

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 173/04)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

|                                                 |                                                                       |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Decyzja Zgromadzenia Plenarnego                 | 21.1.2016                                                             |
| Podstawa prawna                                 | Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego<br>Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna                           | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego                |
| Data przyjęcia przez sekcję                     | 6.2.2017                                                              |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej               | 23.2.2017                                                             |
| Sesja plenarna nr                               | 523                                                                   |
| Wynik głosowania<br>(za/przeciw/wstrzymało się) | 212/0/0                                                               |

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Trawestując Marka Twaina <sup>(1)</sup>, można powiedzieć, że pogłoski o śmierci WTO w związku z niepowodzeniem rundy dauhańskiej są mocno przesadzone. WTO nadal jest praktycznym i skutecznym forum negocjacji handlowych, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa.

1.1.1. Potwierdziła to 10. konferencja ministerialna WTO w Nairobi w grudniu 2015 r. Podjęte tam decyzje dotyczyły między innymi zniesienia subsydiów wywozowych dla produktów rolnych. Dyrektor generalny WTO uznał to za „najważniejsze osiągnięcie WTO w dziedzinie rolnictwa” od 20 lat. Nastąpiło po zawarciu umowy o ułatwieniach w handlu i innych umów podczas 9. konferencji ministerialnej WTO na Bali w 2013 r.

1.1.2. W handlu produktami rolnymi <sup>(2)</sup> istnieją główne obszary polityki, w których umowy najlepiej zawierać na szczeblu wielostronnym, dotyczy to zwłaszcza globalnych poziomów krajowych subsydiów i wsparcia, subsydiów wywozowych i niektórych aspektów dostępu do rynku. Aspekty te obejmują specjalny mechanizm zabezpieczający (SSM) oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie (SDT) krajów rozwijających się będących członkami WTO.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że w handlu produktami rolnymi, będącym często najbardziej kontrowersyjną dziedziną negocjacji, potrzebne są nowe podejście, nowy wkład i nowa dynamika. W przyjętej w Nairobi deklaracji ministerialnej <sup>(3)</sup> po raz pierwszy w historii nie potwierdzono pełnego zaangażowania na rzecz ukończenia rundy dauhańskiej, ale zapisano „mocne zaangażowanie wszystkich członków na rzecz osiągnięcia postępów w negocjacjach dotyczących pozostałych kwestii z rundy dauhańskiej”, w tym rolnictwa.

1.2.1. Wielostronne podejście do rolnictwa wymaga ponownego przemyślenia i ożywienia, ale nie należy go porzucić. „Rundę dauhańską” jako koncepcję dialogu handlowego między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się trzeba utrzymać i wzmocnić, przestrzegając zasady suwerenności żywnościowej dla wszystkich.

<sup>(1)</sup> Amerykański autor powieści, które weszły do klasyki literatury.

<sup>(2)</sup> Określenie WTO, stosowane w całym tekście.

<sup>(3)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm).

1.2.2. UE jest na dobrej pozycji, by odgrywać wiodącą, aktywną rolę w promowaniu nowego, zrównoważonego podejścia. EKES zachęca ją do odgrywania takiej roli, zwłaszcza że wiele szybko wschodzących gospodarek nie czyni żadnych większych wysiłków, by pomagać innym, pozostającym dalej w tyle pod względem rozwoju. Budowanie potencjału tych ostatnich jest niezmiernie ważne, podobnie jak umożliwienie krajom rozwijającym się szerszych działań, z myślą o ochronie ich bezpieczeństwa żywnościowego lub rozwoju ich nowo powstających sektorów rolnictwa.

1.3. Trzeba również zastanowić się nad tym, co najlepszego dwustronne i regionalne negocjacje mogą przynieść dla handlu produktami rolnymi, dbając przy tym, by negocjacje te nie były w konflikcie z multilateralizmem.

1.4. EKES uważa, że przyjęcie przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju wraz z porozumieniem paryskim (COP 21 <sup>(4)</sup>) zasadniczo zmienia globalny program handlowy, zwłaszcza w odniesieniu do handlu produktami rolnymi. Są to daleko idące umowy, a konieczność ich wdrożenia musi teraz być centralnym elementem wszystkich przyszłych negocjacji handlowych.

1.4.1. Jeśli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać osiągnięte, handel i inwestycje muszą odgrywać kluczową rolę. UNCTAD szacuje, że by zrealizować te cele, potrzeba będzie dodatkowo 2,5 bln USD rocznie. Cele zrównoważonego rozwoju mają charakter globalny i mają powszechne zastosowanie – wszystkie państwa muszą ponosić odpowiedzialność za ich osiągnięcie. Cele te powinny prowadzić do powstania nowego globalnego sposobu funkcjonowania – szerszego, bardziej opartego na uczestnictwie i konsultacjach. Już teraz ponad 90 państw zwróciło się do innych o pomoc w osiągnięciu tych celów.

1.4.2. Będzie istniała ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie, zwłaszcza poprzez postęp ekologiczny i społeczny. Zdecydowanie zalecamy, by standardem stał się poziom przejrzystości i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego osiągnięty przez UE w ramach negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi.

1.4.3. W deklaracji z Nairobi podkreślono, że WTO ma do odegrania istotną rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz że zadanie to będzie zdecydowanie trudniejsze do wykonania bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opublikowany w listopadzie 2016 r. komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” <sup>(5)</sup>, który przedstawia zamierzenie całkowitego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do polityki europejskiej i priorytetów obecnej Komisji.

