

Uwarunkowania negocjacji rolnych TTIP

Anna Wróbel

Uniwersytet Warszawski

Celem opracowania jest analiza uwarunkowań negocjacji rolnych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi prowadzonych w związku zamiarem ustanowienia Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego. W szczególności ukazana zostanie rola sektora rolnego w gospodarce Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, skala protekcjonizmu na rynku rolnym uczestników rokowań TTIP oraz główne problemy w stosunkach handlowych w tym obszarze negocjacji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Stany Zjednoczone, rolnictwo, cła, normy sanitarne i fitosanitarne, liberalizacja, Transatlantyckie Partnerstwo Handlowe i Inwestycyjne

Rokowania prowadzące do ustanowienia Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) są prowadzone w ramach dwudziestu czterech grup roboczych. Przynajmniej dwie z nich podejmują problemy związane z handlem artykułami rolno-spożywczymi. Jedna zajmuje się sprawami rynków rolnych, a druga podejmuje kwestię norm weterynaryjnych i fitosanitarnych. Do najważniejszych zadań w trakcie negocjacji rolnych TTIP należy zatem wypracowanie zasad dotyczących redukcji zarówno barier taryfowych, jak i pozataryfowych. W pierwszym przypadku należy określić harmonogram redukcji ceł, ustalić listy towarów/linii taryfowych, na które cła zostaną utrzymane, stworzyć system bezcłowych kontyngentów oraz kontyngentów o cłach obniżonych. Drugi obszar obejmuje problemy regulacyjne oraz inne bariery pozataryfowe. W szczególności chodzi o złagodzenie dotkliwości protekcyjnego oddziaływania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz barier technicznych¹. Wpływ na wynik tych rokowań, w szczególności zakres wzajemnego otwarcia rynków rolnych, będzie miało wiele czynników, które zostaną poddane analizie w niniejszym opracowaniu. W szczególności ukazana zostanie rola sektora rolnego w gospodarce Unii Europejskiej (UE) i Stanów Zjednoczonych, skala protekcjonizmu na rynku

Anna Wróbel – doktor, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ A. Wróbel, *Specyfika protekcjonizmu rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych – implikacje dla negocjacji TTIP*, w druku.

rolnym uczestników rokowań TTIP oraz główne problemy w stosunkach handlowych w tym obszarze negocjacji.

1. Sektory rolne Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych

Sektor rolny ma podobne znaczenie w gospodarce Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Świadczą o tym dane dotyczące udziału rolnictwa w tworzeniu PKB. Po zakończeniu Rundy Urugwajskiej udział rolnictwa w PKB wyniósł 2,9% w przypadku Unii Europejskiej i 1,6% w Stanach Zjednoczonych². W kolejnych latach obserwowano tendencję spadkową. W 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 1,2% w USA i 1,7% w UE. Relacja ta była jednak różna w poszczególnych państwach członkowskich. Najwyższy udział ww. sektora w PKB występuje w Rumunii (4,7%), Bułgarii (4,2%), na Litwie (3,5%), w Grecji (2,8 %), na Węgrzech (2,7%), w Polsce (2,4%), Estonii (2,1%)³.

Od zakończenia Rundy Urugwajskiej w obu gospodarkach obserwowano również spadek udziału rolnictwa w zatrudnieniu ogółem. Udział zatrudnionych w rolnictwie w stosunku do zatrudnionych ogółem obniżył się w latach 1995–2012 z 4,7 do 4,5% w Unii Europejskiej oraz z 2,9 do 2,4% w Stanach Zjednoczonych. Spośród państw członkowskich UE największy odsetek osób czynnych zawodowo zatrudnionych w rolnictwie, podobnie jak w przypadku struktury PKB, występuje w Rumunii (30,6%).

Mimo podobnych wskaźników dotyczących udziału rolnictwa w tworzeniu PKB gospodarki Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych różnią się pod względem znaczenia tego sektora w zatrudnieniu. Udział rolnictwa w zatrudnieniu w Unii Europejskiej jest bowiem dwukrotnie wyższy niż w Stanach Zjednoczonych. Różnice między UE a USA występują również w przypadku udziału handlu rolnego w obrotach handlowych ogółem. W 2012 r. udział eksportu artykułów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem wyniósł w UE 6,6%, a w USA 9,7%. Z kolei import tej grupy produktów stanowił 5,8% przywozu UE i 4,9% przywozu USA. Warto również podkreślić, że w 2012 r. Stany Zjednoczone odnotowały dwudziestokrotnie większą nadwyżkę w handlu towarami rolno-spożywczymi niż Unia Europejska.

Unia Europejska i Stany Zjednoczone należą do największych światowych producentów i eksporterów żywności. Spośród państw członkowskich UE największą wartość produkcji rolnej w 2012 r. odnotowano we Francji (77 353 mln EUR), Niemczech (54 578 mln EUR), Włoszech (48 632 mln EUR), Hiszpanii (42 191 mln EUR), Wielkiej Brytanii (29 257 mln EUR), Holandii (26 268 mln EUR) oraz Polsce (23 198 mln EUR). Struktura produkcji rolnej UE i USA zdominowana jest przez zboża, produkty mleczarskie, inwentarz żywy oraz owoce i warzywa.

Unia Europejska jest nie tylko jednym z największych światowych producentów żywności, lecz także jednym z największych światowych eksporterów i importerów

² OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*, Paris 2014, s. 99, 189.

³ European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, *Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information, Report 2013*, Brussels 2013, s. 51.

towarów rolno-spożywczych. Udział UE w światowym eksporcie artykułów rolnych po uwzględnieniu transakcji wewnątrzspółnotowych wyniósł w 2012 r. prawie 37%. Sytuacja zmienia się jednak, gdy weźmiemy pod uwagę jedynie transakcje realizowane z państwami trzecimi, nienależącymi do UE (extra UE). Wówczas Unia Europejska jest po Stanach Zjednoczonych (10,4%) drugim światowym eksporterem. W tym przypadku udział UE w światowym eksporcie wyniósł w 2012 r. 9,8%⁴. Niezależnie jednak od tego, czy uwzględnimy, czy też nie, transakcje realizowane na rynku wewnętrznym, Unia Europejska utrzymuje pozycję pierwszego światowego importera artykułów rolno-spożywczych. W 2012 r. udział UE w światowym imporcie produktów rolnych wyniósł 35,7% (extra + intra import). Jeżeli uwzględnimy jedynie transakcje z państwami trzecimi, wskaźnik ten obniżył się do 9,9%⁵. Mimo to UE nadal pozostaje pierwszym światowym importerem artykułów rolnych, przed Chinami (9,0%) i Stanami Zjednoczonymi (8,1%)⁶.

Tabela 1. Charakterystyka sektora rolnego UE i USA w latach 1995 i 2012

Wyszczególnienie	UE		USA	
	1995	2012	1995	2012
Rolnictwo w PKB (w %)	2,9	1,7	1,6	1,2
Udział rolnictwa w zatrudnieniu (w %)	4,7	4,5	2,9	2,4
Eksport rolno-spożywczy – udział w eksporcie ogółem (w %)	8,3	6,6	10,9	9,7
Import rolno-spożywczy – udział w imporcie ogółem (w %)	9,6	5,8	4,4	4,9
Bilans handlu rolno-spożywczego (w mln USD)	-8 588	1 769	29 671	35 967
Udział upraw w całkowitej produkcji rolnej (w %)	53	56	53	59
Udział hodowli w całkowitej produkcji rolnej (w %)	47	44	47	41
Powierzchnia użytków rolnych (UR) (w tys. ha)	142 453	187 882	420 139	411 263
Udział gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych (w %)	53	58	43	39
Udział obszarów nawadnianych w powierzchni użytków rolnych (w %)	...	3,7	5	5
Udział rolnictwa w zużyciu wody (w %)	...	26	41	40
Zużycie nawozów kg/ha	102	58	37	28

Źródło: OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*, Paris 2014, s. 99, 189.

