

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY B
POLITYKA STRUKTURALNA I POLITYKA SPÓJNOŚCI

Rolnictwo i rozwój wsi

Kultura i edukacja

Rybołówstwo

Rozwój regionalny

Transport i turystyka

**BADANIE DLA KOMISJI ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI – INTERAKCJE
MIĘDZY DZIAŁANAMI
ZEWNĘTRZNYMI UE A WSPÓLNĄ
POLITYKĄ ROLNĄ**

STUDIUM



**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII
EUROPEJSKIEJ**

**DEPARTAMENT TEMATYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA I
POLITYKA SPÓJNOŚCI**

ROLNICTWO I ROZWÓJ WSI

**BADANIE DLA KOMISJI ROLNICTWA I
ROZWOJU WSI – INTERAKCJE MIĘDZY
DZIAŁANIAMI ZEWNĘTRZNYMI UE A
WSPÓLNĄ POLITYKĄ ROLNĄ**

STUDIUM

Niniejszy dokument został zamówiony przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego.

AUTOR

Alan SWINBANK – *School of Agriculture, Policy and Development, University of Reading, Zjednoczone Królestwo*

Jestem wdzięczny Carstenowi Daugbjergowi i Richardowi Tranterowi za ich pomocne uwagi dotyczące wcześniejszej wersji tego dokumentu, jednak przyjmuję na siebie wyłączną odpowiedzialność za wszelkie błędy, wprowadzenie w błąd lub istotne pominięcia.

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Guillaume RAGONNAUD
Departament Tematyczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

WERSJE JĘZYKOWE

Pierwotna: EN.

O WYDAWCY

W celu skontaktowania się z Departamentem Tematycznym lub zaprenumerowania jego comiesięcznego biuletynu prosimy pisać na adres: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Dokument ukończony w lipcu 2016 r.
© Unia Europejska, 2016.

Druk	ISBN 978-92-823-9844-9	doi:10.2861/90860	QA-02-16-742-PL-C
PDF	ISBN 978-92-823-9845-6	doi:10.2861/891724	QA-02-16-742-PL-N

Niniejszy dokument jest dostępny na stronie internetowej:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

SPROSTOWANIE

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są wyłącznie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII
EUROPEJSKIEJ**

**DEPARTAMENT TEMATYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA I
POLITYKA SPÓJNOŚCI**

ROLNICTWO I ROZWÓJ WSI

BADANIE DLA KOMISJI ROLNICTWA I ROZWOJU WSI – INTERAKCJE MIĘDZY DZIAŁANIAMI ZEWNĘTRZNYMI UE A WSPÓLNĄ POLITYKĄ ROLNĄ

STUDIUM

Streszczenie

Działania zewnętrzne UE mają silny wpływ na WPR. Poszczególne etapy rozszerzenia oraz polityka handlowa faworyzująca kraje sąsiadujące zarówno na wschodzie, jak i na południu, jak również były kolonie, odcisnęły swoje piętno. Największy wpływ mają jednak naciski wewnętrzne za pośrednictwem GATT/WTO. Obecne naciski wynikają z nowej generacji umów o wolnym handlu, potrzeby ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa oraz wymaganej odpowiedzi na Brexit.

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WYKAZ TABEL	7
WYKAZ RYSUNKÓW	7
WYKAZ RAMEK	7
STRESZCZENIE	9
1. WPROWADZENIE	11
2. NIEKTÓRE ZMIANY WPR O KLUCZOWYM ZNACZENIU	13
2.1. WPR w latach 60. i 70. XX wieku	13
2.2. Rozszerzenie w 1973 r.	14
2.3. Reforma z 1992 r. i kolejne reformy WPR do 2008 r.	15
2.4. Obawy środowiskowe	16
2.5. Przyczyna reformy z 1992 r.: presja budżetu czy GATT/WTO?	17
3. GATT i WTO: negocjacje handlowe i rozstrzygnięcie sporów	19
3.1. Rundy Dillona, Kennedy'ego i Tokijska	21
3.2. Spory w ramach GATT	21
3.3. Runda Urugwajska i późniejsze reformy WPR	23
3.4. Oddzielenie płatności od produkcji	25
3.5. Refundacje wywozowe	27
3.6. Ograniczenia wywozowe	27
3.7. Środki kategorii zielonej	27
3.8. Uwagi końcowe	29
4. ROZSZERZENIE – I „BREXIT”	31
4.1. Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo	31
4.2. Grecja, Portugalia i Hiszpania	32
4.3. Rozszerzenie UE na wschód	33
4.4. Turcja i inne kraje kandydujące	35
4.5. Brexit	36
5. PREFERENCJE I POMOC NA RZECZ KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ	39
5.1. Od pomocy żywnościowej po humanitarne wsparcie żywnościowe	40
5.2. Lomé i Kotonu	41
5.3. GSP i inicjatywa „wszystko oprócz broni” (EBA)	43
5.4. Reforma WPR i światowe bezpieczeństwo żywnościowe	44
6. POLITYKA SĄSIEDZTWA: REJON MORZA ŚRÓDZIEMNEGO, EUROPY WSCHODNIEJ I BAŁKANÓW	45
6.1. Europejska polityka sąsiedztwa	45
6.2. Morze Śródziemne	46
6.3. Ukraina, Federacja Rosyjska i sankcje handlowe	46

7. NOWA GENERACJA UMÓW O WOLNYM HANDLU: „POGŁĘBIONE I KOMPLEKSOWE”	49
7.1. Przykłady nowych umów DCFTA	51
7.2. Mercosur	52
7.3. Chiny	53
7.4. Zagrożenia i możliwości	54
7.5. Uwagi końcowe	54
8. GAZY CIEPLARNIANE I GLOBALNE OCIEPLENIE	55
8.1. Biopaliwa i WPR	56
8.2. Zazielenianie w ramach reformy z 2013 r.	57
8.3. Wdrażanie porozumienia paryskiego	58
9. UWAGI KOŃCOWE	61
9.1. WPR po 2020 r.	61
BIBLIOGRAFIA	63

WYKAZ SKRÓTÓW

- AKP** państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku
- AMS** zagregowany wskaźnik wsparcia
- WPR** wspólna polityka rolna
- CEEC** państwa Europy Środkowo-Wschodniej
- CETA** kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa [z *Kanadą*]
- DCFTA** pogłębiona i kompleksowa umowa o wolnym handlu
- DG AGRI** Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
- DG ECHO** Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
- EBA** „wszystko oprócz broni”
- EWG** Europejska Wspólnota Gospodarcza
- EFA** obszar proekologiczny
- EFTA** Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EPS** europejska polityka sąsiedztwa
- EPA** umowa o partnerstwie gospodarczym
- UE** Unia Europejska
- EUA** europejska jednostka rozliczeniowa
- FAO** Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
- FTA** umowa o wolnym handlu
- GATT** Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu
- GHG** gaz cieplarniany
- GSP** ogólny system preferencji taryfowych
- IDA** Międzynarodowe porozumienie mleczarskie

- IGA** Międzynarodowe porozumienie w sprawie zboża
- ILUC** pośrednia zmiana użytkowania gruntów
- ISA** Międzynarodowa umowa w sprawie cukru
- ISDS** rozstrzygnięcie sporów między inwestorem a państwem
- LDC** kraje najsłabiej rozwinięte
- LULUCF** użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo
- Posel do PE** poseł do Parlamentu Europejskiego
- Mercosur** Mercado Común del Sur (*Wspólny Rynek Południa*)
- KNU** kraj najbardziej uprzywilejowany
- OTDS** całkowite wsparcie zakłócające handel
- PCD** spójność polityki na rzecz rozwoju
- RTA** regionalna umowa handlowa
- TUE** Traktat o Unii Europejskiej
- TPP** partnerstwo transpacyficzne
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TRQ** kontyngent taryfowy
- TTIP** transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne [*z USA*]
- UK** Zjednoczone Królestwo
- UNCTAD** Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju
- USA** Stany Zjednoczone Ameryki
- WFP** Światowy Program Żywnościowy
- WTO** Światowa Organizacja Handlu

WYKAZ TABEL

Tabela 1

Deklaracja UE dotycząca środków kategorii zielonej, rok gospodarczy 2012–2013 **28**

Tabela 2

16 partnerów UE w ramach EPS **46**

Tabela 3

Przywozy towarów rolno-spożywczych według systemu handlu, 2014 r. **51**

WYKAZ RYSUNKÓW

Rys. 1

Wydatki budżetowe UE na WPR, 1980–2014, w mld EUR i jako procent PKB UE, ceny bieżące **15**

Rys. 2

Zgłoszenia UE dotyczące wsparcia krajowego dla gospodarstw, w mln EUR **26**

Rys. 3:

Umowy preferencyjne UE **50**

WYKAZ RAMEK

Ramka 1

Trzy ważne wyjątki od zasady największego uprzywilejowania GATT **20**

Ramka 2

Spór dotyczący cukru oraz reforma sektora cukru **24**

Ramka 3

Kategorie wsparcia krajowego **26**

STRESZCZENIE

WPR w bieżącym dziesięcioleciu wyraźnie różni się od jej wstępnej koncepcji opracowanej w latach 60. XX wieku. Dokumentowanie zmian polityki jest względnie łatwym zadaniem. **Jednak identyfikowanie czynników przyczynowych powodujących zmiany jest znacznie trudniejsze.** Niemniej zakres niniejszej pogłębionej analizy obejmował określenie, w jaki sposób działania zewnętrzne UE – jej polityka handlowa i inne zobowiązania międzynarodowe, pomoc udzielana przez UE na rzecz państw sąsiadujących i krajów rozwijających się itd. – miały wpływ na zmiany WPR, a także zasugerowanie, jakie mogą być skutki tych wpływów dla WPR po 2020 r. Sprawozdanie koncentruje się na wsparciu na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich udzielanemu przez UE w ramach filarów I i II WPR.

Sekcja 2 skupia się w szczególności na dwóch kluczowych reformach, które zasadniczo zmieniły sposób wspierania przez UE rolników i obszarów wiejskich: reformie MacSharry'ego z 1992 r. oraz reformie Fischlera z 2003 r. Podczas gdy WPR w latach 60. i 70. XX wieku obejmowała prawie wyłącznie wsparcie cen rynkowych, wykorzystanie zakupów interwencyjnych, subsydia wywozowe itd., dzisiejsza WPR ma charakter bardziej pluralistyczny. Wsparcie dochodów z działalności rolnej nadal stanowi jeden z obszarów największego zainteresowania (*prawdopodobnie główny obszar największego zainteresowania*), jednak płatności są w dużej mierze oddzielone od produkcji. Cele środowiskowe są wbudowane w obydwa filary WPR, tak jak wsparcie dla gospodarki wiejskiej.

Sekcja 3 poświęcona GATT i WTO stanowi prawdopodobnie centralną część niniejszego sprawozdania. Przed Rundą Urugwajską zobowiązania GATT miały większy wpływ na WPR niż jest to ogólnie uznawane. Na przykład wiążące taryfy w ramach GATT dla składników bogatych w skrobię i białka, które były stosowane w produkcji „produktów zastępczych dla zboża”, utrudniały UE „przywrócenie równowagi” WPR przez zastosowanie do przywozu tych produktów środków handlowych porównywalnych ze środkami obowiązującymi dla zbóż. Niemniej Runda Urugwajska stanowiła wydarzenie o kluczowym znaczeniu. Aby kontynuować rozwój swych szerszych interesów handlowych, UE przyjęła do wiadomości, że musi wprowadzić zmiany w WPR (w ramach reformy MacSharry'ego), a następnie przyjąć dyscypliny WTO i stosować się do niepomyślnych orzeczeń nowego systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO w przyszłych projektach dotyczących polityki. Ten wpływ wraz z wysiłkiem w kierunku osiągnięcia nowego porozumienia w ramach rundy dauhańskiej stanowił siłę napędową reformy WPR do 2008 r. Jednak przy braku perspektywy na zakończenie rundy dauhańskiej zasady WTO miały bardzo ograniczony wpływ na ponowną kalibrację WPR w 2013 r. Ograniczenia WTO są również ujęte w dyskusji przedstawionej w sekcjach 4, 5, 6 i 7.

Kolejne etapy rozszerzenia UE opisane w **sekcji 4** miały prawdopodobnie większy wpływ na WPR niż jest to zwykle uznawane. Pomogły one kształtować regionalizację polityki oraz wzmocnić na przykład jej wymiar środowiskowy i związany z rozwojem obszarów wiejskich.

UE jest dumna ze swojego wsparcia udzielanego krajom rozwijającym się (**sekcja 5**) oraz swej polityki sąsiedztwa obejmującej kraje w basenie Morza Śródziemnego i za wschodnią granicą zewnętrzną (**sekcja 6**). Zapewnianie produktom rolnym z tych obszarów uprzywilejowanego dostępu zawsze było jednak nieco problematyczne dla producentów konkurencyjnych towarów z UE: napięcie to nadal trwa. Jednym wydarzeniem, które stanowiło wyraźny wkład w debatę poświęconą reformie w sprawie cukru w latach 2005–2006, była decyzja o zaoferowaniu krajom najsłabiej rozwiniętym bezcłowego i

bezkontyngentowego dostępu w odniesieniu do praktycznie wszystkich produktów – inicjatywa „wszystko oprócz broni”.

UE zawsze posiadała skomplikowaną sieć umów preferencyjnych, opisaną w sekcji 5 i 6, jednak wobec braku postępów w ramach rundy dauhańskiej kraje rozwinięte i bardziej rozwinięte kraje rozwijające się na całym świecie zaczęły szukać sposobów dalszej liberalizacji handlu na zasadzie *dwustronnej* (**sekcja 7**). W związku z tym UE prowadzi obecnie negocjacje dotyczące szeregu porozumień w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), z których niektóre mogą otworzyć rynki dla produktów rolno-spożywczych z UE (np. Korea Południowa, Japonia), podczas gdy inne (Kanada, USA, Mercosur) wiążą się z większym przywozem wołowiny, cukru itd. do UE. W przypadku wdrożenia te porozumienia DCFTA nowej generacji miałyby prawdopodobnie bardziej bezpośredni wpływ na ceny rynkowe w UE niż gwałtowne obniżenie taryf, które nastąpiłoby ostatecznie po rozstrzygnięciu rundy dauhańskiej.

W **sekcji 8** omówiono długoletnie przywództwo UE w międzynarodowych działaniach na rzecz zwalczania globalnego ocieplenia, a także zobowiązania podjęte podczas konferencji klimatycznej w Paryżu. WPR przez krótki czas bezpośrednio wspierała produkcję biomasy na potrzeby wytwarzania biopaliwa, jednak błędem byłaby sugestia, że polityka w sprawie biopaliw ma charakter zastępczy dla WPR. Ponowna kalibracja WPR w 2013 r., wraz z jej składnikiem ekologicznym, została oparta między innymi na potrzebie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa, jednak krytycy twierdzą, że miała w dużej mierze charakter retoryczny. Większe wysiłki będą musiały zostać z pewnością podjęte w ramach WPR po 2020 r.

Sekcja 9 zawiera pytanie dotyczące zewnętrznych nacisków, które będą miały wpływ na debatę dotyczącą WPR po 2020 r. Podkreślono ponownie potrzebę wzmocnienia przepisów WPR dotyczących zazieleniania, zasugerowano, że ograniczenia WTO nie będą prawdopodobnie stanowiły poważnego czynnika, ale ostrzeżono, że zmienne środowisko geopolityczne w południowym lub wschodnim sąsiedztwie UE mogłoby prowadzić do żądań dotyczących większego dostępu dla produktów rolno-spożywczych pochodzących z tych obszarów. W końcowej części sprawozdania zawarto ostrzeżenie, że decyzja elektoratu o opuszczeniu UE przez Zjednoczone Królestwo („Brexit”) – być może już w 2018 r. – także będzie miała wpływ na WPR.

1. WPROWADZENIE

GLÓWNE USTALENIA

- W niniejszej pogłębionej analizie poddaje się badaniu sposób, w jaki działania zewnętrzne UE wywarły wpływ na wsparcie na rzecz unijnego rolnictwa i obszarów wiejskich udzielane w ramach filarów I i II WPR oraz w jaki mogą oddziaływać w przyszłości. Największy problem stanowi fakt, że scenariusz alternatywny – tj. ewolucja WPR w przypadku niepodjęcia przez UE tych działań zewnętrznych – jest w dużym zakresie nieznanymi.

Niniejsza pogłębiona analiza dotycząca „Interakcji między działaniami zewnętrznymi UE a wspólną polityką rolną” została przeprowadzona na rzecz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego. Zlecenie dotyczące analizy w szczególności sugerowało, by koncentrowała się ona na „wpływie działań UE na arenie międzynarodowej na ewolucję WPR”.

Tytuł V rozdział 1 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE) zawiera pewne nadrzędne przepisy mające zastosowanie do działań zewnętrznych UE. Stwierdza on, że: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego” (art. 21 ust. 1 TUE).

Unia ma określać i prowadzić wspólne polityki i działania oraz dążyć do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu:

- ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;*
- umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;*
- utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznymi;*
- wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;*
- zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;*
- przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;*
- niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; oraz*

h) *wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym* (art. 21 ust. 2 TUE).

Wiele z tych celów – w szczególności wymienionych w lit. d), e), f) i g) – ma wyraźny wymiar związany z rolnictwem, żywnością lub użytkowaniem gruntów rolnych, a zatem ma potencjalny wpływ na WPR.

Unia ma nie tylko szanować zasady i dążyć do „osiągnięcia celów, o których mowa [powyżej], przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach”, ma to również zastosowanie do „zewnętrznych aspektów innych polityk Unii”. Ponadto zadaniem Unii jest czuwanie nad „spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii” (art. 21 ust. 3 TUE). Wymogi te ponownie wyraźnie odnoszą się do WPR. Część V *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) określa w stopniu bardziej szczegółowym zakres działań zewnętrznych UE.

Należy podkreślić, że przedmiot niniejszej pogłębionej analizy różni się od przedmiotu szeregu wcześniejszych studiów. Matthews (2008) i in. omawiali na przykład spójność polityczną WPR pod kątem celu UE, jakim jest wspieranie „trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się” (lit. d) na powyższej liście). **Niniejsze sprawozdanie zmienia kierunek dyskusji w celu zadania pytania, w jaki sposób działania zewnętrzne Unii** (np. polityka handlowa prowadzona w ramach członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO), pomoc Unii na rzecz krajów rozwijających się itd.) **wywarły wpływ na WPR i jaki mogą mieć wpływ w przyszłości**. Największy problem dla niniejszej analizy i podobnych studiów stanowi fakt, że **scenariusz alternatywny** – tj. ewolucja WPR w przypadku niepodjęcia przez UE tych działań zewnętrznych – **jest w dużym zakresie nieznany**.

Struktura niniejszego sprawozdania jest następująca. Po zaprezentowaniu zmian WPR w sekcji 3 omówiono wpływ negocjacji i zasad w obszarze handlu międzynarodowego w ramach GATT/WTO na rozwój WPR. Aspekt związany z GATT/WTO pojawia się w całej analizie, w szczególności w kontekście omawiania poszczególnych etapów rozszerzenia UE (sekcja 4), pomocy na rzecz krajów rozwijających się (sekcja 5), polityki sąsiedztwa (sekcja 6) oraz nowej generacji umów o strefach wolnego handlu (SWH) (sekcja 7). Sekcja 8 jest poświęcona wymiarowi WPR związanemu z odpowiedzią UE na globalne ocieplenie, a sekcja 9 zawiera wnioski z analizy.

Należy prawdopodobnie podkreślić, że **niniejsze sprawozdanie koncentruje się na wsparciu na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich udzielanemu przez UE w ramach filarów I i II WPR oraz na powiązanej polityce handlowej**. Chociaż analiza obejmuje pewną dyskusję dotyczącą biopaliw, kwestie regulacyjne (np. środki sanitarne i fitosanitarne, oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia itd.) omówione zostały jedynie pobieżnie. Sprawozdanie koncentruje się na umowach i zobowiązaniach uznanych za najistotniejsze w kontekście definiowania filarów I i II WPR, jednak należy zauważyć, że UE jest lub była stroną wielu innych porozumień mających znaczenie dla europejskiego rolnictwa, na przykład w ramach Międzynarodowej Rady ds. Oliwy z Oliwek.

2. NIEKTÓRE ZMIANY WPR O KLUCZOWYM ZNACZENIU

GŁÓWNE USTALENIA

- WPR opracowana pierwotnie w latach 60. i 70. XX wieku skupiała się na wsparciu cen rynkowych, a nie na restrukturyzacji i modernizacji europejskiego rolnictwa.
- W 1992 r. reforma MacSharry'ego rozpoczęła proces oddzielania wsparcia od produkcji oraz umożliwiła UE zakończenie Rundy Urugwajskiej negocjacji handlowych.
- Szersze zainteresowanie środowiskiem i rozwojem obszarów wiejskich doprowadziło do opracowania przez UE filaru II WPR oraz koncepcji wielofunkcyjności.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), podpisany w 1957 r. i stanowiący podwaliny dzisiejszej UE, wyraźnie określał, że wspólny rynek będzie obejmował rolnictwo i że EWG ustanowi „wspólną politykę rolną” (art. 38 i 3 Traktatu ustanawiającego EWG)¹. Forma, jaką miała przybrać wspólna polityka rolna (WPR), nie była w tym czasie jasna i ostateczne wdrożenie tej polityki wymagało kilku lat żmudnych negocjacji (zob. na przykład Knudsen, 2009; oraz Josling i Swinbank, 2013).

2.1. WPR w latach 60. i 70. XX wieku

Na WPR, która była wynikiem tych negocjacji, zewnętrzni krytycy UE wywarli niewielki wpływ (zob. omówienie tej kwestii w sekcji 3 dotyczącej GATT i WTO). **Obejmowała ona dwa nurty polityczne. Po pierwsze, aby utrzymać dochody rolnicze, wdrożono kompleksowy system interwencji na rynku w celu wsparcia cen rynkowych.** Mimo iż dane szczegółowe (i terminologia) różniły się w przypadku poszczególnych produktów, tę „starą” WPR można scharakteryzować jako **opartą na trzech instrumentach politycznych** (Harris, Swinbank i Wilkinson, 1983). System **wysokich taryf przywozowych**, często mający formę *zmiennych opłat przywozowych*, który wypełniał lukę pomiędzy ulegającą wahaniom ceną na rynku światowym a określoną na szczeblu politycznym *ceną progową*, zapewniał, by tanie przywożone towary nie szkodziły produkcji krajowej oraz by przeważające znaczenie miał element *preferencji wspólnotowej*. Następnie w odniesieniu do wielu produktów ustanowiono **cenę interwencyjną**. Jeśli ceny rynkowe ulegały osłabieniu, produkt mógł zostać sprzedany w ramach interwencji po tej ustalonej cenie i dodany do zapasów interwencyjnych. Prowadziło to do rosnących zapasów masła, odtłuszczonego mleka w proszku, wołowiny, zbóż itd. i wzbudzało silną dezaprobatę. Początkowo interwencje miały stanowić narzędzie do bilansowania rynku, przewidujące okazjonalną sprzedaż w ramach interwencji w celu wzmocnienia cen rynkowych, zrównoważoną sprzedażą z zapasów interwencyjnych w celu ograniczenia gwałtownie rosnących cen, jednak ze względu na ciągle rosnącą produkcję dochodziło do nagromadzenia zapasów. W związku z tym trzecim elementem równania był **mechanizm zbytu nadwyżek zapasów na rynkach światowych**: zapasy interwencyjne były sprzedawane ze stratą lub z wykorzystaniem refundacji wywozowych (lub subsydiów) w przypadku wywozu dokonywanego przez prywatnych przedsiębiorców do zatwierdzonych miejsc docelowych. Pomoc żywnościowa na rzecz krajów rozwijających się także była w tym czasie postrzegana jako mechanizm zbytu nadwyżek (zob. sekcja 5.1 sprawozdania).

Drugi nurt – słabo rozwinięty (i finansowany) w początkowych latach – **stanowiła polityka strukturalna w celu poprawy wydajności europejskiego rolnictwa przez konsolidację rozdrobnionych gospodarstw, ich powiększenie oraz inne inwestycje rolnicze i pozarolnicze** (Fennell, 1979: rozdziały 11 i 12). Jeśli polityka strukturalna osiągnęłaby swój cel, jakim było znaczne zwiększenie wydajności europejskiego rolnictwa, a zatem podniesienie dochodów rolniczych, rola wsparcia cen rynkowych mogłaby zostać ograniczona. Polityka strukturalna nie rozwinęła się jednak w ten sposób.

Zmiany technologiczne (i inwestycje) niewątpliwie zwiększyły produkcję roślinną i zwierzęcą oraz zmniejszyły wymogi w odniesieniu do siły roboczej, jak również przyczyniły się do poprawy struktury gospodarstw i technik zarządzania. **Ceny wsparcia były jednak zbyt wysokie i zachęcały do nadmiernej produkcji.** Pracownik naukowy z Niemiec stwierdził później, w odniesieniu do kursu rozliczeniowego dla zboża z 1964 r., że:

Niemieckie żądania cenowe spowodowały średni wzrost o 18 procent w EWG, który oznaczał wzrost o 30 procent we Francji (...) Aby zrealizować swoje żądania cenowe, te dwa kraje musiały zaakceptować kontr-żądania innych krajów, które dążyły do uzyskania rekompensaty w wielu obszarach. W związku z tym rozpoczęto katastrofalny proces coraz większych regulacji i interwencji (...), którego skutki można wyłącznie opisać jako eskalację protekcyjnych narzędzi (Pribe, 1972: 6).

Brak równowagi między dwoma nurtami politycznymi był widoczny w budżecie na 1979 r., który pokazuje wydatki na wsparcie cen rynkowych w wysokości 8,8 mld europejskich jednostek rozliczeniowych (EUA), przy czym 1,4 mld wydano wyłącznie na refundacje wywozowe za zboże, w porównaniu z mniej niż 0,4 mld EUA na politykę strukturalną (Fennell, 1979: 84, 86).²

2.2. Rozszerzenie w 1973 r.

Rozszerzenie w 1973 r. w celu włączenia Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa do UE, jak i kolejne etapy rozszerzenia w głównej mierze traktowały WPR jako część wspólnotowego dorobku, który nowe państwa członkowskie muszą przyjąć, jednak miały miejsce także pewne powiązane zmiany WPR, omówione bardziej szczegółowo w sekcji 4. W jednym przypadku po pierwszym rozszerzeniu złagodzone pierwotny cel polityki strukturalnej obejmujący poprawę wydajności ekonomicznej europejskiego rolnictwa i przyjęto bardziej zróżnicowane, zregionalizowane podejście. Jak zauważa Fennell (1979: 181) dyrektywa z 1975 r. w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych stanowiła częściowo unijną odpowiedź na wniosek złożony przez Zjednoczone Królestwo podczas negocjacji akcesyjnych. W szczególności UE potwierdziła, że: „Uzyskanie specjalnych warunków w określonych obszarach powiększonej Wspólnoty może (...) wymagać przeprowadzenia działań w celu podjęcia próby rozwiązania problemów stwarzanych przez te specjalne warunki oraz, w szczególności, utrzymania rozsądnych dochodów dla rolników na tych obszarach” (*Deklaracje na temat gospodarki rolnej na terenach wyżynnych*, Wspólnoty Europejskie, 1973: 1495). Ta obawa dotycząca regionalnej różnorodności europejskiego rolnictwa jest nadal obserwowana.

¹ W pozostałej części dokumentu stosowane jest określenie „UE”, a nie „EWG” (ani nawet „WE”), nawet jeśli drugi z tych terminów stanowił prawidłową terminologię w danym czasie. W przypadku cytatów i odniesień zachowano jednak oryginalne sformułowanie.