1.5.1. Będzie to szczególnie ważne dla przyszłych negocjacji dotyczących handlu produktami rolnymi. Rolnictwo ma do odegrania kluczową rolę w osiągnięciu większości, jeśli nie wszystkich, celów zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza celu 2 (wylimitowanie głodu), celu 12 (zrównoważona konsumpcja i produkcja) i celu 15 (degradacja gleby). Handel pomaga niwelować brak równowagi popytu i podaży, może znacząco zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie poprzez większą dostępność żywności, a także sprzyja efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zwiększa możliwości rynkowe i wzrost gospodarczy, generując tym samym miejsca pracy, dochody i dobrobyt na obszarach wiejskich.

1.6. UE jest na szczególnie dobrej pozycji, by stymulować realizację tego programu: ma duży wpływ jako największy na świecie eksporter i importer produktów rolnych; nie jest już postrzegana jako podmiot przyjmujący zasadniczo postawę defensywną w odniesieniu do rolnictwa; trwale okazywała zainteresowanie handlem i rozwojem; przede wszystkim pokazała w Nairobi, że jest w stanie wysuwać nowe i wyważone idee. UE jest na tyle wiarygodna, że może skutecznie odgrywać rolę łącznika między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się.

1.7. Jednakże zanim UE będzie mogła efektywnie realizować to zadanie, EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia pełnej oceny skutków dotyczącej prawdopodobnego oddziaływania wdrażania celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego na unijne rolnictwo i politykę handlową UE.

<sup>(4)</sup> Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w Paryżu (UNFCCC COP 21).

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 390 final.

1.7.1. Jednocześnie UE musi poszerzyć tę ocenę skutków, by uwzględnić wpływ, jaki wywierają niedawno zawarte umowy handlowe UE i tendencje w globalnym handlu na rolnictwo w całej UE. Choć rolnictwo i handel należą do kompetencji UE od ponad 40 lat, czasami brak było komunikacji czy wspólnej refleksji między tymi dwoma kluczowymi obszarami interesów.

## 2. Kontekst

2.1. Jako część (art. 20) zawartego w 1994 r. Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej (URAA) członkowie nowo powstałej WTO (zastępującej GATT, czyli Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu) postanowili, że dalsze negocjacje dotyczące kontynuowania procesu reform handlu produktami rolnymi zostaną zainicjowane do końca 1999 r. W 2001 r. ten „wbudowany program reform” stał się z kolei częścią szerszej rundy dauhańskiej, czyli dauhańskiej agendy rozwoju (DDA). Pierwotnie miała ona zakończyć się do 1 stycznia 2005 r., ale po 15 latach negocjacje nadal trwają.

2.2. W oparciu o stanowiska negocjacyjne ponad 100 członków WTO w deklaracji z Ad-Dauhy<sup>(6)</sup> określono długoterminowy cel dotyczący „stworzenia uczciwego i ukierunkowanego na rynek systemu handlu dzięki programowi głębokich reform”. Miało to obejmować „wzmocnione przepisy i szczególne zobowiązania w zakresie wsparcia rządowego dla rolnictwa i jego ochrony [...] w celu skorygowania ograniczeń i zakłóceń w handlu oraz przeciwdziałania im na światowych rynkach rolnych”.

2.2.1. Dauhańska agenda rozwoju uwzględniała trzy filary handlu produktami rolnymi określone w Porozumieniu w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej:

- znaczące ograniczenie barier utrudniających **dostęp do rynku**;
- ograniczenie wszelkich form **subsydiów wywozowych** mające doprowadzić do ich stopniowego zniesienia;
- znaczące ograniczenie **krajowego wsparcia** dla rolnictwa, które to wsparcie prowadzi do zakłóceń w handlu.

2.2.2. W deklaracji z Ad-Dauhy za integralną część negocjacji uznano specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się, aby umożliwić tym krajom zaspokojenie swych potrzeb, w szczególności tych dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich. W oparciu o stanowiska przedstawione przez członków uzgodniono także uwzględnienie zagadnień niezwiązanych z handlem, np. ochrony środowiska.

2.3. W związku z kilkukrotnym niedotrzymaniem terminów runda dauhańska nigdy nie została zakończona, choć na konferencjach ministerialnych WTO zarówno na Bali, jak i w Nairobi poczyniono znaczące postępy.

2.3.1. Głównym elementem deklaracji z Ad-Dauhy była tzw. zasada jednolitego pakietu, zgodnie z którą nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione. Wprawdzie członkowie WTO wielokrotnie byli blisko zawarcia porozumienia – ostatni raz w 2008 r. – ostatecznie pozostawały jednak zawsze nierozstrzygnięte kwestie. Zostało to jednakże skutecznie przełamane na Bali w 2013 r. poprzez umowę o ułatwieniach w handlu oraz szereg innych umów, do czego doszły później specjalne porozumienia w sprawie rolnictwa zawarte w Nairobi.