Łączny udział Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w światowym eksporcie rolno-spożywczym w 2012 r. wyniósł około 48%, przy uwzględnieniu transakcji

⁴ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2013*, Geneva 2013, s. 65.

⁵ Ibidem.

⁶ A. Wróbel, *Specyfika...*, op.cit.

wewnątrzunijnych. W przypadku importu wskaźnik ten wyniósł prawie 44%. Po pominięciu obrotów realizowanych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej łączny udział tego ugrupowania i Stanów Zjednoczonych w światowym eksporcie w 2012 r. osiągnął poziom ponad 20%. W imporcie obie gospodarki odnotowały udział na poziomie 18%. Oznacza to, że sytuacja sektora rolno-żywnościowego ma istotne znaczenie dla reszty świata. Warto podkreślić, że w omawianym okresie obie gospodarki odnotowały dodatnie saldo w handlu artykułami rolno-żywnościowymi. Udział handlu rolno-żywnościowego w wymianie towarowej obu gospodarek kształtuje się także na zbliżonym poziomie. Udział tego sektora w całkowitym eksporcie towarów w 2012 r. wyniósł 6,7% w Unii Europejskiej i 9,7% w Stanach Zjednoczonych. W imporcie wskaźnik ten osiągnął poziom odpowiednio 5,7 i 4,9%⁷.

W 2012 r. w strukturze rzeczowej unijnego eksportu towarów rolno-żywnościowych największą wartość sprzedaży odnotowano w przypadku napojów bezalkoholowych, alkoholowych i octu (CN⁸ 22; 24 949 mln EUR); produktów mleczarskich, jaj ptasich, miodu naturalnego (CN 04; 9196 mln EUR); mięsa i podrobów jadalnych (CN 02; 8401 mln EUR); przetworów ze zbóż mąki, skrobi lub mleka (CN 19; 7832 mln EUR), różnych przetworów żywnościowych (CN 21; 6826 mln EUR). W imporcie dominowały owoce i orzechy jadalne, skórki owoców cytrusowych lub melonów (CN 08; 13 870 mln EUR); kawa, herbata, maté, przyprawy (CN 09; 10 701 mln EUR); nasiona i owoce oleiste, ziarna, nasiona i owoce różne; rośliny przemysłowe lub lecznicze; słoma i pasza (CN 12; 10 010 mln EUR); pozostałości i odpady przemysłu żywnościowego; gotowa pasza dla zwierząt; tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego (CN 23; 2647 mln EUR)⁹.

W eksporcie Stanów Zjednoczonych głównymi produktami eksportowymi są towary sklasyfikowane jako: nasiona i owoce oleiste; ziarna, nasiona i owoce różne; rośliny przemysłowe lub lecznicze; słoma i pasza (23 051 mln EUR); zboża (16 063 mln EUR), mięso i podroby jadalne (12 535 mln EUR), owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów (10 318 mln EUR); pozostałości i odpady przemysłu żywnościowego; gotowa pasza dla zwierząt (7481 mln EUR). Najważniejszymi artykułami rolno-żywnościowymi sprowadzanymi na rynek amerykański są natomiast: napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet (16 144 mln EUR), owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów (8856 mln EUR); kawa, herbata, maté, przyprawy (6504 mln EUR), warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy jadalne (6187 mln EUR), przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin (5629 mln EUR)¹⁰.

⁷ Ibidem.

⁸ *Combined Nomenclature* – nomenklatura scalona.

⁹ European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, op.cit., s. 186.

¹⁰ Ibidem s. 186–188. Por. M. Bułkowska, *Analiza polityki wspierania rolnictwa w Stanach Zjednoczonych w latach 1986–2011*, w: J. Rowiński, M. Bułkowska, *Strategie i kierunki rozwoju rolnictwa europejskiego (2), Materiały do syntezy*, Warszawa 2013, s. 95.

Do najważniejszych odbiorców unijnego eksportu artykułów rolnych należą Stany Zjednoczone, Rosja, Szwajcaria, Chiny, Japonia, Hongkong, Norwegia, Arabia Saudyjska, Turcja, Kanada, Algieria. Głównymi rynkami zaopatrzenia UE w towary rolno-spożywcze oprócz rynku wewnętrznego są: Brazylia, Stany Zjednoczone, Argentyna, Chiny, Szwajcaria, Indonezja, Turcja, Indie, Malezja. Dla Stanów Zjednoczonych głównymi rynkami zbytu są z kolei Chiny, Kanada, Meksyk, Japonia, Unia Europejska, Republika Korei, Hongkong, Tajwan, Indonezja, Filipiny. Łączny udział tych gospodarek w całkowitym eksporcie USA w tym sektorze wyniósł w 2012 r. ok. 75%. Wśród najważniejszych dla USA rynków zakupu artykułów rolnych należy natomiast wymienić Kanadę, UE, Meksyk, Indie, Chiny, Brazylię, Indonezję, Australię, Chile i Tajlandię (tabela 2). Podobnie jak w przypadku eksportu również import artykułów rolnych USA cechuje znacząca koncentracja. Udział dziesięciu głównych rynków zakupów w całkowitym imporcie tego państwa osiągnął bowiem poziom prawie 73%¹¹.

Tabela 2. Główni partnerzy USA w handlu artykułami rolno-spożywczymi w 2012 r. (w mln USD i %)

Główne rynki zbytu	Wartość w mln USD	Udział w %	Główne rynki zakupów	Wartość w mln USD	Udział w %
Eksport ogółem	141 269,7	100,0	Import ogółem	102 909,6	100,0
Chiny	25 855,1	18,3	Kanada	20 226,0	19,6
Kanada	20 629,1	14,6	UE	16 767,2	16,2
Meksyk	18 920,8	13,3	Meksyk	16 395,3	15,9
Japonia	13 498,8	9,5	Indie	5 354,8	5,2
UE	10 067,6	7,1	Chiny	4 531,6	4,4
Rep. Korei	6 030,7	4,2	Brazylia	3 423,8	3,3
Hongkong	3 403,3	2,4	Indonezja	3 349,4	3,2
Tajwan	3 211,8	2,2	Australia	2 676,8	2,6
Indonezja	2 492,7	1,7	Chile	2 457,9	2,3
Filipiny	2 350,4	1,6	Tajlandia	2 413,3	2,3
Turcja	1 990,7	1,4	Nowa Zelandia	2 236,7	2,1
Egipt	1 868,4	1,3	Kolumbia	2 147,8	2,0
Wenezuela	1 690,4	1,1	Gwatemala	2 008,0	1,9
Rosja	1 654,6	1,1	Malezja	1 914,2	1,8
Wietnam	1 651,9	1,1	Argentyna	1 694,7	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-%28fatus%29/calendar-year.aspx>, dostęp: 16.11.2014.

¹¹ A. Wróbel, *Specyfika...*, op.cit.

Przywołane w tabeli 2 dane statystyczne wskazują, że głównymi partnerami Stanów Zjednoczonych w handlu żywnością są kraje należące do Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu (North American Free Trade Agreement, NAFTA), czyli Kanada i Meksyk. Zatem podobnie jak w przypadku UE ważną rolę w tym obszarze wymiany handlowej odgrywa wymiana wewnątrzregionalna. Analiza relacji handlowych USA–UE prowadzi natomiast do wniosku, że mimo wzrostu bezwzględnej wartości eksportu rolno-spożywczego do UE znaczenie rynku unijnego dla Stanów Zjednoczonych zmniejsza się. W 2000 r. udział UE w eksporcie towarów-rolno-spożywczych Stanów Zjednoczonych kształtował się na poziomie 13%. W tym czasie UE była po Japonii i Kanadzie trzecim rynkiem zbytu dla amerykańskich płodów rolnych. W 2012 r. udział UE w amerykańskim eksporcie artykułów rolnych wyniósł jedynie 7,1%. W rankingu głównych rynków sprzedaży amerykańskich płodów rolnych UE zajęła piątą pozycję. W przypadku importu od dłuższego czasu UE jest drugim rynkiem zakupu towarów rolno-spożywczych. Udział tej gospodarki w imporcie artykułów rolnych USA w 2000 r. wyniósł 21%, w 2012 r. – 16,2%.

