

Andżelika Kuźnar¹, Jerzy Menkes²

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Handel produktami rolno-spożywczymi w Umowie o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią

Agri-Food Trade in the EU-Japan Economic Partnership Agreement

Synopsis. W 2018 r. Unia Europejska i Japonia zawarły Umowę o partnerstwie gospodarczym (EPA), która jest jedną z najszerzych i najbardziej kompleksowych umów handlowych podpisanych przez Strony do tej pory. Umowa ta obejmuje m.in. kwestie dostępu do rynków rolnych obu Stron, zakładając liberalizację barier taryfowych i pozataryfowych. Z uwagi na większe znaczenie sektora rolnego w eksporcie UE do Japonii niż odwrotnie, jak również wysoki poziom ochrony rynku japońskiego, Umowa ma duże znaczenie dla unijnych, w tym polskich podmiotów z branży rolno-spożywczej. Celem artykułu jest określenie możliwych skutków EPA dla rozwoju eksportu produktów rolno-spożywczych z państw UE, a w szczególności z Polski do Japonii. Badanie przeprowadzono na podstawie analizy tekstu EPA oraz najnowszych danych handlowych.

Słowa kluczowe: Umowa o partnerstwie gospodarczym UE-Japonia (EPA); regionalne porozumienia handlowe (RTA), cła, bariery pozataryfowe

Abstract. In 2018, the European Union and Japan concluded an Economic Partnership Agreement (EPA), which is one of the widest and most comprehensive trade agreements signed by the Parties to date. This Agreement covers issues related to access to agricultural markets of both Parties, assuming the liberalization of tariff and non-tariff barriers. Due to the greater importance of the agricultural sector in EU exports to Japan than vice versa, as well as the high level of protection of the Japanese market, the Agreement is of great importance for the EU, including Poland's agri-food exporters. The aim of the paper is to determine the possible effects of EPA on the development of exports of agri-food products from EU countries, in particular from Poland to Japan. The study was based on EPA text analysis and the latest trade data.

Key words: EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA); Regional Trade Agreements (RTA), tariffs, non-tariff barriers

JEL Classification: F13, F15, Q17

Wprowadzenie

18 kwietnia br. Komisja Europejska przedstawiła Radzie Umowę o partnerstwie gospodarczym UE – Japonia (*Economic Partnership Agreement*, EPA). Jest to jedna z najszerzych i najbardziej kompleksowych umów handlowych zawartych przez Strony³.

¹ dr hab., Kolegium Gospodarki Światowej SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, e-mail: andzelika.kuznar@sgh.waw.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7042-4592>

² prof. dr hab., Kolegium Gospodarki Światowej SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, e-mail: jerzy.menkes@sgh.waw.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7744-8167>

³ W przestrzeni EPA zamieszkuje ponad 600 mln ludzi i wytwarzanych jest 60% światowego PKB.

Należy ona do regionalnych porozumień handlowych (*Regional Trade Agreement*, RTA) tzw. „trzeciej fali”, tzn. umów które wychodzą poza liberalizację handlu towarami i usługami obejmując zakresem regulacji obszary „niehandlowe”, takie jak kwestie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ochrony praw pracowniczych, konsumentów czy zrównoważonego rozwoju. Jednak, w odróżnieniu od innych RTA „trzeciej fali” (Fiorentino i in. 2007, Bown 2016, Śledziwska 2012, s. 42-67), EPA nie reguluje całościowo materii inwestycji (w tym – przede wszystkim – rozstrzygania sporów inwestor-państwo)⁴. Jest to świadomy zabieg UE, która – mając na uwadze spory towarzyszące ratyfikacji CETA oraz znając stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, który uznał, że – m.in. – materia rozstrzygania sporów inwestor-państwo nie należy do kompetencji wyłącznych UE (a dzielonych z państwami członkowskimi) – postanowiła wybrać drogę bezpieczną do wytworzenia gospodarczo-politycznej więzi z Japonią. EPA została więc zaprojektowana jako umowa dwustronna (UE-Japonia), nie zaś jako umowa mieszana (UE i jej państwa członkowskie – Japonia), podlegającą ratyfikacji ze strony państw członkowskich. Jej wejście w życie wymaga jedynie akceptującej decyzji Rady i Parlamentu. Zgodnym zamiarem stron jest wejście umowy w życie w 2019 r. i ten termin nie wydaje się zagrożony.

EPA ustanawia strefę wolnego handlu towarami i usługami między UE a Japonią, w tym reguluje warunki dostępu do rynków artykułów rolno-spożywczych Stron. Z uwagi na znaczącą przewagę możliwości produkcji artykułów rolno-spożywczych w UE oraz wysoki poziom ochrony rynku japońskiego, szczególnie istotne są zobowiązania Japonii do liberalizacji dostępu do jej rynku. Możliwości rozwinięcia eksportu rolnego do Japonii decydują o wadze EPA z punktu widzenia interesów gospodarczych Polski. Celem artykułu jest określenie możliwych skutków EPA dla rozwoju eksportu produktów rolno-spożywczych z państw UE, a w szczególności z Polski do Japonii.