2.4. Choć pkt 12 deklaracji ministerialnej z Nairobi stanowi: „zauważamy jednak, że w dziedzinie rolnictwa poczyniono dużo mniejsze postępy”, to podjęta tam decyzja o zlikwidowaniu subsydiów wywozowych dla produktów rolnych została określona przez dyrektora generalnego WTO jako „najważniejsze osiągnięcie WTO w dziedzinie rolnictwa”<sup>(7)</sup> od 20 lat. Oprócz tego deklaracja ministerialna zobowiązała także członków do prowadzenia dalszych prac nad ustaleniem „specjalnego mechanizmu zabezpieczającego dla członków będących krajami rozwijającymi się” oraz wypracowaniem trwałego rozwiązania dotyczącego „utrzymywania zapasów przez władze publiczne do celów bezpieczeństwa żywnościowego”, które zostałyby przyjęte podczas następnej, jedenastej konferencji ministerialnej w 2017 r. Istotna jest również decyzja ministerialna dotycząca bawełny.

<sup>(6)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm).

<sup>(7)</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra108\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm).

### 3. Uwagi szczegółowe: przyszłe wielostronne postępy dotyczące rolnictwa

3.1. Jak przyznano zarówno w Porozumieniu w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej, jak i w dauhańskiej agendzie rozwoju, najlepiej jest, by każde skuteczne porozumienie na szczeblu globalnym dotyczące specjalnego mechanizmu zabezpieczającego, specjalnego i zróżnicowanego traktowania lub całkowitych poziomów subsydiów w rolnictwie było przedmiotem negocjacji wielostronnych. Niemniej wyrywkowe regulacje, tak jak w Nairobi, stanowią słabszą zachętę do zajęcia się trudniejszymi zagadnieniami, gdyż mniej będzie się oferować tym stronom, od których oczekuje się dużych ustępstw.

3.1.1. Komisja WTO ds. Rolnictwa okazuje coraz większą gotowość do dążenia do osiągnięcia „wyników dotyczących rolnictwa” podczas jedenastej konferencji ministerialnej, która ma się odbyć w Buenos Aires w grudniu 2017 r., w tym do prac nad „wbudowanym programem reform”<sup>(8)</sup> z Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej, w szczególności by wzmocnić podejście wielostronne.

3.1.2. Realistycznie rzecz ujmując, proces z Ad-Dauhy jako taki wyczerpał się i potrzebne są nowe refleksje i nowy wkład, nie tylko na potrzeby przyszłych negocjacji wielostronnych, ale także pod kątem tego, co można najlepiej osiągnąć na poziomie dwustronnym lub regionalnym bez zniekształcania globalnej sytuacji.

3.2. Pakiet z Nairobi obejmował sześć porozumień w sprawie rolnictwa; najważniejsze było tu zobowiązanie do zniesienia subsydiów wywozowych w odniesieniu do eksportu produktów rolnych, czyli faktyczne przyjęcie ustalenia dotyczącego jednego z trzech filarów rolnictwa, przy czym krajom rozwijającym się zapewniono dodatkowy czas na wycofanie takich subsydiów. Oznacza to także osiągnięcie kluczowego celu pośredniego wyznaczonego dla celu zrównoważonego rozwoju nr 2 („zero głodu”).

3.2.1. UE była kluczowym motorem tych działań; w szczególności przygotowała wcześniej wspólne stanowisko z głównymi światowymi eksporterami produktów rolnych, w tym z Brazylią. Porozumienie to obejmowało także wiążące zasady dotyczące innych form wsparcia dla wywozu, w tym kredytów eksportowych, pomocy żywnościowej i państwowych przedsiębiorstw handlowych, a także likwidację subsydiów w odniesieniu do bawełny.

3.3. Powiązane z dauhańską agendą rozwoju dyskusje dotyczące **dostępu do rynku** koncentrowały się jak dotąd na poziomach stawek celnych, kontyngentach taryfowych, administrowaniu kontyngentami i specjalnych zabezpieczeniach, w tym specjalnym i zróżnicowanym traktowaniu krajów rozwijających się. W wyniku Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej niemal wszystkie bariery pozataryfowe w rolnictwie miały zostać usunięte lub zamienione na taryfy celne, o ile zastosowania nie miały inne przepisy WTO, w szczególności Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu<sup>(9)</sup>. W przypadkach gdy „wyliczone ekwiwalentne stawki celne” nadal są zbyt wysokie, aby stworzyć jakąkolwiek realną możliwość przywozu, wprowadzono system kontyngentów taryfowych, w którym stawki celne obowiązujące w ramach tych kontyngentów są niższe.

3.3.1. Taryfami celnymi i kontyngentami taryfowymi można faktycznie zajmować się w ramach dwustronnych negocjacji handlowych, ale specjalne zabezpieczenia oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie to de facto kwestie wielostronne. Ponadto państwa mogą jednostronnie obniżyć taryfy celne – wiele państw tak też zrobiło.

3.4. **Wsparcie wewnętrzne** dla rolnictwa znajduje się w centrum uwagi w negocjacjach wielostronnych, w ramach których istnieje obecnie szersze pole manewru oraz pewne możliwości osiągnięcia postępów na jedenastej konferencji ministerialnej.

3.4.1. Większość krajów udziela swoim rolnikom wsparcia wewnętrznego. W niektórych przypadkach wsparcie to jest minimalne (np. u wiodących eksporterów, w szczególności w Australii i Nowej Zelandii). Inne kraje rozwinięte zapewniają swoim rolnikom znaczne wsparcie w różnej formie, zwłaszcza jako wynagrodzenie za usługi, jakie świadczą oni społeczeństwu. Podobnie postępują szybko wschodzące gospodarki. Uważa się, że oferowane przez nie poziomy wsparcia wyraźnie wzrastają w miarę jak państwa te się bogacą, ale pojawiają się znacznie opóźnienia w przekazywaniu danych WTO.