Stany Zjednoczone są wprawdzie dla Unii Europejskiej pierwszym rynkiem zbytu i drugim rynkiem zakupu surowców rolnych i żywności, ale w porównaniu do transakcji wewnątrzunijnych handel tą grupą produktów kształtuje się na niezbyt wysokim poziomie. W 2012 r. eksport towarów rolno-spożywczych z UE do Stanów Zjednoczonych wyniósł bowiem 13 337 mln EUR, podczas gdy sprzedaż na rynku wewnętrznym ukształtowała się na poziomie 295 413 mln EUR (tabela 3). Podobna różnica w wartości realizowanej wymiany jest dostrzegalna w przypadku importu. Udział USA w eksporcie UE (intra + extra eksport) towarów rolno-spożywczych wyniósł w 2012 r. 3,5%. W przypadku importu udział tej gospodarki ukształtował się na poziomie 2%. Wskaźniki te zwiększą się do 13,2% w eksporcie i 8,2% w imporcie, jeżeli uwzględnimy w analizie jedynie transakcje handlowe realizowane przez UE z państwami nieczłonkowskimi¹².

Unia Europejska sprowadza ze Stanów Zjednoczonych owoce i orzechy (dział 8 HS)¹³. Ich udział w ogólnym imporcie towarów rolno-spożywczych (działy 1–24 HS) z USA w 2012 r. wyniósł 20%. Stany Zjednoczone są dla UE również ważnym dostawcą nasion roślin oleistych (dział 12 HS; 16,9%), zwłaszcza soi. Dalsze pozycje w strukturze importu z USA zajmują napoje bezalkoholowe, alkoholowe oraz ocet (16%¹⁴), pozostałości i odpady przemysłu spożywczego, gotowa pasza dla zwierząt (7,8%), różne przetwory spożywcze (6,3%), tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu (4,7%), tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego (4,6%), zboża (4,3%), przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin (3,1%). Najważniejszą kategorię produktów eksportowanych z rynku UE do Stanów Zjednoczonych stanowią napoje

¹² Ibidem.

¹³ Głównie migdały, orzechy laskowe i włoskie.

¹⁴ Największą pozycję stanowią alkohole mocne. Stopniowo rośnie również import amerykańskich win, zwłaszcza do krajów, które nie mają rozwiniętej produkcji własnej z uwagi na ograniczenia klimatyczne.

Tabela 3. Handel rolno-spożywczy UE–USA w latach 2011–2012 (w mln USD)

CN	Wyszczególnienie	Import z USA		Eksport do USA		Bilans	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012
01	Zwierzęta żywe	99	131	207	226	109	95
02	Mięso i podroby jadalne	151	178	199	235	48	57
04	Produkty mleczarskie, jaja ptasie, miód naturalny	68	54	684	730	616	676
ex. 05	Produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewyłączone	46	62	44	39	-2	-22
06	Drzewa żywe i pozostałe rośliny; bulwy, korzenie i podobne; kwiaty cięte i liście ozdobne	80	86	207	201	126	115
07	Warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy jadalne	166	196	155	162	-12	-34
08	Owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów	1 461	1 605	101	177	-1 359	-1 428
09	Kawa, herbata, maté, przyprawy	28	27	552	500	524	472
10	Zboża	712	383	58	71	-654	-312
11	Produkty przemysłu młynarskiego; sól; skrobię; inulina; gluten pszeniczny	32	35	200	208	168	173
12	Nasiona i owoce oleiste; ziarna, nasiona i owoce różne; rośliny przemysłowe lub lecznicze; słoma i pasza	1278	1306	163	179	-1 115	-1 127
13	Szelak; gumy, żywice oraz pozostałe soki i ekstrakty roślinne	145	151	161	223	17	72
14	Materiały roślinne do wyplatania; produkty pochodzenia roślinnego	10	9	2	1	-8	-8
15	Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	378	355	689	756	311	401
ex. 16	Przetwory z mięsa, ryb lub skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych	1	2	58	61	57	59
17	Cukry i wyroby cukiernicze	49	59	185	191	136	132
18	Kakao i przetwory z kakao	34	44	652	697	618	653
ex. 19	Przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka; pieczywa cukiernicze	80	81	581	666	501	585

Tabela 3 – cd.)

CN	Wyszczególnienie	Import z USA		Eksport do USA		Bilans	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012
20	Przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin	285	246	589	650	303	405
21	Różne przetwory spożywcze	432	486	408	486	-24	-1
22	Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	1 072	1 239	6 781	7 854	5 709	6 614
ex. 23	Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego; gotowa pasza dla zwierząt	637	609	107	137	-531	-472
24	Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	315	369	96	104	-220	-266
01-24	Ogółem towary rolno-spożywcze zawarte w rozdziałach 01-24	7 561	7 713	12 879	14 552	5 319	6 840
	Pozostałe artykuły rolne uwzględnione w negocjacjach Rundy Urugwajskiej	603	645	457	567	-146	-78
	Artykuły rolne ogółem	8 164	8 357	13 337	15 119	5 173	6 762
01-99	Towary ogółem	191 555	205 170	263 791	292 193	72 236	87 024

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, op.cit., s. 202.

alkoholowe i bezalkoholowe. Udział tej grupy towarów w eksporcie towarów rolno-spożywczych z UE do USA w 2012 r. osiągnął poziom prawie 54%¹⁵. UE sprzedaje na rynek amerykański zarówno alkohole mocne, jak i wina oraz piwa. Alkohole mocne dostarczane na rynek amerykański pochodzą w głównej mierze z Anglii (whisky) i Francji (koniaki). W sprzedaży win do USA dominują Francja oraz Włochy. Z klei znaczącym dostawcą piwa jest Holandia, której udział w sprzedaży UE na ten rynek wynosi około 50%. W dalszej kolejności należy wymienić Belgię, Niemcy i Wielką Brytanię (ok. 5%). Spośród napojów bezalkoholowych należy w szczególności zwrócić uwagę na sprzedaż wody mineralnej, która osiąga znaczące wartości¹⁶. Jak już wcześniej wspomniano, istotną kategorią w imporcie UE ze Stanów Zjednoczonych są również napoje alkoholowe. W tym przypadku występuje jednak wysoka nadwyżka po stronie UE. W 2012 r. wyniosła ona 6615 mln EUR. Kolejną po napojach grupą produktów rolno-spożywczych pod względem sprzedaży do USA są tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego (5,1%). Przeważa w tym przypadku oliwa z oliwek (ok. 75%), dostarczana przez Włochy i Hiszpanię. Trzecią pod względem wartości kategorię artykułów rolnych eksportowanych do USA z UE stanowią produkty mleczarskie (5%), głównie sery oraz niewielkie ilości masła. W tym miejscu warto również wymienić te grupy produktów, których udział w sprzedaży na rynek USA przekracza 4%. Są to m.in.: przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka; pieczywa cukiernicze (dział 19 HS) oraz przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin (dział 20 HS). Analiza danych zawartych w tabeli 3 prowadzi do wniosku, że unijny eksport artykułów rolnych do USA ma w głównej mierze charakter komplementarny, w stosunku do produkcji amerykańskiej. Świadczą o tym wyższe wskaźniki w odniesieniu do wybranych produktów spożywczych i niskie wskaźniki eksportu konkurencyjnych w stosunku do produkcji miejscowej podstawowych nieprzetworzonych surowców rolnych oraz produktów spożywczych¹⁷.

2. Poziom wsparcia sektora rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych

Interwencjonizm w rolnictwie, wymagający pełnej lub częściowej izolacji rynku wewnętrznego od światowego, jest zjawiskiem często spotykanym w krajach rozwiniętych gospodarczo. Protekcjonizm jest również charakterystyczną cechą polityk rolnych Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Między tymi gospodarkami występują jednak różnice w skali i strukturze protekcjonizmu rolnego.

