



dr Jerzy Plewa

Ekspert Team Europe Direct, były Dyrektor Generalny d.s. Rolnictwa Komisji Europejskiej.

UE-Mercosur: umowa partnerstwa, która dzieli

Słowa kluczowe: UE-Mercosur, umowa handlowa, zrównoważony rozwój, wylesianie Amazonii, standardy sanitarne i fitosanitarne, Porozumienie paryskie, bezpieczeństwo surowcowe

Umowa partnerska UE-Mercosur to jedno z najważniejszych porozumień handlowych Unii Europejskiej, negocjowane przez ponad dwie dekady. Obejmuje aspekty handlowe, polityczne oraz współpracy i budzi liczne kontrowersje wśród państw członkowskich UE. Główne elementy umowy to redukcja i eliminacja cel, regulacje dotyczące środowiska i klimatu, standardy pracy oraz mechanizmy rozwiązywania sporów. Negocjacje rozpoczęły się w 1999 r., a porozumienie polityczne osiągnięto w 2019 r., jednak od tego czasu ratyfikacja została opóźniona z powodu obaw związanych z ochroną europejskiego rolnictwa i środowiska. Kluczowe państwa sprzeciwiające się umowie to Francja, Polska, Austria, Irlandia i Holandia. Umowa przewiduje m.in. zniesienie cel na ponad 90% wymiany handlowej, ochronę oznaczeń geograficznych oraz mechanizmy egzekwowania standardów sanitarnych i fitosanitarnych. Jednym z głównych wyzwań jest zabezpieczenie zasobów surowcowych i energetycznych UE oraz zapewnienie zgodności z Porozumieniem paryskim¹. Spór o umowę ujawnia podziały między dążeniem do globalnej liberalizacji handlu a obawami o zrównoważony rozwój i interesy europejskich rolników. Przyszłość porozumienia pozostaje niepewna, zależna od kompromisu w kwestiach ekologicznych i rolniczych oraz politycznej woli ratyfikacji.

1. Wprowadzenie

Komisja Europejska reprezentująca państwa członkowskie Unii Europejskiej 6.12.2024 r. osiągnęła polityczne porozumienie z Mercosur (Wspólny Rynek Południowy: Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj) w sprawie tekstów Umowy partnerskiej UE-Mercosur. Teksty te obejmują uzgodnione w czerwcu 2019 r. dokumenty², a także komponenty polityczne i dotyczące współpracy uzgodnione w czerwcu 2020 r. i podczas negocjacji prowadzonych od marca 2023 r. do grudnia 2024 r.³

Opublikowane teksty mają charakter wyłącznie informacyjny i mogą zostać poddane dalszym modyfikacjom, w tym w wyniku

procesu rewizji prawnej. Ostateczna wersja umowy zostanie ustalona w momencie jej podpisania. Umowa stanie się wiążąca dla stron na mocy prawa międzynarodowego dopiero po zakończeniu przez każdą ze stron wewnętrznych procedur prawnych niezbędnych do jej wejścia w życie (lub jej tymczasowego stosowania). W dalszej części analizy wykorzystano również komentarze i wyjaśnienia dostępne na stronach Komisji Europejskiej⁴.

Część handlowa umowy obejmuje: cła, reguły pochodzenia, techniczne bariery w handlu, środki sanitarne i fitosanitarne, usługi, zamówienia publiczne, własność intelektualną, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Niehandlowa część umowy obejmuje: zobowiązania dotyczące ochrony środowiska i klimatu (w tym odniesienie do Porozumienia paryskiego⁵), standardów pracy i praw człowieka

1 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36) – dalej Porozumienie paryskie.

2 European Commission, *EU-Mercosur: Text of the agreement*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/MERCOSUR/eu-MERCOSUR-agreement/text-agreement_en (dostęp: 28.04.2025 r.).

3 Zob. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true> (dostęp: 28.04.2025 r.).

4 *Questions and answers on the EU-Mercosur partnership agreement*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_24_6266 (dostęp: 28.04.2025 r.); European Commission, *Factsheet: EU-Mercosur partnership agreement*, 2019, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/MERCOSUR/eu-MERCOSUR-agreement/factsheet-eu-MERCOSUR-partnership-agreement_en (dostęp: 28.04.2025 r.).