<sup>(8)</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/agng\\_09mar16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/agng_09mar16_e.htm); ICTSD Bridges report, t. 20, nr 40 – 24 listopada 2016 r.

<sup>(9)</sup> Istotne zwłaszcza w odniesieniu do etykietowania i identyfikowalności.

3.4.2. We wrześniu 2016 r. USA złożyły do WTO skargę na Chiny w związku ze stosowanymi przez Chiny wewnętrznymi środkami wsparcia, w szczególności dla pszenicy, kukurydzy i określonych gatunków ryżu. Chiny ostatnio przekazały WTO dane za 2010 r. i uważa się, że od tamtego czasu wsparcie przyznawane w Chinach szybko wzrosło. Choć mechanizm rozstrzygania sporów może być uciążliwy i po jego zastosowaniu może nie zostać przeprowadzona pełna procedura, krok ten rzucił cień na dyskusje WTO na temat wsparcia wewnętrznego przed jedenastą konferencją ministerialną. Ponadto wydaje się, że jest to sprzeczne z porozumieniem z Bali, by z krajami rozwijającymi się unikać sporów dotyczących utrzymywania zapasów przez władze publiczne<sup>(10)</sup>.

3.4.3. Z kolei dane liczbowe przedstawione WTO przez rząd amerykański<sup>(11)</sup> wskazują, że wsparcie wewnętrzne Stanów Zjednoczonych wzrosło z 12 mld USD do 14 mld USD w 2013 r., co stanowi kwotę bliską maksymalnemu pułapowi zaproponowanemu w ostatecznie nieprzyjętym „pakiecie z lipca 2008 r.”. Kwota ta obejmuje 6,9 mld USD zaliczanych do „kategorii bursztynowej” oraz 7 mld USD na pomoc de minimis. Przyznano 132 mld USD wsparcia zaliczanego do „kategorii zielonej”. Łączna kwota wsparcia przekraczająca 140 mld USD stanowi niemal dwukrotność wsparcia udzielonego w 2007 r. W sprawozdaniu tym stwierdzono także, że Chiny zgłosiły subsydia uznane, zgodnie z Porozumieniem w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT, za zakłócające handel, na poziomie 18 mld USD w 2010 r., Japonia – 14 mld USD w 2012 r., Rosja – 5 mld USD w 2014 r., a Indie – 2 mld USD w latach 2010–2011. Brazylia zgłosiła wsparcie zakłócające handel na poziomie 2 mld USD w latach 2014–2015<sup>(12)</sup>.

3.4.4. Według danych UE przekazanych do WTO<sup>(13)</sup> wsparcie w latach 2012–2013 wynosiło ok. 80 mld EUR rocznie, a kwota ta pozostaje niezmienną od początku rundy dauhańskiej. Niemniej ponad 70 mld EUR tej kwoty stanowiło wsparcie zaliczane do „kategorii zielonej”. Całe unijne wsparcie „zakłócające handel”, w tym środki zaliczane do „kategorii bursztynowej”, „kategorii niebieskiej” i pomocy de minimis, wynosiło jedynie 10 mld EUR. Unijne wsparcie w ramach „kategorii zielonej” (czyli niezakłócające handlu lub zakłócające go w minimalnym stopniu) uwzględniła ochronę środowiska i regionalne programy w dziedzinie rozwoju.

3.4.5. To duże przesunięcie UE – od wsparcia zakłócającego handel, na które przeznaczono ponad 60 mld EUR w 2001 r., do „kategorii zielonej” – wynika z zawartego w 2003 r. porozumienia luksemburskiego w sprawie WPR, w ramach którego system płatności UE dla gospodarstw rolnych zmienił formułę ze wsparcia bezpośredniego dla poszczególnych upraw na „wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji (lub oddzielone od niej)”. Ten ważny jednostronny krok w kierunku realizacji jednego z głównych celów dauhańskiej agendy rozwoju w rolnictwie daje UE większą wiarygodność jako przyszłemu pośrednikowi w negocjacjach rolnych.

3.4.6. Jednakże należy się spodziewać, że USA i inne państwa poczynią istotne ustępstwa w dziedzinie wsparcia wewnętrznego jedynie wtedy, gdy w zamian poczynione zostaną duże ustępstwa w innych dziedzinach, w tym w wielostronnych kwestiach niedotyczących rolnictwa – perspektywy na to są jednak nikłe. Niektórzy mogą być zdania, że nie ma potrzeby dalszych działań w tym kierunku ze względu na istniejące inne porozumienia megaregionalne.

3.4.7. Duże kontrowersje między krajami rozwijającymi się wzbudzają nadal inne kwestie, a zwłaszcza „utrzymywanie zapasów przez władze publiczne do celów bezpieczeństwa żywnościowego”, które skłóca ze sobą sąsiadów. W Nairobi uzgodniono, że nadal będzie się poszukiwać trwałego rozwiązania tego problemu, który jest nierozstrzygniętą kwestią od czasów konferencji na Bali, gdzie została ona podniesiona przez Indie. Zgodnie z decyzją podjętą na Bali kraje rozwijające się mogą kontynuować programy gromadzenia zapasów żywności, które w innych przypadkach mogłyby stanowić naruszenie określonych przez WTO pułapów wsparcia krajowego.