W celu porównania systemów wsparcia sektora rolnego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych należy posłużyć się wskaźnikami opracowanymi przez

¹⁵ European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, op.cit., s. 202.

¹⁶ J. Rowiński, *Umowa o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (TTIP). Problemy gospodarki żywnościowej*, w: J. Rowiński, M. Bułkowska, op.cit., s. 37.

¹⁷ A. Wróbel, *Specyfika...*, op.cit.

Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD). Umożliwiają one ocenę stosowanych mechanizmów ingerencji oraz ich wpływu na podmioty gospodarcze, w tym na strukturę tworzenia i podziału dochodów w gospodarstwach rolnych¹⁸. Do głównych wskaźników opracowanych przez tę organizację należy: wskaźnik poziomu wsparcia producentów (Producer Support Estimate – PSE)¹⁹, wskaźnik wsparcia konsumentów (Consumer Support Estimate – CSE)²⁰, wskaźnik wsparcia usług na rzecz rolnictwa (General Services Support Estimate – GSSE)²¹, wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia (Total Support Estimate – TSE)²².

Skala wsparcia rolnictwa w stosunku do przychodów brutto rolników europejskich i amerykańskich jest odmienna. Wskaźnik procentowy PSE według ostatnich szacunkowych danych z 2013 r. wyniósł 19,8% w Unii Europejskiej i 7,4% w Stanach Zjednoczonych. Należy podkreślić, iż od 1986 r., z wyjątkiem 1989 r., wskaźnik ten w przypadku UE kształtował się powyżej średniej dla wszystkich członków OECD. Z kolei w Stanach Zjednoczonych był on znacząco niższy od średniej.

UE i USA charakteryzuje również odmienna struktura wsparcia sektora rolnego (tabela 4). W strukturze PSE Unii Europejskiej największą część stanowią płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych, liczbie zwierząt, przychodach lub dochodach bez wymogów dotyczących produkcji (43,6%), wsparcie oparte na wielkości

¹⁸ A. Czyżewski, P. Kułyk, *System wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej i krajach o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2006, t. 15, s. 134.

¹⁹ Wskaźnik PSE jest wykorzystywany do pomiaru wsparcia wynikającego ze stosowanych regulacji polityki rolnej, oddziałujących na sektor rolny w stosunku do sytuacji, w której takie regulacje nie są stosowane, a wsparcie pochodzi z generalnych regulacji (polityka ekonomiczna, socjalna, środowiskowa, podatkowa itd.). W ujęciu procentowym wskaźnik ten pokazuje udział transferów od konsumentów, wynikających ze wsparcia cen rynkowych i podatków w dochodach rolniczych.

²⁰ Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE) jest stosowany w celu określenia kosztów ponoszonych przez konsumentów w wyniku stosowanego systemu wsparcia. W tym przypadku mierzona jest roczna wartość całkowitych transferów od konsumentów do producentów rolnych oraz od podatków do konsumentów produktów rolniczych. Gdy wskaźnik CSE przyjmuje wartość mniejszą od zera, określa wielkość ukrytego opodatkowania/obciążenia konsumentów wynikającego z polityki wspierania rolnictwa. Dodatni wskaźnik CSE wskazuje na wsparcie konsumentów za pomocą subsydiów oraz oznacza, że państwo stosuje instrumenty, które przyczyniają się do kreowania dodatkowego popytu na artykuły rolne. Wskaźnik CSE, podobnie jak wskaźnik PSE, może być ukazywany w ujęciu procentowym.

²¹ Wskaźnik wsparcia usług (GSSE) jest stosowany do pomiaru wartości transferów pieniężnych przeznaczonych na finansowanie usług publicznych dla sektora rolnego. Obejmuje on transfery przeznaczone dla instytucji świadczących usługi dla rolnictwa zwłaszcza w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, służby inspekcji i kontroli, wsparcia infrastruktury technicznej, marketingu i promocji, utrzymania strategicznych zapasów państwowych.

²² Całkowity wskaźnik wsparcia (TSE) mierzy z kolei wartość całkowitych transferów pieniężnych od konsumentów, podatków oraz przychodów budżetowych netto wynikających ze stosowania instrumentów polityki rolnej, niezależnie od ich celów oraz wpływu na produkcję i dochody gospodarstw rolnych lub konsumpcję artykułów rolnych. Wskaźnik ten wyraża wartość nominalną całkowitych transferów pieniężnych w skali roku, wynikających ze stosowania narzędzi polityki rolnej. Można go również odnieść do PKB i wyrazić w ujęciu procentowym.

produkcji (24%) oraz wymagające produkcji płatności oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych/liczbie zwierząt/przychodach/dochodach (16,4%). W Stanach Zjednoczonych dominują z kolei płatności oparte na wykorzystanych nakładach (33,1%), wymagające produkcji płatności oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych/liczbie zwierząt/przychodach/dochodach (27,6%), płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych, liczbie zwierząt, przychodach lub dochodach bez wymogów dotyczących produkcji (17,4%). W strukturze wskaźnika wsparcia usług GSSE w UE największy udział w 2013 r. odnotowano w przypadku badań i rozwoju (45,2%), w dalszej kolejności rozwoju i utrzymania infrastruktury (28,9%) oraz marketingu i promocji (19,3%). W Stanach Zjednoczonych najwięcej środków przeznaczono na rozwój i utrzymanie infrastruktury – 31,6%, badania i rozwój – 24% oraz marketing i promocję – 13% (tabela 6).

Różnice między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi występują także na poziomie współczynnika nominalnej ochrony dla producentów (NPCp) oraz nominalnej pomocy dla producentów (NACp) – tabela 5. Wskaźnik NPCp według danych szacunkowych wyniósł w 2013 roku 1,05, co oznacza, że ceny wewnętrzne są jedynie o 5% wyższe od cen na granicy. W przypadku Stanów Zjednoczonych poziom ochrony producentów mierzony wskaźnikiem NPCp jest niższy zarówno w stosunku do UE, jak i danych uśrednionych obejmujących wszystkie państwa członkowskie OECD. Ceny artykułów rolnych na rynku amerykańskim są bowiem wyższe od cen granicznych o 1%²³.

W sposób odmienny w UE i USA kształtują się także wskaźniki dotyczące wydatków konsumpcyjnych. Wskaźnik CSE w ujęciu procentowym w Stanach Zjednoczonych przyjmuje bowiem wartości dodatnie, co oznacza, że wydatki konsumentów w tym kraju są wspierane przez państwo (tabela 7). Potwierdza to znaczący udział wydatków na programy pomocy żywnościowej w systemie wspierania rolnictwa w tym kraju. W USA konsumenci są jednym z beneficjentów prowadzonych działań w ramach polityki rolnej. Przejawia się to we wzroście transferów od podatników do konsumentów, co pozwala na wzrost popytu na produkty rolne przez dopłaty kierowane do konsumentów o niższym statusie ekonomicznym, a tym samym niższym poziomie elastyczności dochodowej w stosunku do dóbr pierwszej potrzeby. W Unii Europejskiej wskaźnik CSE% przyjmuje wartość ujemną, a zatem konsumenci w związku z utrzymywaniem się wysokich cen żywności na rynku wewnętrznym w stosunku do cen światowych ponoszą koszty systemu wsparcia rolnictwa²⁴.

Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w tabeli 8 wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia rolnictwa TSE w ujęciu nominalnym w Unii Europejskiej przewyższa poziom wsparcia uzyskiwany przez rolników w Stanach Zjednoczonych. W 2013 r. udział TSE w PKB UE wyniósł 0,76%. W Stanach Zjednoczonych było to 0,5%. Wskaźnik ten

²³ A. Wróbel, *Ewolucja polityki rolnej Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w świetle mierników OECD*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, nr 1, t. 51, s. 173.