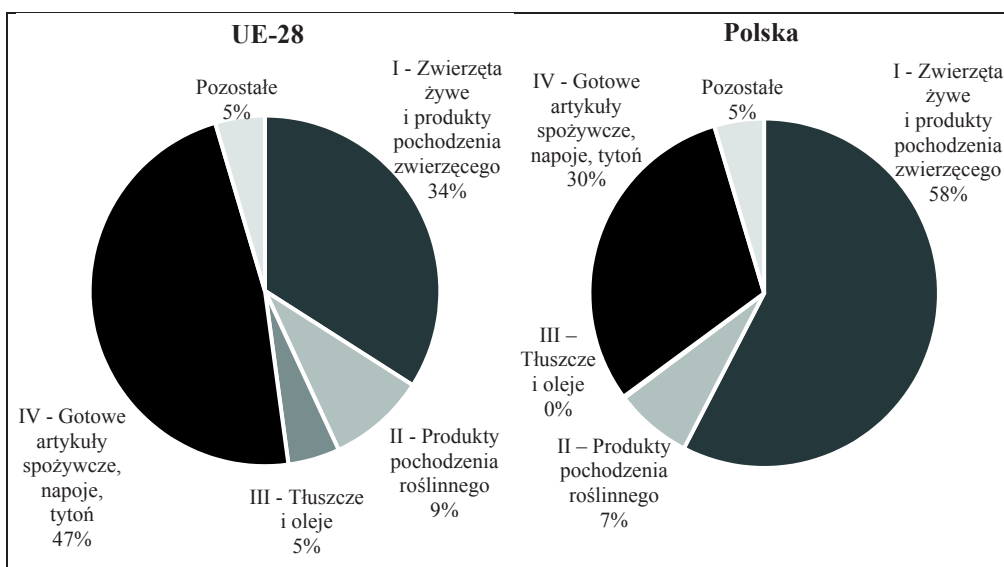
Dane i metody

Badanie przeprowadzono na podstawie analizy tekstu EPA oraz najnowszych danych handlowych. Analizy towarowej struktury handlu dokonano na podstawie globalnej bazy danych International Trade Centre (ITC) Trade Map. Nie korzystano z bazy Eurostatu, gdyż pomiędzy podejściami stosowanymi w tych bazach istnieją poważne różnice, uniemożliwiająca porównania danych pochodzących z tych dwóch zbiorów. Podstawą zbiorów udostępnianych przez ITC Trade Centre Trade Map jest tzw. koncepcja narodowa, według której dane dotyczące importu odnoszą się do kraju pochodzenia. Natomiast zgodnie z podejściem unijnym, dane dotyczące importu odnoszą się do kraju wysyłki towaru. Z tego względu uznano, że faktyczne bilateralne przepływy handlowe odzwierciedlają dane pochodzące z ITC Trade Map.

⁴ Zostanie ona uregulowana w negocjowanej umowie inwestycyjnej. Pakiet umów tworzących ramy prawne stosunków UE-Japonia domyka Strategic Partnership Agreement.

Handel artykułami rolno-spożywczymi UE i Polski z Japonią

Do Japonii trafia niewiele, bo ok. 1,3% unijnego eksportu rolno-spożywczego (2017 r.), choć to i tak relatywnie więcej niż wynosi udział Japonii w unijnym eksporcie towarów ogółem (1,1%). Import z Japonii stanowi 0,1% importu rolno-spożywczego UE ogółem (podczas gdy import towarowy ogółem z Japonii daje jej 1,6% udziału w imporcie unijnym) (ITC Trade Map, 2018). To porównanie wskazuje na relatywnie duże znaczenie produktów rolno-spożywczych⁵ w eksporcie UE do Japonii. W sumie produkty te stanowią 11,3% unijnego eksportu do Japonii ogółem (i 0,6% importu). W ostatnich latach te udziały były stabilne.



Rys. 1. Struktura eksportu rolno-spożywczego UE-28 i Polski do Japonii w latach 2015-2017, według sekcji HS, średniorocznie, w %

Fig. 1. Structure of agri-food exports of EU-28 and Poland to Japan in 2015-2017, by HS section, annual average, in %

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ITC Trade Map, 2018).

Ogólny popyt Japonii na produkty rolno-spożywcze szacuje się na 70-80 mld euro (EU, 2016, s. 86). Japonia jest czwartym największym rynkiem zbytu dla analizowanych produktów eksportowanych z UE. Ich eksport z UE-28 do Japonii w 2017 r. wyniósł 6,7 mld euro. Ze względu na niewielki unijny import produktów z tej branży z Japonii (487 mln euro), UE osiąga znaczną nadwyżkę w handlu rolnym (ok. 6,2 mld euro).

⁵ Produkty rolno-spożywcze obejmują następujące pozycje klasyfikacji HS: Rozdziały 01 do 24 oraz kody HS (dalej w tekście klasyfikowane jako „pozostałe”): 2905.43 (mannit), 2905.44 (sorbit), 33.01 (olejki eteryczne), 35.01 do 35.05 (substancje białkowe, skrobie modyfikowane, kleje), 3809.10 (środki wykańczalnicze), 3823.60 (sorbit inny niż w/wym.), 41.01 do 41.03 (skóry i skórki surowe), 43.01 (surowe skóry futerkowe), 50.01 do 50.03 (jedwab surowy i odpady), 51.01 do 51.03 (wełna i sierść zwierzęca), 52.01 do 52.03 (bawełna surowa, odpady bawełniane, bawełna zgrzebna lub czesana), 53.01 (len surowy), HS 53.02 (konopie surowe). Na podstawie (WTO, 1995).

Tabela 1. Struktura eksportu rolno-spożywczego UE-28 i Polski do Japonii w latach 2015-2017, według sekcji i działów HS, średniorocznie, w tys. euro i %

Table 1. Structure of agri-food exports of EU-28 and Poland to Japan in 2015-2017, by HS section and chapter, annual average, in thousand euro and %

Sekcje i działów HS	Opis działu	Wartość w tys. euro		Udział %	
		UE-28	Polska	UE-28	Polska
	Produkty rolno-spożywcze	6 158 251	37159	100	100
I - 01	Zwierzęta żywe	40 060	16	0,65	0,04
I - 02	Mięso i podroby	1 325 411	5761	21,52	15,50
I - 03	Ryby i owoce morza	297 593	5057	4,83	13,61
I - 04	Produkty mleczarskie	400 148	1534	6,50	4,13
I - 05	Pozostałe produkty pochodzenia zwierzęcego	33 134	9034	0,54	24,31
II - 06	Drzewa, krzewy i kwiaty	62 818	32	1,02	0,09
II - 07	Warzywa	72 562	316	1,18	0,85
II - 08	Owoce	24 978	746	0,41	2,01
II - 09	Kawa, herbata, przyprawy	60 826	859	0,99	2,31
II - 10	Zboża	53 152	8	0,86	0,02
II - 11	Produkty przemysłu młynarskiego	144 909	396	2,35	1,07
II - 12	Nasiona i owoce oleiste, ziarna i in. nasiona	76 664	311	1,24	0,84
II - 13	Szelak, gumy, żywice, ekstrakty roślinne	61 133	0	0,99	0,00
II - 14	Materiały roślinne do wyplatania	426	0	0,01	0,00
III - 15	Tłuszcze i oleje zwierzęce lub roślinne	293 666	45	4,77	0,12
IV - 16	Przetwory z mięsa, ryb i owoców morza	84 345	1772	1,37	4,77
IV - 17	Cukry i wyroby cukiernicze	66 357	271	1,08	0,73
IV - 18	Kakao i przetwory z kakao	199 931	1730	3,25	4,66
IV - 19	Przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka	205 315	952	3,33	2,56
IV - 20	Przetwory z warzyw i owoców	316 552	3444	5,14	9,27
IV - 21	Różne przetwory spożywcze	180 957	1326	2,94	3,57
IV - 22	Napoje bezalkoholowe i alkoholowe	1 183 344	1113	19,22	2,99
IV - 23	Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	206 295	346	3,35	0,93
IV - 24	Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	484 822	374	7,87	1,01
	Pozostałe	282 853	1716	4,59	4,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ITC Trade Map, 2018).

