostępu do rynków dla towarów przemysłowych nie ma np. ograniczeń w imporcie paliw o wysokiej emisji dwutlenku węgla.
3. Zasada „ostrożności”, zgodnie z artykułem 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie jest nigdzie wymieniona w dokumencie (Traktat, 2008). Z drugiej strony USA żąda podejścia „opartego na ryzyku”, czyli radzenia sobie z niebezpiecznymi substancjami, zamiast unikania ich stosowania. Takie podejście uniemożliwia podejmowanie działań zapobiegawczych, czyli niestosowania kontrowersyjnych substancji.

Nie wiadomo, jak potoczą się dalsze losy TTIP. Być może rolnictwo będzie tym sektorem, który – podobnie jak w rokowaniach WTO – będzie opóźniał zawarcie całego porozumienia. Niemniej istotne jest, i to nawet bardziej niż w przypadku Rundy Doha, aby interesy rolnictwa europejskiego, ale także rzeszy konsumentów UE, nie zostały zaprzepaszczone.

Literatura:

- Ahearn, R.J. (2006). *Trade conflict and the U.S.-European Union economic relationship*. Washington: D.C. Congressional Research Service Report for Congress RL30732.
- Analiza wpływu i efektów umowy o SWH UE z USA na gospodarkę Polski. Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury, Warszawa, lipiec 2013.
- Borovikov, E., Bregman, R., Lunn, M.P., Morris, D., Vogel, S.K. (2013). *Ambitious US-EU trade agreement seeks not just to reduce tariffs, but to redefine global trade*. London: Lexology, 29 March 2013.
- Bureau, J.C., Doussin, J.P. (1999). Sanitary and technical regulations: Issues for trade liberalization in the dairy sector. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 47, 5.
- Bureau, J.C. (2012). *Latest U.S. Farm Bill Developments*. Brussels: European Parliament.
- Bureau, J.C. (2013). The US Farm Bill: Lessons for CAP Reform?. *International Journal of Agricultural Management*, vol. 2.
- Bureau, J.C., Marette, S. (2000). Accounting for consumers' preferences in international trade rules. In: *Incorporating science, economics and sociology in developing sanitary and phytosanitary standards in international trade*. Board of Agriculture and Resources (ed.), National Research Council, National Academy of Sciences, National Academy Press, Washington D.C.
- Butault, J.P., Bureau, J.C., Witzke, H.P., Heckeley, T. (2012). *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*. Brussels: European Parliament.
- Daviron, B., Douillet, M. (2013). *Major players of the international food trade and the world food security*, FOODSECURE working paper No 12. <http://www.foodsecure.eu/PublicationDetail.aspx?id=40>. Data dostępu: 2016.05.
- DG Trade (2011). *Pasteurized milk product, barrier fiche result 060104*. Brussels: Directorate-General for Trade, European Commission.
- Graff, D., Hochman, G., Zilberman, D. (2009). *The political economy of agricultural biotechnology policies*. AgBioForum.
- Hansen-Kuhn, K., Suppan, S. (2013). *Provisions and perils of the TTIP, negotiating a transatlantic agricultural market*. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy. <http://www.foodsecure.eu/PublicationDetail.aspx?id=40>. Data dostępu: 2016.05.20.
- House, M. (2014). *EU-US Agricultural Trade and the TTIP*. GAIN Report Number E14009. Washington D.C.: US Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service.
- <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/2016/Leaked-TTIP-documents-confirm-major-risks-for-climate-environment-and-consumer-safety/>. Data dostępu: 2016. 05.21.
- <http://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implication.aspx> s. Data dostępu: 2016.05.20
- http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946
- Johnson, R. (2010) *The U.S.-EU poultry dispute*. Washington D.C.: Congressional Research Service report for Congress R40199.
- McAleese, D., Bureau, J.C., and Matthews, A. (2006). *Evaluation of the EU Doha development agreement offer in agriculture*. Report to Commissioner Peter Mandelson. Dublin: Institute for International Integration Studies.

- Momagri (2012). *Global Support to Agricultural Production*. <http://www.momagri.org/UK/momagri-agency/Global-Support-to-Agricultural-Production>. Data dostępu 2016.05.26.
- Production-or-Soutiens-Globaux-a-la-Production-Agricole-SGPA-Presentation-resultsand-findings-for-the-United-States-and-Europe-_936.html.
- Ramos, P., Bureau, J.C., Salvatici, L. (2010). Trade composition effects of the EU tariff structure: Beef imports from Mercosur. The Hague: *European Review of Agricultural Economics* 37(1), s. 1-26.
- Resolution on EU trade and investment negotiations with the United States of America, 2013/2558 RSP, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2558\(RSP\)https://ttip-leaks.org/](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2558(RSP)https://ttip-leaks.org/). Data dostępu 2016.06.26.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2015 r. zawierająca zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Komisji Europejskiej dotyczące negocjacji w sprawie transatlantycznego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) (2014/2228(INI)), 8.07.2015, P8_TA-PROV(2015)0252
- Risks and Opportunities for the EU Agri-food Sector in a Possible EU-US Trade Agreement. (2014). Brussels: European Parliament.
- 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. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 1.02.2002, L 31.
- Tańska, I. (2015). TTIP i jego znaczenie dla sektora spożywczego. *Food-Lex, nr 2*. Warszawa: PFPŻ ZP.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r.
- Vesilind, P.A. (2011). Continental drift: agricultural trade and the widening gap between European Union and United States animal welfare laws. South Royalton. *Vermont Journal of Environmental Law*, 18.
- https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm. Data dostępu 2016.06.28.

JULIAN KRZYŻANOWSKI

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute

Warsaw

PROSPECTS AND THREATS FOR EU AGRICULTURE AND CONSUMERS RESULTING FROM THE POTENTIAL TTIP AGREEMENT

Summary

The paper tackles the problem of prospects versus threats resulting from the potential TTIP agreement between European Union and the U.S.A. In the first part of the article the possible benefits for the EU exporters of dairy, meat products, wine, sugar and olives are presented. Those benefits seem to be rather illusory, even when the non-tariff barriers are limited. On the other hand many EU markets would suffer from serious market disruption because of American exports. This would affect beef, cereals, poultry, isoglucose and biofuels. The author also points out the differences in food safety standards, levels of support, which underpins the protection of the EU consumers and competitiveness of producers, should the TTIP agreement be implemented.

Key words: agriculture, European Union, U.S.A., Trade Partnership, non-tariff barriers, food safety standards.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 12.09.2016.