²⁴ Ibidem, s. 184.

Tabela 4. Wskaźnik poziomu wsparcia producentów (PSE) w Unii Europejskiej w latach 1986–2013 (w mln EUR i %)

Unia Europejska (27)							
Wyszczególnienie	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013	
Ogólne rozmiary produkcji (na poziomie gospodarstw)	211 380	239 230	368 256	358 731	371 000	375 037	
Ogólne rozmiary konsumpcji (na poziomie gospodarstw)	188 226	230 175	359 290	348 083	365 515	364 272	
Wskaźnik wsparcia producentów (PSE)	88 006	94 287	83 935	77 907	86 321	87 576	
A. Wsparcie oparte na wielkości produkcji	79 854	57 676	17 191	11 739	18 750	21 084	
A.1. Wsparcie cen (MPS)	74 791	54 160	16 397	10 906	18 007	20 278	
A.2. Płatności oparte na wielkości produkcji	5 063	3 516	794	833	742	806	
B. Płatności oparte na wykorzystanych nakładach	4 565	6 512	12 032	11 843	12 632	11 622	
B.1. Wykorzystanie zmiennych nakładów	872	2 292	4 692	4 573	4 964	4 540	
B.2. Nakłady na środki trwałe	2 685	2 565	5 973	6 036	6 189	5 694	
B.3. Usługi w gospodarstwie	1 008	1 655	1 367	1 234	1 479	1 389	
C. Płatności oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt / przychodach / dochodach; produkcja wymagana	3 195	29 775	14 473	14 560	14 433	14 426	
C.1. oparte na przychodach / dochodach	132	64	1 009	874	1 229	925	
C.2. oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt	3 063	29 711	13 464	13 686	13 204	13 501	
D. Płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych/liczbie zwierząt / przychodach/dochodach; produkcja wymagana	0	0	91	107	80	87	
E. Płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt / przychodach / dochodach; produkcja niewymagana	0	24	37 952	37 555	38 066	38 234	
E.1. Zmienne stawki	0	0	0	0	0	–	
E.2. Stałe stawki	0	24	37 952	37 555	38 066	38 234	

Tabela 4 – cd.

Unia Europejska (27)							
Wyszczególnienie	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013	
F. Płatności oparte na kryteriach pozaprodukcyjnych	428	988	2 062	1 792	2 216	2 178	
F.1. Długookresowe wycofanie zasobów z użycia	426	882	475	508	466	453	
F.2. Szczególne produkty nietowarowe	1	106	1 496	1 193	1 659	1 636	
F.3. Inne kryteria nietowarowe	0	0	91	92	91	89	
G. Pozostałe płatności	-35	-687	134	312	145	-54	
Procentowe PSE	39,2	33,8	19,2	18,3	19,6	19,8	
NPCp	1,70	1,33	1,05	1,03	1,05	1,06	
NACp	1,65	1,51	1,24	1,22	1,24	1,25	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, op.eit., s. 101, 191.

Tabela 5. Wskaźnik poziomu wsparcia producentów (PSE) w Stanach Zjednoczonych w latach 1986–2013 (w mln USD i %)

	Stany Zjednoczone						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013	
Wyszczególnienie							
Ogólne rozmiary produkcji (na poziomie gospodarstw)	143 469	200 325	388 665	379 486	396 606	389 904	
Ogólne rozmiary konsumpcji (na poziomie gospodarstw)	132 032	176 428	329 168	322 030	340 426	325 047	
Wskaźnik wsparcia producentów (PSE)	36 411	26 614	31 869	31 038	33 548	31 022	
A. Wsparcie oparte na wielkości produkcji	16 188	12 488	4 272	2 076	6 638	4 103	
A.1. Wsparcie cen (MPS)	13 077	12 337	3 999	2 000	6 162	3 837	
A.2. Płatności oparte na wielkości produkcji	3 111	151	273	77	476	266	
B. Płatności oparte na wykorzystanych nakładach	7 061	6 638	10 157	10 172	10 019	10 279	
B.1. Wykorzystanie zmiennych nakładów	3 697	3 088	3 192	3 321	3 132	3 123	
B.2. Nakłady na środki trwałe	1 233	553	1 891	1 849	1 889	1 936	
B.3. Usługi w gospodarstwie	2 131	2 997	5 074	5 002	4 999	5 220	
C. Płatności oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt / przychodach/dochodach; produkcja wymagana	12 231	1 825	9 135	10 323	8 512	8 570	
C.1. oparte na przychodach/dochodach	912	721	1 109	912	1 203	1 213	
C.2. oparte na bieżącej wielkości użytków rolnych/liczbie zwierząt	11 319	1 104	8 026	9 410	7 309	7 358	
D. Płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt / przychodach / dochodach; produkcja wymagana	0	0	0	0	0	0	
E. Płatności oparte na historycznej wielkości użytków rolnych / liczbie zwierząt / przychodach / dochodach; produkcja niewymagana	338	3 824	5 665	5 799	5 776	5 420	
E.1. Zmienne stawki	0	0	24	0	0	73	
E.2. Stałe stawki	338	3 824	5 641	5 799	5 776	5 347	

Tabela 5 – cd.

Wyszczególnienie	Stany Zjednoczone						
	1986-1988	1995-1997	2011-2013	2011	2012	2013	
F. Płatności oparte na kryteriach pozaprodukcyjnych	592	1 839	2 640	2 668	2 603	2 650	
F.1. Długookresowe wycofanie zasobów z użycia	592	1 839	2 574	2 567	2 556	2 600	
F.2. Szczególne produkty nietowarowe	0	0	0	0	0	0	
F.3. Inne kryteria nietowarowe	0	0	66	101	47	50	
G. Pozostałe płatności	0	0	0	0	0	0	
Procentowe PSE	21,9	12,3	7,6	7,6	7,9	7,4	
NPCp	1,13	1,07	1,01	1,01	1,02	1,01	
NACp	1,28	1,14	1,08	1,08	1,09	1,08	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, op.cit., s. 101, 191.

Tabela 6. Wskaźnik wsparcia usług na rzecz rolnictwa (GSSE) w latach 1986–2013

Unia Europejska 27 (w mln EUR i %)						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
Wskaźnik wsparcia usług (GSSE)	8 309	8 669	10 620	10 585	10 720	10 555
– Badania i rozwój	1 636	3 150	4 709	4 652	4 703	4 772
– Inspekcja i kontrola	176	232	649	650	655	641
– Rozwój i utrzymanie infrastruktury	1 241	1 701	3 104	3 052	3 207	3 054
– Marketing i promocja	1 119	1 674	2 100	2 157	2 100	2 043
– Udziały państwa w podmiotach rolniczych	4 114	1 865	15	27	11	9
– Pozostałe	22	47	43	48	44	35
Procentowe GSSE (jako % TSE)	8,2	8,1	11,2	11,8	11,0	10,7
Stany Zjednoczone (mln USD i %)						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
Wskaźnik wsparcia usług (GSSE)	3 108	4 241	9 072	6 640	9 873	10 702
– Badania i rozwój	1 129	1 479	2 453	2 413	2 368	2 577
– Inspekcja i kontrola	372	559	1 150	1 058	1 201	1 191
– Rozwój i utrzymanie infrastruktury	13	30	1 978	–233	2 780	3 387
– Marketing i promocja	495	654	1 339	1 250	1 373	1 395
– Udziały państwa w podmiotach rolniczych	0	52	1	1	0	1
– Pozostałe	1 100	1 468	2 151	2 151	2 151	2 151
Procentowe GSSE (jako % TSE)	6,3	8,8	11,3	8,9	12,0	12,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, op.cit., s. 101, 191.