5 Porozumienie paryskie to międzynarodowy traktat klimatyczny, którego celem jest ograniczenie globalnego ocieplenia do poziomu poniżej 2°C,

(zgodnie z normami Międzynarodowej Organizacji Pracy), mechanizmów rozwiązywania sporów w kwestiach zrównoważonego rozwoju, demokratycznej kontroli i przejrzystości procesu wdrażania, a także ochrony ludności rdzennej i różnorodności biologicznej.

Umowa wywołuje poważne kontrowersje w UE. Francja, Irlandia, Holandia, Austria i Polska sprzeciwiają się umowie w obecnym kształcie, wyrażając obawy dotyczące jej potencjalnego wpływu na europejskie rolnictwo oraz na lasy Amazonii. Włochy wydają się niezdecydowane i mogą poprzeć zarówno jedną, jak i drugą stronę sporu. Sprzeciw wobec umowy wyrażają organizacje rolnicze i ekologiczne.

2. Kontekst historyczny i kluczowe etapy negocjacji

Dialog między UE a Mercosur rozpoczął się w 1999 r. i miał na celu zawarcie umowy stowarzyszeniowej obejmującej dialog polityczny, współpracę oraz handel. Umowa partnerska UE-Mercosur była negocjowana przez ponad dwie dekady i jest jednym z najbardziej skomplikowanych porozumień handlowych, jakie kiedykolwiek negocjowała UE. Ze względu na swój status umowy mieszanej, obejmującej zarówno kompetencje wyłączne UE, jak i kompetencje krajowe, musi ona przejść wieloetapowy proces zatwierdzenia na poziomie instytucji unijnych oraz każdego z 27 państw członkowskich UE.

2.1. Kluczowe etapy proceduralne⁶

Komisja Europejska zaproponowała rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy handlowej między UE a Mercosur w 1999 r. W czerwcu tego samego roku Rada UE formalnie zatwierdziła mandat, upoważniając Komisję do prowadzenia rozmów.

Negocjacje rozpoczęły się w 2000 r. i koncentrowały się na obniżeniu cel, handlu produktami rolnymi oraz dostępie do rynków przemysłowych. Rozmowy zakończyły się jednak impasem w 2004 r. – UE broniła dostępu do sektora rolnego, podczas gdy Mercosur niechętnie podchodził do liberalizacji przemysłu.

Po 6-letniej przerwie negocjacje zostały wznowione w 2010 r., a w latach 2016–2019 nabrały tempa. Kluczowe priorytety rozmów obejmowały:

- 1) redukcję cel, tak aby zrównoważyć dostęp Mercosur do rynku rolnego UE z możliwością unijnego eksportu sektora przemysłowego;
- 2) standardy środowiskowe i warunki pracy, by dostosować umowę do zasad zrównoważonego rozwoju;
- 3) mechanizmy rozstrzygania sporów, gwarantujące przestrzeganie umowy i jej właściwe wdrażanie.

Po 20 latach negocjacji, 28.06.2019 r., UE i Mercosur osiągnęły porozumienie polityczne. Umowa została paraflowana

przez obie strony, co oznacza, że tekst został uzgodniony, ale nie ma jeszcze mocy prawnej.

3. Kontrola prawna i proces zatwierdzania na poziomie UE

Komisja Europejska przeprowadziła przegląd prawny i językowy, finalizując tekst umowy w lipcu 2020 r. Następnie Komisja przygotowała wniosek dotyczący zatwierdzenia umowy.

Sprzeciw polityczny i opóźnienia (2020–2023)

W październiku 2020 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję odrzucającą umowę, powołując się na:

- 1) obawy dotyczące wylesiania Amazonii i brak wiążących zobowiązań środowiskowych;
- 2) nieuczciwą konkurencję dla unijnych rolników, szczególnie w sektorach wołowiny i drobiu;
- 3) sprzeciw Francji, Austrii, Irlandii i Holandii, który dodatkowo zahamował proces ratyfikacji.

Nowa próba ożywienia umowy (2023–2024)

W 2023 r. Komisja Europejska i Mercosur zaproponowały „Dodatkowy Instrument” mający na celu:

- 1) wzmocnienie zabezpieczeń środowiskowych zapobiegających wylesianiu,
- 2) wprowadzenie mechanizmów monitorowania dla zrównoważonego handlu.