Polska także jest eksporterem produktów rolno-spożywczych do Japonii. W 2017 r. wartość tego wywozu wyniosła ok. 47,3 mln euro (co daje 0,3% udziału Japonii w polskim eksporcie rolno-spożywczym). Import tych produktów z Japonii do Polski wynosi tylko 6,9 mln euro, co w sumie daje Polsce nadwyżkę handlową w wysokości 40,4 mln euro. Udział produktów rolno-spożywczych w polskim eksporcie ogółem do Japonii wyniósł w 2017 r. 9,6%, natomiast w poprzednich latach występowały wyraźne wahania

(np. w 2015 – 5,4%), co jest związane z niewielką wartością obrotów handlowych, która sprawia, że nawet pojedyncza transakcja wyraźnie zmienia dynamikę i strukturę towarową obrotów handlowych między dwoma krajami (Amroziak, Błaszczuk-Zawiła, 2012).

Ze względu na marginalny udział importu produktów rolno-spożywczych z Japonii w handlu UE i Polski, dalszą analizę ograniczamy tylko do eksportu. Dane przedstawione na rys. 1 wskazują, że w unijnym eksporcie do Japonii dominują produkty z sekcji IV klasyfikacji HS (tj. gotowe artykuły spożywcze oraz napoje i tytoń). W latach 2015-2017 stanowiły one w sumie średnio 47% unijnego eksportu rolno-spożywczego do Japonii.

Na ten wysoki udział składają się przede wszystkim napoje (19,2% eksportu rolno-spożywczego ogółem), tytoń (7,9%) oraz przetwory z warzyw i owoców (5,1%) – por. tabela 1. Na drugim miejscu z udziałem 34% znajdują się produkty z sekcji I (tj. zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego), a w niej przede wszystkim mięso i podroby (21,5%), a następnie produkty mleczarskie (6,5%) oraz ryby i owoce morza (4,8%).

Odmienne przedstawia się struktura eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski do Japonii. Najważniejsze miejsce zajmują produkty z sekcji I – łącznie 58%. Są to przede wszystkim pozostałe produkty pochodzenia zwierzęcego (24,3%), mięso i podroby (15,5%) oraz ryby i owoce morza (13,6%). Natomiast produkty z sekcji IV są na drugim miejscu, z udziałem 30%. Najważniejsze są tu przetwory z warzyw i owoców (9,3%), przetwory z mięsa, ryb i owoców morza (4,8%), kakao i przetwory z kakao (4,7%).

Eksport Polski jest bardziej skoncentrowany niż UE. W sumie na sześć najważniejszych działów HS przypada ok. 65% eksportu rolno-spożywczego z UE-28 oraz 72% – z Polski do Japonii.

Określenie potencjalnych skutków umowy EPA wymaga zbadania struktury handlu na niższym poziomie agregacji, tak by dane handlowe można było powiązać z określonymi propozycjami liberalizacyjnymi zawartymi w Umowie, a które odnoszą się do poszczególnych linii taryfowych. Jest to przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania.

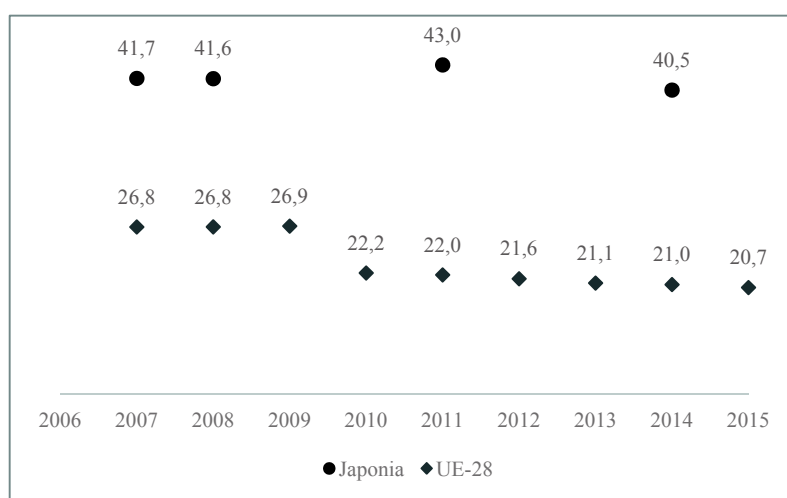
Ogólne postanowienia umowy w odniesieniu do liberalizacji handlu towarami

Liberalizacja w handlu towarami będzie wynikiem zarówno zniesienia ceł i ograniczenia stosowania środków pozataryfowych w stosunku do towarów przemysłowych i rolnych, jak też wprowadzenia wspólnych unormowań w odniesieniu do określenia pochodzenia towarów, barier technicznych w handlu, środków sanitarnych i fitosanitarnych, itd. Umowa przewiduje liberalizację handlu w ściśle określonym czasie – zakończenie liberalizacji i redukcji nastąpi po 15 latach.

Zobowiązania stron, zawarte w Rozdziale 2 Umowy (Handel towarami) (COM(2018) 192 final) oparte zostały na tzw. liście negatywnej. Oznacza to, że z dniem wejścia porozumienia w życie, wszystkie pozycje taryfowe, które nie zostały konkretnie wymienione w harmonogramach UE i Japonii (Załącznik 2-A, Znoszenie i obniżanie ceł) będą zwolnione z cła. Jedyne pełne wyłączenie z liberalizacji dotyczy wzajemnego wykluczenia ryżu i wodorostów, a także produktów z wielorybów, których import do UE jest zabroniony.

Liberalizacja dostępu do rynku Japonii i UE będzie następować asymetrycznie (asymetria w tym przypadku oznacza różne traktowanie grup towarowych).