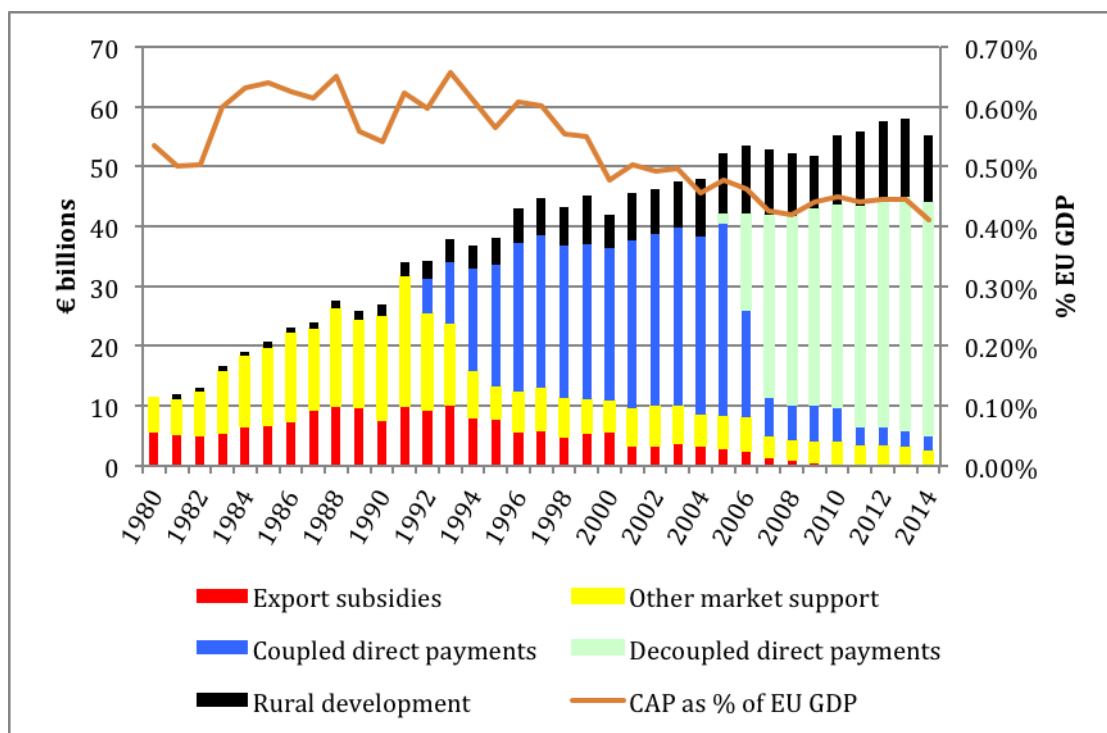
² Należy jednak zauważyć, że wsparcie cen rynkowych było w 100 % finansowane za pośrednictwem Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, podczas gdy polityka strukturalna była współfinansowana przez UE (w ramach Sekcji Orientacji) i dane państwo członkowskie.

2.3. Reforma z 1992 r. i kolejne reformy WPR do 2008 r.

Światowy kryzys żywnościowy na początku lat 70. XX wieku – gdy „izolacja importerów takich jak EWG doprowadziła do zwiększenia amplitudy zmian cen” (Josling i Tangermann, 2015: 44) – zapewnił tymczasową ulgę dla WPR, ponieważ przez pewien czas ceny wsparcia w jej ramach wyglądały na niewygórowane w porównaniu z poziomami na rynkach światowych, zapasy interwencyjne mogły zostać wyprzedane bez ponoszenia straty, a nadwyżka produkcji mogła być wywożona bez udzielania subsydiów. Jednak gdy światowe ceny uległy następnie spadkowi, podczas gdy produkcja rolna w UE nadal wzrastała w tempie szybszym niż konsumpcja, presja budżetowa znów wysunęła się na pierwszy plan, zapasy interwencyjne ponownie nagromadziły się, a partnerzy handlowi UE znów narzekali, że ich działalność wywozowa spotyka się z nieuczciwą konkurencją.

Starania UE w latach 80. XX wieku zmierzające do ograniczenia produkcji rolnej obejmowały wprowadzenie systemu kwotowania produkcji mleka w 1984 r. (Petit i in., 1987), dobrowolne (tj. obejmujące płatności dla rolników) odłogowanie ziemi na potrzeby zbóż w 1988 r. oraz różne próby zmniejszenia cen wsparcia, w szczególności w ramach pakietu stabilizacji budżetowej uzgodnionego w 1988 r. (Kay, 1998). Następnie, na początku 1991 r., po impasie w negocjacjach Rundy Urugwajskiej podczas posiedzenia ministerialnego GATT w grudniu 1990 r., Ray MacSharry, ówczesny komisarz do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, zaproponował wprowadzenie radykalnych zmian do WPR, które z pewnymi modyfikacjami zostały przyjęte przez Radę Ministrów w maju 1992 r. (Cunha oraz Swinbank, 2011: rozdział 5).

Rys. 1: Wydatki budżetowe UE na WPR, 1980–2014, w mld EUR i jako procent PKB UE, ceny bieżące



Źródło: dane zgromadzone i użyte przez Dyрекcyję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

Reformy MacSharry'ego rozpoczęły proces oddzielania wsparcia na rzecz rolników od produkcji. Na przykład cena wsparcia dla zboża została obniżona, a w ramach rekompensaty rolnicy mogli ubiegać się o płatności za grunty orne w oparciu o powierzchnię kwalifikujących się gruntów przeznaczonych pod uprawę zbóż i nasion oleistych w gospodarstwie, a nie wagę faktycznie wyprodukowanych plonów w gospodarstwie. Dzięki

reformie w ramach Agendy 2000 w 1999 r. pakiet MacSharry'ego został pogłębiony i rozszerzony. **W ramach reform Fischlera z 2003 r. osiągnięto dalsze oddzielenie wsparcia od produkcji** dzięki zniesieniu powiązania systemu płatności jednolitych, w ramach domyślnej opcji, z obszarami obsiewanymi plonami lub liczbą utrzymywanych zwierząt gospodarskich. Zamiast tego gospodarstwa nadal otrzymywały swoje historyczne uprawnienia do płatności, pod warunkiem że dysponowały wymaganą powierzchnią użytków rolnych oraz stosowały się do zasad wzajemnej zgodności (zob. różne opcje dostępne dla państw członkowskich w Swinbank i Daugbjerg, 2006).³ W późniejszym czasie zakres reform z 2003 r. został rozszerzony na prawie wszystkie inne produkty pod przywództwem Franza Fischlera (w 2004 r.) lub jego następczyni Mariann Fischer Boel. Ocena funkcjonowania reformy WPR przeprowadzona w 2008 r. przez komisarz Boel skutkowałą dalszym oddzieleniem wsparcia w ramach WPR od produkcji (Daugbjerg i Swinbank, 2011). W rezultacie **do 2014 r. znaczna część wsparcia WPR w ramach filaru I** (refundacje wywozowe, wsparcie cen rynkowych oraz płatności bezpośrednie w ramach wsparcia związanego z produkcją i oddzielonego od produkcji, jak pokazano na rys. 1) **została oddzielona od produkcji**.

2.4. Obawy środowiskowe

Oprócz tego oddzielenia wsparcia od produkcji, wcześniejsza polityka strukturalna UE oraz wsparcie rolnictwa w regionach w niekorzystnym położeniu przekształciły się w filar II WPR (rozwój obszarów wiejskich), który obejmował wsparcie na rzecz środowiska i bardziej ogólne cele w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Obawy środowiskowe pojawiły się w latach 80. XX wieku lub nawet wcześniej. Na przykład w 1985 r. Komisja przyznała, że intensywne rolnictwo było przyczyną szkód w środowisku i zanieczyszczenia oraz argumentowała, że oprócz „pasywnej» ochrony środowiska” wymagana jest „polityka mająca na celu promowanie praktyk rolniczych, które chronią środowisko wiejskie i konkretne obszary” (Komisja Wspólnot Europejskich, 1985: 51). Następnie reforma (MacSharry'ego) z 1992 r. objęła rozporządzenie rolnośrodowiskowe jako jeden ze środków towarzyszących (Lowe i Whitby, 1997: 294–5).

Komunikat Komisji z 1988 r. w sprawie *Przyszłości środowiska wiejskiego* potwierdził, że chociaż „rolnictwo jest nadal jednym z głównych elementów życia społeczności wiejskiej, (...) nie odgrywa już dominującej roli gospodarczej we Wspólnocie”. Komisja zidentyfikowała zatem potrzebę „zachowania europejskiego modelu rozwoju obszarów wiejskich opartego na promowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych i wyważonym planowaniu regionalnym” (Komisja Wspólnot Europejskich, 1988: 17; 67). Ray MacSharry piastował następnie stanowisko komisarza UE do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (1989–1992). Chociaż konkluzje przyjęte przez *konferencję europejską w sprawie rozwoju obszarów wiejskich* (1996 r.) zwołaną przez Franza Fischlera (nowo powołanego komisarza do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich) nigdy nie zostały formalnie poparte przez Radę Ministrów, konferencja w Cork wskazywała prawdopodobny kierunek ewolucji przyszłej polityki. Lowe, Buller i Ward (2002: 2) sugerują, że ta niechęć ministrów rolnictwa do poparcia ograniczenia wydatków na wsparcie WPR, na rzecz przekierowania finansowania na rozwój obszarów wiejskich, doprowadziła do rozwoju dwóch filarów WPR w ramach reformy WPR w 1999 r.: „Fischler (...) chciał oddzielić promowanie polityki rolnej od kwestii reformy WPR: te dwa elementy (...) powinny być rozwijane równolegle, ale oddzielnie”. Pomimo nacisku na *rozwój obszarów wiejskich*, w ramach pierwszego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (2000–2006) 38 % dostępnych środków pieniężnych w ramach filaru II miało być wydanych na poprawę konkurencyjności

³ Podobny mechanizm wsparcia – system jednolitej płatności obszarowej – był stosowany w większości nowych państw członkowskich od 2004 r.

europejskiego rolnictwa, 52 % na środki ochrony środowiska oraz zaledwie 10 % na rozwój obszarów wiejskich (Komisja Europejska, 2003: 5).

W tym samym czasie UE opracowywała koncepcje **wielofunkcyjności** oraz **europejskiego modelu rolnictwa**. Na przykład w swojej propozycji dotyczącej reformy w 1999 r. (Agenda 2000) Komisja stwierdziła:

Zasadnicza różnica między modelem europejskim a modelem naszych głównych konkurentów leży w wielofunkcyjnym charakterze europejskiego rolnictwa oraz jego roli w obszarze gospodarki i środowiska, w społeczeństwie i zachowaniu krajobrazu, stąd potrzeba wspierania rolnictwa w całej Europie i zabezpieczenia dochodów rolników” (Komisja Wspólnot Europejskich, 1998: 8).

2.5. Przyczyna reformy z 1992 r.: presja budżetu czy GATT/WTO?

Po trzydziestu latach stagnacji politycznej (termin użyty przez Garzon, 2006: 21), co spowodowało serię zmian politycznych, które rozpoczęły się w 1992 r. i miały miejsce aż do oceny funkcjonowania reformy WPR w 2008 r.? Na poszczególne podmioty kształtujące politykę i lobbystów bez wątpienia miała wpływ cała gama czynników, ale **literatura naukowa wymienia zwykle następujące główne siły napędowe dla reformy z 1992 r.: (i) rosnące koszty budżetowe polityki**, które były przedmiotem wielu dyskusji w latach 80. XX wieku; **oraz (ii) naciski wywierane przez partnerów handlowych UE podczas negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej**. W odniesieniu do dalszych wydarzeń wymieniany jest często trzeci czynnik dodatkowy: zmiana dominującego wzorca w celu odzwierciedlenia uznania wielofunkcyjnej roli rolnictwa.

We wczesnym badaniu dotyczącym reformy MacSharry'ego Kay (1998) zasugerował, że zagrożenie, iż kryzys budżetowy pojawiający się na początku lat 90. XX wieku spowodowałby automatyczne obniżenie cen wsparcia przewidzianych w pakiecie stabilizacji budżetowej w 1988 r., skłonił ministrów rolnictwa do opowiedzenia się za mniej niedopuszczalnym wynikiem proponowanym przez Komisję. Podobnie w eseju opublikowanym w 2000 r. Rieger (2000) zasugerował, że główną siłą napędową reformy były „rosnące koszty budżetowe WPR oraz, nawet w większym stopniu, sposób, w jaki mechanizmy wspierania rynku przewrotnie dokonywały redystrybucji dochodów dla rolników”. W poprawionej wersji opublikowanej kilka lat później napisał on jednak: „Nowa polityka w obszarze międzynarodowych stosunków handlowych miała prawdopodobnie większy wpływ na reformę WPR niż wewnątrzunijna presja budżetowa i czynniki wewnętrzne (Rieger, 2005: 2005: 180). Ackrill (2005: 481) połączył te dwa podejścia, wyrażając opinię, że: „Reforma z 1992 r. była wymuszona na Radzie przez kombinację zewnętrznych nacisków w ramach negocjacji dotyczących GATT oraz wewnętrznie przez MacSharry'ego, który zagroził niezrekompensowaną 11-procentową obniżką ceny w ramach mechanizmu stabilizacji”.

Arlindo Cunha, który był przewodniczącym Rady ds. Rolnictwa w maju 1992 r. wyraził mniej uogólnioną opinię. Zasugerował, że „podczas gdy presja budżetowa była uważana w pewnym zakresie za czynnik motywujący, nakłaniający Komisję do przedłożenia swoich projektów reform, nie była ona przedmiotem głównego zainteresowania Rady podczas negocjacji i, w konsekwencji, nie była uwzględniana w wyniku końcowym. W przeciwieństwie do tego naciski związane z GATT odgrywały ważną rolę w całym procesie” (Cunha oraz Swinbank, 2011: 90-1).

Po uzgodnieniu przyjęcia reformy MacSharry'ego kolejnym krokiem było podjęcie negocjacji z USA dotyczących możliwych do zaakceptowania ram dla przyszłego *Porozumienia w sprawie rolnictwa* WTO przed zakończeniem Rundy Urugwajskiej. Kluczowym elementem

tego procesu była potrzeba ochrony nowo uzgodnionych płatności obszarowych i od pogłowia przed ich zakwestionowaniem w przyszłości przez WTO. Na początku 1992 r., równoległe względem trwających dyskusji na temat reformy WPR, osiągnięto nieformalne porozumienie w sprawie ustanowienia *płatności objętych tzw. kategorią niebieską* w ramach wsparcia gospodarstw.⁴ Gdy negocjatorzy ze strony USA i UE spotkali się w Waszyngtonie w listopadzie 1992 r., „to nieformalne porozumienie przyjęło formę formalnej umowy w ramach porozumienia z Blair House (...), otwierającej drogę do zamknięcia negocjacji i rundy w obszarze rolnictwa” (Cunha oraz Swinbank, 2011: 92).

Zamknięcie Rundy Urugwajskiej oraz przyjęcie pakietu porozumień WTO, w tym Porozumienia w sprawie rolnictwa i przepisów w sprawie rozstrzygania sporów, oznaczało, że przepisy WTO nadal będą wywierać wpływ na przyszły rozwój WPR, co zostało omówione w następnej sekcji. Jak zauważył Snyder (2012: 487, podkreślenie dodane) „Porozumienie WTO w sprawie rolnictwa miało decydujące znaczenie w krystalizacji nacisków na przyjęcie reformy w danym czasie oraz w określaniu możliwych do zaakceptowania instrumentów politycznych”. Tangermann (2004: 40) stwierdza dobitniej, że: „Runda Urugwajska skutkowała nie tylko nowymi przepisami prawnymi oraz zobowiązaniami w zakresie ograniczeń ilościowych w obszarze dostępu do rynku, wsparcia krajowego i konkurencji eksportowej. Wpłynęła także na charakter debaty orientacyjnej dotyczącej rolnictwa. WTO stała się ważnym czynnikiem w kształtowaniu polityki rolnej”.

Garzon (2006: 178) także zgadza się, że „w 1992 r. i 2003 r. aspekt handlu międzynarodowego wywarł silny pozytywny wpływ na zmianę WPR. Wpływ ten ukształtował przedmiot reformy poprzez interpretację polityki, która mogłaby być skutecznie ujęta w ramach porozumienia GATT lub WTO, dokonaną przez osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki”. Zauważyła ona jednak, że:

Liberalny wzorzec rynku (...) nie został w pełni przyjęty. Został dostosowany do szczególnych wartości i potrzeb UE, takich jak ochrona środowiska i bezpieczeństwo żywności, a także kwestii potencjału społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Jest to wzorzec wielofunkcyjny (...) (s. 180).

⁴ Zob. wyjaśnienie płatności objętych tzw. kategorią niebieską w sekcji 3.

3. GATT I WTO: NEGOCJACJE HANDLOWE I ROZSTRZYGANIE SPORÓW

GŁÓWNE USTALENIA

- Przed przeprowadzeniem Rundy Urugwajskiej przepisy GATT miały niewielki wpływ na WPR, chociaż unijni decydenci nie ignorowali zupełnie ograniczeń GATT.
- Runda Urugwajska opierała się na zasadzie jednolitego pakietu, co oznaczało, że rolnictwo (oraz WPR) nie mogło być skierowane na boczny tor.
- Dążenie do osiągnięcia porozumienia w ramach Rundy Urugwajskiej stanowiło ważny czynnik napędowy dla reformy (MacSharry'ego) z 1992 r.; proces negocjacji był jednak interaktywny, a charakter i zakres reformy WPR miały wpływ z kolei na Porozumienie WTO w sprawie rolnictwa.
- Kolejne reformy WPR, w szczególności reforma z 2003 r., były w dużej mierze skutkiem nacisków ze strony WTO i dążenia UE do posiadania proaktywnego stanowiska negocjacyjnego podczas rundy dauhańskiej.
- Orzeczenie WTO sprzeciwiające się korzystaniu przez UE z subsydiów wywozowych w odniesieniu do cukru miało duży wpływ na reformę w sprawie cukru w latach 2005–2006.
- Subsydia wywozowe będą zakazane począwszy od 2020 r.; ponadto UE nie ogranicza już wywozu żywności w przypadku gwałtownie rosnących cen na rynku światowym.
- W rezultacie przeprowadzonych reform i wyższych cen na rynku światowym UE dysponuje obecnie szerokim zakresem działań w celu przekierowania wsparcia z kategorii zielonej do kategorii bursztynowej, być może poprzez ponowne powiązanie wsparcia dochodu w ramach WPR po 2020 r. z produkcją lub poprzez zmianę struktury swoich programów rolnośrodowiskowych.
- Pomyślne zakończenie rundy dauhańskiej nie doprowadzi prawdopodobnie do dalszej reformy WPR, ale mogłoby skutkować ponownym zbadaniem przez WTO legalności płatności UE oddzielonych od produkcji.

Wszystkie sześć założycielskich państw członkowskich UE było umawiającymi się stronami *Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu* (GATT),⁵ który później przekształcił się w *Światową Organizację Handlu* (WTO). Podstawowa zasada GATT stanowi, że umawiające się strony nie powinny dyskryminować partnerów handlowych: jest to zasada największego uprzywilejowania. Istnieją jednak trzy główne wyjątki od tej podstawowej zasady, wspomniane niejednokrotnie w niniejszym sprawozdaniu i opisane w ramce 1.

Dyscypliny GATT obejmowały handel wszystkimi towarami, chociaż istniały znaczne odstępstwa w odniesieniu do rolnictwa, a dyscypliny, które funkcjonowały, były niedbale egzekwowane (Daugbjerg i Swinbank, 2009; Josling, Tangermann i Warley, 1996). Po

⁵ Sekretariat WTO, „Członkowie i obserwatorzy” pod adresem: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, ostatni dostęp w dniu 15 kwietnia 2016 r.

zakończeniu Rundy Urugwajskiej (1986–1994), przyjęciu *Porozumienia WTO w sprawie rolnictwa* i innych nowych dyscyplin oraz utworzeniu WTO miały zastosowanie większe ograniczenia.

Ramka 1 Trzy ważne wyjątki od zasady największego uprzywilejowania GATT

Kluczowym komponentem systemu przepisów handlowych WTO/GATT jest **zasada największego uprzywilejowania**. Art. I GATT określa, że „w odniesieniu do wszelkiego rodzaju ceł i opłat nakładanych na import (...) lub związanych z nim (...) wszelkie korzyści, ulgi, przywileje lub zwolnienia przyznawane przez jakąkolwiek układającą się stronę jakimukolwiek produktowi pochodzącemu z jakiegokolwiek innego kraju (...) będą niezwłocznie i bezwarunkowo rozciągnięte na podobny produkt pochodzący z terytoriów (...) wszystkich innych układających się stron”. Oznacza to, że państwo przywozu nie może stosować różnych taryf przywozowych w odniesieniu do danego produktu pochodzącego z innego kraju członkowskiego WTO: wszystkie takie przywozy muszą być traktowane jednakowo.⁶

Istnieją trzy istotne wyjątki od podstawowej zasady największego uprzywilejowania. *Po pierwsze*, **art. XXIV GATT zawiera przepisy dotyczące utworzenia i poszerzenia unii celnych** (takich jak UE) **oraz stref wolnego handlu (SWH)**. Zgodnie z terminologią WTO unie celne i umowy o wolnym handlu są łącznie nazywane regionalnymi umowami handlowymi (RTA). Dzięki nim produkty wytworzone na obszarze objętym RTA mogą być swobodnie przemieszczane bez konieczności płaćności należności celnych itp. Kluczową różnicę między unią celną a strefą wolnego handlu stanowi fakt, iż członkowie unii celnej także stosują wspólne taryfy zewnętrzne. Po zapłaćeniu wspólnej taryfy zewnętrznej produkty są dopuszczane do swobodnego obrotu i mogą być przemieszczane w całej unii celnej. W SWH członkowie nadal stosują jednak własne środki graniczne, a tylko produkty *pochodzące z SWH* mogą być swobodnie przemieszczane.

Po drugie, od lat 70. XX wieku, kraje rozwijające się mogą być traktowane bardziej przychylnie niż kraje rozwinięte, przy założeniu że *wszystkie* kraje rozwijające się na podobnym poziomie rozwoju są traktowane w taki sam sposób. W związku z tym UE posiada własny **ogólny system preferencji taryfowych (GSP)** oferujący niższe bariery taryfowe niż pełne stawki KNU. Przepisy te zostaną omówione w sekcji 5.3.

Po trzecie, w wyniku Rundy Urugwajskiej i dalszych negocjacji w WTO, UE (oraz wielu innych członków WTO) objęła **kontyngentami taryfowymi** niektóre produkty wobec określonych partnerów handlowych. Kontyngenty taryfowe określają maksymalną ilość produktów, które mogą być przywożone z danego miejsca pochodzenia z zastosowaniem ograniczonej taryfy (często 0 %), podczas gdy do przywozu nieobjętego kontyngentami taryfowymi zastosowanie mają pełne stawki KNU.⁷

⁶ Terminy *należności celne* i *taryfy celne* są używane zamiennie w literaturze i w niniejszym sprawozdaniu.

⁷ Zgodnie z innym wynikiem Rundy Urugwajskiej kraje były zobowiązane do zapewnienia kontyngentów taryfowych „minimalnego dostępu” przydzielanych na podstawie zasady największego uprzywilejowania ogółowi członków WTO w przypadkach, gdy wielkość przywozu była wcześniej bardzo ograniczona.

3.1. Rundy Dillona, Kennedy'ego i Tokijska

Runda Dillona (1960–1962) negocjacji handlowych w ramach GATT została po części zainicjowana utworzeniem *unii celnej* EWG obejmującej wspólne taryfy zewnętrzne. Inne umawiające się strony GATT powoływały się na art. XXIV:6 GATT w celu ubiegania się o rekompensatę za korzyści handlowe, które według nich zostały utracone w wyniku przyjęcia tych wspólnych taryf zewnętrznych (Daugbjerg & Swinbank, 2009: 76). Dyskusje na temat rolnictwa były jednak skomplikowane, ponieważ UE nie opracowała jeszcze końcowej wersji WPR, nie mówiąc o określeniu poziomów wsparcia cen lub ochrony granic. Niemniej jeden z wyników dyskusji miał wpływ na zmieniającą się WPR. **Nasienie soi** nie było w tym czasie uznawane za przedmiot szczególnego zainteresowania w ramach przyszłej WPR, w związku z czym UE uzgodniła z USA – „głównym dostawcą” – przyjęcie zerowej stawki celnej na ten produkt (GATT, 1989: pkt 9 i 10). Odbiło się to następnie na sposobie, w jaki UE wspierała własnych producentów nasion oleistych – polityce opracowanej w następstwie krótkotrwałego embarga USA na wywóz nasienia soi w 1973 r. (Cooper, 1987) – i doprowadziło do poważnego sporu handlowego z USA, który został rozstrzygnięty dopiero podczas negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej (1986–1994).

Pomimo aspiracji USA, które już w latach 60. XX wieku żądały swoich wcześniejszych nacisków na specjalne traktowanie rolnictwa w ramach GATT i chciały zliberalizować handel produktami rolnymi, UE nie była chętna do wprowadzenia istotnych zmian w WPR podczas **Rundy Kennedy'ego (1963–1967) czy Tokijskiej (1973–1979)**. Podczas Rundy Kennedy'ego UE zaproponowała jednak ograniczenie marginesu wsparcia dla produktów rolnych w swoim wniosku dotyczącym *montant de soutien*. Wniosek ten był skomplikowany, trudny do rozszyfrowania. Margines wsparcia miał być „równy różnicy między ceną produktu na rynku międzynarodowym a wynagrodzeniem faktycznie uzyskanym przez (. . .) producenta” (GATT 1964: pkt 18). UE wskazała, że w przypadku przyjęcia tego rozwiązania „poprzez ograniczenie własnej kwoty wsparcia zmniejszyłaby znacznie (...) istniejący zakres swojego mechanizmu [zmiennych] opłat [przywozowych]” (GATT, 1964: pkt 25). Nie rozważamy tutaj, w jaki sposób mogłoby to wpłynąć na dalszy rozwój WPR. Amerykanie odrzucili wniosek i zakończyli dyskusje na temat liberalizacji handlu produktami rolnymi w ramach Rundy Kennedy'ego (Curzon i Curzon, 1976: 180).

Runda Kennedy'ego doprowadziła do ponownych negocjacji dotyczących Międzynarodowego porozumienia w sprawie zboża (IGA), ale Josling i Tangermann (2015: 32) stwierdzają, że „był to nieudany kompromis, który nie przetrwał testu na rynku”. Porozumienie IGA obejmowało Konwencję o pomocy żywnościowej, do której UE przystąpiła i która będzie omówiona w sekcji 5.1. UE nie zaakceptowała jednak Międzynarodowej umowy w sprawie cukru (ISA) z 1968 r. – która, jak twierdzą Kenyon i Lee (2006: 27) była „jedną z bardziej udanych i wartościowych pod względem komercyjnym umów towarowych” – w związku z czym „użyteczność i skuteczność” umowy ISA uległy zmniejszeniu, gdy „wzrastał wywóz subsydiowanego cukru z WE”.

3.2. Spory w ramach GATT

WPR była niejednokrotnie omawiana w ramach GATT; różne aspekty WPR były kwestionowane w ramach formalnych sporów GATT przed organami arbitrażowymi, jednak miało to niewielki wpływ na WPR. Na przykład w 1978 r. Australia i Brazylia złożyły skargi dotyczące wykorzystywania przez UE subsydiów wywozowych na cukier. Skargi te zostały jednak odrzucone, gdyż „pomimo postrzeganego nadzwyczajnego wzrostu sprzedaży eksportowej europejskiego cukru ze względu na subsydia, organ arbitrażowy stwierdził, że nie był w stanie udowodnić, iż WE przejęła więcej niż sprawiedliwą część” rynku światowego (Hudec, 1998: 9).

Podczas Rundy Tokijskiej uzgodnione zostało nowe Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych przez podgrupę umawiających się stron GATT, w tym USA i UE. Obejmowało to w szczególności większą dyscyplinę w odniesieniu do subsydiów wywozowych. Jednak jak zauważył Hudec (1998: 10):

Stany Zjednoczone próbowały wdrożyć swoje nowe przepisy w ramach skargi w 1981 r. przeciwko subsydiom wywozowym WE na mąkę pszenną. Jak wcześniej, WE kwestionowała każdy element roszczenia prawnego z wielką zaciekłością. I ponownie, pomimo kolejnego znacznego zwiększenia wielkości wywozu WE, organ arbitrażowy nie był w stanie stwierdzić, że wywóz ten „wyparł”, „podkopał” lub „przejął więcej niż sprawiedliwą część”. Po niepowodzeniu skargi Stanów Zjednoczonych rządy państw członkowskich GATT skłaniały się do uznawania, że nie istnieje możliwość pomyślnego zakwestionowania subsydiów wywozowych innych członków. Po 1985 r. Stany Zjednoczone zdecydowały, że jedynym sposobem przeciwstawienia się programowi subsydiów WE było angażowanie się w wojny o subsydia, co USA czyniły ku dużemu niezadowoleniu eksporterów z państw trzecich nieudzielających subsydiów.