Tabela 7. Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE)

	Unia Europejska (27)					
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE)	-65 589	-47 130	-15 782	-9 513	-17 536	-20 298
– Transfery do producentów od konsumentów	-75 427	-51 952	-16 131	-10 536	-7 769	-20 088
– Inne transfery od konsumentów	-1 501	-486	-436	-42	-377	-889
– Transfery do konsumentów od podatników	4 442	3 932	785	1 065	610	679
– Dodatkowy koszt pasz	6 897	1 376	0	0	0	0
Procentowy CSE	-35,7	-20,8	-4,4	-2,7	-4,8	-5,6
NPCc	1,70	1,30	1,05	1,03	1,05	1,06
NACc	1,56	1,26	1,05	1,03	1,05	1,06
	Stany Zjednoczone					
Wskaźnik wsparcia konsumentów (CSE)	-3 794	4 452	34 381	33 927	31 837	37 379
– Transfery do producentów od konsumentów	-12 746	-12 129	-3 884	-1 975	-5 976	-3 702
– Inne transfery od konsumentów	-1 432	-1 243	-826	-1 382	-815	-280
– Transfery do konsumentów od podatników	10 089	17 816	39 091	37 285	38 628	41 360
– Dodatkowy koszt pasz	294	8	0	0	0	0
Procentowy CSE	-3,2	2,9	11,9	11,9	10,5	13,2
NPCc	1,12	1,08	1,01	1,01	1,02	1,01
NACc	1,03	0,97	0,89	0,89	0,90	0,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, op.cit., s. 101, 191.

Tabela 8. Wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia (TSE) w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych

Unia Europejska 27 (w mln EUR i %)						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
Całkowity wskaźnik wsparcia (TSE)	100 756	106 888	95 340	89 558	97 652	98 811
Transfery od konsumentów	76 928	52 438	16 567	10 578	18 147	20 977
Transfery od podatników	25 329	54 935	79 209	79 022	79 882	78 723
Przychody budżetowe	-1 501	-486	-436	-42	-377	-889
Procentowy TSE (jako udział w PKB)	2,6	1,5	0,7	0,7	0,8	0,8
Stany Zjednoczone (w mln USD i %)						
	1986–1988	1995–1997	2011–2013	2011	2012	2013
Całkowity wskaźnik wsparcia (TSE)	49 608	48 671	80 032	74 963	82 049	83 084
Transfery od konsumentów	14 177	13 372	4 710	3 358	6 791	3 981
Transfery od podatników	36 862	36 542	76 148	72 988	76 073	79 383
Przychody budżetowe	-1 432	-1 243	-826	-1 382	-815	-280
Procentowy TSE (jako udział w PKB)	1,1	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, op.cit., s. 101, 191.

dla UE kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej dla wszystkich członków OECD. W przypadku Stanów Zjednoczonych udział TSE w PKB kształtuje się poniżej średniej obliczonej dla całej organizacji.

3. Narzędzia polityki handlowej utrudniające wymianę towarów rolno-spożywczych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi

Rozwój handlu towarami rolno-spożywczymi między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi utrudniają zarówno bariery taryfowe, jak i pozataryfowe. Podobnie jak w przypadku przywołanych powyżej wskaźników wsparcia sektora rolnego również w obszarze polityki handlowej występują różnice w poziomie i strukturze ochrony rolnictwa w UE i USA. Większa skala protekcjonizmu występuje ponownie po stronie Unii Europejskiej. Średnia stosowana stawka celna na artykuły rolne w UE wynosi 13,2%. W Stanach Zjednoczonych przeciętny poziom cła na towary rolne jest prawie trzykrotnie niższy i wyniósł w 2013 roku 4,7%. Różnice między UE a USA są mniejsze w przypadku najwyższych stawek celnych (tzw. kominy taryfowe). Stawki celne powyżej 100% stanowią 0,8% wszystkich linii taryfowych UE. W USA wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 0,5%²⁵.

Poszczególne grupy artykułów rolnych, w zależności od ich wrażliwości na konkurencję zewnętrzną, charakteryzuje odmienny poziom ochrony celnej. W największym stopniu UE chroni się przed importem produktów mleczarskich. W tej grupie produktów występują nie tylko najwyższe przeciętne stawki celne (57,6%), lecz także najwyższy jest poziom tzw. kominów celnych (226%). W dalszej kolejności wysoki poziom taryf celnych występuje w przypadku cukru, produktów zwierzęcych (w szczególności wołowiny), napojów i tytoniu oraz zbóż i produktów zbożowych. Niskie stawki celne są stosowane natomiast w imporcie kawy, herbaty, roślin oleistych, tłuszczów i olei oraz produktów sklasyfikowanych jako inne produkty rolne. W tych przypadkach wstępują nie tylko stosunkowo niskie przeciętne stawki celne, lecz także wysoki jest udział linii bezcelowych w grupie oraz udział importu bezcelowego w grupie. Zerowe stawki celne Unia Europejska stosuje w imporcie bawełny. Podobnie jak w przypadku Unii Europejskiej Stany Zjednoczone w największym stopniu chronią przed importem sektor mleczarki. Poziom stawek celnych w tej grupie produktów jest, tak jak w przypadku całego sektora rolnego, trzykrotnie niższy niż w Unii Europejskiej. Przeciętny poziom ceł na produkty nabiałowe w USA kształtuje się na poziomie 19,2%. Wysoki poziom stawek celnych występuje ponadto w odniesieniu do cukru, orzechów oraz napojów i tytoniu. Najniższe cła są z kolei stosowane w imporcie ryb i przetworów rybnych oraz innych produktów rolnych.

²⁵ A. Hajdukiewicz, *Kwestie dotyczące rolnictwa w negocjacjach Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji*, „Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej” 2014, nr 33, s. 288. Szerzej: WTO OMC, ITC, UNCTAD, *World Tariff Profiles 2014*, Geneva 2014.

Problemem w relacjach handlowych UE–USA, oprócz poziomu stawek celnych, są również przepisy dotyczące reguł pochodzenia oraz sposobu określania wysokości należności celnych. Amerykańskie służby celne nie uznają bowiem certyfikatów pochodzenia towarów z Unii Europejskiej. W przypadku określania narodowości ekonomicznej towarów poszczególne kraje członkowskie UE traktowane są indywidualnie. Dla eksporterów ze Stanów Zjednoczonych problemem są natomiast stosowane przez UE tzw. kody Meursinga, w wyniku których końcowa opłata celna jest uzależniona od odpowiedniej zawartości w produkcie określonych składników, tj. tłuszczu mleka, białka mleka, cukru, skrobi²⁶. W efekcie niewielkie zmiany składu tych samych produktów spożywczych mogą skutkować zmianą wysokości stawek celnych²⁷.

Spośród barier pozataryfowych utrudniających wzajemną wymianę handlową między UE a Stanami Zjednoczonymi należy zwrócić szczególną uwagę na normy sanitarne i fitosanitarne. Obecne regulacje ograniczają lub wręcz wykluczają handel niektórymi surowcami rolnymi i produktami rolno-spożywczymi. Przykładowo bardziej restrykcyjne normy UE zablokowały amerykańskiemu przedsiębiorstwu biotechnologicznemu możliwość sprzedaży na rynek UE nasion odmian modyfikowanych genetycznie (genetically modified organisms, GMO)²⁸. Z kolei europejskim sadownikom uniemożliwiono sprzedaż na rynek amerykański jabłek²⁹.