Realizacja zobowiązań japońskich będzie oznaczała natychmiastowe zniesienie ceł na 91% importu Japonii z UE. Docelowo 99% importu towarów do Japonii z UE będzie wolne od cła, natomiast pozostałe 1% importu ma być stopniowo liberalizowane w drodze kontyngentów taryfowych lub obniżek stawek celnych (w rolnictwie). W odniesieniu do linii taryfowych zobowiązania Japonii oznaczają, całkowita liberalizacja obejmie 86% linii taryfowych z chwilą wejścia umowy w życie, a docelowo – 97% (EU-Japan EPA – The Agreement in Principle, 2017). Obecnie import bezcłowy do Japonii obejmuje ok. 40,5% linii taryfowych (por. rys. 2).



Rys. 2. Udział bezcłowych linii taryfowych w Japonii i UE-28 – wszystkie produkty

Fig. 2. Share of tariff lines that are duty free in Japan and EU-28 – all products

Źródło: opracowanie własne na podstawie ITC Market Access Map. Pobrane 4 czerwca 2018 z: <http://www.macmap.org/CountryAnalysis/CountryStatistics/ByCountry.aspx>

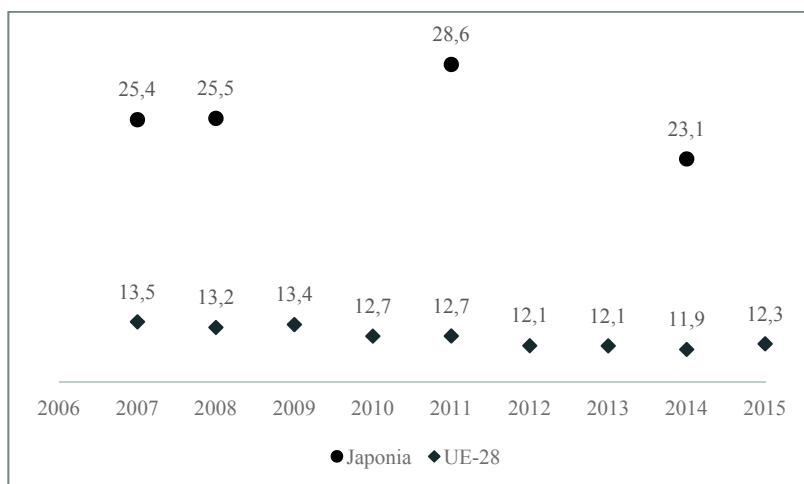
Z kolei ogólny poziom liberalizacji handlu towarami w UE ustalono na poziomie 99% (linii taryfowych), przy czym 96% linii taryfowych zostanie wyeliminowanych w momencie wejścia umowy w życie. Obecnie udział bezcłowych linii taryfowych w imporcie UE wynosi ok. 20,7%. Biorąc pod uwagę wartość importu do UE, poziom liberalizacji jest niższy, bo dotyczy 75% importu, ale w ciągu 15 lat ma wrosnąć do niemal 100%.

Poziom liberalizacji, do którego zobowiązała się Japonia jest więc niższy niż zobowiązania UE, jednak te rozbieżności są uzasadnione wrażliwością sektora rolnego oraz zobowiązaniami Japonii do całkowitej eliminacji lub liberalizacji barier pozataryfowych dla eksporterów unijnych, w tym w odniesieniu do produktów rolnych.

Postanowienia umowy w odniesieniu do liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi

Głównymi produktami rolnym produkowanymi w Japonii jest ryż, warzywa i owoce. W przypadku pozostałych – Japonia w znaczącym stopniu jest zależna od importu (Felbermayr i in., 2017, s. 32). Dostęp do japońskiego rynku rolno-spożywczego jest trudny z uwagi na relatywnie wysoki poziom ceł oraz stosowanie licznych barier pozataryfowych. Wśród produktów o dużym znaczeniu dla unijnego eksportu są np. wołowina, czekolada, sery – wszystkie z co najmniej 30-procentowym cłem, czy wino z 15-procentową stawką cła *ad valorem*. Z kolei eksport wieprzowiny z UE do Japonii utrudnia nie tylko wysoki, ale i skomplikowany system ochrony rynku.

Cła na produkty rolne w Japonii charakteryzuje duże zróżnicowanie. Bezcełowy dostęp do japońskiego rynku produktów rolno-spożywczych ma ok. 23% linii taryfowych (rys. 3). Należy przyznać, że do rynku UE-28 bezcełowy dostęp ma prawie dwukrotnie mniej produktów (12%), jednak Japonia praktycznie nie eksportuje do UE produktów z tej grupy towarowej. Z kolei cła maksymalne na wiele produktów w Japonii przekraczają 300, a nawet 500%, podczas gdy w UE stawki maksymalne są co najmniej o połowę niższe (WTO Tariff Profiles, 2018).



Rys. 3. Udział bezcełowych linii taryfowych w Japonii i UE-28 – produkty rolno-spożywcze

Fig. 3. Share of tariff lines that are duty free in Japan and EU-28 – agri-food products

Źródło: opracowanie własne na podstawie ITC Market Access Map. Pobrane 4 czerwca 2018 z: <http://www.macmap.org/CountryAnalysis/CountryStatistics/ByCountry.aspx>

Zgodnie z Umową, z czasem około 85% pozycji taryfowych produktów rolno-spożywczych w imporcie do Japonii z UE będzie całkowicie wolne od cła. Odpowiada to 87 procentom wartości obecnego eksportu analizowanej grupy produktów z UE do Japonii.

W przypadku poszczególnych grup produktów rolno-spożywczych Umowa w szczególności ułatwi unijnym eksporterom dostęp do japońskiego rynku mięsa wieprzowego, wołowego, wina, serów oraz przetworów mlecznych, produktów

rybołówstwa, wybranych produktów przetworzonych oraz produktów z oznaczeniami geograficznymi.

Umowa zapewni unijnym dostawcom wieprzowiny bezcłowy eksport przetworzonego mięsa wieprzowego oraz niemal zerowe stawki celne na eksport świeżego mięsa wieprzowego. Spadnie też poziom ceł specyficznych na importowane przez Japonię mięso wieprzowe.

Cła na wołowinę zostaną obniżone w okresie 15 lat z 38,5% do 9% (w pierwszym roku spadną do 27,5%) w przypadku znacznej ilości produktów z mięsa wołowego.