W przypadku innych spraw wniesionych przez USA przeciwko elementom WPR – takim jak *makaron* (1981–1983), *owoce w puszcze* (1982–1985) i *owoce cytrusowe* (1982–1985) – UE była zmuszona zablokować przyjęcie sprawozdań organu arbitrażowego, aby uniknąć zmian WPR (Daugbjerg i Swinbank, 2009: 79-80). W „dawnym” GATT sprawozdania organu arbitrażowego były „przyjmowane”, a zatem egzekwowane, tylko jeśli zostały zatwierdzone przez *obie* strony sporu.

UE zaakceptowała jednak w styczniu 1990 r. zalecenie jednego ważnego organu arbitrażowego. Został on ustanowiony w 1988 r. – gdy trwała już Runda Urugwajska – w celu przeanalizowania skargi USA stwierdzającej, że **ustalenia UE dotyczące wsparcia dla nasion oleistych** naruszały: (i) przepisy GATT w sprawie największego uprzywilejowania oraz (ii) przez zachęcanie do produkcji nasion oleistych w UE skutkowało unieważnieniem lub naruszeniem wiążących taryf przyjętych przez UE podczas Rundy Dillona. UE chciała naprawić lub uregulować sytuację w ramach pakietu Rundy Urugwajskiej. Jednak Runda Urugwajska nie została zakończona według planu w grudniu 1990 r., w związku z czym nowy system wsparcia dla nasion oleistych został ustanowiony w październiku 1991 r. System ten nadal nie był zadowalający dla Amerykanów, w związku z czym pierwotny organ arbitrażowy GATT został powołany ponownie. Stwierdził on, że „korzyści dla Stanów Zjednoczonych (. . .) wynikające z zerowych wiążących taryf dla nasion oleistych (. . .) nadal są podważane przez program dotacji związanych z produkcją” (GATT, 1992: pkt 90). W związku z tym spór dotyczący nasion oleistych przeciągał się. Amerykanie nie przyjmowali propozycji UE, a **groźba sankcji handlowych pomogła zaangażować UE w negocjacje w Blair House w listopadzie 1992 r., które zainicjowały końcowy etap Rundy** (Daugbjerg i Swinbank, 2009: 150-1, 155-6).

Chociaż ciężko jest określić konkretne przypadki, w których naciski międzynarodowe miały bezpośredni wpływ na WPR przed Rundą Urugwajską, można wskazać bardziej subtelne pośrednie skutki, w szczególności w odniesieniu do wywozu. Na przykład urzędnicy Nowej Zelandii i UE spotykali się regularnie w celu wymiany informacji na temat międzynarodowego rynku mleczarskiego (Harris, Swinbank i Wilkinson, 1983: 100) i zapewniali pomoc w ustanowieniu Międzynarodowego porozumienia mleczarskiego (IDA) podczas Rundy Tokijskiej. Porozumienie IDA przewidywało minimalne ceny eksportowe masła, odtłuszczonego mleka w proszku i niektórych serów twardych, ale „nie obejmowało mechanizmów egzekwowania”, w związku z czym nie mogło „zapobiec załamaniu się cen na rynkach światowych” na początku lat 80. XX wieku (Josling, Tangermann i Warley, 1996: 92).

W „starej” WPR refundacje wywozowe były często zróżnicowane na podstawie miejsca docelowego w celu odzwierciedlenia różnic w kosztach transportu, lokalnych warunkach rynkowych oraz niuansach politycznych na danym rynku. Jak stwierdzają Harris, Swinbank i Wilkinson (1983: 99-100): „W przypadku USA (...) Komisja musiała zachować znaczną powściągliwość, aby unikać narzucenia ceł wyrównawczych [które USA mogłyby przywołać na podstawie przepisów GATT]. Nie określono refundacji dla odtłuszczonego mleka w proszku do tego miejsca docelowego”. **Podobnie w 1985 r. Frans Andriessen, ówczesny komisarz UE do spraw rolnictwa, zapewnił Australię, że UE nie udzieli refundacji wywozowych w odniesieniu do sprzedaży wołowiny do Japonii i na inne rynki w Azji Wschodniej.** Zapewnienie Andriessena zostało najwyraźniej wyrażone ponownie podczas Rundy Urugwajskiej (Kenyon i Lee, 2006: 49, 227).

Stawki związane w ramach Rundy Dillona, które doprowadziły do sporu opisanego powyżej, także stanowiły wkład w powiązane napięcia handlowe dotyczące „przywrócenia równowagi”. UE nie tylko przyjęła wiążące stawki w ramach GATT na soję i inne nasiona oleiste, ale także na bogatą w białko **paszę z glutenu kukurydzianego** oraz bogaty w węglowodany **maniok jadalny** (zwany także maniakiem gorzkim), warzywo korzeniowe uprawiane w klimacie tropikalnym. Podmioty mieszające pasze dla zwierząt znalazły sposoby na mieszanie białek roślinnych (np. śruty sojowej lub paszy z glutenu kukurydzianego) z maniakiem bogatym w skrobię w celu produkcji dopuszczalnych pasz dla zwierząt. W związku z tym system wysokich cen zbóż w ramach WPR zachęcał do przywozu tych tańszych (w kontekście UE) **„produktów zastępczych dla zboża”**, wykluczając zboża o wysokich cenach z dawek pokarmowych dla zwierząt (Buchholz, 1984). UE podejmowała próby wypełnienia tych luk w mechanizmie ochronnym WPR dzięki „zawieraniu tak zwanych porozumień w sprawie »dobrowolnego« ograniczenia eksportu dotyczących manioku” z Tajlandią i innymi głównymi dostawcami (Hartmann, 1991: 59), ale przekonanie USA do ograniczenia wywozu śruty sojowej i paszy z glutenu kukurydzianego było bardziej problematyczne. **Przepisy GATT stanowiły zatem ograniczenie.** Podczas Rundy Urugwajskiej UE zaproponowała przywrócenie równowagi ochrony, jednak wniosek ten został odrzucony (Josling, Tangermann i Warley, 1996: 174).

3.3. Runda Urugwajska i późniejsze reformy WPR

Dlaczego Runda Urugwajska różniła się od wcześniejszych rund GATT, w ramach których UE nie zgodziła się praktycznie na żadne ustępstwa w odniesieniu do WPR? Wszczęty w 1986 r. **ambitny program liberalizacji w ramach Rundy Urugwajskiej był zdominowany przez USA i UE** – chociaż inne strony, w szczególności Australia i inni członkowie grupy CAIRNS, odgrywali ważną rolę (Kenyon i Lee, 2006). Był to **jednolity pakiet**, w ramach którego przyjmowano tylko całościowe, a nie częściowe uzgodnienia, za pomocą którego Amerykanie i Europejczycy chcieli osiągnąć znaczną liberalizację w obszarze handlu usługami, porozumienie w sprawie praw własności intelektualnej oraz skuteczniejszy system rozstrzygania sporów. Nowa WTO miała zastąpić stary GATT (choć GATT został ponownie przyjęty jako kluczowy komponent nowej generacji porozumień WTO) i wszyscy członkowie tego nowego podmiotu (WTO) mieli przyjąć **wszystkie** jego dyscypliny (Steinberg, 2002; Daugbjerg i Swinbank, 2009: 90-3). Członkowie GATT masowo dołączyli do WTO, od tego czasu do organizacji dołączyło wiele innych krajów, i żadne z nich jej nie opuściło.

Aby realizować swoje ambicje, UE musiała zaakceptować, że **porozumienie w sprawie handlu produktami rolnymi i wsparcia musi stanowić ważny element Rundy Urugwajskiej**; nie jest jednak jasne, czy ministrowie rolnictwa zdawali sobie z tego sprawę przed niepowodzeniem posiedzenia ministerialnego GATT w Brukseli w grudniu 1990 r. **Należy jednak podkreślić, że naciski nie były jednokierunkowe: Porozumienie w sprawie rolnictwa zostało oczywiście dostosowane do WPR po reformie MacSharry'ego.** W związku z tym na razie nie były wymagane dalsze zmiany

WPR (oprócz przejścia w ramach ochrony granic ze zmiennych opłat przywozowych na stawki związane wymienione obecnie w systemie taryf celnych UE, tj. taryfikację). **UE wywiązywała się ze swoich nowych zobowiązań dotyczących ograniczenia subsydiów wywozowych i wsparcia krajowego oraz dostosowała się do orzeczenia panelu WTO ds. rozstrzygnięcia sporu przeciwko stosowaniu subsydiów wywozowych na cukier** (zob. ramka 2). Niektóre aspekty sporu w sprawie bananów są omówione w sekcji 5.

W cyklu opracowań autor dowodzi, że **aspekt związany z GATT/WTO pozostał ważną siłą napędową dla dalszych reform WPR do 2008 r., w szczególności reformy Fischlera z 2003 r.** (np. Daugbjerg i Swinbank, 2009, 2011 i 2016), **oraz że brak siły napędowej ze strony WTO doprowadził do odmiennego rezultatu dla WPR po 2013 r.** (Swinbank, 2015a). Początkowo UE niechętnie uczestniczyła w rundzie dauhańskiej (wszczętej w 2001 r.), ale dzięki pomyślnemu zakończeniu reformy Fischlera była w stanie przyjąć o wiele bardziej proaktywne podejście. Jak stwierdził później urzędnik wyższego szczebla DG ds. Rolnictwa:

Naszym największym wkładem nadal jest reforma WPR z 2003 r. W naszym interesie nadal leży jak najlepsze wykorzystanie tego kapitału negocjacyjnego: dzięki naszym wcześniejszym reformom oraz w ramach ogólnego pakietu uzgodnień możemy zaakceptować gwałtowne obniżenie pułapu naszych zaburzających handel subsydiów, wyeliminowanie naszych subsydiów wywozowych oraz znaczne ograniczenie naszej ochrony granic (Demarty, 2009: 14).

Inni, potwierdzając znaczenie negocjacji rundy dauhańskiej, zwracali jednak uwagę na inną dynamikę. Swinnen (2008b: 162) na przykład scharakteryzował zestaw czynników prowadzących do reformy z 2003 r. jako „burzę absolutną”. Zasugerował on, że „główne naciski (...) były wywierane przez WTO i inne negocjacje handlowe, budżet, bezpieczeństwo żywności i obawy środowiskowe, a w mniejszym stopniu przez rozszerzenie UE na wschód”. Rozszerzenie UE na wschód jest omówione w sekcji 4.3.

Ramka 2: Spór dotyczący cukru oraz reforma sektora cukru

W 2002 r. Australia, Brazylia i Tajlandia zakwestionowały subsydia wywozowe UE na cukier, a w 2005 r. wygrały sprawę. W dwóch przypadkach stwierdzono, że wywóz przez UE subsydiowanego cukru przekraczał zobowiązanie w ramach WTO, wyrażone podczas finalizacji Rundy Urugwajskiej w Marrakeszu w 1994 r. W szczególności wywóz cukru w ilościach przekraczających uprawnienia kwotowe producentów cukru, w odniesieniu do którego nie były wypłacane refundacje wywozowe (znanego jako cukier C), był mimo wszystko uznany za subsydiowany, a zatem powinien być liczony jako wywóz subsydiowanych towarów. Ponadto wywóz ilości cukru odpowiadającej preferencyjnemu przywozowi przez UE cukru z państw AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku) i Indii także był błędnie wyłączony z deklaracji dotyczącej wywozu subsydiowanych towarów. UE była zobowiązana do ograniczenia swojego wywozu do dnia 22 maja 2006 r., co udało jej się niemal osiągnąć (Daugbjerg i Swinbank, 2009: 114–5).

Poletti i De Bièvre (2014: 1191) piszą: „zgodność z przepisami była osiągnięta zadziwiająco szybko. UE faktycznie przyjęła kompleksową reformę systemu cukrowego, spełniając zasadniczo dalekosiężne wymogi orzeczenia WTO”. Garzon (2007: 13) podsumowała, że orzeczenie, wraz z większym dostępem do rynku dla krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC) w ramach inicjatywy „wszystko oprócz broni” (EBA) – omawianej w sekcji 5.3 – było „bezpośrednią przyczyną” reformy sektora cukru w latach 2005–2006. Ackrill i Kay (2011: 86) podsumowali, że chociaż orzeczenie „nie było samo w sobie wystarczające do wyjaśnienia w pełni wdrożonej reformy”, stanowiło „kluczowy czynnik, który, w powiązaniu z inicjatywą EBA i wyjątkowością cukru, doprowadził w końcu do reformy ostatniego niepoddanego reformie sektora w ramach WPR”.

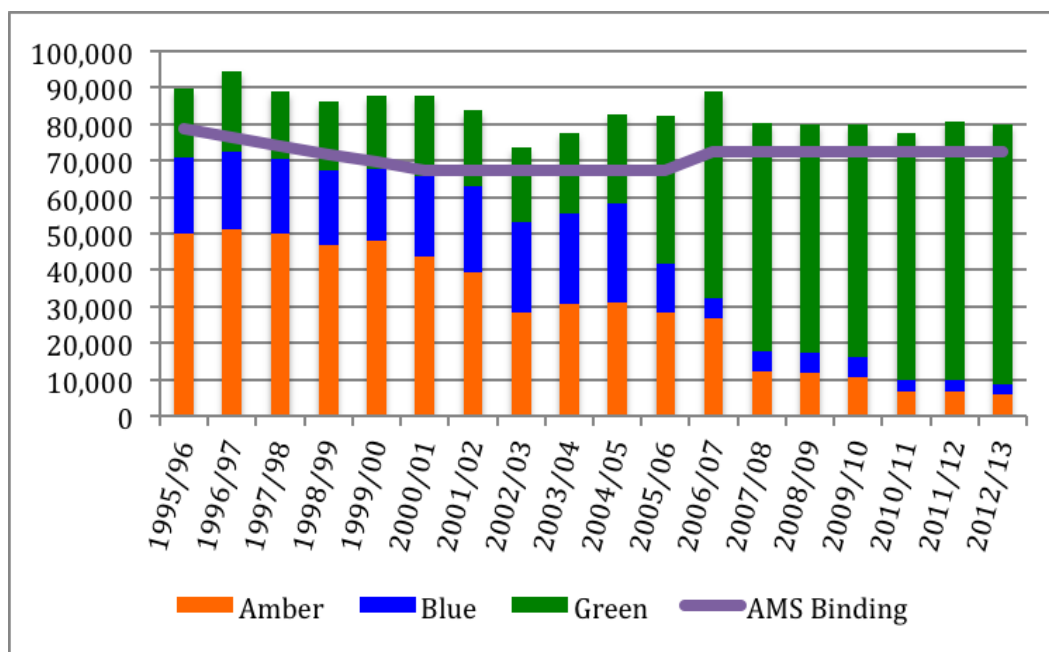
3.4. Oddzielenie płatności od produkcji

Zakres, w jakim kolejne reformy WPR zmieniły „kolor” wsparcia krajowego UE dla rolnictwa, jest widoczny na rys. 2. Deklaracje te skierowane do WTO były zapoczątkowane w 1995 r. i już odzwierciedlały fakt, że po reformie z 1992 r. pewne wsparcie na rzecz rolnictwa UE przyjęło formę płatności obszarowych i od pogłowia, które UE zadeklarowała jako wsparcie kategorii niebieskiej. Zob. wyjaśnienie wsparcia kategorii zielonej, niebieskiej i bursztynowej w ramce 3.

Reforma z 1999 r. doprowadziła do dalszego spadku wsparcia kategorii bursztynowej i zwiększenia wsparcia kategorii niebieskiej. Reforma z 2003 r. przekształciła płatności objęte kategorią niebieską i płatności od pogłowia w system płatności jednolitych bardziej oddzielony od produkcji, który został zadeklarowany przez UE jako wsparcie kategorii zielonej. Kolejne zmiany polityki – dotyczące oliwy z oliwek, bawełny, wina, owoców i warzyw, cukru itd. – doprowadziły do dalszych ograniczeń wsparcia kategorii bursztynowej i kompensujących wzrostów płatności oddzielonych od produkcji objętych kategorią zieloną. **Podczas Rundy Urugwajskiej UE zgodziła się na ograniczenie rocznego poziomu wsparcia kategorii bursztynowej do 67,2 mld EUR do końca okresu przejściowego** (linia oznaczona jako „wiązący zagregowany wskaźnik wsparcia” na rys. 2): po przystąpieniach w 2004 r. i 2007 r. kwota ta wzrosła do 72,2 mld EUR. Jak można zobaczyć na rys. 2, poziom wsparcia kategorii bursztynowej jest o wiele niższy od wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia UE.

Jak zauważyli Bureau i Mahé (2008: 30): „Dzięki reformie z 2003 r. UE posiada dużą swobodę w zakresie akceptowania znacznych ograniczeń bieżącego maksymalnego zagregowanego wskaźnika wsparcia. Przepisy w sprawie wsparcia krajowego [*w ramach porozumienia dauhańskiego*] nie będą prawdopodobnie wymagać dużych zmian WPR”. Plan działania z 2008 r. dotyczący porozumienia dauhańskiego obejmował wniosek o ograniczenie wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia UE o 70 % (tj. do kwoty 21 673 mln EUR dla UE-27), w powiązaniu z ograniczeniem o 80 % ogólniejszego wskaźnika całkowitego wsparcia zakłócającego handel (OTDS). Josling i Swinbank (2011: 90) obliczyli, że wiążący wskaźnik OTDS UE wynosiłby 23 812 mln EUR. W listopadzie/grudniu 2012 r., podczas debaty dotyczącej WPR po 2013 r., poziom wsparcia zadeklarowany przez UE na lata 2009–2010 – zanim odczuwane były skutki oceny funkcjonowania reformy WPR przeprowadzonej w 2008 r. związane z oddzieleniem płatności od produkcji – obejmował obecny AMS wynoszący 8 764 mln EUR (który wynosiłby 10 165,8 mln EUR, jeśli dodatek *de minimis* zostałby ustalony na poziomie zera) oraz wydatki kategorii niebieskiej w wysokości 5 323,6 mln EUR (WTO, 2012). **W rezultacie, przy braku perspektywy na zakończenie rundy dauhańskiej, nie jest zaskakujące, że ograniczenia WTO miały mały wpływ na reformę z 2013 r.** (Swinbank, 2015a).

Rys. 2: Zgłoszenia UE dotyczące wsparcia krajowego dla gospodarstw, w mln EUR



Źródło: dane przekazane WTO przez UE w ramach serii dokumentów G/AG/N/EWG/ (później G/AG/N/UE/). Wiążący zagregowany wskaźnik wsparcia stanowi maksymalny poziom wsparcia kategorii bursztynowej dostępnego dla UE.

Ramka 3: Kategorie wsparcia krajowego

W przypadku krajów rozwiniętych istnieją trzy kategorie „środków wsparcia krajowego na rzecz producentów rolnych”. Środki, które „nie powodują żadnych – lub co najwyżej minimalne – zakłócenia w handlu lub skutków dla produkcji”, oraz spełniają pozostałe kryteria, są zwolnione z dalszej dyscypliny WTO (tak zwana **kategoria zielona**). Płatności bezpośrednio w ramach programów ograniczających produkcję nie podlegają ograniczeniom w ramach wsparcia krajowego, pod warunkiem że spełnione są określone kryteria (**kategoria niebieska**): UE zadeklarowała w tej kategorii płatności obszarowe i od pogłowia. Wszystkie pozostałe formy wsparcia krajowego (po uwzględnieniu płatności *de minimis*) podlegają zobowiązaniom w zakresie ograniczeń: **kategorii bursztynowej** lub **zagregowanemu wskaźnikowi wsparcia (AMS)**. Zob. Brink (2011), aby zapoznać się z rozstrzygającym opisem.

Niektórzy posłowie do PE, państwa członkowskie i analitycy uważają, że oddzielenie płatności od produkcji poszło za daleko. Mouvement pour une Organisation Mondiale de l’Agriculture sugeruje na przykład, że UE zbyt chętnie przyjęła neoliberalny program, twierdząc, że „od momentu włączenia rolnictwa do (...) WTO w 1995 r. jesteśmy świadkami procesu zmierzającego w kierunku nieuregulowanej liberalizacji handlu międzynarodowego (...)” (Momagri, 2015: 8). Opowiada się przeznaczeniem większej części budżetu filaru I na „instrumenty służące do zarządzania rynkami rolnymi i dochodami rolników zgodnie z antycyklicznym uzasadnieniem” (s. 26).

3.5. Refundacje wywozowe

Początkowo ograniczenia refundacji wywozowych w ramach Rundy Urugwajskiej stanowiły ważny czynnik, który Unia Europejska musiała uwzględniać podczas zarządzania WPR. W przeciwieństwie do wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia, który stanowi jeden wskaźnik zagregowany dla całego sektora rolnego, wprowadzono indywidualne limity dla poszczególnych produktów (np. masła) zarówno w odniesieniu do wydatków, jak i wielkości wywozu subsydiowanych towarów. W przypadku produktów przetworzonych („produkty włączone” zgodnie z terminologią WTO) oznaczało to w szczególności konieczność racjonowania dostępności płatności subsydiów (Daugbjerg i Swinbank, 2009: 67).

Kolejne reformy WPR ograniczające ceny wsparcia i zamrażające je w ujęciu nominalnym, w powiązaniu z o wiele bardziej elastycznymi cenami na rynku światowym od połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku, skutkowały znacznym ograniczeniem wykorzystania refundacji wywozowych, chociaż pozostały one formalną częścią WPR nawet po reformie z 2013 r. Na początku rundy dauhańskiej subsydia wywozowe stanowiły jedną z kwestii spornych, ale UE broniła ich stosowania. Wraz z postępem negocjacji i w związku ze spadkiem znaczenia politycznego subsydiów wywozowych UE zmieniła swoje stanowisko. Podczas konferencji ministerialnej w Nairobi w grudniu 2015 r. kraje rozwinięte zgodziły się na zniesienie pozostałych uprawnień do subsydiów wywozowych dla większości produktów ze skutkiem natychmiastowym, a dla reszty do końca 2020 r. (WTO, 2015b: pkt 6; Díaz-Bonilla i Hepburn: 2016).

3.6. Ograniczenia wywozowe

WTO nie posiada szczególnie rygorystycznych przepisów w sprawie stosowania podatków wywozowych lub innych ograniczeń wywozowych, a propozycje przedstawiane w ramach rundy dauhańskiej są ograniczone (Meilke, 2008). W przeszłości istniały przepisy w sprawie płatności podatków wywozowych w przypadku wywozu towarów objętych WPR lub produktów zawierających towary objęte WPR. Podczas światowego kryzysu żywnościowego w latach 70. XX wieku nałożono zmienne opłaty wywozowe na zboża i cukier w dążeniu do utrzymania niskich cen detalicznych w UE, a w odniesieniu do cukru obowiązywały subsydia przywozowe (Harris, Swinbank i Wilkinson, 1983: 50). W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, gdy ceny na rynku światowym były ponownie wyższe niż ceny UE, podobne przepisy nie zostały jednak wdrożone. W istocie w 2008 r. Komisja pośrednio skrytykowała inne kraje, które opodatkowały lub ograniczyły wywóz zbóż i ryżu, wskazując, że środki te „ograniczają międzynarodowe rynki rolne w szczególności ze szkodą dla krajów rozwijających się zajmujących się przywozem żywności” (Komisja Wspólnot Europejskich, 2008: 5). **W rezultacie względy zewnętrzne *realnie* wpływały na zarządzanie WPR przez UE.**

3.7. Środki kategorii zielonej

Środki kategorii zielonej muszą być zgodne z przepisami WTO ustanowionymi w załączniku 2 do *Porozumienia w sprawie rolnictwa*. W szczególności muszą one „spełniać podstawowy wymóg, iż nie powodują żadnych lub co najwyżej minimalne zakłócenia w handlu lub skutki dla produkcji”, a także szereg szczególnych kryteriów programowych. Inni członkowie WTO mogą kwestionować środki, które uważają za niespełniające przepisów oraz, jeśli to zakwestionowanie jest podtrzymane w ramach procedury WTO dotyczącej rozstrzygania sporów, od członka naruszającego przepisy można wymagać dostosowania polityki do wymogów WTO. W rezultacie członkowie WTO bardzo starają się zapewnić, by ich programy *faktycznie* były zgodne z przepisami. Jeśli dana polityka nie kwalifikuje się do kategorii zielonej, domyślnie musi stanowić środek kategorii bursztynowej (lub ewentualnie niebieskiej).

Deklaracja UE dotycząca wsparcia kategorii zielonej (współfinansowanego przez UE i jej państwa członkowskie) dla roku gospodarczego 2012–2013 wynosiła 71,1 mld EUR, jak wyszczególniono w tabeli 1. Dla UE największą pozycję wydatków stanowią płatności w ramach wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji (oraz podobnego systemu jednolitej płatności obszarowej) omówione powyżej. W innym miejscu zadałem pytanie, czy wcześniejsze i bieżące systemy wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji mogą być kwestionowane (np. Swinbank, 2015: 209). Może mieć to miejsce na przykład w przypadku płatności rocznych, które wydają się być związane z zaangażowanymi czynnikami produkcji lub oparte na nich w dowolnym roku po upływie okresu podstawowego” (tj. grunty, którymi dysponuje gospodarstwo). Jako takie naruszałby wymogi dla kategorii zielonej. Nie ma to jednak znaczenia, gdyż nawet jeśli wszystkie takie wydatki zostałyby zadeklarowane jako wsparcie kategorii bursztynowej, UE nadal nie przekraczałaby wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia, co można łatwo zauważyć na rys. 2. **Dopóki ten wiążący zagregowany wskaźnik wsparcia nie zostanie drastycznie obniżony** (na przykład na zakończenie rundy dauhańskiej) **i możliwe będzie pomyślnie zakwestionowanie polityki UE, nie istnieje nagła potrzeba jej zmiany.**

Podobne kwestie wynikają w związku z innymi środkami wymienionymi w tabeli 1. Na przykład wsparcie publiczne dla „ubezpieczenia dochodu i programów gwarancji dochodu netto” musi być zgodne z przepisami ust. 7, jeśli ma być uznawane za wsparcie kategorii zielonej, a nie bursztynowej. W rezultacie w ramach wspierania systemów ubezpieczenia w sprawozdaniu Alberta DeBa z 2011 r. podkreślono potrzebę dostosowania tych systemów do przepisów i zasad WTO (Parlament Europejski, 2011, pkt 56 i 57).

Tabela 1: Deklaracja UE dotycząca środków kategorii zielonej, rok gospodarczy 2012–2013

<i>Środek</i>	<i>mln EUR</i>
a) Usługi ogólne	8 807,0
b) Utrzymywanie zapasów przez władze publiczne	1,0
c) Krajowa pomoc żywnościowa	940,8
d) Wsparcie dochodów oddzielonych od produkcji	32 780,2
e) Ubezpieczenie dochodu	37,8
f) Klęski żywiołowe	775,3
g) Programy emerytalne dla producentów	720,4
h) Programy ograniczenia wykorzystania zasobów	401,4
i) Pomoc inwestycyjna	6 641,5
j) Programy ochrony środowiska	8 869,1
k) Programy pomocy regionalnej	4 452,3
l) Inne (system jednolitej płatności obszarowej)	6 713,3
Łącznie	71 140,0

Źródło: WTO (2015a)

Kwalifikujące się płatności środowiskowe muszą być „ograniczone do wydatków nadzwyczajnych lub utraty dochodu, które mają miejsce w wyniku” stosowania „wyraźnie określonego rządowego programu ochrony środowiska lub zachowania zasobów i uzależnione od spełnienia specyficznych warunków w ramach programu rządowego” (ust. 12 załącznika 2). Hasund i Johansson (2016) zasugerowali, że programy środowiskowe UE nadawały nadmierną wagę przepisom WTO. Stwierdzili oni, że „projekt skuteczny ze społecznego punktu widzenia” obracałby się wokół programów środowiskowych opartych na wynikach, obejmujących płatności powiązane z wartością społeczną produkowanych dóbr publicznych, a nie stosowanych obecnie programów opartych na zarządzaniu, obejmujących płatności powiązane z kosztem przestrzegania przepisów. Wskazali oni, że **płatności oparte na wynikach lub wartościach nie są zakazane na mocy przepisów w sprawie kategorii zielonej**, ale muszą być „ograniczone do wydatków nadzwyczajnych lub utraty dochodu”, aby kwalifikować się jako wsparcie kategorii zielonej, a nie

bursztynowej. „Mając to na uwadze”, zauważają oni, „UE dysponuje bardzo dużym marginesem (wynoszącym wiele miliardów euro) (...) Dopóki nie jest przekraczany pułap [AMS], nie istnieją ograniczenia w Porozumieniu WTO w sprawie rolnictwa dotyczące wysokości płatności na hektar” (s. 4).