Obie strony rokowań stosują odmienne rozwiązania instytucjonalne, prawne i proceduralne w zakresie środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz różnią się pod względem oceny zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt³⁰. Dokonując oceny systemów ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt w Unii Europejskiej należy stwierdzić, że w obu przypadkach spełniają one dobrze swoją funkcję, zapewniając

²⁶ „Podstawową informacją dla importera jest znajomość składu importowanego towaru, tj. procentowej zawartości tłuszczu mlecznego, białka mlecznego, sacharozy / cukru inwertowego / izoglukozy i skrobi, jak również glukozy / pochodnych skrobi. Procentową zawartość tych składników importer musi odnaleźć w odpowiednich przedziałach liczbowych zamieszczonych w kolumnach i wierszach Tabeli Meursinga. Na tej podstawie wyznaczany jest właściwy dla importowanego towaru dodatkowy czteroznakowy kod. Pierwszy element kodu oznaczony jest zawsze cyfrą 7, która określa towary przetworzone. Trzy kolejne cyfry kodują zawartość składników rolnych. Znając właściwy dla importowanego towaru dodatkowy czteroznakowy kod z Tabeli Meursinga, importer powinien odszukać go w dodatkowej tabeli interpretacyjnej (tabela 2 Załącznika 1 Wspólnej taryfy celnej), która zawiera stawki celne. W tabeli tej – w kolumnie 1 – określone są kody towarów przetworzonych zgodnie z Tabelą Meursinga. W kolumnie 2 określona jest stawka celna dla elementu rolnego (podawana w euro/100 kg importowanego towaru), w kolumnie 3 – stawka płacona z tytułu zawartości cukru, a w kolumnie 4 – stawka płacona z tytułu zawartości mąki. Przy wyliczeniu opłaty celnej należy dodać wszystkie te stawki”. J. Rembelska-Piekut, M. Wardal, *Importowe stawki celne w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2004, nr 2 (154), s. 22.

²⁷ A. Hajdukiewicz, op.cit., s. 289.

²⁸ J. Rowiński, op.cit., s. 16.

²⁹ W przypadku importu na rynek Stanów Zjednoczonych owoców, warzyw oraz innych produktów roślinnych obowiązkowo przeprowadzane są analizy dotyczące zagrożenia agrofagiem (*pest risk analyses*). Ich wynik decyduje o możliwości dopuszczenia tych produktów do obrotu na rynku amerykańskim. Procedury te stanowią istotną barierę w wymianie handlowej z uwagi na czas realizacji tej procedury, która może potrwać nawet kilka lat.

³⁰ J. Rowiński, op.cit., s. 13.

wysoki poziom ochrony. Niemniej jednak problemem jest fakt odmienności tych systemów, co przekłada się na kontrowersje oraz spory we wzajemnych stosunkach handlowych³¹.

Dobłą ilustracją wspomnianych rozbieżności w systemach ochrony są regulacje dotyczące żywności modyfikowanej genetycznie. W Stanach Zjednoczonych formułowane są te same wymagania w stosunku do dopuszczenia do spożycia i spasanania organizmów modyfikowanych genetycznie. Również te same przepisy regulują kwestię zezwolenia na uprawę tradycyjnych odmian roślin i odmian GMO. W Unii Europejskiej stosowane są natomiast odrębne, bardziej rygorystyczne systemy dotyczące dopuszczenia do obrotu żywności GMO oraz pozwolenia na uprawę roślin tego typu³². Oprócz tego w UE i USA występują różnice dotyczące etykietowania produktów GMO. W Unii Europejskiej producenci są zobowiązani do informowania konsumentów o wykorzystaniu składników GMO na każdym etapie wytwarzania i dystrybucji³³. Produkty zawierające GMO muszą być zatem odpowiednio oznakowane, aby konsumenci mieli możliwość świadomej decyzji dotyczącej ich zakupu i spożycia. W Stanach Zjednoczonych produkty GMO po ich dopuszczeniu do obrotu są uznawane za zasadniczo równoważne z produktami tradycyjnymi, tym samym producenci z branży spożywczej odrzucają próby wprowadzenia oznaczeń pozwalających na rozróżnienie tych produktów od towarów niezawierających zmodyfikowanych organizmów³⁴.

Nie tylko normy sanitarne i fitosanitarne stanowią barierę w wymianie handlowej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Do grupy narzędzi pozataryfowych należą również oznaczenia geograficzne, których protekcyjny charakter podkreślają producenci ze Stanów Zjednoczonych. Od czasu Rundy Urugwajskiej problem ochrony oznaczeń geograficznych stanowi istotny element sporu między Unią Europejską i Szwajcarią z jednej strony a Stanami Zjednoczonymi, Australią i Kanadą z drugiej. Państwa Starego Kontynentu przywiązują bowiem dużą wagę do problemu tzw. lokalizacji produkcji, czyli uwzględniania związku, jaki łączy

³¹ Różnice regulacyjne w zakresie norm sanitarnych i fitosanitarnych w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych wynikają z odmiennego podejścia do bezpieczeństwa żywności. Regulacje UE w tym zakresie bazują na tzw. zasadzie ostrożności, zgodnie z którą decyzje o podjęciu środków zapobiegawczych można podjąć wówczas, gdy dane zjawisko, produkt lub działanie może stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia lub życia konsumentów oraz bezpieczeństwa środowiska, co zostało zdefiniowane w ramach naukowej i obiektywnej oceny, nawet wówczas, gdy ocena ta nie pozwala na potwierdzenie tego zagrożenia z wystarczającą pewnością (podejście proaktywne). W Stanach Zjednoczonych środki ochronne mogą być wprowadzone dopiero wtedy, gdy szkoda dla konsumentów lub środowiska została wykazana naukowo w odniesieniu do określonego produktu (podejście reaktywne). A. Hajdukiewicz, *op.cit.*, s. 289.

³² Problematyka żywności i pasz GMO to po pierwsze problem sanitarny związany z zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Jednocześnie jest on również rozpatrywany w kontekście konsekwencji dla środowiska naturalnego w związku z zezwoleniem na uprawę roślin odmiany GMO i „uwolnienie jej do środowiska”. Oprócz ochrony konsumentów i zwierząt spożywających zmodyfikowane pasze należy również chronić środowisko naturalne, które może być zagrożone przez wprowadzenie nowej odmiany.

³³ Wymóg ten nie dotyczy produktów mlecznych i mięsa.

³⁴ A. Hajdukiewicz, *op.cit.*, s. 290.

miejsce pochodzenia produktu z jego nazwą i posiadanymi właściwościami. W tym ujęciu tożsamość produktu, jego wyjątkowość i odrębność, określana miejscem jego wytworzenia, jest pochodną właściwości ziemi i klimatu na danym obszarze geograficznym oraz jest determinowana przez takie czynniki, jak tradycja, kultura i obyczaje kulturalne zamieszkującej na nim ludności. Podejście to sprzeciwia się tendencjom ujednoczenia i standaryzacji produkcji związanym z procesami globalizacji gospodarki światowej. W przypadku państw tzw. Nowego Świata produkcja towarów tradycyjnych zdeterminowanych miejscem pochodzenia surowców bądź specyficzną technologią wytwarzania charakterystyczną dla ludności zamieszkującej dane miejsce jest zjawiskiem raczej marginalnym. W związku z tym postrzegają one regulacje TRIPS gwarantujące właścicielom oznaczeń prawo wyłączności, jako sposób na utrzymanie legalnej formy monopolu, a zarazem istotną przeszkodę w realizacji zasady wolnego handlu i wolnej konkurencji³⁵.

4. Spory handlowe

Potwierdzeniem istniejących rozbieżności między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w zakresie handlu rolnego są zakończone i trwające spory handlowe. Handel produktami rolnymi jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych obszarów zewnętrznych stosunków handlowych Unii Europejskiej. Pierwsze konflikty w tym obszarze pojawiły się wraz z wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Ich powodem były postanowienia dokumentu dotyczące wspólnej polityki rolnej oraz jej narzędzi, m.in. opłat wyrównawczych oraz cen minimalnych. Stany Zjednoczone podważyły wówczas zgodność Traktatu Rzymskiego z artykułem XXIV Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) oraz prowadziły międzynarodową kampanię w celu uznania tego dokumentu za niezgodny z GATT. Od tego czasu problem protekcjonizmu w polityce rolnej Wspólnoty stał się swoistą cechą stosunków handlowych tego ugrupowania i wywoływał wiele sporów i oskarżeń zwłaszcza w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi³⁶. Świadczą o tym m.in. wieloletnia „wojna bananowa”, dotycząca reguł importu bananów³⁷, ograniczenia wprowadzone przez UE w stosunku do importu zwierząt, których wzrost pobudzano hormonami oraz produktów z nich otrzymywanych, czy wspomniany problem importu do UE żywności modyfikowanej genetycznie³⁸.