Pomimo tych wysiłków opór ze strony Francji, Austrii, Irlandii, Holandii i (od grudnia 2024 r.) Polski pozostaje silny.

4. Obecna sytuacja w Radzie UE⁷

Proces nie może posunąć się naprzód bez zatwierdzenia umowy przez Radę UE. Zatwierdzenie w Radzie UE wymaga głosowania kwalifikowaną większością głosów (QMV):

- 1) co najmniej 55% państw członkowskich (15 z 27) musi głosować za;
- 2) państwa te muszą reprezentować co najmniej 65% ludności UE.

Blokująca mniejszość musi składać się z co najmniej czterech państw członkowskich reprezentujących 35% ludności UE. Bez zatwierdzenia w Radzie UE i podpisania umowy nie są możliwe dalsze kroki proceduralne prowadzące do wejścia w życie postanowień umowy.

Umowa UE-Mercosur jest porozumieniem mieszanym, wymaga więc ratyfikacji przez wszystkie 27 państw członkowskich UE warunkującej wejście w życie wszystkich postanowień umowy. Każdy parlament narodowy musi zatwierdzić umowę po jej formalnym podpisaniu przez Radę UE.

Francja, Austria, Irlandia, Holandia i Polska zapowiedziały, że nie ratyfikują umowy bez istotnych zmian. Belgia może również stanowić wyzwanie, jeśli regionalny parlament Walonii odrzuci umowę, tak jak miało to miejsce w przypadku umowy

a optymalnie do 1,5°C w stosunku do epoki przedprzemysłowej. Zobowiązuje państwa do przedstawienia krajowych planów redukcji emisji gazów cieplarnianych i wspierania krajów rozwijających się w adaptacji do zmian klimatu – zob. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/paris-agreement-climate/> (dostęp: 28.04.2025 r.).

6 G. Grieger, *Ratification scenarios for the EU-MERCOSUR agreement*, <https://epthinktank.eu/2024/12/20/ratification-scenarios-for-the-eu%E2%80%9191MERCOSUR-ag> (dostęp: 28.04.2025 r.).

7 G. Grieger, *Ratification...*

CETA⁸ w 2016 r. Każde państwo członkowskie UE może zablokować pełną ratyfikację. Jeśli jedno lub więcej państw odmówi ratyfikacji, umowa może wymagać renegotjacji lub częściowego wdrożenia wybranych postanowień.

Stosunkowo szybko, bez konieczności ratyfikacji mogłaby być stosowana część umowy liberalizująca handel towarami. Zgoda na wydzielenie części handlowej umowy i tymczasowe jej stosowanie wymaga kwalifikowanej większości w Radzie UE. Tymczasowe stosowanie obejmowałoby aspekty handlowe, takie jak:

- 1) redukcja cel,
- 2) współpraca celna,
- 3) dostosowanie regulacyjne.

Ochrona inwestycji i mechanizmy rozstrzygania sporów nie mogą być stosowane tymczasowo, ponieważ wymagają pełnej ratyfikacji krajowej.

Tymczasowe stosowanie pozwoliłoby na wejście w życie części handlowej umowy przed pełną ratyfikacją (tak było w przypadku umowy CETA). Jeśli państwo członkowskie odmówi ratyfikacji, tymczasowe stosowanie może zostać cofnięte, co stworzy niepewność prawną i gospodarczą.

Przeciw umowie opowiadają się Francja, Polska, Austria, Irlandia i Holandia (30,5% ludności UE). Jeśli Włochy dołączą do sprzeciwu, umowa zostanie zablokowana.

Umowa partnerska UE-Mercosur pozostaje jednym z najbardziej złożonych i kontrowersyjnych porozumień handlowych w najnowszej historii UE. Bez dalszych ustępstw w kwestiach środowiskowych i rolniczych opór kluczowych państw członkowskich UE prawdopodobnie nie osłabnie. Również po stronie Mercosur sytuacja jest skomplikowana, a koalicje rządzące w Argentynie i Brazylii dysponują niewielką większością⁹. Ponadto Argentyński prezydent Javier Milei zacieśnia relacje z prezydentem Donaldem Trumpem, szukając dwustronnego porozumienia handlowego z USA w obliczu ich protekcyjnych działań. Komplikuje to sytuację w ramach Mercosur¹⁰. Przyszłość porozumienia pozostaje wysoce niepewna.