3.5. Niemniej, jak stwierdzono w komunikacie Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”, podejście wielostronne znajduje się w samym centrum światowego handlu i musi pozostać „fundamentem unijnej polityki handlowej”<sup>(14)</sup>. WTO tworzy zasady handlu światowego i egzekwuje ich stosowanie oraz gwarantuje globalną kompatybilność. Pomocny jest przy tym jej mechanizm rozwiązywania sporów<sup>(15)</sup>, który jest powszechnie ceniony i coraz częściej stosowany. Zarówno cele zrównoważonego rozwoju, jak i COP 21 zapewnijają jasne zestawy celów. Natomiast WTO ma jasny mechanizm skierowany przeciwko szeroko zakrojonej protekcjonizmowi i zakłóceniom handlu, jakie występowały przed II wojną światową i późniejszym powstaniem GATT.

<sup>(10)</sup> WTO musi stosować klasyfikacje ONZ i uwzględniać wśród krajów rozwijających się wszystkie kraje, które nie zostały sklasyfikowane jako rozwinięte lub najsłabiej rozwinięte. W odniesieniu do swojego ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP i GSP Plus) UE może stosować bardziej precyzyjne kategorie Banku Światowego oparte na przychodach poszczególnych krajów.

<sup>(11)</sup> Bridges, t. 20, nr 20 – 2 czerwca 2016 r.

<sup>(12)</sup> Bridges, t. 20, nr 37 – 3 listopada 2016 r.

<sup>(13)</sup> Bridges, t. 19, nr 38 – 12 listopada 2015 r.

<sup>(14)</sup> COM(2015) 497 final, pkt 5.1.

<sup>(15)</sup> W ramach tego mechanizmu rozpatrywany jest obecnie 513. spór.

3.5.1. Rola WTO polegająca na określaniu zasad jest szczególnie ważna dla handlu produktami rolnymi. Dotyczy to przede wszystkim porozumienia SPS (w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych) oraz wyjątkowo skomplikowanego obszaru reguł pochodzenia, choć nie są one częścią dauhańskiej agendy rozwoju. Istnieje nadal realne zagrożenie, że dwustronne umowy mogłyby wprowadzić potencjalnie nakładające się na siebie, a nawet sprzeczne regulacje, co skomplikowałoby zasady dotyczące światowego handlu, zamiast je uprościć.

3.5.2. Porozumienie SPS w ramach WTO z 1995 r. dotyczy stosowania uregulowań dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin. Artykuł 5 ust. 7 porozumienia obejmuje zasadę ostrożności, która jest obecnie uwzględniona w treści Traktatu z Lizbony. Każda próba zmiany obecnego stanu rzeczy na szczeblu innym niż wielostronny miałaby głębokie skutki dla światowego systemu handlu i dla przyszłej wiarygodności samego porozumienia SPS.

#### 4. Perspektywy w zakresie porozumień dwustronnych lub regionalnych

4.1. W rolnictwie oraz w innych dziedzinach dwustronne umowy o wolnym handlu muszą zapewniać prawdziwą wartość dodaną. Pozwalają w większym stopniu uwzględniać różnice między regionami i między krajami, jak również kwestie drażliwe z powodów kulturowych. Muszą też być oceniane pod kątem tego, czy wzmacniają multilateralizm.

4.2. Obniżenie taryf celnych i kontyngenty taryfowe mają kluczowe znaczenie dla dwustronnych umów handlowych. W Japonii taryfy przywozowe dla środków spożywczych utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, w Chinach natomiast są dużo niższe. UE mogłaby mieć pewną swobodę w odniesieniu do niektórych kontyngentów taryfowych, prawdopodobnie w sytuacjach, w których podejście zmieniło się w odniesieniu do kontyngentów określonych w momencie przyjmowania Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej.

4.2.1. Oznaczenia geograficzne, których wartość określa się na 5,6 mld EUR rocznie<sup>(16)</sup>, to bardzo ważne dla UE zagadnienie, dlatego powinna ona w jak największym stopniu zadbać o swoje interesy w tej dziedzinie w negocjacjach dwustronnych. Negocjatorom UE udało się włączyć około 145 uznanych oznaczeń geograficznych UE do umowy między UE a Kanadą (CETA)<sup>(17)</sup>, a nawet więcej do umowy z Wietnamem, ale będzie to zależało od aspektów ważnych dla poszczególnych umów o wolnym handlu. Inne kraje, zwłaszcza z Azji Wschodniej, działają wolno w zakresie wyznaczania oznaczeń geograficznych, a Stany Zjednoczone uznają wiele produktów z takimi oznaczeniami za produkty generyczne.

4.2.2. UE musi również w pełni zabezpieczyć swoje interesy rolne w ramach dwustronnych negocjacji i jak najbardziej je wzmocnić, zwłaszcza jeżeli partner negocjacyjny UE jest istotnym eksporterem produktów rolnych, jak Mercosur, Australia lub Nowa Zelandia. UE musi ponadto unikać pokusy, by czynić ustępstwa w sektorze rolnictwa w zamian za korzyści w innej dziedzinie.