3.8. Uwagi końcowe

Chociaż GATT/WTO stanowiły bardzo ważny czynnik napędowy dla serii reform WPR od 1992 r. do 2008 r., w tym reformy sektora cukru w latach 2005–2006, jest to obecnie wypalona siła. Spowodowane przez te reformy oddzielenie wsparcia dla gospodarstw od produkcji, próba dostosowania polityki dotyczącej gospodarstw do ograniczeń WTO oraz wyższe ceny na rynku światowym oznaczają, że **członkowie WTO dysponują obecnie niewielką swobodą w zakresie kwestionowania dowolnego aspektu programów wsparcia UE (w tym objętych kategorią zieloną) oraz nie istnieją zachęcające ich do tego bodźce.** W rzeczywistości, biorąc pod uwagę obecny wiążący zagregowany wskaźnik wsparcia, UE mogłaby wycofać się z wcześniejszych reform i zaangażować się w większe ponowne powiązanie wsparcia z produkcją niż w ramach reformy z 2013 r. (Daugbjerg i Swinbank, 2016); lub przyjąć programy rolnośrodowiskowe (i inne dawne programy kategorii zielonej), które skutkowałyby wsparciem kategorii bursztynowej, co postulują Hasund i Johansson (2016). Pozostaje kwestią otwartą, czy próba dokonania tego zostanie podjęta w odniesieniu do WPR po 2020 r. **Obecnie główną siłą napędową związaną z handlem dla kolejnej reformy WPR będą dwustronne inicjatywy handlowe** (w szczególności pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu), w które zaangażowana jest UE, omawiane w następnych sekcjach.

Inne przepisy WTO mogą jednak także skutkować zakwestionowaniem przez WTO regulacji rzutujących na sektor rolnictwa UE, związanych na przykład z prawami własności intelektualnej (oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia), środkami sanitarnymi i fitosanitarnymi (w tym przepisami UE w sprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie) oraz mechanizmami ochrony handlu (np. niedawne orzeczenie WTO przeciwko stosowaniu przez UE przepisów antydumpingowych wobec biopaliw z Argentyny. Zob. *Agra Facts*, nr 23.16: 2).

4. ROZSZERZENIE – I „BREXIT”

GŁÓWNE USTALENIA

- Chociaż od nowych członków oczekuje się przyjęcia istniejącego prawodawstwa UE (*wspólnotowego dorobku*), WPR była dostosowywana do potrzeb i wniosków państw przystępujących. Przykłady tego obejmują włączenie bawełny do systemu WPR, protokół w sprawie cukru dołączony do konwencji z Lomé oraz większe skupienie się WPR na ochronie środowiska i rozwoju obszarów wiejskich.
- Rozszerzenie UE na wschód nie doprowadziło *bezpośrednio* do ważnych zmian WPR. Reforma Fischlera z 2003 r. nie naruszyła podstawowej zasady wspierania dochodów rolników za pomocą bezpośrednich dopłat do dochodów. Rozszerzenie mogło mieć jednak *pośrednie* skutki, wpływając na postrzeganie przez Komisję Europejską oddzielenia płatności od produkcji w ramach reformy z 2003 r. Ponadto budżet WPR musiał być od tej chwili rozdzielony na większą liczbę odbiorców.
- Przystąpienie Turcji, *choć bardzo mało prawdopodobne*, zwiększyłoby w znaczący sposób powierzchnię użytków rolnych i siłę roboczą UE, a także koszty budżetowe wsparcia w ramach filarów I i II.
- Przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do ówczesnego EWG wiązało się ze skutkami dla WPR i podobnie można oczekiwać, że Brexit będzie miał wpływ na przyszły rozwój polityki.

Kolejne rozszerzenia UE wpłynęły w różnorodny sposób na WPR oraz dynamikę kształtowania polityki w ramach WPR. Dynamika ta nie będzie omawiana w niniejszym tekście, jednak należy zauważyć, że proces rozszerzenia z pierwotnie 6 do obecnie 28 państw członkowskich oraz napływ osób posiadających odmienne pomysły i spostrzeżenia bez wątpienia wywarły pewien wpływ. Być może najbardziej godnym uwagi nowym decydem był Franz Fischler, który sprawnie zamienił stanowisko ministra rolnictwa Austrii odpowiedzialnego za negocjacje akcesyjne Austrii na stanowisko komisarza UE do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz był „uznawany przez przyjaciół i wrogów za architekta najbardziej radykalnych reform WPR” według Swinnena (2008a: 1).

4.1. Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo

W sekcji 2 zauważyliśmy, że przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do UE doprowadziło do przyjęcia zróżnicowanego podejścia do WPR wraz z przyjęciem dyrektywy w sprawie gospodarki rolnej na terenach wyżynnych. Negocjacje akcesyjne Zjednoczonego Królestwa komplikowała także znaczna zależność kraju od przywozu żywności oraz jego próby zapewnienia gwarantowanego dostępu do chronionego rynku UE dla na przykład produktów mleczarskich i jagnięciny z Nowej Zelandii oraz cukru trzcinowego z dawnych i obecnych kolonii Królestwa.

W przypadku cukru początkowo uzgodniono, że Zjednoczone Królestwo będzie mogło nadal stosować swoje ustalenia dotyczące przywozu w ramach umowy Wspólnoty Narodów w sprawie cukru do dnia 28 lutego 1975 r. Jednak wówczas, w kontekście ogólnoświatowego skoku cen cukru, UE przyjęła nową politykę w sprawie cukru w październiku 1974 r. i zagwarantowała dostęp dla 1,4 mln ton surowego cukru trzcinowego z państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) w protokole dołączonym do pierwszej **konwencji z Lomé** z 1975 r. (co omówiono w sekcji 5.2). Webb (1977: 222) pisze: „Protokół w sprawie cukru

(...) stanowi pewien punkt orientacyjny w podejściu Wspólnot do swoich obowiązków dotyczących handlu produktami rolnymi z mniej rozwiniętymi krajami na świecie (...), naruszający zwykle mocne zabezpieczenia WPR przed dostawami z zewnątrz (...)."

Protokół 18 zezwalał na dalszy przywóz gwarantowanych ilości masła i sera z Nowej Zelandii po gwarantowanych cenach do 1977 r., z możliwością przedłużenia tego okresu w przypadku masła.⁸ Podczas „ponownych negocjacji” warunków członkostwa Zjednoczonego Królestwa w latach 1974–1975 był to jedyny przypadek wprowadzenia zmiany. Gwarantowana cena masła została podniesiona, a okres przedłużono (Miller, 2015: 13). Podczas Rundy Urugwajskiej uznano to za jeden z bieżących dostępowych kontyngentów taryfowych, który UE ujęła na swojej liście zobowiązań.

Podczas gdy Zjednoczone Królestwo było przede wszystkim zainteresowane przywozem, Dania i Irlandia dążyły do zapewnienia zachowania dostępu do brytyjskiego rynku oraz – w przypadku Danii – odzyskania dostępu do Niemiec (Tracy, 1982: 314).

4.2. Grecja, Portugalia i Hiszpania

Wnioski o członkostwo Grecji (w 1975 r.) oraz Portugalii i Hiszpanii w 1977 r. przyczyniły się do ponownego przeanalizowania przez UE jej wsparcia dla rolnictwa śródziemnomorskiego oraz zajęcia się „postrzeganym zaniedbywaniem południa” (Fennell, 1997: 261). Wynikająca z tego „inicjatywa śródziemnomorska stanowiła pakiet działań strukturalnych przyjętych w 1978 r. i 1979 r. (...) wzmacniających pewne systemy rynkowe w celu zapewnienia większego wsparcia wewnętrznego i ochrony granic dla producentów typowo śródziemnomorskich towarów” (s. 263).

Bawełna nigdy nie była wymieniona jako produkt rolny w załączniku do traktatu opisującym szczegółowy zakres WPR (i nadal nie jest wymieniona w załączniku I do TFUE). Bawełna stanowiła jednak ważną uprawę w Grecji (a także Portugalii i Hiszpanii). W związku z tym protokół 4 do Aktu przystąpienia Republiki Greckiej stwierdzał, że: „We Wspólnocie należy wprowadzić system w szczególności w celu: – wsparcia produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma duże znaczenie dla ekonomiki rolnej, – umożliwienia danym producentom uzyskiwania sprawiedliwych dochodów, – ustabilizowania rynku przez udoskonalenia strukturalne na poziomie dostaw i marketingu”⁹. **W związku z tym bawełna stała się *de facto* produktem objętym WPR.**

Przystąpienie Portugalii i Hiszpanii doprowadziło do sporu handlowego między UE a USA dotyczącego dostępu do rynku hiszpańskiego w odniesieniu do kukurydzy i sorgo, który nie został rozstrzygnięty w ramach negocjacji na mocy art. XXIV:6 GATT. Po przystąpieniu Hiszpania zastosowała mechanizm zmiennych opłat przywozowych WPR do zbóż, podczas gdy USA podkreślały, że posiadały „prawo do pełnej rekompensaty, w szczególności za utratę wiążących taryf na kukurydzę i sorgo” (Komisja Wspólnot Europejskich, 1990: 1). W ramach środka tymczasowego w 1987 r. UE uzgodniła roczne kontyngenty taryfowe w wysokości 2 mln ton kukurydzy i 0,3 ton sorgo na okres przejściowy trwający do końca 1990 r., oczekując, że do tego czasu osiągnięte zostanie rozwiązanie w ramach negocjacji Rundy Urugwajskiej. W obliczu braku postępów w negocjacjach USA zagroziły jednak, że wycofają koncesje taryfowe, z których korzystała UE od stycznia 1991 r. Po powrocie do stołu negocjacyjnego przedłużono okres obowiązywania porozumienia; ostatecznie te kontyngenty taryfowe zostały ujęte na liście zobowiązań UE uzgodnionej w Marrakeszu.

⁸ Protokół nr 18 w sprawie przywozu masła i sera do Zjednoczonego Królestwa (Wspólnoty Europejskie, 1973: 1399-1401).

⁹ *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich* L 291 z 19.11.1979: 174.

Przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r. wzmocniło regionalny wymiar WPR z powodu „dominacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” we wszystkich trzech krajach (Kola, Hofreither i Rabinowicz, 2000: 153). Skutkowało to zmianą kryteriów na potrzeby dyrektywy sprawie gospodarki rolnej na terenach wyżynnych oraz dodatkowym wsparciem dla nordyckich rolników na północ od 62. równoleżnika.

4.3. Rozszerzenie UE na wschód

Rozszerzenie UE w celu objęcia 2 małych państw śródziemnomorskich (Cypru i Malty) oraz 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r. i 2007 r., a później Chorwacji, wiązało się z dwoma reformami WPR: Agendą 2000 w 1999 r. oraz reformą Fischlera w 2003 r.

Jak stwierdzili Swinbank i Tanner (2001: 202-3), upadek imperium radzieckiego na początku lat 90. XX wieku spowodował znaczne zwiększenie liczby regionalnych umów handlowych w Europie. Prowadziło to na przykład do przystąpienia krajów nordyckich/alpejskich w 1995 r., wspomnianego powyżej, oraz korekty stosunków UE-EFTA; utworzenia unii celnej między Republiką Czeską a Słowacką po rozpadzie Czechosłowacji; a także zawarcia Środkoeuropejskiej umowy o wolnym handlu oraz Bałtyckiej umowy o wolnym handlu. Ponadto **UE zawarła szereg układów europejskich z 10 państwami Europy Środkowo-Wschodniej, które były uznawane za pierwszy krok w kierunku ostatecznego członkostwa w UE.**

Obawiano się, że przystąpienie państw Europy Środkowo-Wschodniej wywoła istotny nacisk na budżet UE, jej instytucje i politykę. Matthews (1996: 497) jest jednym z autorów, którzy twierdzili jednak, że „istnieje małe prawdopodobieństwo, by zaistniała budżetowa potrzeba dalszej reformy europejskiej polityki rolnej w celu objęcia nią państw Europy Środkowo-Wschodniej”. Zasugerował on, że: „choć ograniczenia budżetowe dla polityki UE dotyczącej gospodarstw mogą zniknąć, inne czynniki, takie jak dyscypliny GATT i obawy dotyczące wpływu rolnictwa na środowisko, będą nadal wywoływać presję w kierunku dalszej reformy WPR”.

Niemniej **Komisja Europejska przeprowadziła gruntowny przegląd – Agendę 2000 – opublikowany w lipcu 1997 r.** Na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 1997 r. zainicjowano następnie negocjacje akcesyjne z wszystkimi 10 państwami Europy Środkowo-Wschodniej i Cyprzem (Phinnemore, 2002). **Propozycje reform WPR ujęte w Agendzie 2000 zostały ostatecznie uregulowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r.** (Ackrill, 2000).

Reforma WPR wynikająca z Agendy 2000 poszerzyła i pogłębiła podejście przyjęte przez Raya MacSharry'ego w 1992 r. i wprowadziła filar II do WPR, ale nie była powszechnie uznawana za radykalną reformę. Serger (2001: 156-7) podsumowała:

Na arenie międzynarodowej następna runda negocjacji handlowych WTO jeszcze się nawet nie rozpoczęła. Na szczęblu UE proces rozszerzenia był odległy lub nie stanowił priorytetu dla wszystkich państw członkowskich. Ograniczenia budżetowe, paradoksalnie, nie wspierały zmian, ale stanowiły dla nich przeszkodę. Osłabiona pozycja Komisji w wyniku skandali i rezygnacji w dalszym stopniu podważała wszelkie (...) możliwe naciski na przeprowadzenie reformy, ale nie doprowadziła do rozstrzygającego wyniku. W ujęciu ogólnym brak wystarczających (...) nacisków na przeprowadzenie reformy pozostawiło otwarte pole dla zdominowania negocjacji przez krajowe interesy.

Jedną z głównych kwestii związanych z WPR, które zostały poruszone podczas negocjacji akcesyjnych, była przyszła rola płatności obszarowych i od pogłowia wprowadzonych przez reformy MacSharry'ego w 1992 r. oraz rozszerzone w 1999 r. w ramach Agendy 2000. Czy były to płatności tymczasowe w ramach rekompensat dla rolników za straty dochodów spowodowane tymi reformami – a w takim przypadku, dlaczego rozszerzać je na rolników z państw Europy Środkowo-Wschodniej, którzy nie doświadczyli tych strat? – lub czy powinny być uważane za trwałą formę wsparcia dochodu w ramach WPR dostępną dla wszystkich gospodarstw UE? (zob. Burrell, 2009).

Do 2002 r. osoby głoszące pierwszy z tych poglądów – tj. że płatności obszarowe i od pogłowia stanowiły tymczasową rekompensatę, która musiałaby być stopniowo wycofywana – stracili jednak swoje argumenty. Po stwierdzeniu, że „w perspektywie długoterminowej w UE nie będzie obowiązywać dualistyczna polityka rolna, ale jedna wspólna polityka rolna dla wszystkich państw członkowskich”, Komisja Europejska przyznała następnie, że chociaż „płatności bezpośrednie zostały początkowo wprowadzone w celu zrekompensowania obniżki cen wsparcia, utraciły część swojego rekompensacyjnego charakteru po 10 latach ich stosowania i stały się prostymi bezpośrednimi dopłatami do dochodów” (Komisja Wspólnot Europejskich, 2002: 4).

Objęcie zakresem obowiązującego wówczas systemu bezpośrednich dopłat do dochodów nowych państw członkowskich wiązało się dla wielu z nich z trudnościami administracyjnymi. W związku z tym wprowadzano stopniowo przez 10 lat uproszczoną wersję systemu płatności jednolitych zwaną systemem jednolitej płatności obszarowej (Daugbjerg i Swinbank, 2004), ale z poziomem finansowania, który nowe państwa członkowskie uznały za zbyt niski (Wenberg, 2010). Ostatni z tych problemów został częściowo rozwiązany w ramach ponownej kalibracji WPR w 2013 r. obejmującej pewne przesunięcie funduszy budżetowych („konwergencję zewnętrzną”) między państwami członkowskimi (Swinnen, 2015: 458-9).

Zatem **rozszerzenie UE na wschód nie doprowadziło bezpośrednio do ważnych zmian WPR**. Reforma z 2003 r. nie naruszyła podstawowej zasady wspierania dochodów rolników za pomocą bezpośrednich dopłat do dochodów, tak samo jak zmiany polityki wprowadzone w odniesieniu do WPR po 2013 r. **Być może jednak miał miejsce wpływ pośredni. Czy można uznać, że stwierdzenie w styczniu 2002 r. w dokumencie tematycznym (Komisja Wspólnot Europejskich, 2002), iż płatności bezpośrednich nie można odmówić nowym państwom członkowskim, w powiązaniu z potrzebą zastosowania uproszczonego systemu, miało wpływ na postrzeganie przez Komisję Europejską możliwości dalszego oddzielenia płatności od produkcji w UE-15 w ramach reformy z 2003 r.?** Jak zauważył Daugbjerg (2009: 405): „Wprowadzenie płatności oddzielonych od produkcji w nowych państwach członkowskich ułatwiłoby udowodnienie, że zasadą należy objąć także stare państwa członkowskie”.

4.4. Turcja i inne kraje kandydujące

Krajami kandydującymi są: Albania, była jugosłowiańska republika Macedonii, Czarnogóra, Serbia i Turcja.¹⁰ Ponadto Bośnia i Hercegowina „została uznana za potencjalny kraj kandydujący do członkostwa w UE podczas szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r.”¹¹ oraz istnieje układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE a Kosowem.

Spośród krajów kandydujących zdecydowanie największym jest Turcja, stwarzając największe wyzwanie dla WPR. Przystąpienie Turcji zwiększyłoby w znaczący sposób powierzchnię użytków rolnych i siłę roboczą w UE-28 (Burrell, 2005). Chociaż członkostwo Turcji w bliskiej przyszłości wydaje się bardzo mało prawdopodobne, gdyż wymagałoby zatwierdzenia przez *wszystkie* państwa członkowskie i Parlament Europejski, gwałtownie rozwijające się wydarzenia polityczne na południowym lub wschodnim krańcu UE mogłyby doprowadzić do szybkiego członkostwa Turcji lub wymóc na UE wprowadzenie znacznych zmian w porozumieniu o unii celnej.

Turcja wniosowała o członkostwo stowarzyszone w EWG w 1959 r. i zawarła układ o stowarzyszeniu w grudniu 1964 r. przewidujący ostatecznie ustanowienie unii celnej. W 1987 r. Turcja złożyła wniosek o członkostwo, a w 1999 r. została oficjalnie uznana za kraj kandydujący. Tymczasem na mocy decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia w dniu 1 stycznia 1996 r. ustanowiona została unia celna UE–Turcja (Larson i in., 2015).¹²

Dwie kwestie dotyczące decyzji 1/95 mają szczególne znaczenie w kontekście niniejszego sprawozdania. Po pierwsze art. 25 ust. 2 stanowi, że: „Wspólnota bierze pod uwagę w możliwym zakresie interesy tureckiego rolnictwa podczas opracowywania polityki rolnej oraz powiadamia Turcję o odpowiednich wnioskach Komisji i decyzjach podjętych na ich podstawie”. Pomimo tego zobowiązania autor ten nie posiada informacji na temat istotnego wpływu interesów tureckiego rolnictwa na zmiany WPR.

Po drugie unia celna nie obejmowała (i nadal nie obejmuje) produktów objętych WPR (i wymienionych w ówczesnym załączniku II, obecnym załączniku I, do traktatu), chociaż doszło do zniesienia należności celnych (ale nie elementu rolnego) od przetworzonej żywności. Kolejna decyzja przyznała pewne koncesje taryfowe, często w ramach kontyngentów taryfowych, w odniesieniu do szeregu produktów w ramach WPR.¹³ Po zakończeniu Rundy Urugwajskiej taryfy na produkty objęte WPR stanowią *stawki celne ad valorem* (np. na owoce i warzywa) lub *cto specyficzne* (standardowo, gdy *zmienna opłata przywózowa* została przekształcona w kwotę stałą – na przykład 419 EUR za tonę cukru białego). W wyniku przyjęcia decyzji 1/98 większość stawek celnych *ad valorem* na towary przywożone z Turcji zostało zniesionych i wprowadzono pewne ustępstwa w sprawie ceł *specyficznych* na produkty objęte WPR. Larsen i in. (2015: 17-8) wykazują się być może zbyt optymistycznym, gdy stwierdzają: „Trwający dekady proces ograniczania barier w handlu produktami rolnymi doprowadził *de facto* do umowy o wolnym handlu między UE a Turcją. Przetworzona żywność jest objęta unią celną, a bariery, które nadal istnieją w odniesieniu do podstawowych produktów rolnych, zostały osłabione przez obniżone taryfy i specjalne wyjątki”.

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/international/non_eu/candidate/index_en.htm, dostęp w dniu 9 maja 2016 r.

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm, dostęp w dniu 9 maja 2016 r.

¹² Decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 22 grudnia 1995 r. o wprowadzeniu ostatniego etapu unii celnej, *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich* L 35 z 13.2.1996.

¹³ Decyzja nr 1/98 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 25 lutego 1998 r. w sprawie systemu handlu produktami rolnymi, *Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich* L 86 z 20.3.1998.

Jeśli oczekiwane byłyby bliższe stosunki gospodarcze między Turcją a UE, być może należałoby przewidzieć dwuetapowy proces. Po pierwsze wymagane byłoby objęcie w pełni produktów w ramach WPR unią celną. Wiązałoby się to z usunięciem pozostałych taryf w handlu między dwiema stronami oraz przyjęciem przez Turcję wspólnej taryfy zewnętrznej UE. Trudno jest przewidzieć, jakie mogłoby to spowodować naciski na zmianę WPR. Grethe (2005: 24) sugeruje, że:

wpływ przystąpienia Turcji na rynki rolne UE będzie prawdopodobnie stosunkowo niewielki. To głównie UE zyskałaby dodatkowe możliwości w zakresie wywozu zbóż i produktów pochodzenia zwierzęcego. Skutki pełnej integracji rynkowej w obszarze wywozu produktów rolnych z Turcji do UE będą prawdopodobnie ograniczone do kilku rodzajów owoców i warzyw ze względu na już wdrożony wszechstronny preferencyjny dostęp do rynku dla produktów tureckich powiązany z wysokimi kosztami transportu i istotnymi różnicami w jakości.

Drugi etap polegający na objęciu Turcji zakresem jednolitego rynku i WPR byłby jednak bardziej przełomowy. Jednolity rynek wymagałby od Turcji pełnego wdrożenia przepisów UE dotyczących higieny żywności, środków weterynaryjnych itd. (Larsen i in., 2015: 20). **Objęcie Turcji zakresem obecnej WPR mogłoby spowodować znaczne zwiększenie budżetu WPR na system płatności podstawowej i rozwój obszarów wiejskich, a nawet prowadzić do poważnego przeglądu WPR.**

4.5. Brexit

W dniu 23 czerwca 2016 r. w referendum na temat członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE 51,9 % głosów oddanych przez brytyjskie społeczeństwo było głosami za opuszczeniem UE.¹⁴ Premier David Cameron natychmiast ogłosił, że złoży dymisję niezwłocznie po wybraniu jego zastępcy. Chociaż samo głosowanie nie ma bezpośrednich skutków, oczekuje się, że następny premier uszanuje głos społeczeństwa i w odpowiednim momencie powoła się na art. 50 TUE. Przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do ówczesnego EWG wiązało się ze skutkami dla WPR i podobnie można oczekiwać, że Brexit będzie miał wpływ na przyszły rozwój polityki.

Gdy Zjednoczone Królestwo notyfikuje Radę Europejską o zamiarze wystąpienia, zegar zacznie odliczać czas. Art. 50 dotyczy negocjacji i zawarcia umowy z danym państwem (w tym przypadku Zjednoczonym Królestwem) oraz „warunków jego wystąpienia”. Brexit będzie miał miejsce w dniu uzgodnionym przez UE i Zjednoczone Królestwo lub, w przypadku braku zgody, dwa lata po notyfikacji o zamiarze wystąpienia, „chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu”. W związku z tym Zjednoczone Królestwo może opuścić UE do 2018 r. Miałoby to poważny wpływ na negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych po 2020 r. oraz WPR po 2020 r. W rzeczywistości Zjednoczone Królestwo prawdopodobnie nie jest zainteresowane uczestnictwem w tych negocjacjach. Prawdopodobnie nie będzie także chciało wybierać nowej grupy posłów do PE w maju 2019 r. ani negocjować składu nowego kolegium komisarzy później w tym roku.

Brexit może wpłynąć na przyszłą WPR prawdopodobnie na trzy sposoby. Po pierwsze fundusze budżetowe UE ulegną ograniczeniu po wycofaniu wkładu netto Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE, chyba że uda się przekonać Zjednoczone Królestwo do zapłaty

¹⁴ Komisja wyborcza, „Oficjalny wynik referendum w sprawie UE został ogłoszony przez komisję wyborczą z Manchesteru”, <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/official-result-of-the-eu-referendum-is-declared-by-electoral-commission-in-manchester>, dostęp w dniu 24 czerwca 2016 r.

sporej stawki o porównywalnej wysokości w celu zagwarantowania dostępu do jednolitego rynku, jaką wnoszą członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Matthews (2016: 18) wskazuje, że wkład netto Zjednoczonego Królestwa wynosił w ostatnich latach średnio około 6 mld EUR rocznie. Chociaż wkład ten nie jest przeznaczony na konkretne linie budżetowe, a suma stanowi stosunkowo małą część ogólnego budżetu na 2016 r. wynoszącego 155 mld EUR, utrata ta będzie musiała zostać uwzględniona w budżecie po 2020 r., co może skutkować ograniczonym przydziałem dla WPR.

Po drugie skutek będzie prawdopodobnie odczuwalny przez przepływy handlowe, co może mieć wpływ na ceny rynkowe w poszczególnych regionach i dla poszczególnych produktów. Handel będzie oczywiście nadal prowadzony – nie jest to powtórka rosyjskiego embarga handlowego – ale warunki, na jakich prowadzony będzie ten handel, nie są pewne. W Swinbank (2016) opisałem co najmniej jedenaście różnych scenariuszy handlu rolno-spożywczego między UE a Zjednoczonym Królestwem po Brexicie, od unii celnej kopiującej obecnie obowiązujące zasady handlu (co wydaje się być bardzo mało prawdopodobne) po brak formalnych ustaleń oraz prowadzenie handlu przez UE i Zjednoczone Królestwo jako partnerzy współpracujący w oparciu o zasadę największego uprzywilejowania w ramach systemu WTO. Kwestie związane z handlem rolno-spożywczym nie będą mieć raczej dużego wpływu na te negocjacje, które będą prawdopodobnie zdominowane przez cele gospodarcze i polityczne o większym zakresie.

