



BIULETYN

Nr 108 (1084), 21 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

GMO, hormony i inne kontrowersje: kwestia rolnictwa w negocjacjach nad TTIP

Maya Rostowska

Rolnictwo będzie jednym z najtrudniejszych tematów w negocjacjach nad TTIP. Obecnie różnica zdań między UE a USA w kwestiach sanitarnych i fitosanitarnych utrudnia handel artykułami rolnospożywczymi przez Atlantyck. Osiągnięcie kompromisu w tej sprawie mogłoby przynieść szczególne korzyści gospodarcze Polsce, która powinna zabiegać o właściwą promocję rolniczego aspektu umowy.

TTIP a rolnictwo. Dwutygodniowy paraliż rządu USA miał poważne konsekwencje – m.in. odłożono drugą rundę negocjacji o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym między UE a USA (TTIP). Stanowi to duży problem, ponieważ negocjacje te zawierają wiele trudnych kwestii, takich jak usługi finansowe, zamówienia publiczne czy prawa własności intelektualnej. Szczególnie trudny wydaje się jednak temat rolnictwa, ze względu na silne emocje, jakie budzi wśród producentów i konsumentów po obu stronach Atlantyku.

Pomimo wszystkich trudności, negocjatorzy TTIP powinni dążyć do rozstrzygnięcia sporów w tym obszarze. Europejscy producenci artykułów rolnospożywczych są coraz bardziej zależni od eksportu poza UE, ponieważ popyt na jednolitym rynku słabnie. Największym rynkiem dla unijnych produktów rolnospożywczych są Stany Zjednoczone (wg Komisji Europejskiej eksport do USA wynosi 13% unijnego eksportu rolnego ogółem, tzn. 15 mld euro). Eksport rolniczy z UE do USA jest objęty taryfami celnymi wynoszącymi średnio 13% (w zakresie od 0,4% do 350%). Dlatego umowa o rolnictwie w ramach TTIP mogłaby przynieść korzyści europejskim producentom artykułów rolnospożywczych.

Ponadto zredukowanie taryf na import produktów rolnospożywczych z USA dzięki TTIP byłoby korzystne dla europejskich konsumentów. UE jest największym importerem produktów rolnospożywczych na świecie: wartość jej importu w 2012 r. wynosiła 102 mld euro (drugie miejsce w rankingu zajęły USA, z importem rolniczym o wartości zaledwie 85 mld euro). USA są drugim – po Brazylii – źródłem importu produktów rolnospożywczych do UE (8% importu ogółem w 2012 r.). Opodatkowanie amerykańskich produktów rolnospożywczych, importowanych na rynek unijny, wynosi średnio 48% (w zakresie od 2,5% do 230%). Zmniejszenie lub zniesienie tego opodatkowania obniżyłoby koszty dla amerykańskich producentów oraz ceny dla europejskich konsumentów.

Kosztowne różnice. Dotychczasowe spory handlowe między Unią a USA, rozstrzygane zgodnie z przepisami WTO, dotyczyły m.in. ochrony dotacji rolnych¹ i kontyngentów importowych (np. w odniesieniu do bananów). Jednak najostrej spierano się o standardy sanitarne i fitosanitarne (SPS). Ponad 20 lat (do 2012 r.) trwał spór o wołowinę produkowaną z użyciem hormonów. Wciąż nie zakończono sporu o amerykańskie kurczaki płukane chlorem, rozpoczętego w 1997 r. Spór o żywność genetycznie modyfikowaną (GMO), który trwał od 2004 r. do 2006 r., został rozstrzygnięty stosunkowo szybko.

Trudności w porozumieniu w obszarze SPS mają źródło w różnych podejściach UE i USA do bezpieczeństwa żywności. W regulacji produktów rolnospożywczych Unia stosuje „zasadę ostrożności”, według której producent lub importer są zobowiązani udowodnić, że dany produkt nie zagraża zdrowiu przed jego wprowadzeniem na rynek. Natomiast w USA powszechne jest podejście „oparte na nauce” (*science-based approach*), według którego przed wycofaniem produktu z rynku trzeba udowodnić producentowi, że produkt stanowi zagrożenie dla zdrowia. Ta

¹ W przypadku TTIP – ze względu na reformy amerykańskiego Farm Bill i nowej unijnej polityki rolnej – jest prawdopodobne, że temat dotacji nie będzie poruszony w negocjacjach.

różnica powoduje, że niektóre metody stosowane w produkcji rolnej w Stanach Zjednoczonych nie są dopuszczone w UE (np. obróbka kwasem mlekowym w rzeźniach).

Amerykańscy producenci, którzy chcą eksportować swoje produkty na rynek unijny, ponoszą zatem duże koszty, dostosowując się do europejskich wymogów prawnych dotyczących SPS. Na przykład bydło bez implantów hormonalnych wymaga karmienia dłuższego o 3–4 tygodnie niż bydło z implantami, co naraża producentów wołowiny na znaczne dodatkowe koszty. Ograniczony jest także dostęp europejskich producentów artykułów rolno-spożywczych do rynku amerykańskiego. Niektórzy polscy producenci (np. czekoladek) zgłaszają, że ich produkty, które przeszły pomyślnie wszelkie wymagane testy laboratoryjne, bywają zatrzymywane na granicy USA przez amerykański Urząd ds. Żywności i Leków (FDA). Samowolne postępowanie FDA i niejasne przepisy to główne bariery w dostępie eksporterów do rynku amerykańskiego.