4.3. Celem umów dwustronnych powinna być likwidacja stosowania podwójnych standardów w rolnictwie, a w sposób szczególny w odniesieniu do porozumień w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz barier technicznych w handlu w krajach partnerskich. UE będzie chciała także promować swoje własne normy dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także propagować swoje normy środowiskowe i społeczne oraz szersze standardy dotyczące zrównoważonego rozwoju, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. Komitet z zadowoleniem przyjmuje poziom przejrzystości i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego od samego początku negocjacji, zgodnie z tym, co udało się osiągnąć w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego, i zaleca, by podejście stało się normą w przyszłych negocjacjach.

4.3.1. UE (i inni) muszą uwzględnić wiążące zobowiązanie do budowania zdolności, aby pomóc słabiej rozwiniętym krajom spełniać takie standardy, np. poprzez pomoc w rozwijaniu akceptowalnego systemu certyfikacji weterynaryjnej, jako że normy bezpieczeństwa żywności mają podstawowe znaczenie.

4.4. Zapewnienie i wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego będzie także fundamentalnym bodźcem politycznym we wszystkich dwustronnych negocjacjach dotyczących rolnictwa, co stwierdzono w opinii Komitetu w sprawie handlu produktami rolnymi w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego na świecie<sup>(18)</sup>. Czytamy w niej, że handel produktami rolnymi wymaga zarówno „zaspokojenia popytu tych, którzy są w stanie za to zapłacić” (być może po raz pierwszy), jak i „udzielenia pomocy i wsparcia tym, którzy nie są w stanie zaradzić własnymi siłami głodowi i niedostatkowi”. Równie ważne jest, aby utrzymać wystarczający poziom samowystarczalności żywnościowej, zwłaszcza aby uchronić kraje będące importerami przed poważnymi wahaniami cen produktów przywożonych.

<sup>(16)</sup> Informacja podana przez urzędników KE podczas posiedzenia EKES-u w marcu 2016 r.

<sup>(17)</sup> Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa, obecnie czekająca na ratyfikację.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 97.

4.4.1. W opinii tej przedstawiono ogromny potencjalny popyt na unijne produkty spożywcze i napoje poza Europą. Około dwóch trzecich unijnej produkcji rolnej jest dalej przetwarzane. Unijny eksport produktów rolno-spożywczych osiągnął w 2015 r. wartość 129 mld EUR, co oznacza wzrost o 27 % w porównaniu z 2011 r. W drugim kwartale 2016 r. łączna wartość unijnego wywozu wyniosła 25,4 mld EUR, a wartość unijnego przywozu produktów żywnościowych i napojów sięgnęła poziomu 17,8 mld EUR. W grupie pięciu najpopularniejszych produktów eksportowych znalazły się mięso, wódka, wino, produkty mleczne, czekolada i wyroby cukiernicze.

## 5. Handel, rolnictwo i celów zrównoważonego rozwoju

5.1. Przyjęcie przez ONZ we wrześniu 2015 r. celów zrównoważonego rozwoju, które stanowią trzon programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, oraz wdrażanie porozumienia paryskiego (COP 21)<sup>(19)</sup> będą miały ogromny wpływ na handel światowy. Nadrzędna potrzeba ich wdrożenia musi od teraz być w centrum uwagi podczas wszystkich przyszłych negocjacji handlowych, a zwłaszcza tych dotyczących handlu produktami rolnymi.

5.2. Cele zrównoważonego rozwoju będą miały bardziej bezpośredni wpływ na handel produktami rolnymi. Cele te opierają się na milenijnych celach rozwoju (MCR), ale będą dotyczyć każdego kraju. Cele zrównoważonego rozwoju mają charakter globalny i mają powszechne zastosowanie – wszystkie państwa muszą ponosić odpowiedzialność za ich osiągnięcie. Ścisłe łączą się z porozumieniem paryskim – co najmniej 13 celów zrównoważonego rozwoju dotyczy zmiany klimatu.

5.2.1. Ponad 90 państw już zwróciło się do innych o pomoc w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Cele te są kluczowym tematem globalnej debaty, którą UE pomogła wypromować. Powinny prowadzić do powstania nowego globalnego sposobu funkcjonowania – szerszego, bardziej opartego na uczestnictwie i konsultacjach.

5.2.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opublikowany w listopadzie 2016 r. komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy”<sup>(20)</sup>, który przedstawia zamierzenie całkowitego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do polityki europejskiej i priorytetów obecnej Komisji, do czego zresztą Komisja jest zobowiązana na mocy Traktatu z Lizbony<sup>(21)</sup>. Cele zrównoważonego rozwoju będą wyznaczać w sposób przekrojowy kierunek wszystkich prac służących realizacji globalnej strategii UE. Jak stwierdzono, UE odegrała istotną rolę w kształtowaniu tego programu. Będzie istniała ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie, mimo że cele zrównoważonego rozwoju nie promują bezpośrednio dobrego rządzenia i praworządności.

5.2.3. Ponadto cele zrównoważonego rozwoju idą dalej niż milenijne cele rozwoju, jako że wskazują konkretne narzędzia czy sposoby wdrażania na potrzeby realizacji wszystkich 17 celów i powiązanych z nimi 169 szczegółowo określonych podcelów. Handel jest wyraźnie wymieniony w 9 celach zrównoważonego rozwoju (dla porównania – w milenijnych celach rozwoju tylko raz).