Irlandzki sektor rolno-spożywczy jest ściśle powiązany z brytyjskim rynkiem i będzie bacznie przyglądać się negocjacom. Donnellan i Hanrahan (2016: 53) stwierdzili, że „Brexit prawie na pewno spowoduje negatywne skutki dla irlandzkiego sektora mleczarskiego i sektora wołowiny”. Można założyć na przykład – jest to wprawdzie raczej ekstremalne założenie – że: (i) UE i Zjednoczone Królestwo nie były w stanie wynegocjować umowy o wolnym handlu obejmującej swobodny przepływ wołowiny, (ii) Zjednoczone Królestwo powróciło do stosowania obecnej unijnej stawki KNU dla wołowiny, która musiałaby być stosowana wobec przywozu z Irlandii, ale (iii) Zjednoczone Królestwo wynegocjowało jednak umowę o wolnym handlu z Mercosurem, która przewiduje bezcłowy dostęp dla brazylijskiej wołowiny. W tych okolicznościach mało prawdopodobna jest sprzedaż irlandzkiej wołowiny w Zjednoczonym Królestwie.

Trzeci możliwy skutek wynika z wpływu Zjednoczonego Królestwa na kształt WPR. Matthews (2016: 17) twierdzi na przykład, że: „Zjednoczone Królestwo opowiadało się za reformami WPR w Radzie ds. Rolnictwa (choć w mniejszym stopniu w Parlamencie Europejskim)”; sugeruje także, że „Brexit wzmocniłby głosy wśród państw członkowskich i parlamentarzystów, które opowiadają się za odwróceniem niektórych niedawnych reform oraz za większym skupieniem się na wsparciu dochodów z działalności rolnej poprzez wzmocnienie zabezpieczeń publicznych i większe interwencje publiczne na rynkach”. Wielkość wpływu Zjednoczonego Królestwa na WPR w ostatnich latach stanowi jednak kwestię sporną (Swinbank, 2015b) i w związku z tym utrata przez nie głosu w Radzie i Parlamencie Europejskim może pozostać niezauważona.

5. PREFERENCJE I POMOC NA RZECZ KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

GŁÓWNE USTALENIA

- UE nigdy nie wykorzystywała pomocy żywnościowej w celu zbytu nadwyżek w stopniu, w jakim czyniły to USA, a w ramach Konwencji o wsparciu żywnościowym pomoc zwykle nie jest związana z europejskimi dostawami produktów rolnych.
- UE przyznała preferencyjny dostęp do swoich rynków dla towarów wywożonych z sąsiadujących państw śródziemnomorskich i byłych kolonii.
- Konwencja z Lomé była kontrowersyjna. Krytycy twierdzili, że nie była zgodna z GATT ani jako umowa o wolnym handlu ani jako ogólny system preferencji taryfowych. Jest ona zastępowana przez serię umów o partnerstwie gospodarczym.
- *Inicjatywa „wszystko oprócz broni”* oferuje bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp dla wszystkich produktów pochodzących z krajów najslabiej rozwiniętych. Z perspektywy WPR najważniejszymi produktami rolnymi są banany, ryż i cukier.
- Komisja Europejska twierdziła, że w wyniku wcześniejszych reform „do WPR wprowadzono wiele elementów, które czynią ją bardziej kompatybilną i spójną z celami rozwoju UE”.

Od samego początku UE dążyła do przyznania preferencyjnego dostępu do swoich rynków dla towarów wywożonych z sąsiadujących państw z rejonu Morza Śródziemnego (z których niektóre zostały później członkami UE) oraz jej byłych kolonii i zależnych terytoriów zamorskich. Polityka ta była często kwestionowana w ramach GATT i ulegała istotnym zmianom wraz z upływem lat. W związku z tym niniejsza sekcja ma charakter historyczny, nawiązując do sekcji 3 dotyczącej GATT i WTO oraz sekcji 4 w sprawie rozszerzenia, ale także do kolejnych sekcji. Niniejsza sekcja omawia pomoc żywnościową i humanitarne wsparcie żywnościowe.

Art. 208 TFUE stwierdza, że „przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Zobowiązanie to jest odzwierciedlone w corocznych raportach UE na temat **spójności polityki na rzecz rozwoju**. Początkowo określono dwanaście głównych obszarów dotyczących spójności polityki na rzecz rozwoju, które są obecnie zgrupowane w pięć „wyzwań strategicznych”: (i) handel i finanse, (ii) zmiana klimatu, (iii) bezpieczeństwo żywnościowe; (iv) migracja oraz (v) bezpieczeństwo (Komisja Europejska, 2015a: 12).

Ponadto UE zobowiązała się do osiągnięcia **celów zrównoważonego rozwoju ONZ**, ujętych w *programie działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030* przyjętym we wrześniu 2015 r. (Komisja Europejska, 2015h), które opierają się na milenijnych celach rozwoju ustanowionych w 2000 r. Cel 2 to „wylimitowanie głodu, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego żywienia oraz promowanie rolnictwa zrównoważonego” do 2030 r. UE stwierdziła, że jest „zdeteminowana, by w pełni wdrożyć program działań do roku 2030 w swojej polityce wewnętrznej i zewnętrznej, *dostosowując politykę i działania do celów programu*. Czyniąc to, UE pozostaje zaangażowana w zapewnienie globalnej solidarności i będzie wspierać wysiłki wdrożeniowe w krajach znajdujących się w największej potrzebie” (Komisja Europejska, 2015h, podkreślenie dodane).

Jak wspomniano w sekcji 1, celem niniejszego sprawozdania nie jest jednak udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy WPR wspomagała czy podważała wysiłki UE w dążeniu do „wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa” – co było przedmiotem wielu wcześniejszych studiów krytykujących WPR – lub do „niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka” (art. 21 ust. 2 TUE), ale podjęcie próby określenia, jak te elementy działań zewnętrznych UE rzutowały na zmiany WPR.

5.1. Od pomocy żywnościowej po humanitarne wsparcie żywnościowe

Do 1968 r. zaangażowanie UE w pomoc żywnościową było bardzo ograniczone, chociaż UE była stroną Światowego Programu Żywnościowego ONZ ustanowionego w 1963 r. Pomoc żywnościowa była w dużej mierze związana z programem USA PL480, który był ogólnie charakteryzowany jako mechanizm zbytu nadwyżek (Cathie, 1997). W latach 60. XX wieku USA chciały zapewnić, by inne strony ponosiły część ciężaru związanego ze wsparciem rynków światowych. Skutkowało to podpisaniem Konwencji o pomocy żywnościowej na końcowych etapach Rundy Kennedy'ego, która zobowiązała zarówno państwa wywozu, jak i przywozu do dostarczania rocznej ilości 4,5 mln ton pszenicy (lub jej ekwiwalentu). Udział USA wynosił w tym przypadku 42 %, podczas gdy wśród ówczesnych państw przywozu udział UE wynosił 23 %, a Zjednoczonego Królestwa 5 % (Josling, Tangermann i Warley, 1996: 67). Państwa przywozu będące darczyńcami mogły wykorzystywać środki pieniężne do zakupu zbóż od innych stron konwencji (Clapp, 2012: 21).

Podczas gdy UE początkowo zapewniała pomoc żywnościową na żądanie USA przedstawione podczas Rundy Kennedy'ego, dalszy rozwój polityki był dostosowany bardziej do wymogów klientów. Cathie (1997: 24) raczej wspaniałomyślnie sugeruje, że unijny „program pomocy żywnościowej nigdy nie był otwarcie programem zbytu nadwyżek produktów rolnych, podczas gdy program USA stanowił »fikcyjne małżeństwo« między interesami amerykańskich producentów rolnych a (...) pomocą zagraniczną”. Inni byli bardziej krytycznie nastawieni, w szczególności do wykorzystywania przez UE nadwyżek mleka jako pomocy żywnościowej (zob. dyskusja w Clapp, 2012: 48-9). Z czasem doszło jednak do zmiany priorytetu: z zapewniania pomocy związanej (tj. żywności pochodzącej z UE) na zapewnianie pomocy finansowej „na rzecz lokalnych i regionalnych zakupów żywności”; DG AGRI z kolei przestała być odpowiedzialna za zarządzanie programem. W 2007 r. Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) przejęła kontrolę (Clapp, 2012: 53-4).

Konwencja o pomocy żywnościowej była niejednokrotnie odnawiana. **Jej najnowszą wersją jest Konwencja o wsparciu żywnościowym, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.**, a której sygnatariuszami były między innymi UE i kilka państw członkowskich UE. Jak zauważa Echols (2013: 354), „użycie słowa »wsparcie« zamiast »pomoc« w tytule sygnalizuje zmianę podejścia ze stosowania stałych dotacji na towary na oferowanie szeregu opcji w celu zaspokajania szczególnych potrzeb żywnościowych społeczności i osiągnięcia powiązanych celów”.

W marcu 2016 r. UE przyjęła „program o wartości 30 mln EUR w celu dostarczenia mleka spożywczego dla 350 000 syryjskich dzieci”. Wielkość puli środków finansowych ogłoszono po raz pierwszy we wrześniu 2015 r. (Agra Facts, nr 67-15, 15 września 2015 r.), a ich źródłem był „pakiet wsparcia dla europejskich rolników o wartości 500 mln EUR”, jak stwierdziła DG ECHO, która zauważyła, że: „Środki będą wykorzystane do zakupu mleka,

które powinny pochodzić z UE¹⁵. W *Agra Facts* (nr 23-16, 30 marca 2016 r.) stwierdzono, że celem jest zakup mleka UHT „od europejskich producentów po cenach rynkowych” na potrzeby jego dystrybucji we „wszystkich krajach, w których osoby wewnętrznie przesiedlone, uchodźcy lub inne osoby wymagające szczególnego traktowania narażone na kryzys humanitarny mogą potrzebować pomocy żywnościowej w formie dystrybucji produktów mleczarskich”, przy czym oczekuje się, że Syria będzie głównym odbiorcą.

Światowy Program Żywnościowy (WFP), partner humanitarny DG ECHO, zorganizuje zakup tego mleka w ramach swojego systemu zakupów i dostawy. Będzie to także stanowiło podstawę dla innych dostaw europejskich produktów, jako że przydziały pomocy w naturze dokonywane są na podstawie ofert, chociaż produkty są zazwyczaj pozyskiwane lokalnie lub regionalnie.¹⁶

5.2. Lomé i Kotonu

Po naciskach ze strony Francji traktat rzymski zawierał przepisy dotyczące preferencyjnego traktowania towarów przywożonych z terytoriów kolonialnych państw członkowskich, a jako że niektóre z tych dawnych kolonii uzyskały niepodległość, dostęp został utrzymany w ramach **konwencji z Jaunde**. Zakresem ustępstw objęto następnie inne państwa afrykańskie (Kenię, Ugandę i Tanzanię), a w 1972 r. do konwencji z Jaunde przystąpił Mauritius. Po przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa do UE w 1973 r. potrzebne były jednak nowe uzgodnienia, co skutkowało podpisaniem **konwencji z Lomé** w stolicy Togo w lutym 1975 r. Objęła ona preferencjami członków brytyjskiej Wspólnoty Narodów oraz pewne inne państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwa AKP) (Pomfret, 1986: 9-10; Harris i in., 1978: 1).

Konwencja z Lomé była kontrowersyjna od samego początku. UE od dawna starała się zapewniać specjalne warunki dostępu dla krajów sąsiadujących z rejonu Morza Śródziemnego oraz swoich dawnych kolonii w Afryce, czemu sprzeciwiały się USA. Hudec (1987: 68) zasugerował, że konwencja z Lomé była „jawnym pogwałceniem GATT”, chociaż była tolerowana przez USA, gdyż – w przeciwieństwie do konwencji z Jaunde – **nie wymagała od państw AKP przyznania wzajemnych preferencji na rzecz UE**. Aby konwencja z Lomé mogła być uznawana za umowę o wolnym handlu zgodnie z art. XXIV GATT zarówno UE, jak i państwa AKP musiałyby udzielić bezcłowego dostępu w odniesieniu do zasadniczo całego handlu dwustronnego między stronami. Koncesje taryfowe UE nie były jednak zrównoważone łatwiejszym dostępem do AKP dla towarów europejskich. Konwencji z Lomé nie można było także uzasadnić na podstawie zwolnienia GATT z 1971 r. wprowadzającego **ogólny system preferencji taryfowych (GSP)**, który umożliwiał krajom rozwiniętym udzielenie preferencyjnego dostępu *wszystkim* krajom rozwijającym się (Hudec, 1987: 63-4). Konwencja z Lomé miała zastosowanie tylko do AKP, a zatem wprowadzała rozróżnienie między krajami rozwijającymi się.

Koncesje handlowe dotyczące produktów rolnych przewidziane w konwencji z Lomé nie były tak hojne jak te odnoszące się do produktów przemysłowych. W przypadku gdy ochrona granic miała formę konwencjonalnych należności celnych, były one redukowane do zera (jak w przypadku produktów przemysłowych), jednak ustępstwa dotyczące ochronnych *zmiennych opłat przywozowych* w ramach WPR były o wiele bardziej ograniczone. Na przykład w przypadku kukurydzy zmienna opłata przywozowa została zmniejszona o „symboliczne 1,5 ua/tonę”, ale „już o 50 % w przypadku prosa i ziarna sorgo” (Harris i in.,

¹⁵ DG ECHO, „UE dostarczy mleko dla 350 000 syryjskich dzieci”: http://ec.europa.eu/echo/news/eu-provide-milk-350-000-syrian-children_en, dostęp w dniu 29 kwietnia 2016 r.

¹⁶ Wiadomość e-mail od DG ECHO, 29 kwietnia 2016 r.

1979: 94). W odniesieniu do wołowiny kilka państw afrykańskich uzyskało kontyngenty taryfowe, które znosiły należności celne i ograniczały zmienną opłatę przywózową o 90 %, pod warunkiem że była ona równoważona w kraju pochodzenia podatkiem wywozowym (Harris i in., 1979: 78). **Protokół w sprawie cukru** – niestanowiący zasadniczo części konwencji z Lomé – **przyznawał kilku państwom AKP bezcłowy dostęp do rynku UE dla surowego cukru trzcinowego z zastosowaniem kontyngentów taryfowych, które łącznie wynosiły 1,3 mln ton** (ekwiwalent cukru białego) (Harris, Swinbank i Wilkinson, 1983: 134–5). Te uzgodnienia zostały już wspomniane w sekcji 4 i będą omówione ponownie poniżej.

Porozumienie w sprawie bezcłowego dostępu w ramach konwencji z Lomé oznaczało także, że **banany** z państw AKP mogły być przywożone do UE bez konieczności opłaty stawki KNU w wysokości 20 %. W tym czasie unijny rynek bananów był jednak w dużym stopniu rozdrobiony: Niemcy posiadały własne szczególne uzgodnienia; Francja dążyła do ochrony producentów bananów we własnych *Départements d’Outre-Mer*; natomiast Zjednoczone Królestwo i Włochy stosowały środki dające preferencyjny dostęp dla swych wybranych dostawców. Później, po przystąpieniu Grecji, Portugalii i Hiszpanii, konieczne było uwzględnienie producentów bananów z Krety, Madery i Wysp Kanaryjskich (McQueen i in., 1998: 160-1).

To rozdrobienie rynku nie współgrało z planami UE zmierzającymi do ukończenia tworzenia jednolitego rynku do dnia 31 grudnia 1992 r. Pogodzenie rozbieżnych wewnętrznych i zewnętrznych interesów stanowiło trudne zadanie, a nowy system dotyczący bananów został wdrożony dopiero w lipcu 1993 r. Skutkowało to wniesieniem skargi w ramach GATT, szeregiem prób dostosowania systemu do przepisów GATT oraz dalszymi wyzwaniem w WTO (zob. pomocne zestawienie chronologiczne w Read, 2005: 112-3).

Od stycznia 2006 r. UE wprowadziła wyłącznie taryfowy system handlu, odstąpiwszy od wcześniej stosowanych kontyngentów taryfowych, obejmujący stawkę KNU w wysokości 176 EUR na tonę; w grudniu 2006 r. uzgodnienia dotyczące wsparcia krajowego zostały natomiast zastąpione systemem płatności jednolitych. Nie był to jeszcze jednak koniec „bananowej sagi”. Według Komisji Europejskiej (2013a: 1) porozumienie genewskie z grudnia 2009 r. „z dostawcami z Ameryki Łacińskiej zakończyło długotrwały spór dotyczący bananów, który przez wiele lat psuł zewnętrzne stosunki handlowe UE”. Dalsze kwestie problematyczne zgłoszone przez Kolumbię i Peru zostały uzgodnione dopiero pod koniec 2012 r. (Komisja Europejska, 2013a: 2). Anania (2011: 3) stwierdził, że: „W wyniku nacisków międzynarodowych i reformy wspólnej polityki rolnej zarówno system handlu UE, jak i polityka krajowa dotycząca bananów uległy znacznym zmianom w ostatnich latach”.

Inauguracja działalności WTO w styczniu 1995 r. wiążącej się ze ściślejszym stosowaniem przepisów w sprawie handlu międzynarodowego, co doprowadziło do zakwestionowania unijnego systemu preferencyjnego dostępu dla bananów opisanego powyżej, skutkowało stwierdzeniem przez UE, że konieczne będzie opracowanie alternatywnych przepisów w sprawie handlu dla partnerów AKP. W związku z tym w czerwcu 2000 r. państwa AKP i EU podpisały **umowę z Kotonu**. UE chciała, w odniesieniu do większości państw AKP, by umowa z Kotonu zapewniła chwilę wytchnienia pozwalającą na dalsze opracowywanie uzgodnień dotyczących dostępu dla towarów z AKP, gdy jednocześnie negocjowała szereg umów o wolnym handlu zgodnych z przepisami WTO z geograficznymi ugrupowaniami państw AKP. Są one znane jako **umowy o partnerstwie gospodarczym** (EPA). W tym samym czasie UE zobowiązała się do zapewnienia swobodnego dostępu dla „zasadniczo wszystkich” towarów pochodzących z **krajów najslabiej rozwiniętych** (LDC) do 2005 r. (Carbone, 2007: 51). Zobowiązanie to szybko stało się znane jako inicjatywa „**wszystko oprócz broni**” (EBA).

Protokół w sprawie cukru obowiązywał do momentu odstąpienia od niego przez UE w dniu 1 października 2009 r. Poszczególne kontyngenty taryfowe, które dawały dostęp do rynku cukru UE 19 z państw AKP, zostały zniesione, a bezkontyngentowy i bezcłowy dostęp został przyznany *wszystkim* państwom AKP, które podpisały umowę o partnerstwie gospodarczym, oraz wszystkim krajom najsłabiej rozwiniętym w ramach EBA (zob. poniżej), z zastosowaniem ogólnego ograniczenia dostaw od dostawców nie pochodzących z krajów najsłabiej rozwiniętych w okresie przejściowym, który został przedłużony do września 2015 r. Ponadto cena gwarantowana, która miała zastosowanie na podstawie protokołu w sprawie cukru, została wycofana (Garcia-Duran i Casanova, 2009).

5.3. GSP i inicjatywa „wszystko oprócz broni” (EBA)

UE stosowała GSP, który nazywany jest obecnie **ogólnym systemem preferencji taryfowych (GSP)**, od początku lat 70. XX wieku, oferując niższe bariery taryfowe niż stawka KNU. Obowiązują trzy poziomy ustępstw. Podstawowy GSP oferuje obniżone taryfy w przypadku około 66 % pozycji taryfowych (Komisja Europejska, 2015b: 2). Jednak **kilka „krajów o wyższym średnim dochodzie”** (definicja Banku Światowego), **w tym Argentyna, Brazylia, Tajlandia i Urugwaj zostało usuniętych z listy beneficjentów w styczniu 2014 r.** Druga, mała grupa krajów, które ratyfikowały i wdrożyły „podstawowe konwencje międzynarodowe w sprawie praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrego rządzenia”, korzysta ze zwiększonych ustępstw w ramach systemu znanego jako **GSP+**. Na koniec 49 krajów najsłabiej rozwiniętych (LCD) ujętych na liście UNCTAD korzysta z bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku UE w odniesieniu do wszystkich produktów z wyjątkiem uzbrojenia (w tym produktów rolnych) w ramach inicjatywy UE „wszystko oprócz broni” (EBA) (Komisja Europejska, 2015b). **Wszystkie trzy systemy obejmują skomplikowane reguły pochodzenia.**

Ustępstwa w odniesieniu do produktów rolnych w ramach podstawowego GSP i GSP+ są raczej ograniczone. Można to uważać za próbę zwiększenia wartości ustępstw w odniesieniu do tych produktów oferowanych krajom najsłabiej rozwiniętym w ramach EBA, państwom AKP niebędącym krajami najsłabiej rozwiniętymi na podstawie różnych umów o partnerstwie gospodarczym oraz krajom stowarzyszonym z rejonu Morza Śródziemnego i Bałkanów.

Co dokładnie skłoniło UE do przyjęcia EBA w 2001 r., pozostaje kwestią otwartą. Można to uznać za próbę zdobycia przez UE wsparcia ze strony krajów najsłabiej rozwiniętych na potrzeby wszczęcia nowej rundy negocjacji handlowych (dauhańska agenda rozwoju) przy jednoczesnym wywieraniu nacisku na kraje rozwinięte w celu przyjęcia przez nie podobnego podejścia; działanie charytatywne ze strony UE; lub nawet makiaweliczne posunięcie Komisji Europejskiej w celu wywarcia presji na system cukrowy. Niezależnie od genezy inicjatywy EBA niniejszy dokument skupia się na jej wpływie na WPR. Jak wskazuje sama nazwa **EBA oferuje bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp dla wszystkich produktów pochodzących z krajów najsłabiej rozwiniętych z wyjątkiem uzbrojenia. W przypadku produktów rolnych największe znaczenie mają banany, ryż i cukier**, w odniesieniu do których wdrażanie inicjatywy przebiegało etapowo, przy czym pełną liberalizację dla bananów osiągnięto w 2006 r., a dla cukru i ryżu w 2009 r. (Matthews i Gallezot, 2007:158).

Jak już wspomniano w niniejszym sprawozdaniu, szereg autorów twierdziło, że takie otwarcie rynku stanowiło ważny czynnik inicjujący reformę sektora cukru w latach 2005–2006. W swojej przemowie skierowanej do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego w lipcu 2002 r. promującej reformę WPR z 2003 r. Frans Fischler (2002) bezpośrednio powiązał EBA z potrzebą zmiany uzgodnień dotyczących wsparcia dla ryżu: „Stopniowe ograniczanie taryf przywozowych dla ryżu w ramach inicjatywy »wszystko

oprócz broni« doprowadzi do dramatycznego pogorszenia warunków na unijnym rynku ryżu. W mojej opinii bezczynne czekanie i obserwowanie, jak sytuacja stale się pogarsza, oznaczałoby zrzeczenie się odpowiedzialności wobec rolników UE uprawiających ryż. Musimy w związku z tym podjąć działania teraz, aby obniżyć cenę interwencyjną ryżu do poziomów obowiązujących na rynku światowym”. Matthews i Gallezot (2007: 171) zgadzają się, że tak jak w odniesieniu do cukru „można zauważyć bezpośrednie powiązanie w przypadku ryżu między reformą, jaka miała miejsce, a obawami dotyczącymi wpływu dodatkowych przywozów w ramach EBA”.

5.4. Reforma WPR i światowe bezpieczeństwo żywnościowe

Ostatni raport Komisji Europejskiej na temat spójności polityki na rzecz rozwoju w sekcji zatytułowanej „Wspólna polityka rolna i jej wkład w bezpieczeństwo żywnościowe” stwierdza, że WPR „stanowi przykład obszaru, w którym dokonano istotnych postępów w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju poprzez reformy przeprowadzone w ostatnich dwudziestu latach. Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego dla obywateli Unii, WPR i polityka w sprawie handlu produktami rolnymi mają w sposób aktywny gwarantować korzyści dla rolników i eksporterów w krajach rozwijających się” (Komisja Europejska, 2015a: 52). Ocena skutków przeprowadzona przed reformą z 2013 r. była, jak się uważa, przeprowadzana z perspektywy spójności polityki na rzecz rozwoju: „W wyniku tego (...) **do WPR wprowadzono wiele elementów, które czynią ją bardziej kompatybilną i spójną z celami rozwoju UE**” (s. 53). **Podane zostały trzy konkretne przykłady: przejście ze wsparcia związanego z produkcją na pomoc niezwiązaną z wielkością produkcji, które zostało udokumentowane w sekcji 2 niniejszego sprawozdania; fakt, iż subsydia wywozowe nie były stosowane od lipca 2013 r.; oraz przedłużenie okresu obowiązywania kwot cukrowych do 2017 r. w odpowiedzi „częściowo na wnioski dostawców z państw AKP, którzy chcieli, by istniejący system obowiązywał jak najdłużej”** (s. 54).

Czy na te zmiany WPR naprawdę wpływ miały obawy UE związane ze spójnością polityki na rzecz rozwoju czy może uzyskany wynik jest raczej szczęśliwym rezultatem zmian WPR spowodowanych innymi czynnikami napędzającymi reformy i zmieniającymi się warunkami gospodarczymi, pozostaje kwestią otwartą, której nie można łatwo rozstrzygnąć w tym miejscu.

Ponadto *bezpieczeństwo żywnościowe* stanowi wielowymiarową koncepcję. FAO uznaje definicję „**bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność jako sytuację, w której wszyscy ludzie mają ciągłe fizyczne, ekonomiczne i społeczne możliwości zaspokojenia swoich dietetycznych potrzeb i preferencji poprzez zaopatrzenie się w odpowiednią ilość zdrowej i pełnowartościowej żywności potrzebnej do aktywnego i zdrowego życia**”¹⁷. Ogólna dostępność zaopatrzenia w żywność na poziomie światowym wyraźnie stanowi ważny element tej kwestii, a w rezultacie „wydajny i produktywny sektor rolny w UE” (s. 52) odgrywa tu istotną rolę, ale **ludzie dalej mogą odczuwać głód, jeśli nie dysponują środkami umożliwiającymi im dostęp do dostępnych dostaw**.

¹⁷ FAO pod adresem <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>, dostęp w dniu 29 kwietnia 2016 r.

6. POLITYKA SĄSIEDZTWA: REJON MORZA ŚRÓDZIEMNEGO, EUROPY WSCHODNIEJ I BAŁKANÓW

GŁÓWNE USTALENIA

- Europejska polityka sąsiedztwa łączy UE z 6 wschodnimi i 10 południowymi partnerami.
- Między 1958 r. a 1972 r. UE wynegocjowała szereg umów preferencyjnych z większością państw śródziemnomorskich. Kolejne umowy zapewniały preferencyjny dostęp do UE dla wina, oliwy z oliwek, owoców cytrusowych oraz innych owoców i warzyw, jednak ustalenia te są kontrowersyjne.
- Po aneksji Ukrainy przez Rosję oraz nałożeniu przez UE sankcji gospodarczych wobec Federacji Rosyjskiej Rosja zakazała przywozu niektórych produktów rolno-spożywczych z UE, co po części doprowadziło do obniżenia cen rynkowych. UE podjęła próbę wspierania najbardziej narażonych sektorów rolnych za pomocą szeregu pakietów ratunkowych.

UE zawsze posiadała specjalne powiązania ze swoimi najbliższymi sąsiadami. Na północy nawiązała ostatecznie stosunki handlowe z członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Nacisk położono tutaj na *wyłączenie* rolnictwa z zakresu uzgodnień handlowych. Na południu UE dążyła do nawiązania specjalnych stosunków z krajami z rejonu Morza Śródziemnego, po części w celu osadzenia tradycyjnych przepływów handlowych w unijnym formacie (na przykład między Algierią a Francją), po części w celu ograniczenia ambicji członkowskich pewnych państw śródziemnomorskich (na przykład Turcji), a po części w celu podkreślenia, że rejon Morza Śródziemnego stanowi kluczową część strefy wpływów UE.

Po upadku radzieckiego imperium i zjednoczeniu Niemiec uwagę skierowano na wschodnią granicę UE. Ponownie koncesje handlowe dotyczące produktów rolnych i spożywczych były postrzegane jako ważny czynnik we wspieraniu tych byłych krajów komunistycznych w przejściu na gospodarkę rynkową i przygotowaniu się do członkostwa w UE. Jak zauważa Smith (2005: 757), dzięki rozszerzeniu z 2004 r. „Unia Europejska zdobyła nie tylko dziesięciu nowych członków, ale także kilku nowych sąsiadów. Mniej więcej w tym samym czasie zaczęła dopracowywać »europejską politykę sąsiedztwa« w celu uporządkowania stosunków UE ze starymi i nowymi sąsiadami oraz zapewnienia, by powiększona Unia była otoczona przez »krąg przyjaciół«”.