³⁵ A. Szymecka, *Ochrona oznaczeń geograficznych jako przedmiot sporu między „Starym Kontynentem” a „Nowym Światem”*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 5 (162), s. 26–27; A. Wróbel, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 122–123.

³⁶ A. Jarosz-Angowska, *Protekcjonistyczne aspekty polityki handlowej Unii Europejskiej w dziedzinie artykułów rolno-spożywczych*, „Biuletyn Europejski” 1999/2000, nr 5/6, s. 17.

³⁷ Szerzej: T.E. Josling (red.), *Banana Wars: The Anatomy of a Trade Dispute*, Cambridge 2002.

³⁸ Zob. J. Peel, R. Nelson, L. Godden, *Commentaries: GMO Trade Wars: the Submissions in the EC – GMO Dispute un the WTO*, „Melbourne Journal of International Law” 2005, t. 6.

5. Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że Unię Europejską i Stany Zjednoczone charakteryzuje odmienne podejście do wielu kwestii związanych z produkcją i handlem rolnym. Świadczą o tym nie tylko wskaźniki OECD ukazujące poziom wsparcia sektora rolnego w obu gospodarkach, lecz także różnice poziomu ochrony tych rynków przed importem z państw trzecich. Z tego powodu rolnictwo jest jednym z najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych w rokowaniach TTIP. W tym przypadku problemem jest nie tylko istniejący poziom ochrony rynków rolnych uczestników negocjacji, lecz także siła lobby rolnego w państwach członkowskich UE i Stanach Zjednoczonych. Produkty rolne są bowiem przykładem towarów „wrażliwych politycznie”, co oznacza, że decyzje dotyczące tego sektora podejmowane są pod presją wewnętrznych grup interesów³⁹. O tym, jak trudno jest osiągnąć porozumienie w tym sektorze, świadczą przedłużające się negocjacje rundy Doha.

Dodatkowym utrudnieniem w rokowaniach TTIP jest również siła ekonomiczna obu stron umowy. Dotychczasowe umowy o wolnym handlu zawarte przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone negocjowane były ze słabszymi ekonomicznie partnerami, co ułatwiało narzucenie rozwiązań preferowanych przez silniejszego partnera. W tym przypadku mamy do czynienia z równorzędnymi partnerami, co może skutkować niechęcią do ustępstw i przyjmowania propozycji drugiej strony. Przykładowo nieprawdopodobne wydaje się, aby efektem negocjacji w kwestiach regulacyjnych było przyjęcie rozwiązań stosowanych dotychczas przez jedną ze stron negocjacji. Najbardziej prawdopodobne jest w tym przypadku wzajemne uznanie systemów norm. Takie rozwiązanie nie wyeliminuje jednak kontrowersji, które wynikają z różnic regulacyjnych, o czym świadczą dotychczasowe spory na tle stosowanych norm sanitarnych i fitosanitarnych.

Zdolność do kompromisu uczestników rokowań uzależniona będzie od rachunku korzyści i kosztów liberalizacji handlu artykułami rolnymi oraz ewentualnej kompensaty strat z nią związanych przez korzyści wynikające z zobowiązań przyjętych w innych obszarach negocjacji TTIP. Wydaje się, że stroną bardziej zainteresowaną liberalizacją transatlantyckich obrotów towarami rolno-spożywczymi są Stany Zjednoczone. Dostępne analizy wskazują bowiem, że rolnictwo USA, z uwagi na niższe koszty produkcji ma wyraźne przewagi konkurencyjne nad rolnictwem UE. Obecnie przewagi te nie prowadzą do nadmiernej konkurencji amerykańskich towarów rolno-spożywczych na rynku europejskim z uwagi na stosowane instrumenty ochronne. Redukcja barier, ułatwiając dostęp do rynku UE, przyczyni się najprawdopodobniej do asymetrycznego podziału korzyści z liberalizacji. Będzie to spowodowane różnicami w poziomie ochrony rynków partnerów. W takiej sytuacji zazwyczaj w większym

³⁹ A. Hajdukiewicz, op.cit., s. 295. Szerzej: K. Anderson, *Lobbying Incentives and the Pattern of Protection in Rich and Poor Countries*, „Economic Development and Cultural Change” 1995, t. 43, s. 401–423.

stopniu korzysta ta strona, która przed liberalizacją wymiany handlowej stosowała niższy poziom ochrony. W tym przypadku są to Stany Zjednoczone, których cła są prawie trzykrotnie niższe niż w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę taki podział korzyści z liberalizacji handlu rolnego oraz wspomniane wcześniej spory i kontrowersje, jakie sektor rolny od lat wzbudza w stosunkach handlowych między UE a USA, wraz w wejściem w życie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym najprawdopodobniej dojdzie jedynie do możliwie najmniejszych zmian w systemach gospodarki żywnościowej stron, obejmujących niewielką i rozłożoną w czasie redukcję stawek celnych oraz utrzymanie dotychczasowych systemów w zakresie środków sanitarnych, fitosanitarnych i norm technicznych oraz wyłączenia najbardziej spornych obszarów z zakresu umowy, w tym w szczególności żywności modyfikowanej genetycznie. Prawdopodobieństwo realizacji takiego scenariusza wydaje się potwierdzać brak odwołania w unijnej instrukcji negocjacyjnej, w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych, do procedur dotyczących genetycznie modyfikowanych surowców rolnych, które stanowią przecież poważną barierę w handlu rolnym między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską⁴⁰. Również w opublikowanym mandacie negocjacyjnym UE brak jest bezpośrednich odwołań do problemu GMO⁴¹.

Bardziej defensywne stanowisko Unii Europejskiej w kwestii liberalizacji handlu rolnego może ulec jednak zmianie pod wpływem związanych z kryzysem na Ukrainie problemów w relacjach handlowych z Federacją Rosyjską, która jest ważnym rynkiem zbytu dla europejskich towarów rolno-spożywczych. Do większych ustępstw ze strony Unii Europejskiej w handlu artykułami rolnymi może również dojść wówczas, gdy UE zdecyduje się kosztem liberalizacji handlu rolnego osiągnąć większy zakres otwarcia amerykańskiego rynku w innych obszarach negocjacji, w tym m.in. z uwagi na swój potencjał eksportowy w sektorze usług. Takie rozwiązanie może jednak spowodować wiele negatywnych konsekwencji na rynkach rolno-żywnościowych przynajmniej części państw członkowskich UE. Przykładowo dla Polski może to oznaczać utratę korzyści, jakie przyniosła polskim rolnikom akcesja do UE, w postaci nowych możliwości sprzedaży surowców rolnych i żywności nie tylko do tzw. starych państw członkowskich UE, lecz także państw, które wraz z Polską stały się członkami tej organizacji.

⁴⁰ Por. *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 (data dostępu: 16.11.2014).

⁴¹ Zob. Rada Unii Europejskiej, *Wytyczne dotyczące negocjacji w sprawie kompleksowej umowy handlowo-inwestycyjnej, zwanej Transatlantyckim Partnerstwem w sprawie Handlu i Inwestycji, między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Bruksela, 17 czerwca 2013 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/pl/pdf> (data dostępu: 16.11.2014).

Determinants of TTIP Negotiations on Agriculture

The aim of the paper is to analyse the determinants of the agriculture negotiations between the European Union and the United States conducted in relation to the planned establishment of the Transatlantic Trade and Investment Partnership. The text focuses particularly on the role of the agricultural sector in the economies of the European Union and the United States, the extent of protectionism in the agricultural markets of the participants in TTIP negotiations and the main problems in trade relations in this area of negotiations.

Keywords: European Union, United States, agriculture, tariffs, sanitary and phytosanitary norms, liberalisation, Transatlantic Trade and Investment Partnership