5.2.4. Jeżeli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać faktycznie zrealizowane, handel i inwestycje muszą odgrywać zasadniczą rolę, zwłaszcza z uwagi na szacunki UNCTAD, że by osiągnąć te cele, trzeba będzie co roku znaleźć dodatkowe 2,5 bln USD, a duża część tej sumy ma pochodzić z sektora prywatnego. Jak zauważył dyrektor generalny WTO, milenijne cele rozwoju już ukazały „transformacyjny potencjał handlu”<sup>(22)</sup>.

5.3. Handel produktami rolnymi musi również odgrywać zasadniczą rolę w realizacji większości, jeśli nie wszystkich, celów zrównoważonego rozwoju, i będzie miał decydujące znaczenie dla osiągnięcia celu 2 (wylimitowanie głodu), celu 12 (zrównoważona konsumpcja i produkcja) i celu 15 (degradacja gleby).

5.3.1. Będzie także miał także duże znaczenie dla realizacji celów: 1 (ubóstwo/niedożywienie), 8 (zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu), 9 (infrastruktura), 10 (zmniejszanie nierówności), 13 (zmiana klimatu), 3 (dobrostan), 5 (równość płci) i 7 (energia). Trzeba będzie zapewnić pełną synergii handlu z innymi formami działań, w tym z rozwojem.

<sup>(19)</sup> Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w Paryżu (UNFCCC COP 21).

<sup>(20)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(21)</sup> Art. 21 ust. 3 TFUE.

<sup>(22)</sup> Przemówienie w ONZ z dnia 21 września 2016 r.

5.4. Jak zostało to przedstawione w deklaracji ministerialnej WTO sporządzonej podczas konferencji w Nairobi, handel międzynarodowy może odegrać ważną rolę w zakresie osiągnięcia trwałego, dynamicznego i zrównoważonego wzrostu dla wszystkich<sup>(23)</sup>. W deklaracji podkreślono, że WTO ma do odegrania istotną rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz że zadanie to będzie zdecydowanie trudniejsze do wykonania bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego.

5.4.1. Trzeba brać pod uwagę wpływ handlu produktami rolnymi i inwestycji w rolnictwo na zmianę klimatu. Wydaje się, że negocjacje dotyczące wielostronnej umowy w sprawie towarów środowiskowych będą ważnym krokiem w kierunku włączenia kwestii zmiany klimatu do wielostronnej polityki handlowej, ale nadal potrzebne będą dalsze wielostronne działania, by promować większą spójność.

5.4.2. Handel międzynarodowy może znacznie zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie dzięki większej dostępności żywności oraz zachęcaniu do inwestycji i wzrostu. Natomiast uciekanie się do środków protekcjonistycznych może zlikwidować podstawową elastyczność i uniemożliwić rozwój rynków regionalnych. Jednak umowy handlowe muszą również uwzględniać skuteczne środki umożliwiające mniej zaawansowanym krajom rozwijającym się szersze działania, z myślą o ochronie ich bezpieczeństwa żywnościowego lub rozwoju ich nowo powstających sektorów rolnictwa.

5.5. UE przetarła szlaki, jeśli chodzi o włączanie kwestii zrównoważonego rozwoju do umów o wolnym handlu. Od 2010 r. z powodzeniem zawarła sześć umów o wolnym handlu, zaczynając od tej z Koreą Południową, i jedną umowę o partnerstwie gospodarczym, a inne umowy, w tym z Kanadą, Singapurem i Wietnamem, oczekują na pełną ratyfikację. Umowy te zawierają oddzielne rozdziały poświęcone handlowi i zrównoważonemu rozwojowi, a przy tym przewidują wspólny mechanizm mający na celu monitorowanie przez społeczeństwo obywatelskie procesu wdrażania tych umów. EKES ma do odegrania istotną rolę w przypadku każdej z tych umów.

5.5.1. Komitet apelował<sup>(24)</sup> już o włączenie podobnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju do obecnych i przyszłych negocjacji unijnych w sprawie odrębnych autonomicznych umów inwestycyjnych. Umowa o partnerstwie transpacyficznym również zawiera szczegółowe rozdziały dotyczące kwestii społecznych i środowiskowych.

5.6. Komitet odnotowuje także, że wielu ludzi na świecie borykających się z „ubóstwem żywnościowym” to osoby żyjące z pracy na roli i że złagodzenie głodu słusznie stanowi kluczowy element milenijnych celów rozwoju, a obecnie także drugiego celu zrównoważonego rozwoju. 70 % osób doświadczających braku bezpieczeństwa żywnościowego żyje na obszarach wiejskich, co częściowo spowodowane jest stopniowym spadkiem inwestycji przeznaczonych na rolnictwo i chronicznie niską wydajnością produkcji rolnej w ubogich krajach, lecz również brakiem skutecznej polityki rolnej lub handlowej, która w niewystarczającym stopniu uwzględnia specyfikę produkcji rolnej (w tym klimat, zasoby, żywe organizmy czy wahania na rynku). W tym kontekście należy odnotować rozważania FAO, zwłaszcza dotyczące ochrony socjalnej.