6.1. Europejska polityka sąsiedztwa

Europejska polityka sąsiedztwa (EPS) obejmuje obecnie 16 krajów ujętych w tabeli 2, z których 12 jest uznawanych za „w pełni uczestniczących (...) partnerów”.

Z każdym partnerem wschodnim UE opracowuje układy o stowarzyszeniu, których integralną częścią będzie pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA), omówiona w sekcji 7. Jednym z układów o stowarzyszeniu, który był przedmiotem dużego zainteresowania ze względu na geopolityczne kontrowersje związane z Rosją oraz nałożenie

przez Rosję sankcji handlowych wobec UE (zob. poniżej), jest układ z Ukrainą.¹⁸ Został on podpisany w marcu 2014 r., ale nie został jeszcze ratyfikowany (niewiążące referendum w Niderlandach odrzuciło ratyfikację).¹⁹ Tytuł IV układu ustanawiający DCFTA jest tymczasowo stosowany od dnia 1 stycznia 2016 r. Według Komisji Europejskiej w wyniku DCFTA „ukraińskie rolnictwo odniesie korzyści z obniżenia ceł na produkty rolne i przetworzone produkty rolne w wysokości prawie 400 mln EUR”.²⁰

Tabela 2: 16 partnerów UE w ramach EPS

<i>Partnerstwo Wschodnie (6):</i> Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Republika Mołdawii i Ukraina.	<i>Partnerzy południowi (10):</i> Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Palestyna, Tunezja
Białoruś pozostaje poza większością struktur EPS	Algieria negocjuje obecnie plan działania EPS Libia i Syria pozostają poza większością struktur EPS

Źródło: na podstawie http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm i powiązanych stron internetowych, dostęp dnia 7 maja 2016 r.

6.2. Morze Śródziemne

Między 1958 r. a 1972 r. UE wynegocjowała szereg „dosyć przypadkowych” umów preferencyjnych z większością państw śródziemnomorskich; w 1972 r. została jednak zainicjowana **globalna polityka śródziemnomorska** (Gomez, 2002: 341). Do 1994 r. przybrała ona formę **partnerstwa eurośródziemnomorskiego** opartego na serii dwustronnych umów między każdym państwem śródziemnomorskim a UE. Standardowo umożliwiały one swobodny dostęp wyrobów gotowych do UE, ale ograniczały dostęp dla produktów rolnych. Na przestrzeni lat partnerzy śródziemnomorscy UE zabezpieczyli sobie **preferencyjny dostęp do UE dla wina, oliwy z oliwek, owoców cytrusowych oraz innych owoców i warzyw**, których ilości ograniczone były zwykle przez kontyngenty taryfowe. Jak zauważyli López, García-Álvarez-Coque i Azcárate (2013: 10) „rolnictwo stanowi wrażliwą kwestię w stosunkach między UE a państwami śródziemnomorskimi”. W związku z tym podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w lutym 2016 r. Włochy i Hiszpania rzekomo zwróciły się o zwiększoną ochronę przed przywozem pomidorów z Maroka i wyraziły obawy dotyczące wniosków o zwiększenie wielkości bezcłowych przywozów oliwy z oliwek.²¹ Bieżąca strategia UE przewiduje zastąpienie obecnej generacji uzgodnień dotyczących handlu serią umów DCFTA (Komisja Europejska, 2015c: 11), ale ponownie nie wiązałyby się one z pełną liberalizacją handlu produktami rolno-spożywczymi.

6.3. Ukraina, Federacja Rosyjska i sankcje handlowe

W listopadzie 2013 r. ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz zawetował zawarcie układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a Unią Europejską. Doprowadziło to do szeregu wydarzeń. W dniu 21 listopada protestujący w Kijowie domagali się ściślejszej integracji z Unią Europejską; w dniu 22 lutego prezydent uciekł z Kijowa; natomiast w dniu 18 marca

¹⁸ Tekst układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony znajduje się w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* L 161 z 29.5.2014.

¹⁹ EurActiv, „Niderlandzcy wyborcy odrzucają stowarzyszenie UE-Ukraina”, 7 kwietnia 2016 r.: <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/dutch-voters-reject-eu-ukraines-association/>

²⁰ Zaktualizowany plik pdf „Pakiet wsparcia dla Ukrainy” pod adresem http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package_en.pdf, dostęp w dniu 9 maja 2016 r.

²¹ „Włochy domagają się unijnej ochrony dla pomidorów”, *EurActiv*, 16 lutego 2016 r.: <http://www.euractiv.com/section/all/news/italy-demands-eu-protection-for-tomatoes/>

2014 r. Federacja Rosyjska dokonała aneksji ukraińskiego Krymu.²² Wojna na Ukrainie trwa nadal, a Ministerstwo Spraw Zagranicznych Zjednoczonego Królestwa informuje o „ciągłych starciach [na wschodniej i południowej Ukrainie] między ukraińskimi siłami zbrojnymi a wspieranymi przez Rosję uzbrojonymi separatystami pomimo zawieszenia broni”.²³

W odpowiedzi na kryzys na Ukrainie UE nałożyła szereg sankcji wobec Federacji Rosyjskiej (zob. szczegóły w załączniku do Szczepański, 2015), tak samo jak inne zachodnie gospodarki. W sierpniu 2014 r. Rosja zrewanżowała się początkowo zakazem przywozu różnych owoców i warzyw z Polski, rzekomo z powodu naruszenia przepisów fitosanitarnych i „powtarzających się naruszeń wymogów dotyczących dokumentacji” (*Agra Facts*, nr 57-14, 30 lipca 2014 r.), a następnie kilka dni później zakazem lub ograniczeniem przywozu „różnych rodzajów produktów rolniczych, surowców i produktów spożywczych” z szeregu krajów pochodzenia, które nałożyły sankcje wobec Rosji, w tym USA, Kanady i UE (*Agra Facts*, nr 59-14, 8 sierpnia 2014 r.). Zakazem objęte były owoce i warzywa, mięso, ryby, produkty mleczarskie, owoce i warzywa, ale nie żywność dla dzieci (Szczepański, 2015: 3). Rosja była drugim pod względem znaczenia rynkiem dla wywozu produktów rolno-spożywczych z UE, który przyjmował około 9 % łącznej wielkości wywozu produktów rolno-spożywczych. Rosyjskie sankcje miały zastosowanie do około połowy produktów rolno-spożywczych wywożonych z UE do Rosji (z wyjątkiem zbóż, wina, napojów spirytusowych itd.) (Szczepański, 2015: 6). Zarówno sankcje zachodnie wobec Federacji Rosyjskiej, jak i rosyjski zakaz wwozu pozostają w mocy.

Unijny sektor rolno-spożywczy konsekwentnie twierdził, że jego interesy gospodarcze były nieuczciwie zagrożone przez wydarzenia polityczne, nad którymi nie miał kontroli. **Miała jednak miejsce natychmiastowa reakcja polityczna.** Najpierw wprowadzono **pakiet ratunkowy o wartości 125 mln EUR** w celu usunięcia pewnych owoców i warzyw z rynku (*Agra Facts*, nr 61-14, 22 sierpnia 2014 r.), który szybko uległ wyczerpaniu (*Agra Facts*, nr 65-14, 10 września 2014 r.), przy czym natychmiast został ogłoszony nowy program (*Agra Facts*, nr 67-14, 17 września 2014 r.). Następnie opracowano **plany dotyczące dopłat do prywatnego przechowywania w odniesieniu do masła, odtłuszczonego mleka w proszku i pewnych rodzajów sera** (*Agra Facts*, nr 62-14, 29 sierpnia 2014 r.). Po trzecie obiecano **zwiększenie budżetu na promowanie sprzedaży produktów UE w innych miejscach przeznaczenia wywozu** (*Agra Facts*, nr 63-14, 3 września 2014 r.). Po czwarte **państwa bałtyckie i Finlandia wniosowały o dodatkową pomoc dla ich sektorów mleczarskich** (*Agra Facts*, nr 74-14, 10 października 2014 r.), którą zatwierdziło kilka tygodni później nowe kolegium komisarzy (*Agra Facts*, nr 85-14, 19 listopada 2014 r. i nr 91-14, 10 grudnia 2014 r.).

W styczniu 2015 r. aktywowano dopłaty do prywatnego przechowywania w odniesieniu do wieprzowiny (*Agra Facts*, nr 15-15, 25 lutego 2015 r.). W styczniu 2014 r. po wystąpieniu afrykańskiego pomoru świń na Łotwie Rosja zakazała przywozu wieprzowiny z UE (*Agra Facts*, nr 08-14, 31 stycznia 2014 r.) przed zastosowaniem w sierpniu środków odwetowych, a obniżone ceny rynkowe były po części związane z tym wcześniejszym działaniem.²⁴

²² https://en.wikipedia.org/wiki/Annexation_of_Crimea_by_the_Russian_Federation, dostęp w dniu 9 maja 2016 r.

²³ <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/ukraine>, dostęp w dniu 9 maja 2016 r.

²⁴ UE narzekała, że Federacja Rosyjska naruszyła szereg przepisów WTO, w szczególności Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (w sprawie DS475). Oczekiwany jest raport zespołu orzekającego: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm, dostęp w dniu 12 maja 2016 r. Ujawniony raport tymczasowy sugeruje jednak, że UE wygra sprawę (*Agra Facts*, nr 11-16, 12 lutego 2016 r.).

Od momentu nałożenia rosyjskiego zakazu wwozu do lipca 2015 r. na te różne środki wydano 220 mln EUR: 150 mln EUR na owoce i warzywa, 13 mln EUR na dopłaty do prywatnego przechowywania w odniesieniu do produktów mleczarskich, 40 mln EUR dla producentów mleka w państwach bałtyckich i Finlandii oraz 17 mln EUR na wieprzowinę (*Agra Facts*, nr 53-15, 13 lipca 2015 r.). Pomimo tego w sierpniu 2015 r. Komisja Europejska stwierdziła, że sektor rolno-spożywczy UE okazał się być „niewiarygodnie odporny”. Komisja utrzymywała, że w większości regionów „większość narażonych sektorów była w stanie znaleźć rynki alternatywne w UE lub poza jej terytorium” i stwierdziła, że „wartość ogólnego przywozu zwiększyła się o 5 % od sierpnia 2014 r. do maja 2015 r.”²⁵. Gdy rozpoczął się drugi rok obowiązywania rosyjskiego embarga, ceny rynkowe w UE, w szczególności produktów mleczarskich i wieprzowiny, nadal pozostawały jednak niskie, co skutkowało **pakiem wsparcia dla rolnictwa o wartości 500 mln EUR we wrześniu 2015 r.** (*Agra Facts*, nr 67-15, 15 września 2015 r.).

W czerwcu 2016 r. Rosja rozszerzyła zakres swojego zakazu wwozu i objęła nim wybrane produkty spożywcze UE do końca 2017 r.; ponadto opublikowany został projekt budżetu UE na 2017 r., który przewidywał 100 mln EUR na przedłużenie okresu obowiązywania wyjątkowych środków wsparcia dla owoców i warzyw w celu przeciwdziałania skutkom rosyjskiego embarga (*Agra Facts*, nr 49-16, 1 lipca 2016 r.).

²⁵ „Rosyjski zakaz dotyczący produktów rolnych UE – po 12 miesiącach” pod adresem: http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/218_en.htm, dostęp w dniu 11 maja 2016 r.

7. NOWA GENERACJA UMÓW O WOLNYM HANDLU: „POGŁĘBIONE I KOMPLEKSOWE”

GŁÓWNE USTALENIA

- UE posiada ponad 50 obowiązujących lub aktualnie negocjowanych regionalnych umów handlowych.
- Nowa generacja negocjowanych umów DCFTA (z USA, Mercosurem itd.) otworzyłaby rynki rolne zarówno w UE, jak i na terytorium partnerów DCFTA.
- Na całym świecie obserwowana jest lawina inicjatyw, jako że kraje starają się wynegocjować nowe umowy o wolnym handlu, mając nadzieję, że dadzą one ich eksporterom przewagę konkurencyjną.
- Sukces negocjacyjny jednego kraju może stanowić precedens rodzący oczekiwania innego kraju (dążącego do zapewnienia sobie lepszej umowy). Łączny skutek na przykład szeregu kontyngentów taryfowych może spowodować obniżenie cen rynkowych.

Według WTO na dzień 1 lutego 2016 r. obowiązywało 267 umów RTA (tj. zarówno unii celnych, jak i umów o wolnym handlu) obejmujących towary, usługi i przystąpienia do wcześniej istniejących RTA (na przykład przystąpienie Chorwacji do UE).²⁶ Większość członków WTO jest stroną co najmniej jednej umowy RTA, a niektóre (np. UE) są stronami wielu umów. Uważa się, że niemożność zakończenia przez członków WTO rundy *dauhańskiej wielostronnej* negocjacji handlowych doprowadziła do ponownych wysiłków w celu zapewnienia liberalizacji handlu poprzez negocjacje *dwustronne* oraz w celu zajęcia się dwustronnymi środkami regulacyjnymi wykraczającymi poza środki już zarządzane w ramach systemu WTO. Wiele nowych umów RTA jest negocjowanych na całym świecie, a kilka z nich zostało nazwanych „ponadregionalnymi umowami handlowymi”, jako że obejmują one szereg krajów we wspólnych ramach. Na przykład **partnerstwo transpacyficzne** (TPP) obejmuje 12 krajów leżących nad Oceanem Spokojnym odpowiedzialnych łącznie za 10,4 procent światowego handlu produktami rolnymi (Jurenas, 2015: 3).

Jak stwierdzono we wcześniejszych sekcjach niniejszej analizy, w przyszłości system preferencji handlowych UE skupiał się na zawieraniu umów o wolnym handlu zgodnych z przepisami WTO z państwami EFTA oraz krajami sąsiadującymi na wchód od UE i w rejonie Morza Śródziemnego, a także umów o partnerstwie gospodarczym z państwami AKP niebędącymi krajami najstabilniej rozwiniętymi. W ostatnim dziesięcioleciu jednak szereg innych uzgodnień zostało wdrożonych (np. z **Koreą Południową** od 2011 r.) lub jest w końcowej fazie przygotowań do ratyfikacji (np. z Kanadą i USA) oraz prowadzone są inne inicjatywy (np. z Australią i Nową Zelandią), a także długo nieaktywne negocjacje z **Mercosurem**. UE posiada obecnie ponad 50 obowiązujących lub aktualnie negocjowanych regionalnych umów handlowych, podsumowanych na rys. 3.

Nowa generacja umów o wolnym handlu, które zamierza zawrzeć UE, charakteryzowana jest jako **pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu** (DCFTA). Komisja

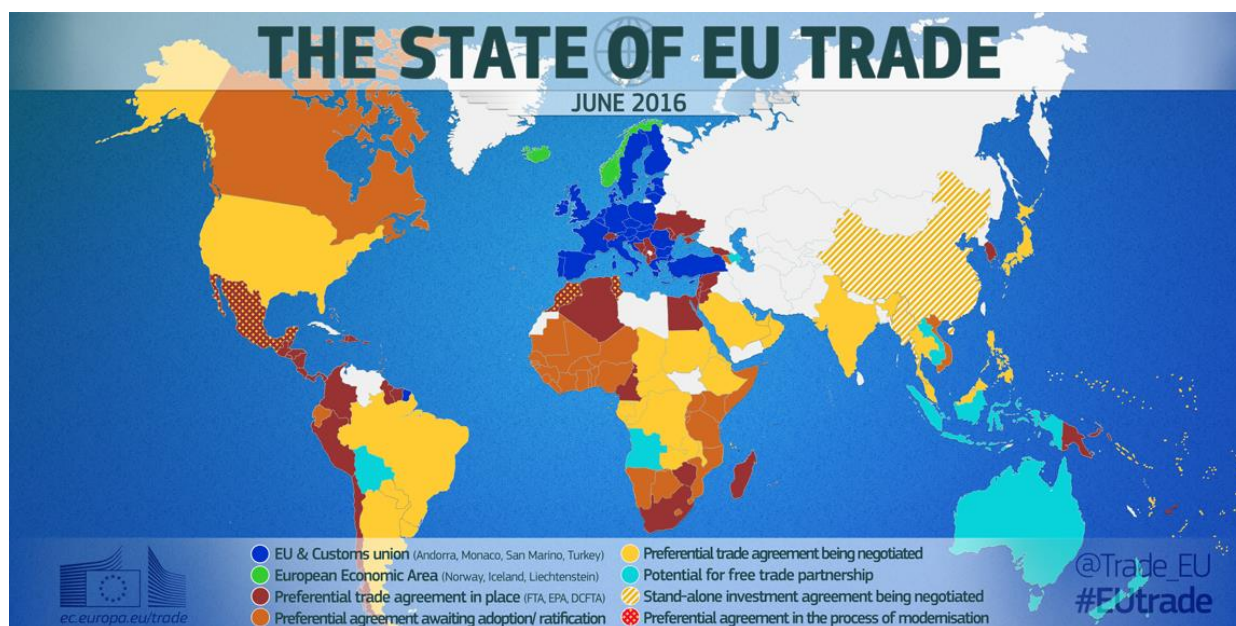
²⁶ Strona internetowa WTO: Regionalne umowy handlowe https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm, ostatni dostęp w dniu 21 maja 2016 r.

Europejska wyjaśnia, że: „oprócz usuwania taryf” umowy DCFTA „otworzyłyby także rynki dla usług, inwestycji i zamówień publicznych oraz obejmowały kwestie regulacyjne”.²⁷ W odniesieniu do handlu produktami zwierzęcymi oraz owocami i warzywami te „kwestie regulacyjne” mogłyby mieć szczególne znaczenie. Ponadto w niedawnych wytycznych politycznych Komisja Europejska (2015e: 5) stwierdziła, że jej nowe podejście do polityki handlowej:

zabezpieczy europejski model społeczny i regulacyjny na miejscu. Komisja wyraża jasne zobowiązanie, że żadna umowa handlowa nie obniży nigdy poziomu ochrony regulacyjnej; że zmiana poziomu ochrony może dotyczyć tylko jego podniesienia; oraz że prawo [do] regulowania będzie zawsze chronione. (...) Nowe podejście obejmuje także wykorzystywanie umów handlowych (...) jako dźwigni do promowania (...) wartości takich jak zrównoważony rozwój [,] prawa człowieka, uczciwy i etyczny handel oraz (...) do zwiększania odpowiedzialności w ramach łańcuchów dostaw.

Większość tych umów o wolnym handlu nowej generacji obejmuje w pewnym stopniu handel produktami rolnymi, ale, tak jak w przypadku dawnych umów o wolnym handlu, nadal obowiązywać będą istotne wyjątki dotyczące zakresu produktów.

Rys. 3: Umowy preferencyjne UE



Źródło: Komisja Europejska

W 2014 r. około 70 % unijnych przywozów towarów rolno-spożywczych według ich wartości było przedmiotem handlu na podstawie systemu KNU, około 5 % w ramach GSP (w tym inicjatywy „wszystko oprócz broni”) i około 23 % w ramach istniejących umów o wolnym handlu, jak wyszczególniono w tabeli 3. Można zauważyć na podstawie tabeli, że około 43 % przywozów towarów rolno-spożywczych objętych było zerową stawką KNU. Nie jest to szczególnie zaskakujące. Towary te obejmowały tropikalne napoje (takie jak herbata, kawa i kakao), nasiona soi (jak omówiono wcześniej w sprawozdaniu) i pewnych zbóż objętych zawieszeniem taryf, niezależnie od pochodzenia dostaw. Napięcia dotyczące nowej generacji umów DCFTA objętych negocjacjami koncentrują się na 20 % towarów rolno-spożywczych w 2014 r., które były objęte pełną stawką KNU, w szczególności jeśli taryfy te były nazbyt wysokie (takich jak wołowina, produkty mleczarskie i cukier).

²⁷ Komisja Europejska, strona internetowa DG ds. Handlu: umowy <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>, ostatni dostęp w dniu 21 maja 2016 r.

Tabela 3 Przywozy towarów rolno-spożywczych według systemu handlu, 2014 r.

<i>System</i>	<i>Traktowanie</i>	<i>% handlu</i>
System KNU	Pełne cło	20
	Kontyngent taryfowy, obniżone cło	4
	Kontyngent taryfowy, bezcłowy	2
	Bezcłowy	43
GSP	Obniżone cło	2
	Bezcłowy	3
Umowy o wolnym handlu	Kontyngenty taryfowe	1
	Obniżone cło	3
	Bezcłowy	19

Z wyłączeniem procedury uszlachetniania czynnego
Źródło: na podstawie Komisji Europejskiej (2015g)

7.1. Przykłady nowych umów DCFTA

Umowa o wolnym handlu z Koreą Południową, która weszła w życie w lipcu 2011 r., była opisywana jako „pierwsza z nowej generacji umów o wolnym handlu, która posunęła się dalej niż dotychczas w likwidacji barier handlowych” (Komisja Europejska, 2013b: 5). Chociaż zarówno UE, jak i Korea Południowa posiadają bardzo chronione sektory rolne, istniało małe prawdopodobieństwo, że Korea Południowa będzie wywozić znaczne ilości produktów rolno-spożywczych do UE po liberalizacji taryf, podczas gdy istniała szansa zwiększenia wywozu towarów przez UE do Korei Południowej. **Ryż – bardzo wrażliwy sektor dla Korei Południowej – jest wyłączony z zakresu umowy o wolnym handlu, a wywóz przez UE jabłek odmiany Fuji, produktów mleczarskich i wieprzowiny objęty jest mieszanką kontyngentów taryfowych i długich okresów przejściowych** (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 127 z 14.5.2011).

Negocjacje w sprawie **kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej UE–Kanada (CETA)** zostały ukończone w sierpniu 2014 r., ale umowa musi jeszcze zostać ratyfikowana przez obie strony. UE ma nadzieję, że uda się zakończyć ten proces w 2016 r., a umowa wejdzie w życie w 2017 r. Gdy umowa ta wejdzie w życie, Kanada natychmiast zapewni bezcłowy dostęp dla produktów UE w przypadku 90,9 % swoich rolnych pozycji taryfowych, których poziom zwiększy się do 91,7 % po 7 latach (Komisja Europejska, 2014: 3-4). Ze swojej strony UE natychmiast zapewni bezcłowy dostęp dla 92,2 % swoich rolnych pozycji taryfowych, których poziom zwiększy się do 93,8 % po 7 latach. **Liberalizacja handlu drobiem i jajami nie będzie zapewniona przez żadną ze stron, a bezcłowy przywóz wieprzowiny i wołowiny do UE będzie ograniczony kontyngentami taryfowymi, tak jak przywóz sera do Kanady.**

Negocjacje w sprawie ustanowienia **transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP)** między UE a USA rozpoczęły się w lipcu 2013 r. Początkowo liczone, że negocjacje zostaną zakończone w ciągu dwóch lat, jednak trwają one nadal. Od samego początku opozycja była silna. Szczególne obawy rodził brak przejrzystości (skargi ze strony społeczeństwa obywatelskiego dotyczące trudności w uzyskaniu wiedzy na temat przedmiotu negocjacji); zaproponowany mechanizm rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (ISDS); oraz strach, że zbieżność przepisów doprowadziłaby do obniżenia standardów UE dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego i dobrostanu zwierząt.

Chociaż Komisja Europejska stwierdziła, że zobowiązuje się do zapewnienia przejrzystości, informacje nadal są niewystarczające pomimo ujawnienia przez GreenPeace negocjowanych dokumentów²⁸ oraz faktu, że posłowie do PE mogą jedynie „czytać »teksty skonsolidowane« w zabezpieczonej czytelni w Parlamencie Europejskim, robić odręczne notatki i wykorzystywać informacje jako podstawę swoich działań politycznych”.²⁹ Jeśli zostanie osiągnięte porozumienie końcowe, **dostęp do rynku dla produktów wrażliwych będzie bez wątpienia ograniczony przez kontyngenty taryfowe**, tak jak w nieratyfikowanej umowie CETA z Kanadą.

Według Joslinga (2015: 490-1) bariery taryfowe i kontyngenty taryfowe nie stanowią poważnego problemu, ale sugeruje on, że negocjatorzy zwlekali zbyt długo z zapewnieniem zadowalającej zbieżności przepisów w tej rundzie negocjacji:

TTIP będzie oczywiście obejmować element związany z dostępem do rynku, który musi dotyczyć produktów rolnych. Poszczególne sektory rolnictwa USA chciałyby uzyskać lepszy dostęp do rynków UE, na przykład producenci wołowiny, a pewne sektory UE, na przykład producenci produktów mleczarskich, liczyłyby na zwiększenie sprzedaży na rynkach USA. Są to jednak pod wieloma względami drugorzędne sprawy w kontekście dwustronnym. Główny obszar zainteresowania będą stanowić napięcia regulacyjne, które rozdrażniły sektory rolne i spożywcze w USA i UE. (...) Prawdopodobnym wynikiem TTIP będzie rozpoczęcie procesu uzgadniania i kontroli konfliktów w obszarach rozbieżnych i kolidujących przepisów. Głównymi przeszkodami będą prawdopodobnie stymulatory wzrostu dotyczące zwierząt gospodarskich, zatwierdzenie biotechnologicznych odmian zbóż, większe ograniczenia w obszarze stosowania nazw miejsc w odniesieniu do żywności oraz normy higieniczne zakładów przetwórstwa drobiu.

Oprócz realizacji swoich inicjatyw w Amerykach w 2015 r. UE prowadziła negocjacje z Japonią, zakończyła negocjacje z Wietnamem oraz rozpoczęła proces negocjacji z Australią i Nową Zelandią. W momencie sporządzania niniejszego sprawozdania największe obawy wśród europejskich rolników rodziły jednak negocjacje dotyczące umów o wolnym handlu z Mercosurem.

7.2. Mercosur

Mercosur (od hiszpańskiego: Mercado Común del Sur, Wspólny Rynek Południa) stanowi unię celną. Została ona założona przez Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj na mocy traktatu z Asunción w 1991 r., a Wenezuela stała się jej członkiem w lipcu 2012 r. Kilka z tych krajów to niskokosztowi producenci rolni żywo zainteresowani zwiększeniem wolumenu swojego wywozu; Brazylia stanowi wiodący podmiot w WTO zarówno w rundzie dauhańskiej negocjacji handlowych popierający liberalizację handlu produktami rolnymi (jako jeden z liderów grupy G-20), jak i w obszarze wnoszenia spraw w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów z UE (w sprawie cukru) i USA (w sprawie bawełny kosmatej). Sama Brazylia odpowiada za 13 % przywozu towarów rolno-spożywczych do UE według ich wartości, w tym 57 % przywozu mięsa drobiowego (świeżego, schłodzonego i mrożonego), i jedynie za 1 % unijnego wywozu produktów rolno-spożywczych (Komisja Europejska, 2015f: 16-7). Brazylia chciałaby zyskać większy dostęp do rynków UE dla różnorodnych produktów, w tym cukru, biopaliwa, wołowiny i drobiu.

²⁸ <https://ttip-leaks.org>, dostęp dnia 21 maja 2016 r.

²⁹ „Wszyscy posłowie do PE mają dostęp do wszystkich poufnych dokumentów dotyczących TTIP” z dnia 2 grudnia 2015 r. pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BIM-PRESS%2B20151202IPRO5759%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>.

Negocjacje między UE a Mercosurem dotyczące układu o stowarzyszeniu, które rozpoczęły się w 2000 r., zostały w rezultacie zawieszane na wiele lat. Po wyborach w Argentynie w dniu 22 listopada 2015 r. władzę przejął nowy centroprawicowy prezydent Mauricio Macri, który zaczął zmieniać kierunek polityki prowadzonej przez swoją poprzedniczkę Cristinę Fernandez. Zobowiązał się zatem do natychmiastowego zniesienia podatków wywozowych od pszenicy i kukurydzy oraz stopniowego zniesienia podatku wywozowego od soi. Podczas swojej pierwszej konferencji prasowej miał powiedzieć: „Musimy przywrócić dynamikę Mercosuru” oraz „dokonać postępów w rozmowach z Europą” (*Agra Facts*, nr 87-15, 25 listopada 2015 r.). Rozmowy z Mercosurem zostały zatem znowu podjęte.

