

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wprowadzenie środków ochronnych dla produktów rolnych w umowach handlowych”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 364/07)

Sprawozdawca: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	29.6.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2020
Sesja plenarna nr	553
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/2/3

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Ścisłsza współpraca międzynarodowa jest warunkiem wstępnym skutecznych klauzul ochronnych.

1.1.1. EKES podkreśla, że zaopatrzenie w żywność ludzkości jest i pozostanie poważnym wyzwaniem przynajmniej do 2050 r. Aby wyżywić 9–10 mld ludzi, będziemy potrzebować rolnictwa wszystkich krajów na świecie. FAO szacuje, że w okresie 2007–2050 światowa produkcja będzie musiała wzrosnąć o 70 %. W związku z tym konieczne jest zapewnienie ochrony zdolności produkcyjnej każdego państwa poprzez promowanie odpowiedniej polityki rolnej i handlowej, przy jednoczesnym zapewnieniu zorganizowanego międzynarodowego handlu, aby zabezpieczyć się przed zmiennością warunków produkcji i uporać ze stałymi brakami w niektórych obszarach geograficznych.

1.1.2. Według EKES-u niezbędna jest harmonizacja norm produkcji w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji i umożliwienia każdemu z państw produkcji podstawowych produktów żywnościowych.

1.2. Należy w dalszym ciągu zwiększać przejrzystość rynku.

1.2.1. System informacji o rynkach rolnych AMIS (Agricultural market information system), zainicjowany w 2011 r. przez ministrów rolnictwa grupy G-20 i skupiający głównych światowych producentów i importerów zbóż i nasion roślin oleistych, umożliwi wiedzę o rzeczywistej sytuacji na rynkach i stanowi forum dialogu i koordynacji między instancjami rządowymi w czasach dużej zmienności na rynkach rolnych. Inicjatywa ta sprawdziła się, ale musi być dalej rozwijana pod względem liczby uczestniczących krajów i zakresu, by umożliwić uwzględnienie również innych produktów sprzedawanych na rynkach światowych.

1.3. Klauzule ochronne WTO, zarówno ogólne, jak i dwustronne, wymagają udoskonalenia, jeśli chodzi o pewne aspekty, które EKES wymienia w niniejszej opinii. Celem jest zapewnienie uczciwej konkurencji i trwałości europejskich sektorów rolnictwa, zagwarantowanie suwerenności żywnościowej z korzyścią dla wszystkich obywateli, producentów i konsumentów. Potrzeba suwerenności żywnościowej stała się wyraźnie widoczna podczas pandemii COVID-19.

**1.3.1. Szybka reakcja**

Obecne klauzule są nieskuteczne ze względu na zbyt długi czas wdrażania. Tymczasem dzięki cyfryzacji gospodarki dane mogą być dostępne w ciągu kilku godzin. Monitorowanie ilości i cen jest obecnie skuteczne i umożliwia szybkie reagowanie.

### 1.3.2. Automatyczna reakcja

Dzięki szczegółowej wiedzy na temat wymiany handlowej można łatwo regulować przepływy handlowe. Wdrożenie uzgodnione przez eksporterów i importerów mogłoby się odbywać automatycznie, kiedy tylko wzrost wymiany handlowej wyniesie 10 % w określonym czasie, na przykład w ciągu jednego roku. Jeżeli wzrost ten jest uzasadniony sytuacją wyjątkową, która doprowadziła do spadku produkcji, klauzula nie byłaby aktywowana. Natomiast jeżeli wzrost ten nie jest uzasadniony, stosowane byłoby dodatkowe cło w celu ograniczenia tego wzrostu.

### 1.3.3. Proporcjonalna reakcja

W zależności od charakteru i przyczyny wzrostu przepływów handlowych reakcja musi być proporcjonalna, aby ograniczyć ten wzrost lub zapewnić skuteczne zawieszenie przepływów, które destabilizują dane sektory.

### 1.3.4. Kompleksowa reakcja

Należy uwzględnić wszelkie przepływy importowe, niezależnie od ich statusu i bez uprzedniego powiadomienia. W umowach o wolnym handlu (FTA) przyznaje się kontyngenty o obniżonych cłach właśnie w przypadku tzw. produktów wrażliwych i to właśnie te sektory najszybciej ulegają destabilizacji. Dlatego też muszą one również podlegać klauzulom ochronnym.