5.6.1. Handel wewnątrzkontynentalny w Afryce jest na niskim poziomie i stanowi zaledwie 10–15 % całkowitego poziomu afrykańskiej wymiany handlowej. Wzmocnienie zdolności państw afrykańskich do rozwoju handlu produktami rolnymi w powiązaniu z celami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi infrastruktury, integracji regionalnej i pogłębiania rynków wewnętrznych, w tym poprzez zwiększenie przetwórstwa wtórnego, będzie niezbędne, by umożliwić Afryce pozytywne uczestnictwo w handlu produktami rolnymi oraz by zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe na tym kontynencie.

## 6. Rola UE w przyszłych negocjacjach dotyczących handlu produktami rolnymi

6.1. Jak okazało się w Nairobi, gdzie wbrew oczekiwaniom udało się uzgodnić istotną deklarację ministerialną, UE jest na dobrej pozycji, by odgrywać wiodącą rolę w przyszłych negocjacjach dotyczących handlu produktami rolnymi. Wynika to z dostrzeganej przywódczej roli UE w promowaniu zarówno zrównoważoności, jak i rozwoju (taką rolę UE odegrała w Nairobi), a ponadto w wyniku wcześniejszych reform WPR UE nie jest już postrzegana jako podmiot przyjmujący zasadniczo postawę defensywną.

6.1.1. Nowy komunikat Komisji zobowiązuje UE do „bycia liderem” w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz porozumienia paryskiego. Wszystkie unijne inicjatywy w dziedzinie handlu muszą obecnie spełniać wymogi ustanowione przez te wzajemnie ze sobą powiązane umowy.

<sup>(23)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm).

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 19).



6.2. Komisja opublikowała także analizę wpływu przyszłych umów handlowych na sektor rolny<sup>(25)</sup>. Przyjrano się w niej dwunastu przyszłym umowom o wolnym handlu oraz potencjałowi europejskich produktów rolnych na rynku światowym. Nie udało się jednak uwzględnić w niej całego zakresu produktów rolnych ani żadnych przetworzonych produktów żywnościowych. Sama Komisja uważa, że badanie to nie jest wyczerpujące, jako że w ocenie nie uwzględniono barier pozataryfowych, które wywierają znaczący wpływ na handel.

6.2.1. Aby Komisja mogła opracować pełną i skuteczną strategię dotyczącą handlu produktami rolnymi, analizę tę należałoby poszerzyć tak, by uwzględnić pełną ocenę prawdopodobnych skutków realizacji celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego dla rolnictwa UE, a także dalszą ocenę skutków najnowszych tendencji w światowym handlu dla rolnictwa w całej UE. Powinno to obejmować zawarte ostatnio przez UE umowy o wolnym handlu, w tym elementy o pośrednim oddziaływaniu, takie jak przypadki znaczącego wpływu dewaluacji waluty państwa partnerskiego.

6.2.2. Należy uwzględnić umowy, które zostały zawarte przed publikacją w 2006 r. komunikatu „Globalny wymiar Europy”<sup>(26)</sup>, w szczególności umowy z RPA, Meksykiem i Chile, zwłaszcza że planowany jest przegląd tych dwóch ostatnich.

6.3. Dokonując tych ocen skutków, Komisja musi mieć na względzie konieczność zadbania o to, by rolnicy czerpali sprawiedliwe korzyści z takich umów handlowych. Rolnicy odgrywają kluczową rolę w żywieniu nie tylko lokalnej ludności, ale także szybko rosnącej światowej populacji. Niezbędne jest utrzymanie prężnych społeczności wiejskich i, na ile to możliwe, łagodzenie wyludniania się obszarów wiejskich w Europie.

6.3.1. Zasobooszczędne praktyki rolnicze są koniecznością. Zachodzi potrzeba poprawy zarządzania zasobami i dostępu do nich, poprzez zwiększenie zdolności dostosowawczych i odporności drobnych producentów rolnych na zmianę klimatu oraz podnoszenie umiejętności i poprawę wydajności na gruntach gorszej klasy.

6.4. Zmiana klimatu jest prawdziwym zagrożeniem dla rolnictwa. W ujęciu ogólnym zasoby ziemi i wody są ograniczone, długoterminowe zmiany w warunkach uprawy i hodowli wynikają z szerszego występowania skrajnych warunków klimatycznych, a zmienność cen rośnie. Silny i rentowny sektor rolnictwa jest niezbędny do utrzymania lub zwiększenia stabilnych, pewnych i bezpiecznych dostaw żywności. Handel oczywiście pomaga niwelować brak równowagi popytu i podaży, sprzyja efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zwiększa możliwości rynkowe i wzrost gospodarczy, generując tym samym miejsca pracy, dochody i dobrobyt na obszarach wiejskich.

6.4.1. Liczebność globalnej „klasy średniej” ma wzrosnąć o 2 mld do 2030 r. i ludność ta także będzie chciała mieć dostęp do wyboru i różnorodności żywności, jakich wcześniej nie zaznała. Obejmie to gwałtowny wzrost popytu na białko i inne produkty rolne.

6.4.2. Istotna jest w tym kontekście deklaracja z Cork 2.0. Rolnicy stoją na straży zarówno ziemi, jak i innych zasobów obszarów wiejskich, a kwestią o podstawowym znaczeniu jest również dobrostan zwierząt. Odsyła się tu do opinii EKES-u w sprawie integrowanej produkcji w Unii Europejskiej<sup>(27)</sup>.

Bruksela, dnia 23 lutego 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(25)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n\\_full\\_report\\_final.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf).

<sup>(26)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 8.