W 2004 r. złożono różne oferty, ale – w związku z realizacją nowej inicjatywy – w dniu 11 maja 2016 r. obie strony zgłosiły skorygowane oferty.³⁰ Po silnych protestach ze strony lobby rolniczego z UE uznaje się, że Komisja Europejska zdecydowała na tym etapie o nieotwieraniu wrażliwych rynków dla wołowiny i etanolu. Kwestią niepewną jest, czy utrzyma to stanowisko wraz z postępem rozmów. *Agra Facts* (nr 35-16, 13 maja 2016 r.) spekulowały na przykład, że „UE może być zmuszona do zwrócenia sektorów mleka i wołowiny przeciwko sobie i rezygnacji w przypadku sektora wołowiny pod względem wartości z tego, co pragnie uzyskać [w odniesieniu do dostępu do rynku w Mercosurze] w przypadku produktów mleczarskich”. Brazylia chciałaby najwyraźniej uzyskać kontyngent taryfowy w wysokości 150 000 ton dla wołowiny (*Agra Facts*, nr 37-16, 20 maja 2016 r.).

7.3. Chiny

Chiny zostały członkiem WTO w 2001 r. Jest to duża, dynamiczna i rozwijająca się gospodarka wywierająca silny wpływ na światowe ceny towarów. UE nie zamierza obecnie negocjować umowy o wolnym handlu z Chinami – Komisja Europejska (2015e: 31) sugeruje, że chińska gospodarka musiałaby najpierw być przedmiotem „szeregu krajowych reform ekonomicznych (...), gdyż celem umowy o wolnym handlu musiałoby być ustanowienie równych warunków działania” – koncentrując się zamiast tego na umowie inwestycyjnej. Chiny nie podpisały także partnerstwa transpacyficznego.

Wynegocjowały one jednak szereg umów o wolnym handlu na całym świecie, w Europie (Islandia i Szwajcaria, umowa z Norwegią w trakcie negocjacji), Ameryce Łacińskiej (Chile) oraz w rejonie Azji-Pacyfiku. Zakres, w jakim rządy walczą o lepszą pozycję podczas negocjowania umów o wolnym handlu odzwierciedla komentarz australijskiego rządu (2015), który stwierdza, że „do tego momentu brak dwustronnej umowy o wolnym handlu z Chinami oznaczał, że australijscy producenci i eksporterzy musieli liczyć się ze znacznymi taryfami na produkty rolne i niekorzystnymi warunkami konkurencji względem krajów, które posiadały umowę o wolnym handlu z Chinami – w tym Nowej Zelandii, Chile i ASEAN. Umowa o wolnym handlu między Chinami a Australią (...) rozwiązuje ten problem i jednocześnie daje Australii istotną przewagę nad większymi graczami, takimi jak USA, UE i Kanada”.

Komisarz Phil Hogan przeprowadził szereg misji handlowych w Chinach i innych miejscach przeznaczenia wywozu, promując produkty rolno-spożywcze z UE i dążąc do zniesienia restrykcyjnych barier regulacyjnych, w szczególności dla mięsa i produktów mleczarskich (zob. *Agra Facts*, nr 27-16, 11 kwietnia 2016 r.).

³⁰ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1497>, dostęp dnia 21 maja 2016 r.

7.4. Zagrożenia i możliwości

Można zatem zauważyć, że negocjowanie umów o wolnym handlu stanowi działanie dynamiczne, w ramach którego kraje walczą o lepszą pozycję konkurencyjną dla swojego przemysłu krajowego. **Jedna umowa o wolnym handlu może wiązać się zarówno z możliwościami, jak i zagrożeniami dla rolników UE** po ograniczeniu barier handlowych. Oferuje ona większe możliwości w zakresie wywozu bardzo chronionym rynkom takim jak Korea Południowa i Japonia, z niewielkim zagrożeniem ze strony konkurencyjnych przywozów. **W przypadku producentów niskokosztowych (np. Australia, Mercosur) przeważa jednak zagrożenie wywoływane niskokosztowym przywozem do UE, chociaż oczywiście korzyści z niego odnoszą konsumenci.** Na zasadzie równowagi rynki eksportowe mogą zostać otwarte na wysokiej jakości produkty: produkty mleczarskie dla Mercosuru, oznaczenia geograficzne itd.

Jeśli UE i partnerzy w ramach umów o wolnym handlu zaangażowani są w wiele takich umów, sytuacja staje się bardziej skomplikowana. Pod względem dostępu UE do rynków zamorskich preferencje taryfowe będą podkopywane, jeśli więcej krajów będzie negocjować umowy o wolnym handlu z partnerami UE w ramach takich umów i te inne kraje mogą wynegocjować lepsze warunki. **W odniesieniu do dostępu do rynku UE sukces negocjacyjny jednego kraju może stanowić precedens rodzący oczekiwania innego kraju** (dążącego do zapewnienia sobie lepszej umowy). Ponadto **łączny skutek** (na przykład szeregu kontyngentów taryfowych dla wołowiny wysokiej jakości) **może z większym prawdopodobieństwem spowodować obniżenie cen rynkowych UE.**

W lutym 2016 r. komisarz do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ogłosił, że Komisja podejmie się opracowania studium w celu „analizy łącznych skutków gospodarczych bieżących i przyszłych negocjacji dotyczących sektora rolnego UE”, które zostanie ukończone jesienią 2016 r.³¹

7.5. Uwagi końcowe

Obserwowana jest silna opozycja względem obecnej generacji negocjowanych umów DCFTA (CETA, TTIP, Mercosur) zarówno ze strony społeczeństwa obywatelskiego, jak i grup rolniczych, wspieranych przez szereg państw członkowskich i posłów do PE, w związku z czym trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski dotyczące prawdopodobnego wyniku lub skali czasowej debaty. Niektóre umowy oferują lepszy dostęp do rynków zamorskich dla produktów rolniczych z UE – chociaż konkurenci mogą uzyskać dostęp wcześniej niż UE, co miało miejsce na przykład w przypadku Chin – ale **łącznie sugerują one większą konkurencję w UE w odniesieniu do produktów objętych WPR nadal chronionych wysokimi taryfami: w szczególności wołowiny, cukru, etanolu i produktów mleczarskich.**

³¹ „Studium ekonomiczne w sprawie łącznych skutków umów handlowych dotyczących sektora rolnego UE”, pod adresem http://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/impact-assessment/index_en.htm, dostęp w dniu 31 maja 2016 r.

8. GAZY CIEPLARNIANE I GLOBALNE OCIEPLENIE

GLÓWNE USTALENIA

- Chociaż lobby rolnicze chętnie promowało stosowanie biopaliw, dostępnych było stosunkowo niewiele środków WPR do *bezpośredniego* promowania produkcji biomasy na potrzeby paliwa i żadne z nich już nie obowiązują.
- Zazielenianie było realizowane w ramach WPR od lat 80. XX wieku, ale ponowna kalibracja WPR w 2013 r., obejmująca składnik ekologiczny na poziomie 30 %, wprowadziła nowy wymiar tej koncepcji.
- Podczas konferencji klimatycznej w Paryżu UE zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r.; jednak *globalne* zobowiązania złożone w Paryżu pozwolą na osiągnięcie około 30 % wymaganej redukcji, jeśli globalne ocieplenie ma zostać ustabilizowane na poziomie +2°C.
- Wkład rolnictwa w redukcję emisji gazów cieplarnianych i sekwestrację dwutlenku węgla oraz rola, którą może odgrywać WPR, mogą mieć duże znaczenie w debacie na temat roli polityki rolnej po 2020 r.; jest jednak mało prawdopodobne, by UE ujęła rolnictwo w systemie handlu emisjami, wprowadziła środki w celu ograniczenia konsumpcji mięsa lub rozróżniła produkty na podstawie odległości, jaką żywność musi pokonać od producenta do konsumenta, chociaż wszystkie te pomysły są obecne w domenie publicznej.

Oberthür i Kelly (2008: 47) stwierdzili, że „od początku lat 90. XX wieku UE przyjęła wyraźną rolę przywódcy w obszarze zmiany klimatu. Konsekwentnie stanowiła ona siłę wśród głównych podmiotów międzynarodowych naciskającą na przyjęcie najbardziej dalekosiężnych środków w celu łagodzenia zmiany klimatu. W 2007 r. UE potwierdziła to przywództwo, jednostronnie zobowiązując się do ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych o 20 procent do 2020 r.”.

W październiku 2014 r. w okresie przygotowań do **konferencji klimatycznej w Paryżu** w grudniu 2015 r. Rada Europejska (2014) ponownie przejęła inicjatywę, między innymi zobowiązując UE do osiągnięcia swoich celów na 2020 r., a następnie zapewnienia „**40 % (w stosunku do roku 1990) redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.**” (pkt 2) oraz ustanawiając „cel przynajmniej 27 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w UE do 2030 r.” (pkt 3).³² Jednocześnie stwierdzono, że „**należy dostrzec różnorodne cele sektora rolnego i sektora użytkowania gruntów (z ich mniejszym potencjałem łagodzenia skutków emisji)** oraz konieczność zapewnienia spójności między unijnymi celami w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i w kontekście zmiany klimatu” (pkt 2.14). Dalej stwierdzono, że: „Rada Europejska zwraca się do Komisji, aby przeanalizowała najlepsze sposoby zachęcania do zrównoważonej intensyfikacji produkcji żywności przy jednoczesnej optymalizacji udziału tego sektora w łagodzeniu skutków emisji i w sekwestracji gazów cieplarnianych, w tym przez zalesianie”.

³² Wcześniej w lutym 2014 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję nieustawodawczą w sprawie zielonej księgi Komisji Europejskiej „Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030”: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0094+0+DOC+XML+V0//PL>

Przeszłe, teraźniejsze i przyszłe konsekwencje dla WPR zostaną omówione w ramach trzech nagłówków: biopaliwa i WPR; zazielenianie w ramach reformy WPR z 2013 r.; oraz wdrażanie porozumienia paryskiego.

8.1. Biopaliwa i WPR

Polityka UE dotycząca **biopaliw** zmieniała się od lat 90. XX wieku (Swinbank, 2009: 4). Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem – **dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii** oraz **dyrektywą odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych** z 2009 r. ze zmianami – do 2020 r. każde państwo członkowskie musi zapewnić, by co najmniej 10 % energii wykorzystywanej w transporcie pochodziło ze źródeł odnawialnych. Biopaliwa nadal stanowią główne takie źródło, ale zakres, w jakim biopaliwa pierwszej generacji (tj. produkowane z wykorzystaniem upraw roślin spożywczych) mogą osiągnąć ten cel, jest obecnie ograniczony do 7 % (podczas gdy pozostałe 3 % pochodzi z innych źródeł odnawialnych, w tym biopaliw drugiej generacji).³³ Ponadto zastosowanie mają minimalne ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i inne kryteria zrównoważenia środowiskowego.

Co zrozumiałe, **lobby rolnicze chętnie promowało stosowanie biopaliw**. W związku z tym Switzer (2015: 211), przyznając, że istniało szereg sił napędowych dla rozwoju polityki UE w obszarze biopaliw, twierdzi, że „istnieje także powiązanie między promowaniem biopaliw (...) a wsparciem producentów rolnych”; a także, że „WPR odegrała ważną rolę w rozwoju polityki UE dotyczącej biopaliw”.

Jednak **istniało stosunkowo niewiele przepisów WPR, które bezpośrednio stanowiły zachętę dla producentów biomasy do celów energetycznych i żadne z nich obecnie już nie obowiązują**. W ramach reform MacSharry'ego grunty odłogowane mogły być wykorzystywane na potrzeby tak zwanych „upraw niespożywczych” (w tym upraw na potrzeby bioenergii), ale odłogowanie zniesiono w ramach oceny funkcjonowania reformy WPR przeprowadzonej w 2008 r. Reformy Fischlera z 2003 r. w powiązaniu z wprowadzeniem systemu płatności jednolitych i późniejszym oddzieleniem wsparcia od produkcji zniosły zachętę polityczną do prowadzenia uprawy konkretnych roślin. Wprawdzie **przez krótki okres dla upraw energetycznych dostępne były płatności związane z produkcją** (w wysokości 45 EUR na hektar przed zastosowaniem współczynników zmniejszenia, gdy ogół wniosków przekraczał obszar bazowy), jednak one także zostały zniesione w wyniku oceny funkcjonowania reformy WPR (Swinbank, 2009: 20-1).

Państwa członkowskie wykorzystywały różnorodne mechanizmy wsparcia w celu promowania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w paliwach transportowych – subsydia, pozwolenia na mieszanie itd. Muszą być one stosowane zgodnie z przepisami WTO, w tym zasadniczym przepisem w sprawie traktowania narodowego.³⁴ **Wsparcie dla biopaliw pociąga za sobą ograniczanie przywozów, podnoszenie cen na rynku światowym oraz, poprzez wypieranie istniejących upraw i zwiększanie globalnej powierzchni gruntów pod uprawą, prowadzi do pośredniej zmiany użytkowania gruntów**. W związku z tym rolnicy w UE nie stanowią głównych beneficjentów polityki UE w sprawie biopaliw, a w rezultacie **określenie wsparcia UE jako zastępczego względem WPR ma prawdopodobnie charakter**

³³ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 239 z 15.9.2015.

³⁴ Na forum WTO Argentyna dwukrotnie zadawała pytanie, czy państwa członkowskie prawidłowo stosują przepis w sprawie traktowania narodowego w ramach wspierania wprowadzania na rynek biopaliw: w sierpniu 2012 r. (DS443) i maju 2013 r. (DS459). Zob. Swinbank i Daugbjerg (2013: 816).

tendancyjny. Jak zauważyli Bureau i Mahé (2008: 66), polityka w sprawie biopaliw jest „szczególnie nieskutecznym” sposobem „przekazywania dochodów rolnikom”.

Niektórzy komentatorzy nadal uważają jednak, że źle zaprojektowana polityka w sprawie biopaliw została przejęta przez lobby rolnicze w celu dostosowania jej do własnych interesów, podczas gdy inni sugerują, że pełna dobrych intencji, ale niedoskonała odpowiedź na wyzwanie związane z emisjami gazów cieplarnianych miała, w ramach efektu ubocznego, pewien korzystny wpływ na gospodarstwa rolne w UE. Dwa obszary polityki pozostają ze sobą powiązane. Jak stwierdziła ostatnio niderlandzka prezydencja Rady:

Rolnictwo jest i musi być postrzegane jako część rozwiązania: rolnictwo może zapewnić wkład w składowanie dwutlenku węgla w glebie i lasach. Poza tym rolnictwo może pomóc innym sektorom w ograniczaniu ich emisji dzięki produkcji biomasy na potrzeby rozwoju sektora biogospodarki, który zastąpiłby materiały kopalne (Rada Unii Europejskiej, 2016: 3).

8.2. Zazielenianie w ramach reformy z 2013 r.

Zazielenianie było realizowane w ramach WPR od lat 80. XX wieku. Daugbjerg i Swinbank (2016: 277) badają, w jaki sposób „kwestie związane z handlem międzynarodowym i zazielenianiem były stopniowo dodawane do polityki (...) i były spójne z pierwotnym celem wspierania dochodów gospodarstw, lecz obecnie w sposób powodujący o wiele mniejsze zakłócenia w handlu”. Wsparcie w ramach filaru 2 (rozwój obszarów wiejskich) było dostępne dla projektów środowiskowych, a od 2003 r. zasada wzajemnej zgodności pomogła zapewnić, by płatności bezpośrednie dla rolników były powiązane z przepisami środowiskowymi. **Ponowna kalibracja WPR w 2013 r., wdrażająca składnik ekologiczny na poziomie 30 % budżetu na potrzeby płatności bezpośrednich, wprowadziła nowy wymiar tej koncepcji.** „Aby otrzymać płatność z tytułu zazieleniania, gospodarstwo musi spełnić trzy wymogi pod względem praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska; są one związane z a) dywersyfikacją upraw, b) utrzymaniem istniejących trwałych użytków zielonych oraz c) przeznaczaniem części gruntów na tak zwane »obszary proekologiczne«” (Anania i Pupo D’Andrea, 2015: 57).

W załączniku 2B do oceny skutków Komisji rozpoczęto od „podsumowania dostępnych informacji na temat możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych lub poprawy sekwestracji dwutlenku węgla w ramach działalności rolnej oraz opłacalności środków obecnie omawianych lub już dostępnych w WPR” (Komisja Europejska, 2011: 1). Hart (2015: 251) stwierdza jednak, że wnioski dotyczące zazieleniania „nie zawierały danych szczegółowych na temat możliwego działania tych środków w praktyce, a ocena skutków dołączona do wniosków (...) także zawierała niewystarczające informacje na temat ich prawdopodobnego wpływu na środowisko”. **Inni autorzy sugerowali, że obserwowany był raczej pseudoekologiczny marketing, a nie zazielenianie polityki** (np. Erjavec, Lovec i Erjavec: 2015).

Komisja Europejska (2015d: 20) przedstawi w 2018 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie śródkresową ocenę WPR po 2013 r., która skupi się „na wdrażaniu polityki i pierwszych wynikach”. Będzie to stanowić pierwszą możliwość oceny, czy zazielenianie przyczyniło się w oszczędny sposób do przyjęcia „praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska”. Niezależnie od wyniku tego przeglądu, **wkład rolnictwa w redukcję emisji gazów cieplarnianych i sekwestrację dwutlenku węgla oraz rola, którą może odgrywać WPR, mogą mieć duże znaczenie w debacie na temat roli polityki rolnej po 2020 r.** Pierwszy roczny przegląd zazieleniania przeprowadzony przez Komisję Europejską (2016: 19) obejmował dane szczegółowe na temat wdrażania polityki

przez państwa członkowskie, ale w niewielkim zakresie ocenę jej skutków. Na przykład w odniesieniu do sekwestracji dwutlenku węgla sprawozdanie po prostu zapewnia, że utrzymywanie trwałych użytków zielonych „przyczynia się do sekwestracji dwutlenku węgla”.

8.3. Wdrażanie porozumienia paryskiego

W ramach porozumienia paryskiego – „przełomowego i cywilizacyjnego kamienia milowego w historii społeczności międzynarodowej” według Messnera (2016: 4) – UE zobowiązała się do wdrożenia decyzji Rady Europejskiej z października 2014 r. opisaną powyżej: ograniczenia wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.; (Baker i McKenzie, 2016: 5). Więcej będzie jednak wymagane od społeczności globalnej. **Łącznie dobrowolne zobowiązania dokonane w Paryżu „doprowadziłyby do osiągnięcia około 30-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych wymaganej w celu ustabilizowania globalnego ocieplenia na poziomie około 2°C (...). 70 % celu w zakresie łagodzenia zmiany klimatu musi być przedmiotem dalszych działań”** (Messner, 2016: 5).

Aby wywiązać się ze swoich zobowiązań paryskich, UE planuje wdrożenie różnych mechanizmów politycznych, w tym przeprowadzenie rewizji systemu handlu emisjami (ETS) w celu zapewnienia ogólnego ograniczenia o 43 % w sektorach objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (w porównaniu z wartością podstawową z 2005 r.), podczas gdy sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji będą musiały osiągnąć ogólną redukcję o 30 % emisji gazów cieplarnianych (ponownie w porównaniu z 2005 r.).³⁵ Niepewne jest na razie, jak te ogólne cele redukcji będą dzielone między poszczególne państwa członkowskie („wspólny wysiłek redukcyjny”). Oczekuje się, że Komisja Europejska zgłosi tego lata swoje propozycje (Rada Unii Europejskiej, 2016: 2). Obowiązująca obecnie decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego w celu osiągnięcia redukcji o 10 % w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji w latach 2013–2020 wymaga od niektórych państw członkowskich redukcji o maksymalnie 20 %, podczas gdy przewiduje możliwość wzrostu nawet o 20 % dla innych państw.³⁶

Kilka lat temu FAO (2008: 1) zasugerowała, że rolnictwo i wylesianie odpowiadały za jedną trzecią globalnych emisji gazów cieplarnianych wynikających z działalności człowieka: w szczególności za około 25 % emisji dwutlenku węgla, 50 % metanu i 75 % tlenu diazonu. Dwutlenek węgla może być uwalniany podczas orania gruntu, a także spalania paliw kopalnych; metan jest produkowany, gdy zwierzęta (w szczególności bydło) trawią żywność oraz podczas fermentacji beztlenowej resztek poźniwnych; natomiast emisje tlenu diazonu mogą wynikać ze stosowania nawozów azotowych (zarówno organicznych, jak i mineralnych) na uprawach i trawach.

Zakres, w jakim rolnictwo przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych danego kraju, różni się ogromnie w poszczególnych państwach członkowskich. Irlandia na przykład posiada duży sektor zwierząt żywnościowych w systemie wypasowym w porównaniu z wielkością gospodarki publicznej i ogólną liczbą ludności, w związku z czym jej rolnictwo zapewnia odpowiednio duży wkład w emisje gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (Breen, Donnellan i Westhoff, 2010). Co zrozumiałe, takie kraje chcą, by zostało to uwzględnione w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego w odniesieniu do emisji z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji po 2020 r. Planowane jest objęcie całego sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) nowym systemem dla

³⁵ http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_en.htm, dostęp w dniu 18 maja 2016 r.

³⁶ http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/index_en.htm, dostęp w dniu 18 maja 2016 r.

sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji po 2020 r. (Rada Unii Europejskiej, 2016: 2), co zwiększy prawdopodobieństwo, że sekwestracja dwutlenku węgla w gospodarstwach dzięki środkom związanym z leśnictwem lub „zazielenianiem”, takim jak środki zainicjowane przez „reformę” WPR z 2013 r., zrównoważy po części emisje państw członkowskich z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. **Badania dotyczące nowych praktyk agronomicznych i systemów hodowli zwierząt oraz ich wdrażanie do praktyki rolniczej mogą także pomóc gospodarstwom w redukcji emisji gazów cieplarnianych.** Badania sugerują niestety, że gospodarstwa nie wdrażają oszczędnych środków na potrzeby redukcji (np. Moran i in., 2011).

Jakie dalsze inicjatywy polityczne mogłyby zostać zainicjowane na skutek wysiłków zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i łańcuchu żywnościowym? **Rolnictwo zostało włączone do systemu handlu emisjami Nowej Zelandii** w 2008 r. (Saunders i Saunders, 2011), **jednak perspektywy dla przyjęcia takiego rozwiązania w UE są odległe.** Potencjalnie mogłyby to jednak dać gospodarstwom bezpośredni bodziec finansowy do utrzymywania pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz angażowania się w sekwestrację dwutlenku węgla.

Inny pomysł został omówiony w niedawnym sprawozdaniu opracowanym przez szanowany ośrodek analityczny *Chatham House*. Sprawozdanie koncentrowało się na poziomie **emisji gazów cieplarnianych z produkcji zwierzęcej** oraz zawierało podsumowanie, że zwiększające się trendy w konsumpcji białka zwierzęcego „nie są zgodne z celem, jakim jest unikanie niebezpiecznej zmiany klimatu”. Autorzy twierdzili, że istnieje „przekonujący argument za zmianą diety, a przede wszystkim za zajęciem się kwestią konsumpcji mięsa”, ale ubolewali, że: „Bez interwencji rządu na szczeblu krajowym i międzynarodowym istnieje małe prawdopodobieństwo, że ludność ograniczy konsumpcję produktów pochodzenia zwierzęcego i nie są dostępne wystarczające zachęty dla przedsiębiorstw w celu ograniczenia dostaw” (Wellesley, Happer i Froggatt, 2015: vii). Następnie sugerują oni, że: „Interwencje zmierzające do zmiany względnych cen żywności zaliczają się prawdopodobnie do najbardziej skutecznych w zmianie struktury konsumpcji. Możliwości obejmują zniesienie bezpośrednich lub pośrednich subsydiów dla sektora zwierząt gospodarskich, subsydiowanie rozwiązań alternatywnych na bazie roślin lub interwencje w celu podniesienia ceny mięsa i innych produktów niezrównoważonych, takie jak podatek od emisji dwutlenku węgla” (s. x). Ponownie **wyduje się mało prawdopodobne, by w bliskiej przyszłości UE była przygotowana na opodatkowanie konsumpcji mięsa** (choć oczywiście różne państwa członkowskie eksperymentowały z podatkami od cukru w celu zmiany struktury konsumpcji).

Trzeci pomysł oparty jest na koncepcji **odległości, jaką żywność musi pokonać od producenta do konsumenta** oraz przekonaniu, że lokalnie pozyskiwana żywność ma mniejszy wpływ na środowisko niż przywożona z zagranicy. W szczególności Nowa Zelandia poczuła się zagrożona sugestiami, że konsumenci powinni próbować rozróżniać żywność na podstawie odległości przebytej od pola do stołu (Stancu i Smith, 2006) oraz ukształtowała się energiczne środowisko akademickie przeprowadzające oceny cyklu życia produktów i łańcuchów dostaw. Na przykład, badając siedem rodzajów żywności, Webb i in. (2013) przeanalizowali następujące pytanie: „Czy żywność przywożona do Zjednoczonego Królestwa ma większy wpływ na środowisko niż taka sama żywność wyprodukowana w Zjednoczonym Królestwie?”

Na podstawie istniejących przepisów WTO zupełnie uzasadnione byłoby opieranie się naciskom w kierunku dalszej liberalizacji handlu kategoriami produktów, których profil w zakresie odległości, jaką żywność musi pokonać od producenta do konsumenta, jest niezadawalający pod względem emisji gazów cieplarnianych, zarówno w ramach negocjacji wielostronnych (np. runda dauhańska), jak i dotyczących umów o wolnym handlu; zupełnie inną kwestię stanowiłoby jednak wdrożenie *nowych* barier handlowych lub rozróżnianie między produktami na podstawie ich pochodzenia lub emisji gazów cieplarnianych w ich cyklu życia. Takie środki byłyby prawdopodobnie zakwestionowane przez WTO.

9. UWAGI KOŃCOWE

GLÓWNE USTALENIA

- WPR po 2020 r. będzie musiała zająć się kwestią emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa.
- Zakończenie rundy dauhąńskiej wywarłoby niewielki bezpośredni wpływ na WPR, ale doszłoby do gwałtownego obniżenia wysokich taryf na szereg produktów rolnych.
- Zakończenie serii negocjacji handlowych już przeprowadzanych lub rozważanych także zwiększyłoby konkurencję w odniesieniu do szeregu produktów (na przykład cukru i wołowiny).
- Sytuacja geopolityczna w rejonie Morza Śródziemnego i w byłym imperium radzieckim jest niebezpiecznie zmienna. Mogą pojawić się nowe inicjatywy handlowe otwierające w większym stopniu rynek UE na oliwę z oliwek, wino oraz owoce i warzywa.
- Negocjacje nowych uzgodnień handlowych (i finansowych) między UE a Zjednoczonym Królestwem po Brexicie będą miały wpływ na kształtowanie WPR po 2020 r.