Umowa zapewni lepszy dostęp do rynku japońskiego unijnym producentom wina i piwa. Cła na wina (obecnie wynoszące 15%) zostaną całkowicie zniesione od momentu wejścia EPA w życie, podobnie jak cła na inne napoje alkoholowe. Ponadto piwo będzie eksportowane jako piwo, a nie jako napój o niskiej zawartości alkoholu (co ujednolici opodatkowanie różnych rodzajów piwa).

Kolejna grupa produktów rolno-spożywczych, która uzyska dużo łatwiejszy dostęp do rynku japońskiego to sery i przetwory mleczne. Umowa zapewni pełną liberalizację rynku dla serów twardych (np. parmezan, fontina, gouda, cheddar). Cła (obecnie wynoszące 28,9%) na nie zostaną wyeliminowane w ciągu 15 lat. Zostanie wprowadzony bezcłowy kontyngent (o wielkości obecnego eksportu UE) na sery świeże i przetworzone, takie jak mozzarella, niebieski ser pleśniowy oraz miękkie sery, takie jak camembert, brie i feta. Kontyngent taryfowy obejmie w pełni obecną wartość eksportu UE i będzie z czasem wzrastał wraz ze wzrostem konsumpcji sera w Japonii. Zostaną także obniżone, o 95%, cła na odłuszczone mleko w proszku do żywienia, które jest ważne z punktu widzenia unijnego przemysłu mleczarskiego.

Strony uzgodniły także liberalizację w zakresie produktów rybołówstwa. Docelowo obie strony zniosą wszystkie cła, stopniowo w ciągu 5-15 lat (np. na sardele, makrele, morszczuki, mintaje). W przypadku tuńczyka błękitnopłetwego – najważniejszego z punktu widzenia eksportu z UE – cła zostaną zniesione w ciągu 10 lat (obecnie wynoszą 3,5%).

Stopniowo nastąpi także pełna liberalizacja ceł na przetworzone produkty rolne pochodzące z UE, takie jak makarony (za 10 lat), czekolady (10 lat), proszek kakaowy (od razu), cukierki (10 lat), wyroby cukiernicze (10 lat), herbatniki (od 5 do 10 lat), pochodne skrobi (od 5 do 10 lat), przetworzone pomidory i sos pomidorowy (5 lat), żelatyna (od razu do 15 lat).

Umowa reguluje także status ponad 200 europejskich produktów rolnych z oznaczeniami geograficznymi na rynku japońskim oraz ponad 50 produktów japońskich w UE (z możliwością rozszerzenia listy). Jest to materia, do której UE we wszystkich negocjacjach na temat liberalizacji handlu przykłada znaczącą wagę (COM 2014, EU 2013). Na liście oznaczeń geograficznych korzystających z ochrony w Japonii znalazły się produkty rolno-spożywcze z Austrii, Belgii, Cypru, Czech, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Portugalii, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch. Z polskiej perspektywy nie jest jasne, dlaczego na liście produktów unijnych chronionych na rynku japońskim nie ma ani jednego polskiego produktu rolno-spożywczego (sera, wędlin, olejów i podobnych) w sytuacji, gdy podobne produkty z innych państw zostały objęte ochroną (co wskazuje na atrakcyjność rynku japońskiego). Polska postanowiła chronić jedynie dwa produkty wpisane na listę win i napojów spirytusowych: Polską Wódkę oraz „zubrówkę”.

Oprócz ceł, poważną barierą dla unijnych producentów z branży rolno-spożywczej są środki pozataryfowe. W sekcji B załącznika 2-A do taryfy celnej Japonii wymieniono zasady dostępu do rynku japońskiego towarów, na które obowiązują kontyngenty taryfowe

i dla których na mocy EPA wprowadzone zostają kontyngenty bezcłowe. Są to wskazane w Załączniku 2-A m.in. takie pozycje towarowe jak: pszenica, produkty i przetwory spożywcze z pszenicy; jęczmień i przetwory spożywcze z jęczmienia; mąka pszenna i jęczmienna; ciasta i ciasta w proszku; sód; kawa, mieszanki herbaty; różnego rodzaju przetwory spożywcze, w tym zawierające kakao; glukoza i fruktoza; cukier; skrobia; gotowe tłuszcze i oleje jadalne; mleko odparowane; serwatka; masło, mleko i maślanka w proszku, mleko zagęszczone; sery.

Umowa obejmuje również postanowienia dotyczące środków sanitarnych i fitosanitarnych (Rozdział 6). Zwiększą one przewidywalność handlu produktami rolnymi, zarówno będącymi już w obrocie, jak i nowymi. Zapewniono jednak, że nie obniży to standardów bezpieczeństwa ani nie będzie wymagać od Stron zmian w polityce wewnętrznej dotyczącej takich kwestii, jak stosowanie hormonów lub organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Obie strony zgodziły się uprościć wszelkie procedury przywozowe. Uzgodniły też, w przypadku pojawienia się ognisk chorób zwierząt ustanowić strefy obszarów wolnych od chorób.

Przewidywane skutki EPA dla eksportu rolno-spożywczego UE i Polski

W celu określenia możliwych skutków EPA dla UE i Polski w odniesieniu do handlu rolno-spożywczego przeanalizowano bieżącą szczegółową strukturę towarową eksportu do Japonii w połączeniu ze środkami dostępu do rynku japońskiego stosowanymi obecnie oraz z rozwiązaniami proponowanymi w Umowie. Zakładamy, że obniżenie barier dostępu może przyczynić się do wzrostu eksportu, szczególnie tam, gdzie stosowane ograniczenia są wysokie. Oczywiście, nie jest to jedyny sposób na wskazanie branż, które mogą skorzystać na wejściu w życie EPA. Taki skutek może także wystąpić w przypadku eksporterów produktów rolno-spożywczych (a więc mających możliwości produkcyjne i konkurencyjne towary) aktualnie nieobecnych na rynku Japonii z powodu utrzymywania przez nią wysokich barier dostępu. Przeprowadzenie jednak tego typu analizy wykracza poza zakres tego opracowania.