### 1.3.5. Tzw. środki lustrzane

Wprowadzenie środków lustrzanych do przepisów UE dotyczących przywozu musi z jednej strony zapewnić jednolitą ochronę konsumentów niezależnie od pochodzenia produktów, a z drugiej ograniczyć zakłócenia gospodarcze odczuwane przez podmioty europejskie.

### 1.3.6. Uwzględnienie ram wdrażania porozumienia paryskiego

Zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych stanowią poważne wyzwanie na arenie międzynarodowej. Jeżeli jakieś kraje ich nie przestrzegają, nie powinny osiągać z tego powodu korzyści handlowych. W sektorze rolno-spożywczym należy wprowadzić mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>. Ze względu na złożoność tego mechanizmu należy w oczekiwaniu na jego zatwierdzenie uzyskać w ramach WTO klauzule ochronne związane z porozumieniem paryskim i włączyć je do wszystkich umów o wolnym handlu negocjowanych przez Komisję Europejską.

### 1.3.7. Uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju

Podobnie jak w przypadku porozumienia paryskiego, należy uzyskać w ramach WTO klauzule ochronne i włączyć je do wszystkich umów podpisywanych przez Unię Europejską.

## 2. Koncepcja i historia klauzul ochronnych

2.1. WTO przewiduje specjalne klauzule dotyczące sektora rolnego, ale ogranicza ich stosowanie.

2.1.1. Środki ochronne definiuje się jako „środki nadzwyczajne” odnoszące się do wzrostu importu poszczególnych produktów, jeżeli taki import powoduje lub może spowodować poważną szkodę dla danego sektora w kraju importującym. Środki te, w dużej mierze w formie zawieszenia koncesji lub zobowiązań, mogą polegać na stosowaniu do importu ograniczeń ilościowych lub ceł przywozowych.

2.1.2. W dziedzinie rolnictwa stosowanie wyższych taryf ochronnych może być uruchamiane automatycznie, gdy wielkość przywozu przekracza pewien poziom lub gdy ceny spadną poniżej pewnego poziomu, bez konieczności wykazania, że krajowy sektor produkcyjny ponosi poważne szkody.

2.1.3. Jednakże na specjalną klauzulę ochronną dla rolnictwa można się powołać wyłącznie w odniesieniu do produktów o ustalonej cenie i pod warunkiem, że rząd zastrzegł sobie prawo do uczynienia tego w swojej liście zobowiązań dotyczących rolnictwa. Ponadto nie można się na nią powoływać w odniesieniu do przywozów w ramach kontyngentów taryfowych.

2.2. Dwustronne umowy o wolnym handlu pozwalają posunąć się dalej.

2.2.1. Umowy o wolnym handlu muszą obejmować większość przepływów handlowych i sprzyjać liberalizacji handlu między krajami sygnatariuszami, nie stwarzając barier w handlu z resztą świata. W obliczu trudności związanych z wielostronnym procesem negocjacji w ramach WTO – w ostatnich latach wynegocjowano wiele umów o wolnym handlu.

2.2.2. Unia Europejska sprzyja takiemu podejściu, by dać impuls do liberalizacji handlu i poczynić postępy w kwestiach, w których nie osiągnięto konsensusu, takich jak rozdziały dotyczące zrównoważonego rozwoju. Jednakże ostatnie umowy wykazały ograniczenia tego systemu i trudności z przyjęciem wspólnego podejścia lub z pełnym uwzględnieniem innych umów międzynarodowych takich jak porozumienie paryskie.

2.3. Międzynarodowy handel produktami rolno-spożywczymi jest nadal niezbędny.

2.3.1. Dążenie do samowystarczalności żywnościowej napotyka wiele przeszkód – w tym wzrost demograficzny – które często sprawiają, że import jest niezbędny. Wymiana handlowa wnosi zatem kluczowy wkład w światowe bezpieczeństwo żywnościowe. Wyzwaniem dla państw jest znalezienie właściwej równowagi między rozwojem własnej produkcji rolnej a otwartością na handel. Jednak rolnictwo krajowe, jeśli ma takie możliwości, powinno również móc – w warunkach niepowodujących nieuprawnionego zakłócenia konkurencji – zaspokajać popyt międzynarodowy i eksportować żywność do krajów, które nie mogą osiągnąć poziomu produkcji odpowiadającego ich potrzebom.