Dzisiejsza WPR wyraźnie różni się od jej pierwotnej koncepcji opracowanej w latach 60. XX wieku. Jednak wiele innych rozwiązań politycznych i okoliczności uległo także zmianie w ostatnim pięćdziesięcioleciu, na przykład: struktura geopolityczna Europy; technologie stosowane zarówno na gospodarstwach, jak i poza nimi; wzrost liczby ludności świata oraz zwiększone naciski na środowisko i zasoby wyczerpywalne; zwiększone dochody obywateli Europy i zmiana ich oczekiwań; oraz przejście z polityki gospodarczej z lat 60. XX wieku opartej na keynesizmie na dzisiejsze podejście rynkowe. **Na przestrzeni lat prawie niemożliwe jest określenie, jakie czynniki miały decydujący wpływ na ewolucję WPR.** We wcześniejszych sekcjach niniejszego sprawozdania zidentyfikowano bliskie związki, jeśli nie związki przyczynowe, między osiąganiem swoich celów zewnętrznych przez UE a zmianami w WPR, ale większe wątpliwości budzi to, czy zmieniły one zasadniczo długoterminowy kurs polityki. **Być może najwyraźniejszy przykład realizacji przez UE swojej agendy międzynarodowej mający wpływ na WPR wiąże się z członkostwem UE w WTO.**

9.1. WPR po 2020 r.

Podczas gdy instytucje Unii Europejskiej rozpoczynają przygotowania do definiowania **WPR po 2020 r.**, które z działań w ramach polityki zewnętrznej UE najprawdopodobniej wpłyną na prowadzoną dyskusję i – co najważniejsze – na jej wyniki? Być może najpilniejszą potrzebę stanowi wdrożenie paryskiego zobowiązania UE do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. (mając na uwadze, że świat w ujęciu całościowym będzie musiał uczynić więcej, aby utrzymać wzrost globalnych temperatur na poziomie poniżej 2°C). W odniesieniu do WPR sugeruje to, że **należy dokonać dogłębnej oceny opłacalności przepisów w sprawie zazieleniania wprowadzonych na mocy reformy z 2013 r. i ich potencjalnej rewizji.** Systemy zachęt w celu zapewniania rolnikom rekompensaty za sekwestrację dwutlenku węgla stanowią kolejną możliwość.

W odniesieniu do negocjacji handlowych **zakończenie rundy dauhańskiej prawdopodobnie wywarłoby niewielki bezpośredni wpływ na WPR**, chociaż zablokowałyby oddzielenie wsparcia od produkcji przewidzianego przez wcześniejsze reformy. *Jeśli* runda dauhańska zostanie zakończona *oraz jeśli* deklaracje UE dotyczące środków kategorii zielonej zostaną wówczas zakwestionowane, UE będzie musiała przeformułować swoją politykę, aby dostosować ją do wymogów WTO, dopiero w późnych latach 20. XXI wieku.

Jeśli jednak runda dauhańska pozostanie w stanie zawieszenia, UE zachowa dużą swobodę działania w ramach wiążącego zagregowanego wskaźnika wsparcia, która umożliwiłaby **zwiększenie** wsparcia kategorii bursztynowej. Umożliwiłoby to na przykład zmianę koncepcji polityki ochrony środowiska (w szczególności w odniesieniu do sekwestracji dwutlenku węgla) skrepowanej obecnie ograniczeniami związanymi z kategorią zieloną, zgodnie z którymi płatności nie mogą przekraczać „wydatków nadzwyczajnych lub utraty dochodu, które mają miejsce w wyniku stosowania rządowego programu”. Ponadto dla krytyków oddzielenia płatności od produkcji i neoliberalnego programu w ramach istniejących ograniczeń AMS można byłoby ująć większe ponowne powiązanie wsparcia z produkcją w celu zwiększenia produkcji żywności w UE. Nie można wykluczyć dalszych spraw w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO kwestionujących różne aspekty WPR, ale obecnie nie są one przewidywane.

Zakończenie rundy dauhańskiej wiązałoby się jednak z zaakceptowaniem gwałtownego obniżenia taryf na szereg bardzo chronionych produktów WPR – cukier, produkty mleczarskie, wołowinę itd. – i w tym względzie wiązałoby się ze zmianami WPR. Jednak **podobny wpływ na ceny rynkowe mógłby wynikać z wdrożenia wielu obecnie negocjowanych lub rozważanych umów handlowych**: w szczególności z Kanadą, USA, Mercosurem i Australią.

Napięcia geopolityczne w basenie Morza Śródziemnego i w byłym imperium radzieckim pozostają niebezpiecznie zmienne. Mogą pojawić się nowe sojusze i zobowiązania handlowe. Mogłoby to skutkować większą konkurencją na unijnym rynku owoców i warzyw, oliwy z oliwek oraz wina, ale mało prawdopodobne jest, by doprowadziło do zmian samej WPR. Wydarzenia takie prawdopodobnie wzmocniłyby jednak głosy popierające utrzymanie silnego elementu obejmującego podstawowe wsparcie dochodu rolników w UE.

Być może największe wyzwanie dla WPR po 2020 r. stanowi Brexit, który może mieć miejsce już w 2018 r. Opracowanie skorygowanych umów handlowych między Zjednoczonym Królestwem a jego dawnymi partnerami z UE będzie wymagało czasu, lecz jeśli nie zostanie wdrożona umowa o wolnym handlu nieobejmująca rolnictwa, może to wywołać poważną presję na ceny rynkowe w regionach, które obecnie w dużej mierze zależą od brytyjskiego rynku (np. irlandzka wołowina). Ponadto, jeśli nie uda się przekonać Zjednoczonego Królestwa do zapłaty sporej stawki w celu zagwarantowania dostępu do jednolitego rynku, utrata wkładu netto Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE mogłaby doprowadzić do zrewidowania finansowania WPR w wieloletnim rozliczeniu finansowym po 2020 r.

BIBLIOGRAFIA

- Ackrill, Rob (2005), „The Common Agricultural Policy”, w M. Peter van der Hoek (red.) *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, (Boca Raton, FL: Taylor i Francis) 435-487.
- Ackrill, Robert i Adrian Kay (2011), „Multiple streams in EU policy-making: The case of the 2005 sugar reform”, *Journal of European Public Policy*, 18(1): 72-89.
- Ackrill, Robert W. (2000), „CAP Reform 1999: A Crisis in the Making?”, *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 343-53.
- Anania, Giovanni (2011), *Implications of Trade Policy Changes for the Competitiveness of Ecuadorian Banana Exports to the EU Market* (Genewa: Międzynarodowe Centrum Handlu i Zrównoważonego Rozwoju).
- Anania, Giovanni i Maria Rosaria Pupo D’Andrea (2015), „The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”, w Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 33-86.
- Baker i McKenzie (2016), *The Paris Agreement: Putting the first universal climate change treaty in context* pod adresem http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Environmental/ar_global_climatechange_treaty_jan16.pdf
- Breen, James P., Trevor Donnellan i Pat Westhoff (2010), „Food for Thought: EU Climate Change Policy Presents New Challenges for Agriculture”, *EuroChoices*, 9(3): 24-8.
- Brink, Lars (2011), „The WTO disciplines on domestic support”, w: David Orden, David Blandford i Tim Josling (red.), *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade* (Cambridge: Cambridge University Press): 23-58.
- Buchholz, K.E. (1984), „Feed Imports as a Problem of the CAP”, w: K.J. Thomson i R.M. Warren (red.) *Price and Market Policies in European Agriculture* (Newcastle upon Tyne: University): 98-108.
- Bureau, Jean-Christophe i Louis-Pascal Mahé (2008), *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view* (Paryż: Notre Europe).
- Burrell, Alison (2005), „EU Enlargement to Turkey? The Challenges Ahead for Agriculture and Rural Areas”, *EuroChoices*, 4(1): 12-16.
- Burrell, Alison (2009), „The CAP: Looking Back, Looking Ahead”, *Journal of European Integration*, 31(3): 271-89.
- Carbone, Maurizio (2007), „EBA, EU trade policy and the ACP: A tale of two North-South divides” w Gerrit Faber i Jan Orbie (red.) *European Union Trade Politics and Development: „Everything but Arms” unravelled* (Londyn: Routledge): 43-59.
- Cathie, John (1997), *European Food Aid Policy* (Aldershot: Ashgate).
- Clapp, Jennifer (2012), *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid* (Cornell: Cornell University Press).
- Cooper, Andrew Fenton (1987), „The Protein Link: Complexity in the US-EC Agricultural Trading Relationship”, *Journal of European Integration*, XI(1): 29-45.

- Cunha, Arlindo oraz Alan Swinbank (2011), *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms* (Oxford: Oxford University Press).
- Curzon, Gerard i Curzon, Victoria (1976), „The Management of Trade Relations in the GATT”, w: Andrew Shonfield (red.), *International Economic Relations of the Western World 1959–1971. Tom 1 Politics and Trade* (Oxford: Oxford University Press): 141-283.
- Daugbjerg, Carsten (2009), „Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade”, *Journal of European Public Policy*, 16(3): 395-411.
- Daugbjerg, Carsten i Alan Swinbank (2004), „The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support”, *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 99-119.
- Daugbjerg, Carsten i Alan Swinbank (2009), *Ideas, Institutions and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization* (Oxford: Oxford University Press).
- Daugbjerg, Carsten i Alan Swinbank (2011), „Explaining the »Health Check« of the Common Agricultural Policy: budgetary politics, globalisation and paradigm change revisited”, *Policy Studies*, 32(2): 127-141.
- Daugbjerg, Carsten i Alan Swinbank (2016), „Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union’s Agricultural Policy”, *Governance*, 29(2): 265-80.
- Demarty, Jean-Luc (2009), „EU agricultural policy and trade: what next?”, Oksfordzka Konferencja Rolnicza, styczeń: <http://www.ofc.org.uk/archive/2009/papers>
- Díaz-Bonilla, Eugenio i Jonathan Hepburn (2016), „Export Competition Issues After Nairobi”, w: Jonathan Hepburn i Christophe Bellmann (red.), *Evaluating Nairobi: What Does the Outcome Mean for Trade in Food and Farm Goods?* (Genewa: Międzynarodowe Centrum Handlu i Zrównoważonego Rozwoju): 21-35.
- Donnellan, Trevor i Kevin Hanrahan (2016), *Brexit: Potential Implications for the Irish Agri-Food Sector* (Athenry, Galway: Teagasc).
- Echols, Marsha (2013), „Introductory Note to the Food Assistance Convention”, *International Legal Materials*, 52(1): 354-6.
- Erjavec, Emil, Marko Lovec i Karmen Erjavec (2015), „From »Greening« to »Greenwash«: The drivers and discourses of CAP 2020 reform”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 215-44.
- FAO (2008), *Climate change mitigation and adaptation in agriculture, forestry and fisheries*, materiał informacyjny opracowany na potrzeby Konferencji Wysokiego Szczebla w sprawie Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego: wyzwania związane ze zmianą klimatu i bioenergią, Rzym, 3–5 czerwca 2008 r., pod adresem: <http://www.fao.org/foodclimate/conference/info/en/>, dostęp w dniu 5 maja 2011 r.
- Fennell, Rosemary (1979), *The Common Agricultural Policy of the European Community* (Londyn: Granada Publishing).
- Fennell, Rosemary (1997), *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change* (Oxford: Clarendon Press).
- Fischler, Franz (2002), *Towards sustainable farming – Presentation of the CAP mid-term review*, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, 10 lipca 2002 r., SPEECH/02/330 (Bruksela: CEC).

- Garcia-Duran, Patricia i Elisa Casanova (2009), „After the Sugar Protocol”, *Trade Negotiations Insights*, 8(7): <http://www.ictsd.org/bridges-news/trade-negotiations-insights/news/after-the-sugar-protocol>
- Garzon, Isabelle (2006), *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change* (Basingstoke: Palgrave).
- Garzon, Isabelle (2007), *A Changing Global Context in Agricultural Policy* (Paryż: Notre Europe).
- GATT (1964), *Statement by the Representative of the European Economic Community Before the GATT Committee on Agriculture Regarding the Negotiating Plan of the EEC for the Agriculture Part of the Kennedy Round*, TN.64/AGR/1 (Genewa: GATT).
- GATT (1989), *European Economic Community – Payments and Subsidies Paid To Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-feed Proteins. Report of the Panel*, L/6627 (Genewa: GATT).
- GATT (1992), *Follow-up on the Panel Report „European Economic Community – Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal feed Proteins”. Report of the Members of the Original Oilseeds Panel*, DS28/R (Genewa: GATT).
- Gomez, Ricardo (2002), „The EU and the Mediterranean”, w Jackie Gower (red.) *The European Union Handbook*, wydanie 2 (Londyn: Fitzroy Dearborn): 341-55.
- Grethe, Harald (2005), „The CAP for Turkey? Potential Market Effects and Budgetary Implications”, *EuroChoices*, 4(2): 20-4.
- Harris, Simon, Alan Swinbank i Guy Wilkinson (1983), *The Food and Farm Policies of the European Community* (Chichester: John Wiley & Sons).
- Harris, Simon, Kevin Parris, Christopher Ritson i Eric Tollens (1978), *The Lomé Convention and the Common Agricultural Policy*, Commonwealth Economic Papers nr 12 (Londyn: Commonwealth Secretariat).
- Hart, Kaley (2015), „The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 245-76.
- Hartmann, Monika (1991) „Old Wine in New Bottles: Agricultural Protectionism in the EC”, *Intereconomics*, 26(2): 58-63.
- Hasund, Knut Per i Maria Johansson (2016), „Paying for Environmental Results is WTO Compliant”, *EuroChoices*, EARLY VIEW
- Hudec, Robert E. (1987), *Developing Countries in the GATT Legal System*, Thames Essay nr 50 (Aldershot: Gower).
- Hudec, Robert E. (1998), *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round*, dokument roboczy 98–2 (Minnesota: International Agricultural Trade Research Consortium).
- Josling Tim E. i Alan Swinbank (2013), „EU Agricultural Policies and European Integration: A Thematic Review of the Literature”, w: Amy Verdun i Alfred Tovias (red.) *Mapping European Economic Integration* (Londyn: Palgrave Macmillan): 18-37.
- Josling, Tim (2015), „CAP Reform, the US Farm Bill and the TTIP”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 485-92.

- Josling, Tim i Alan Swinbank (2011), „European Union”, w: David Orden, David Blandford i Tim Josling (red.), *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Josling, Timothy E. i Stefan Tangermann (2015), *Transatlantic Food and Agricultural Trade Policy: 50 Years of Conflict and Convergence* (Edward Elgar: Cheltenham).
- Josling, Timothy E., Stefan Tangermann i T.K. Warley (1996), *Agriculture in the GATT* (Basingstoke: Macmillan).
- Jurenas, Remy (2015), *How Could Mega-Regional Trade Negotiations Affect Agricultural and Food Trade?*, dokument tematyczny nr 57 (Genewa: Międzynarodowe Centrum Handlu i Zrównoważonego Rozwoju).
- Kay, Adrian (1998), *The Reform of the Common Agricultural Policy: The Case of the MacSharry Reforms* (Wallingford: CABI Publishing).
- Kenyon, Don i David Lee (2006), *The Struggle for Trade Liberalisation in Agriculture: Australia and the Cairns Group in the Uruguay Round* (Canberra: rząd Australii, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Handlu).
- Knudsen, Anna-Christina L. (2009) *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy* (Ithaca: Cornell University Press).
- Kola, Jukka, Markus Hofreither i Ewa Rabinowicz (2000), „Experience of EU accession for the agricultural sector: Austria, Finland and Sweden”, w: Alison Burrell i Arie Oskam (red.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union* (Wageningen: Wageningen Pers): 143-62.
- Komisja Europejska (2003), *Overview of the implementation of rural development policy 2000–2006. Some facts and figures* (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2011), *Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020. Załącznik 2B*, dokument roboczy służb Komisji, SEC(2011) 1153 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2013a), *Bananas other than plantains* (Bruksela: DG AGRI).
- Komisja Europejska (2013b), *The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we?* (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2014), *CETA – Summary of the final negotiating results* (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015a), *Policy Coherence for Development 2015 EU Report*, dokument roboczy służb Komisji, SWD(2015)159 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015b), *The EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP)* (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015c), *Implementation of the European Neighbourhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report*, wspólny dokument roboczy służb, SWD(2015)75 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015d), *The Monitoring and Evaluation Framework for the Common Agricultural Policy 2014–2020* (Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej).
- Komisja Europejska (2015e), *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej* (Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej).

- Komisja Europejska (2015f), *Agri-food trade in 2014: EU-US interaction strengthened*, MAP 2015-1 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015g), *Distribution of EU agri-food imports by import regimes (2014)*, MAP 2015-2 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2015h), *Sustainable Development Goals and the Agenda2030* (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Europejska (2016), *Review of greening after one year*, dokument roboczy służb Komisji, SWD(2016)218 (Bruksela: Komisja Europejska).
- Komisja Wspólnot Europejskich (1985), *Perspectives for the Common Agricultural Policy. The Green Paper of the Commission*, COM(85) 333 (Bruksela: CEC).
- Komisja Wspólnot Europejskich (1988) „The future of rural society”. Komunikat Komisji przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w dniu 29 lipca 1988 r., *Biuletyn Wspólnot Europejskich*, suplement 4/88 (pierwotnie rozpowszechniany jako COM(88) 501).
- Komisja Wspólnot Europejskich (1990), *Proposal for a Council Decision on the conclusion of the exchange of letters complementing the Agreement between the European Economic Community and the United States of America under GATT Article XXIV.6*, COM(90) 690 (Bruksela: CEC).
- Komisja Wspólnot Europejskich (2002), *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. Issues paper* (Bruksela: CEC).
- Komisja Wspólnot Europejskich (2008), *Reakcja na kwestię wzrostu cen żywności. Wskazówki dotyczące działania na szczeblu UE*, COM(2008) 321 (Bruksela: CEC).
- Konferencja europejska w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (1996 r.), *The Cork Declaration – A living countryside*, pod adresem: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm, ostatni dostęp w dniu 18 kwietnia 2016 r.
- Larson, Donald, Will Martin, Sebnem Sahin i Marinos Tsigas (2015), „Agricultural Policies and Trade Paths in Turkey”, *The World Economy*, EARLY VIEW, doi: 10.1111/twec.12294.
- López, Raúl Compés, José-María García-Álvarez-Coque i Tomás García Azcárate (2013), *EU-Mediterranean Relations in the Field of Agriculture: The Example of Morocco and Turkey*, dokument programowy 91 (Paryż: Notre Europe).
- Lowe, Philip i Martin Whitby (1997), „The CAP and the European Environment” w Christopher Ritson i David R. Harvey (red.) *The Common Agricultural Policy*, wydanie 2 (Wallingford: CAB International).
- Lowe, Philip, Henry Buller i Neil Ward (2002), „Setting the Next Agenda? British and French Approaches To the Second Pillar of the Common Agricultural Policy”, *Journal of Rural Studies*, 18(1): 1-17.
- Matthews, Alan (1996), „The disappearing budget constraint on EU agricultural policy”, *Food Policy*, 21(6): 497-508.
- Matthews, Alan (2008), „The European Union’s Common Agricultural Policy and Developing Countries: the Struggle for Coherence”, *Journal of European Integration*, 30(3): 381-99.
- Matthews, Alan (2016), „The Potential Implications of a Brexit for Future EU Agri-food Policies”, *EuroChoices*, 15(2): 17-22.

- Matthews, Alan i Jacques Gallezot (2007), „The role of EBA in the political economy of CAP reform”, w Gerrit Faber i Jan Orbie (red.) *European Union Trade Politics and Development: „Everything but Arms” unravelled* (Londyn: Routledge): 157-178.
- McQueen, M., C. Phillips, D. Hallam i A. Swinbank (1998), *ACP-EU Trade and Aid Co-operation: Post Lomé IV*, Economic Paper 32 (Londyn: Commonwealth Secretariat).
- Meilke, Karl (2008), „Does the WTO Have a Role in Food Crises?”, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 9(2): 53-62.
- Messner, Dirk (2016), „Paris Agreement – gateway to a decarbonised global society”, *GREAT Insights*, maj/czerwiec: 4-6.
- Miller, Vaughne (2015), *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, notatka informacyjna nr 7253 (Londyn: biblioteka Izby Gmin)
- Momagri (2015), *A new strategic course for the CAP* (Paryż: Mouvement pour une Organisation Mondiale de l’Agriculture).
- Moran, Dominic, Michael MacLeod, Eileen Wall, Vera Eory, Alistair McVittie, Andrew Barnes i Bob Rees (2011), „Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Agriculture: A UK Perspective”, *EuroChoices*, 9(3): 22-23.
- Oberthür, Sebastian i Claire Roche Kelly (2008), „EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, 43(3): 35-50.
- Parlament Europejski (2011), *Sprawozdanie w sprawie WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, sprawozdawca Albert Deß, PE458.545v03 (Bruksela: Parlament Europejski).
- Petit, Michel, Michele de Benedictis, Denis Britton, Martijn de Groot, Wilhelm Henrichsmeyer i Francesco Lechi (1987), *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform* (Amsterdam: Elsevier).
- Phinnemore, David (2002), „Preparing for Enlargement”, w Jackie Gower (red.) *The European Union Handbook*, wydanie 2 (Londyn: Fitzroy Dearborn): 85-100.
- Poletti, Arlo i Dirk De Bièvre, D. (2014), „Political mobilization, veto players, and WTO litigation: explaining European Union responses in trade disputes”, *Journal of European Public Policy*, 21(8): 1181-98.
- Pomfret, Richard (1986), *Mediterranean Policy of the European Community: A Study of Discrimination in Trade* (Londyn: Macmillan).
- Priebe, Hermann (1972), „European Agricultural Policy: a German Viewpoint”, w Hermann Priebe, Denis Bergmann i Jan Horrying, *Fields of Conflict in European Farm Policy*, Agricultural Trade Paper nr 3 (Londyn: Trade Policy Research Centre).
- Rada Europejska (2014), *Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.) – Konkluzje*, EUCO 169/14 (Bruksela: Rada Europejska).
- Rada Unii Europejskiej (2016), *Note from the Presidency on agriculture and climate*, załącznik do dokumentu 8534/16 (Bruksela: Rada Unii Europejskiej).
- Read, Robert (2005), „The »Banana Split«: The EU-US Banana Trade Dispute and the Effects of EU Market Liberalisation”, w: Nicholas Perdakis i Robert Read (red.) *The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between the European Union and the United States* (Cheltenham: Edward Elgar): 109-134.
- Rieger, Elmar (2000), „The Common Agricultural Policy: Politics against Markets”, w: Helen Wallace i William Wallace (red.), *Policy Making in the European Union*, wydanie 4 (Oxford: Oxford University Press): 179-210.

- Rieger, Elmar (2005), „Agricultural Policy: Constrained Reforms”, w: Helen Wallace, William Wallace i Mark A. Pollack (red.), *Policy Making in the European Union*, wydanie 5 (Oxford: Oxford University Press): 161-90.
- Rząd Australii (2015), *China-Australia Free Trade Agreement. Factsheet: Agriculture and Processed Food* (Canberra: rząd Australii).
- Saunders, Caroline i John Saunders (2011), „The Impacts of the New Zealand Emissions Trading Scheme on Economic and Environmental Factors”, dokument przygotowany na potrzeby 85. dorocznej konferencji Agricultural Economics Society, University of Warwick, 18–20 kwietnia.
- Serger, Sylvia Schwaag (2001), *Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000*, sprawozdanie 2001: 4 (Lund: Swedish Institute for Food and Agricultural Economics).
- Smith, Karen E. (2005), „The outsiders: the European neighbourhood policy”, *International Affairs*, 81(4): 757-77.
- Snyder, Francis (2012), „CAP”, w: Erik Jones, Anand Menon i Stephen Weatherill (red.) *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press): 484-95.
- Stancu, Cerasela i Ann Smith (2006), *Food Miles – the international debate and implications for New Zealand exporters*, Business & Sustainability Series, notatka informacyjna 1 (Auckland, Nowa Zelandia: Landcare Research).
- Steinberg, Richard H. (2002), „In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO”, *International Organization*, 56(2): 339-74.
- Światowa Organizacja Handlu (2012), *Notification* (European Union domestic support commitments marketing year 2009/2010), G/AG/N/UE/10 i G/AG/N/UE/10/Corr.1 (Genewa: WTO).
- Światowa Organizacja Handlu (2015a), *Notification* (European Union domestic support commitments marketing year 2012/2013), G/AG/N/UE/26 (Genewa: WTO).
- Światowa Organizacja Handlu (2015b), *Export Competition*. Decyzja ministerialna z dnia 19 grudnia 2015 r., WT/MIN(15)/45, WT/L/980, 21 grudnia 2015 r. (Genewa: WTO).
- Swinbank, Alan (2009), *EU Support for Biofuels and Bioenergy, Environmental Sustainability Criteria, and Trade Policy* (Genewa: Międzynarodowe Centrum Handlu i Zrównoważonego Rozwoju).
- Swinbank, Alan (2015a), „The WTO: No longer relevant for CAP reform”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 193-213.
- Swinbank, Alan (2015b), „CAP Reform, 2005–14, and the Muted Role of the Dis-United Kingdom”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 307-28.
- Swinbank, Alan (2016), „Brexit or Bremain? Future Options for UK Agricultural Policy and the CAP”, *EuroChoices*, 15(2): 5-9.
- Swinbank, Alan i Carolyn Tanner (2001), „The European Union and Eastern Europe”, w: Hans J. Michelmann, James Rude, Jack Stabler i Gary Story (red.) *Globalization and Agricultural Trade Policy* (Londyn: Lynne Rienner): 197-214.
- Swinbank, Alan i Carsten Daugbjerg (2006), „The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures”, *Comparative European Politics*, 4(1): 47-64.

- Swinbank, Alan i Carsten Daugbjerg (2013), „Improving EU Biofuels Policy? Greenhouse Gas Emissions, Policy Efficiency, and WTO Compatibility”, *Journal of World Trade* 47(4): 813-834.
- Swinnen, (2015), „An Imperfect Storm in the Political Economy of the Common Agricultural Policy”, w: Johan Swinnen (red.) *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* (Londyn: Rowman & Littlefield International): 443-84.
- Swinnen, Johan F.M. (2008a), „Introduction”, w: Johan F.M. Swinnen (red.) *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy* (Bruksela: Centrum Studiów nad Polityką Europejską): 1-8.
- Swinnen, Johan F.M. (2008b), „The Political Economy of the Fischler Reforms of the EU’s Common Agricultural Policy: The Perfect Storm?”, w: Johan F.M. Swinnen (red.) *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy* (Bruksela: Centrum Studiów nad Polityką Europejską): 135-66.
- Switzer, Stephanie (2015), „European Union biofuels policy: Past, present and future?”, w: Joseph A. McMahon i Michael N. Cardwell (red.), *Research Handbook on EU Agricultural Law* (Cheltenham: Edward Elgar): 203-21.
- Szczepański, Marcin (2015), *Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, notatka informacyjna (Bruksela: Parlament Europejski).
- Tangermann, Stefan (2004), „Agricultural Policies in OECD Countries Ten Years After the Uruguay Round: How Much Progress?”, w: Giovanni Anania, Mary E. Bohman, Colin A. Carter i Alex F. McCalla (red.), *Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?* (Cheltenham: Edward Elgar): 15-42.
- Tracy, Michael (1982), *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response 1880-1980* (Londyn: Granada).
- Webb, Carole (1977), „Mr. Cube versus Monsieur Beet: the Politics of Sugar in the European Communities”, w: Helen Wallace, William Wallace i Carole Webb (red.) *Policy-Making in the European Communities* (Londyn: John Wiley & Sons): 197-226.
- Webb, J., Adrian G. Williams, Emma Hope, David Evans i Ed Moorhouse (2013), „Do foods imported into the UK have a greater environmental impact than the same foods produced within the UK?”, *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 18(7): 1325-43.
- Wellesley, Laura, Catherine Happer i Antony Froggatt (2015), *Changing Climate, Changing Diets. Pathways to Lower Meat Consumption* (Londyn: Chatham House).
- Wenberg, Eric (2010) *EU New Member States Complain About Agricultural Subsidies*, numer sprawozdania GAIN: PL1003, Global Agricultural Information Network (Waszyngton: USDA Foreign Agricultural Service).
- Wspólnoty Europejskie (1973), *Treaties establishing the European Communities. Treaties amending these Treaties. Documents concerning the Accession* (Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich).

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY **B** POLITYKA STRUKTURALNA I POLITYKA SPÓJNOŚCI

Działalność

Departamenty Tematyczne są jednostkami badawczymi, udzielającymi specjalistycznych porad komisjom, delegacjom międzyparlamentarnym i innym organom parlamentarnym.

Obszary polityki

- Rolnictwo i rozwój wsi
- Kultura i edukacja
- Rybołówstwo
- Rozwój regionalny
- Transport i turystyka

Dokumenty

Więcej informacji na stronie Parlamentu Europejskiego:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

ŹRÓDŁO ZDJĘCIA: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-9844-9 (paper)
ISBN 978-92-823-9845-6 (pdf)

doi:10.2861/90860 (paper)
doi:10.2861/891724 (pdf)