Japonia znajduje się w pierwszej dziesiątce krajów produkujących wieprzowinę na świecie i produkuje około 1,3 miliona ton wieprzowiny rocznie. Jednak całkowita konsumpcja wieprzowiny w Japonii w 2016 r. wynosiła około 2,6 miliona ton, co czyni wieprzowinę najpopularniejszym mięsem w Japonii (bardziej popularnym niż łącznie drób wołowina) (EU, 2016, s. 90). W połączeniu ze spadającą produkcją rodzimej wieprzowiny, Japonia jest największym importerem tego mięsa na świecie (Japan's market, 2016). Dla UE kraj ten jest w ostatnich latach największym odbiorcą wieprzowiny (w 2016 r. miejsce Japonii wyjątkowo zajęły Chiny). Średnio w latach 2015-2017 Japonia miała ponad 19-procentowy udział w unijnym eksporcie mięsa wieprzowego (tab. 2). Mrożone mięso wieprzowe jest główną pozycją w eksporcie rolnym do Japonii z UE (w przypadku świeżego i schłodzonego przodują USA i Kanada), ze średnim udziałem w analizowanym okresie prawie 18%.

Eksport ten napotyka jednak na szereg barier. W odniesieniu do wieprzowiny Japonia stosuje połączenie ceł specyficznych, cen wejścia⁶ oraz ceł *ad valorem* (stosowanych w przypadku tylko najdroższych gatunków mięsa). W ramach tego reżimu, znacznie wyższe bariery importowe nakładane są na produkty tańsze, a niższe – na produkty droższe. Przykładowo, przy wzroście ceny importowanej wieprzowiny z 1 do 64 jenów za kg, cło *ad valorem* obniża się z 9500% do 750%, a przy cenie 524 jenów za kg (ok. 4,15 euro) cło wynosi 4,3% (EU, 2016, s. 90-91). Import do Japonii mięsa tańszego od tzw. ceny wejścia (ustalonej na 524 jeny za kg) wiąże się z koniecznością zapłaty nie tylko cła w wysokości 4,3%, ale także różnicy między ceną importową a ceną wejścia. Taka struktura ceł powoduje, że do Japonii kierowane są głównie drogie gatunki mięsa. Tym samym chroniona jest produkcja tańszych gatunków wieprzowiny w Japonii.

Zgodnie z postanowieniami EPA, obowiązująca obecnie stawka *ad valorem* 4,3% zostanie obniżona o 50% w pierwszym roku i stopniowo eliminowana w ciągu 10 lat. Japońska cena wejścia pozostanie bez zmian, ale Japonia natychmiast obniży cło specyficzne z maksymalnego poziomu 482 jenów za kg do 125 jenów za kg, z ostatecznym poziomem 50 jenów za kg w 10 roku obowiązywania Umowy.

Tabela 2. Główne pozycje w eksporcie rolno-spożywczym UE do Japonii, 2015-2017, średniorocznie, w mln euro i %

Table 2. Main agri-food exports from EU to Japan, 2015-2017, annual average, in millions of euros and %

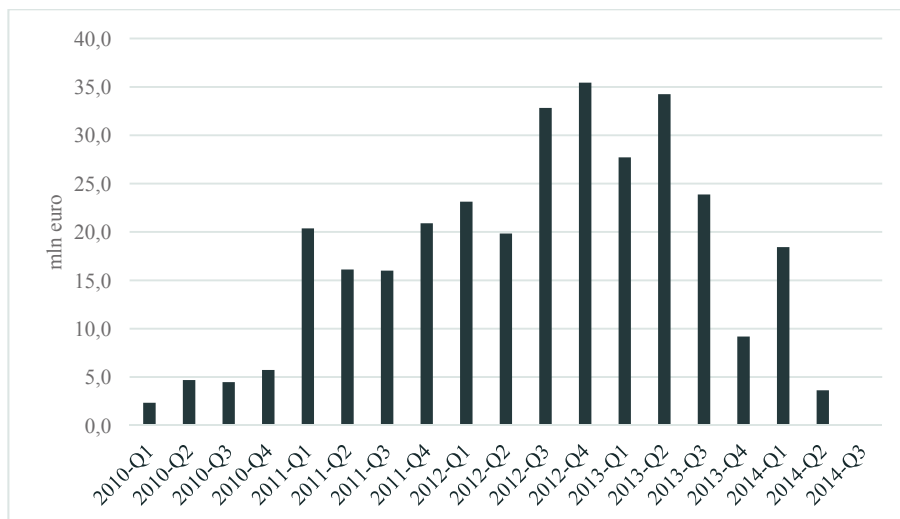
Kod HS	Nazwa towaru	Eksport do Japonii, mln euro	Udział w eksporcie rolno-spożywczym do Japonii, %	Udział Japonii w eksporcie UE, %
	Produkty rolno-spożywcze	6 158	100,0	1,2
020329	Mięso ze świń, zamrożone	1 091	17,7	19,4
240399	Tytoń do żucia i inne wyroby tytoniowe	252	4,1	30,0
220421	Wino ze świeżych winogron, pozostałe	537	8,7	3,8
040690	Ser (z wyjątkiem świeżego, tartego, przetworzonego, z pleśnią)	202	3,3	1,7
220410	Wino musujące	217	3,5	4,4
150910	Oliwa z pierwszego tłoczenia	180	2,9	3,9
230910	Karma dla psów lub kotów	154	2,5	2,3
220830	Whisky	123	2,0	1,8
210690	Przetwory spożywcze, pozostałe	115	1,9	0,8
240220	Papierosy zawierające tytoń	132	2,1	1,4
	Pozostałe	3 156	51,2	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ITC Trade Map, 2018).

Wieprzowina była tradycyjnie ważnym produktem eksportowym z Polski do Japonii. Jeszcze w 2012 r. drugą najważniejszą pozycją importowaną przez Japonię z Polski, z udziałem 14,8% było mrożone mięso wieprzowe. W trzecim kwartale 2014 r. nastąpiło

⁶ Celem stosowania ceny wejścia jest ochrona rynku wewnętrznego przed importem konkurencyjnych cenowo produktów tańszych z zagranicy. Cena wejścia określa poziom cen produktów importowanych mogących być dopuszczonymi do obrotu handlowego. Cena ta nie funkcjonuje w rzeczywistym obrocie, stanowi jedynie podstawę do wprowadzenia dodatkowych opłat celnych w określonych wypadkach. Za: Tłuczak 2013.

jednak załamanie i od tamtej pory Japonia nie importuje z Polski mięsa wieprzowego (rys. 4). Jak podaje Główny Inspektorat Weterynarii (GIW, 2018), 17 lutego 2014 r. w Polsce stwierdzono pierwsze ognisko afrykańskiego pomoru świń, co spowodowało ograniczenie możliwości eksportu wieprzowiny z Polski. Bez zmiany sytuacji sanitarnej, Polska nie zdoła skorzystać z ułatwień dostępu do japońskiego rynku wieprzowiny.