Negocjowanie spraw SPS. Różnice zdań na temat SPS utrudniają handel transatlantycki, co ma być tematem negocjacji TTIP. Jednak wg Komisji Europejskiej przepisy prawne UE dotyczące hormonów i innych spraw związanych ze zdrowiem ludzkim i interesami konsumentów nie będą częścią negocjacji. Wynika to z opinii Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (tzw. DG AGRI), Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (tzw. DG SANCO) i przedstawicieli krajów członkowskich. Amerykańskie Biuro Przedstawiciela Handlowego (USTR) nie wyklucza natomiast regulacji SPS z agendy negocjacji, wręcz przeciwnie. Interesy ofensywne USA w obszarze rolniczym zostały wypracowane przez USTR we współpracy z Departamentem Rolnictwa, Agencją Ochrony Środowiska oraz FDA. Uwzględniają one opinie interesariuszy, wyrażone podczas wysłuchań publicznych, na których złożono aż 380 oświadczeń.

To, czy negocjatorzy osiągną kompromis w sprawie SPS, zależy w dużej mierze od ustępliwości producentów i konsumentów UE i USA. W Stanach Zjednoczonych organizacje i stowarzyszenia producentów mają do dyspozycji potężne mechanizmy lobbingowe, m.in. komitety działań politycznych (tzw. Political Action Committees – PAC), finansujące federalne kampanie wyborcze. W Unii grupy lobbingowe nie mają tak dużego bezpośredniego wpływu finansowego na polityków – tu decydujący jest głos wyborców, czyli producentów i konsumentów, których preferencje wywierają wpływ na stanowiska poszczególnych rządów. Preferencje wyborców będą zatem wytycznymi dla negocjatorów obu stron, którzy podczas rozmów biorą pod uwagę to, że umowa musi zostać zaakceptowana przez kraje członkowskie i Kongres.

TTIP a polskie rolnictwo. Uwzględnienie aspektu rolnego w umowie TTIP byłoby korzystne dla Polski. Duża część polskiej produkcji rolnej – na którą popyt krajowy wciąż słabnie – jest eksportowana (27% w ujęciu wartościowym) i wg Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przynosi dochody ponad 15 mld euro rocznie. Aż 78% eksportu polskiej produkcji rolnej jest skierowane do krajów członkowskich UE, w których popyt także spada. Potencjalnie dużym rynkiem dla polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych są USA, ze względu na wagę, jaką amerykańscy konsumenci przykładają do niskich cen. W 2012 r. polski eksport rolny do USA wynosił zaledwie 225 mln euro. Mogłaby go wesprzeć redukcja transatlantyckich тариф i wzajemne uznanie reguł SPS dla produktów rolno-spożywczych.

Ponadto umowa TTIP stworzyłaby dla polskich producentów nowe szanse w rolnictwie ekologicznym, zarówno na rynku unijnym, jak i amerykańskim. Debata związana z negocjacjami nad SPS, a także możliwość pojawienia się na unijnym rynku amerykańskich artykułów spożywczych zawierających elementy dotychczas niedozwolone, powinny podnieść świadomość konsumentów w sprawie hormonów i GMO oraz zwiększyć w UE popyt na produkty ekologiczne. Europejscy producenci ekologicznej żywności dzięki zmniejszeniu barier handlowych zyskają też łatwiejszy dostęp do rynku amerykańskiego. Zwłaszcza w Polsce ten sektor ma spory potencjał rozwoju. Według danych GUS powierzchnia gospodarstw ekologicznych w Polsce wynosi jedynie 3,9% użytków rolnych ogółem – jest to bardzo mało w porównaniu z np. Słowacją i Czechami (odpowiednio 9% i 10,6%).

Korzystna dla polskich konsumentów byłaby też obecność na rynku tańszych amerykańskich produktów, o ile wprowadzono by zasadę jasnego etykietowania ich zawartości. Chociaż z reguły niechęć do GMO i produktów zawierających hormony jest większa u konsumentów europejskich niż amerykańskich, przeciętny europejski nabywca – zwłaszcza w Polsce – najczęściej wybiera najtańsze towary. Zniesienie barier dla amerykańskich produktów zawierających hormony lub modyfikowanych genetycznie pozwoliłoby konsumentom na wybór tańszej żywności.

Wnioski i rekomendacje. W związku z możliwymi korzyściami dla polskich konsumentów i producentów Polska powinna podjąć działania w celu promocji swoich interesów w obszarze TTIP. Chociaż mogłoby się wydawać, że polskie rolnictwo ma w TTIP głównie interesy defensywne, w rzeczywistości ma ono także silne interesy ofensywne, m.in. dostęp do rynku USA i rozwinięcie własnego sektora ekologicznego. Polska powinna zatem podjąć się lobbowania organów odpowiedzialnych za opracowanie stanowiska UE w obszarze rolniczym podczas negocjacji TTIP (DG AGRI, DG SANCO i Komisja), jak robią to Brytyjczycy w sprawie usług finansowych czy Francuzi w sprawie sektora audiowizualnego.

Polska administracja powinna także rozpowszechniać informacje o TTIP. Niepokojący jest dotychczasowy brak odzewu na temat umowy w mediach – po części właśnie brak informacji i wrażenie tajemniczych obrad spowodowały w 2011 r. ostrą reakcję publiczną na planowaną umowę o ACTA. Aby zapobiec powtórce protestów, które mogłyby zagrozić zawarciu umowy, należałoby przeprowadzić kampanię informacyjną objaśniającą istotę, znaczenie i możliwe skutki TTIP.