2.3.2. Prognoza opublikowana przez francuski krajowy instytut badań nad rolnictwem, żywnością i środowiskiem (INRAE) mówi, że do 2050 r. może nastąpić dalsze zwiększenie koncentracji światowego eksportu produktów rolnych. Byłoby to korzystne przede wszystkim dla niewielkiej liczby krajów lub regionów, w których zmiana klimatu może mieć pozytywny wpływ na rolnictwo, a tym samym na zwiększenie powierzchni upraw i plony.

2.4. Handel produktami rolnymi jest niewłaściwie używany w dyplomacji. Sektor rolnictwa jest ofiarą negocjacji politycznych, które go nie dotyczą: w konflikcie chińsko-amerykańskim, w sporze Boeing–Airbus, w końcowej fazie negocjacji handlowych – sektor rolnictwa jest regularnie przedmiotem środków odwetowych i negocjacyjnych ofert przetargowych.

### 3. Niedoskonałości obecnych klauzul ochronnych

3.1. Procedury ochronne są zbyt długie i pracochłonne.

3.1.1. Wprowadzenie klauzul ochronnych wymagało w przeszłości wiele czasu i wysiłków, co sprawia, że są one nieskuteczne. Choć Unia Europejska jest jednym z członków WTO, którzy zastrzegli sobie prawo do powoływania się na te klauzule w odniesieniu do wielu produktów, w praktyce prawie nigdy ich nie stosuje. Na przykład w przypadku „przekierowania” mrożonego/przechowywanego w solance kurczaka (jeżeli jest w solance, nie ma potrzeby, by go mrozić) przez Brazylię zastosowane niższe cło pozwoliło na bardzo znaczny wzrost przywozu mięsa drobiowego w latach 1996–2001; nie zastosowano wtedy klauzul ochronnych.

3.2. Obecne procedury nie gwarantują uczciwej konkurencji.

3.2.1. Przewaga konkurencyjna producentów z państw trzecich, którzy nie muszą ściśle przestrzegać norm europejskich, jest znaczna. Na przykład na mocy ostatniej umowy podpisanej z Kanadą producenci kanadyjscy mogą stosować ok. czterdziestu środków ochrony roślin zakazanych w UE, takich jak atrazyna, co znacznie ogranicza koszty produkcji. Kraje Ameryki wykorzystują genetycznie zmodyfikowane nasiona dopuszczone w UE do obrotu, ale nie do produkcji, w szczególności w przypadku białka roślinnego, np. soi.

3.2.2. Skutkiem tych braków jest wzrost importu produktów rolnych, zwłaszcza nieprzetworzonych. Może to podważyć europejską suwerenność żywnościową. Zgodnie z opublikowanymi przez Komisję najnowszymi danymi dotyczącymi handlu produktami rolno-spożywczymi (*Agri-food trade statistical factsheet* <sup>(1)</sup>) – w 2019 r. deficyt w bilansie handlowym UE w odniesieniu do nieprzetworzonych produktów rolnych przekroczył 20 mld EUR.

3.3. Niedostatki te powodują również szkody dla konsumentów. Brak regulacji prowadzi do nadmiernych wahań cen; zjawisko to pogłębiło się w ostatnich latach. Spekulacja na rynkach rolnych zwiększa tę niestabilność, co utrudnia dostęp do żywności wielu konsumentom o niskich dochodach. Ponadto destabilizacja łańcuchów dostaw prowadzi do zmniejszenia mocy produkcyjnych, co zwiększa niepewność dostaw dla konsumentów.

(<sup>1</sup>) Komisja Europejska, *Agri-food trade statistical factsheet*.

3.4. Kryzys COVID-19 unaoczniał w tragiczny sposób potrzebę zarówno handlu produktami rolnymi, jak i suwerenności żywnościowej. W dziedzinie handlu międzynarodowego Unia Europejska musi zatem wyposażyć się w narzędzia służące zwiększeniu odporności UE na wstrząsy gospodarcze, tak aby przywrócić zaufanie, stabilność i wspólny dobrobyt dla wszystkich Europejczyków.

Bruksela, dnia 16 lipca 2020 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*

---