Rys. 4. Import mrożonego mięsa wieprzowego przez Japonię z Polski, 2010-2014, dane kwartalne, mln euro

Fig. 4. Japan's imports of frozen swine meat from Poland, 2010-2014, quarterly data, in millions of euros

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ITC Trade Map, 2018).

Kolejnym istotnym produktem rolno-spożywczym w handlu z Japonią, którego warunki dostępu ulegną znacznej poprawie jest mięso wołowe. UE należy do głównych producentów wołowiny na świecie, ale ma nieznaczny udział w imporcie Japonii. Jest to w dużej mierze konsekwencją zakazu importu wołowiny w związku z BSE w Europie. W 2013 r. Japonia uchylila ten zakaz i stopniowo rośnie eksport wołowiny z UE do Japonii. Warto jednak zwrócić uwagę, że UE nigdy nie była istotnym dostawcą wołowiny dla Japonii. Wprawdzie Japonia jest dużym importerem wołowiny i kupuje jej za granicą 1,4-krotnie więcej niż produkuje, jednak prawie cały import (96%) pochodzi z 5 państw – Kanady, USA, Chile, Australii i Nowej Zelandii (EU, 2016, s. 87-88). W wyniku EPA warunki dostępu znacząco jednak poprawią się, gdyż przewidywana jest stopniowa redukcja cła z obecnego poziomu 38,5% do 9% w ciągu 15 lat. Zmiana ta ma tym większe znaczenie, że USA odstąpiły od TPP, a więc ich relatywne warunki dostępu do rynku Japonii w stosunku do unijnych pogorszą się.

Na ułatwieniu dostępu do japońskiego rynku wołowiny mogą zyskać polscy producenci. Produkty wołowe zajmują istotne miejsce w polskim eksporcie rolno-spożywczym (tab. 3), a Japonia już teraz jest odbiorcą ponad 40% ozorów bydłych eksportowanych z Polski. Japoński rynek jest jednak bardzo specyficzny. Dominują na nim wyroby miejscowe – japońskie lub azjatyckie. Produkcja wołowiny w Japonii jest wprawdzie mała, ale wołowina produkowana w Japonii charakteryzuje się najwyższą

światową jakością (i ceną; wołowina rasy Wagyu kosztuje 2-3 razy więcej niż rasy holsztyno-fryzyjskiej, eksportowanej m.in. z Polski). Konsumenci japońscy preferują produkty dużych, światowych marek. Zupełnie inne produkty występują też w diecie japońskich i polskich/europejskich konsumentów. Dlatego wejście i utrzymanie się na tym rynku przez nieznanych, mniejszych producentów z Polski jest bardzo trudne. Jest to jednak także rynek bardzo atrakcyjny, o dużym potencjale.

Tabela 3. Główne pozycje w eksporcie rolno-spożywczym Polski do Japonii, 2015-2017, średniorocznie, w tys. euro i %

Table 3. Main agri-food exports from Poland to Japan, 2015-2017, annual average, in millions of euros and %

Kod HS	Nazwa towaru	Eksport do Japonii, tys. euro	Udział w eksporcie rolno-spożywczym do Japonii, %	Udział Japonii w eksporcie Polski, %
	Produkty rolno-spozywcze	37 333	100	0,1
05051010	Surowe pióra do wypychania; puch	6 672	17,9	43,1
03048100	Mrożone filety z łososia pacyficznego	2 523	6,8	1,6
20097919	Sok jabłkowy, o liczbie Brix powyżej 20, ale poniżej 67, przy 20°C; o wartości przekraczającej 22€ za 100 kg masy	2 509	6,7	1,0
5051090	Pióra do wypychania; puch zdezynfekowane lub zakonserwowane	2 373	6,4	6,6
02023090	Mięso z bydła, zamrożone, bez kości (z wyj. schabu, karkówki, łopatki, udźca, mostka, szpondru)	2 112	5,7	1,2
02062100	Mrożone ozory z bydła	1 325	3,5	42,2
03054100	Wędzony łosoś pacyficzny	1 180	3,2	0,2
18069019	Czekoladki (włącznie z pralinkami), z nadzieniem	912	2,4	0,7
04021019	Mleko i śmietana w proszku lub granulkach, o zawartości tłuszczu nieprzekraczającej 1,5 % masy, niesłodzone	813	2,2	0,5
02050080	Zamrożone mięso z koni, osłów, mułów lub osłomułów	801	2,1	97,8
	Pozostałe	16 114	43,2	0,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ITC Trade Map, 2018).

Istotnie poprawi się dostęp europejskich producentów wina i napojów spirytusowych do rynku japońskiego. Obecne cła w wysokości 15% zostaną zniesione w dniu wejścia Umowy w życie. UE jest największym światowym producentem wina i głównym jego dostawcą do Japonii, ale systematycznie traci udział w rynku japońskim na rzecz producentów z innych krajów (np. Chile). Łączny udział win ze świeżych winogron i win musujących w eksporcie rolnym UE do Japonii wynosi 12,2% i jest to odpowiednio trzecia i piąta pozycja w eksporcie rolno-spożywczym z UE do Japonii (i dziewiąta w całkowitym eksporcie). Kolejne 2% przypada na eksport whisky (tab. 2). Napoje spirytusowe są też istotne w eksporcie Polski do Japonii, która jest 7. najważniejszym pozaunijnym rynkiem zbytu dla polskich producentów napojów alkoholowych.

UE skorzysta również na liberalizacji japońskiego rynku przetworów mlecznych. Obecnie jest on chroniony przez złożony system ograniczeń importu i ustalania cen. System ten zostanie nadal utrzymany, ale dostęp do rynku będzie łatwiejszy dzięki połączeniu pełnej liberalizacji, obniżek ceł oraz zwiększenia kontyngentów taryfowych. UE jest jednym z głównych eksporterów sera do Japonii, który jest czwartym najważniejszym produktem rolnym w eksporcie UE do tego kraju. W odniesieniu do twardej serów nastąpi pełna liberalizacja. Oprócz tego będzie ustanowiony bezcłowy kontyngent na sery świeże i miękkie. W przypadku innych produktów mleczarskich również nastąpi znaczna poprawa rynku. Na przykład będzie bezcłowy kontyngent dla produktów serwatkowych, a cła na produkty serwatkowe o określonej zawartości białka zostaną zmniejszone o 70%. Zostaną obniżone cła na odtłuszczone mleko w proszku do żywienia, które jest ważne w unijnym i polskim eksporcie do Japonii (tab. 2 i 3). Ponadto zostanie ustanowiony bardziej preferencyjny niż obecnie kontyngent na mleko w proszku i skondensowane, ślód, skrobię ziemniaczaną i masło.

Umowa między UE a Japonią doprowadzi również do zniesienia (po okresie przejściowym) ceł na przetworzone produkty rolne (czekoladki, cukierki, herbatniki, makarony, pieczywo). UE posiada nadwyżkę w handlu tymi produktami. Japonia wyeliminuje cła w 73% linii taryfowych w tej grupie produktów (obejmujących 98% obecnego handlu).

Podsumowanie

Celem artykułu było określenie możliwych skutków EPA dla rozwoju eksportu produktów rolno-spożywczych z państw UE, a w szczególności z Polski do Japonii. Analiza tekstu EPA oraz danych statystycznych na temat bieżącej struktury handlu wskazuje na fakt, że w przypadku większości towarów rolno-spożywczych istotnych dla eksportu z Polski do Japonii cła zostaną zniesione stopniowo, a w przypadku takich grup towarowych, jak soki warzywne, łosoś pacyficzny, truskawki i poziomki cła zostaną zniesione od momentu obowiązywania umowy. Polska mogłaby teoretycznie skorzystać także na zmianach dostępu do japońskiego rynku wieprzowiny, jednak na przeszkodzie stoi tutaj sytuacja epidemiologiczna. Inne państwa UE, w których nie stwierdzono ognisk afrykańskiego pomoru świń, będą z pewnością beneficjentem zmian regulacyjnych w tym obszarze.

Na liberalizacji dostępu do rynku japońskiego mają szansę skorzystać także unijni eksporterzy mięsa wołowego, serów, mleka w proszku, ryb i innych produktów rybołówstwa, wina, makaronów, czekolady oraz pozostałych artykułów rolno-spożywczych – dzięki obniżeniu, a następnie całkowitej eliminacji (obecnie wysokich) ceł. Korzyści wystąpią też w przypadku unijnych producentów towarów rolno-spożywczych i napojów alkoholowych chronionych oznaczeniami geograficznymi (polscy nie, bo strona polska nie zgłosiła ani jednego produktu rolno-spożywczego i tylko dwa napoje alkoholowe).

Ocena szczegółowych efektów liberalizacji handlu rolno-spożywczego wymaga dalszych badań, np. z wykorzystaniem modelu równowagi ogólnej (jak np. GTAP).

Literatura

- Ambroziak, L., Błaszczuk-Zawiła, M. (2012). Porozumienie rolne Unia Europejska – Maroko. Potencjalne skutki dla Polski i UE (The Agriculture Agreement between the European Union and Morocco: Potential Impact on Poland and the EU), *Unia Europejska.pl*, 2(213), 16-25.
- Bown, Ch.P. (2016). Mega-Regional Trade Agreements and the Future of WTO. US Council on Foreign Relations.
- COM (2014). 389 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Trade, growth and intellectual property - Strategy for the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries. Pobrane 1 grudnia 2018 z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52014DC0389>.
- COM (2018) 192 final, Proposal for a COUNCIL DECISION on the conclusion of the Economic Partnership Agreement between the European Union and Japan. Pobrane 15 maja 2018 z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0192#document2>.
- EU. (2013). EU dialogues with priority countries on intellectual property issues. Pobrane 4 grudnia 2018 z: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151009.pdf.
- EU. (2016). Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan. Final Report, European Union.
- EU-Japan EPA – The Agreement in Principle, 6 July 2017. Pobrane 15 kwietnia 2018 z: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.
- Felbermayr, G., Kimura, F., Okubo, M., Steininger, M., Yalcin, E. (2017). On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement. Ifo Institute. Pobrane 10 października 2018 z: https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_86_2017_Felbermayr_etal_EU-JapanFreeTrade.pdf.
- Fiorentino, R.V., Verdeja, L., Toqueboeuf, Ch. (2007). The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. WTO Discussion Paper, No 12.
- GIW. (2018). Pobrane 10 czerwca 2018 z: <https://www.wetgiw.gov.pl/main/asf>.
- ITC Trade Map. (2018). Pobrane 1 czerwca 2018 z: <https://www.trademap.org>.
- Japan's market for imported pork is large. (2016). Pobrane 10 sierpnia 2018 z: <https://www.pigprogress.net/Finishers/Articles/2016/11/Japans-market-for-imported-pork-is-large-2909811W/>.
- Śledziwska, K. (2012). Regionalizm handlowy w XXI wieku. Przesłanki teoretyczne i analiza empiryczna (Trade regionalism in the 21st century. Theoretical premises and empirical analysis). WNE UW, Warszawa.
- Tłuczak, A. (2013). Znaczenie cen produktów rolnych w systemie sterowania rolnictwem (The importance of agricultural prices in the agriculture control system). Pobrane 19 sierpnia 2018 z: http://www.mikroekonomia.net/system/publication_files/251/original/19.pdf?1314948750.
- WTO Tariff Profiles, EU-28 and Japan. Pobrane 10 października 2018 z: <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E28%2cJP>.
- WTO. (1995). Załącznik 1 do Porozumienia WTO w sprawie rolnictwa (Annex 1 WTO Agreement on Agriculture). Dz. U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483.

Do cytowania / For citation:

Kuźnar A., Menkes J. (2019). Handel produktami rolno-spożywczymi w Umowie o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią. *Problemy Rolnictwa Światowego*, 19(2), 89–102; DOI: 10.22630/PRS.2019.19.2.26

Kuźnar A., Menkes J. (2019). Agri-Food Trade in the EU-Japan Economic Partnership Agreement (in Polish). *Problems of World Agriculture*, 19(2), 89–102; DOI: 10.22630/PRS.2019.19.2.26