5. UE-Mercosur: odpowiedź na globalny protekcyjizm i bezpieczeństwo surowcowe

W obliczu rosnącego protekcyjizmu, wojen handlowych i fragmentacji geopolitycznej umowa partnerska UE-Mercosur jawi się zarówno jako istotna szansa gospodarcza, jak i strategiczna konieczność. W czasach, gdy globalny handel doświadcza coraz większych zakłóceń spowodowanych polityką protekcyjną i wrażliwością łańcuchów dostaw, porozumienie to wzmacniałoby integrację gospodarczą oraz zabezpieczyłoby dostęp do kluczowych zasobów. Stanowić by mogło ważny krok w przeciwdziałaniu niepewności handlowej, dywersyfikacji rynków oraz promowaniu ładu gospodarczego opartego na zasadach, których przestrzeganie propagują takie instytucje,

jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) i Bank Światowy (WB)¹¹.

5.1. Wzmacnianie sojuszy gospodarczych w niestabilnym krajobrazie globalnym

Porozumienie UE-Mercosur obejmuje 780 mln ludzi i odpowiada za 25% światowego PKB, co czyni je jednym z największych porozumień o wolnym handlu w historii. Jego uzgodnienie następuje w momencie, gdy globalny handel jest pod silną presją, pogłębianą przez napięcia i konflikty handlowe między USA a Chinami oraz innymi krajami, w tym państwami członkowskimi UE. Umowa wzmacnia zobowiązanie UE do otwartego handlu opartego na określonych w porozumieniach zasadach, oferując alternatywę dla jednostronnych działań protekcyjnych, zwłaszcza w kontekście kryzysu skuteczności WTO.

Unii Europejskiej porozumienie to zapewnia również dywersyfikację gospodarczą i zmniejsza zależność handlu transatlantycznego, szczególnie w obliczu protekcyjnych posunięć USA. Równocześnie kraje Mercosur, które w 2023 r. eksportowały niemal 30% swoich towarów do Chin¹², uzyskują przeciwwagę dla wpływów gospodarczych Pekinu. Umowa nie tylko pogłębiłaby więzi handlowe między UE a Ameryką Łacińską, lecz także zwiększyłaby siłę geopolityczną UE na rynkach światowych.

O zaznaczeniu umowy UE-Mercosur świadczą następujące fakty:

- 1) Unia Europejska jest drugim co do wielkości partnerem handlowym Mercosur w handlu towarami, po Chinach i przed Stanami Zjednoczonymi. UE odpowiada za 16,9% całkowitego handlu Mercosur w 2023 r. Mercosur jest dziesiątym co do wielkości partnerem handlowym UE w handlu towarami;
- 2) w 2023 r. wartość eksportu UE do czterech krajów Mercosur wyniosła 55,7 mld euro, podczas gdy eksportu Mercosur do UE – 53,7 mld euro;
- 3) największy udział w eksporcie Mercosur do UE w 2023 r. miały produkty mineralne (29,6% całkowitego eksportu), artykuły spożywcze, napoje i tytoń (19,2%) oraz produkty roślinne (17,9%);
- 4) eksport UE do Mercosur obejmuje maszyny i urządzenia (26,7% całkowitego eksportu), chemikalia i produkty farmaceutyczne (25%) oraz sprzęt transportowy (11,9%);
- 5) UE wyeksportowała usługi o wartości 28,2 mld euro do Mercosur, podczas gdy eksport usług Mercosur do UE wyniósł 12,3 mld euro w 2022 r.;
- 6) skumulowany stan inwestycji UE wzrósł ze 130 mld euro w 2000 r. do 384,7 mld euro w 2022 r.

5.2. Zabezpieczenie najważniejszych surowców dla transformacji ekologicznej i technologicznej

Jednym ze strategicznych interesów UE w Mercosur jest zabezpieczenie dostępu do surowców niezbędnych dla

8 Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 11 z 2017 r., s. 23, ze zm.) – dalej umowa CETA.

9 B. Znojek, *Zakończenie negocjacji Umowy UE-Mercosur o partnerstwie*, <https://www.pism.pl/publikacje/zakonczenie-negocjacji-umowy-ue-mercousur-o-partnerstwie> (dostęp: 28.04.2025 r.).

10 Zob. <https://apnews.com/article/argentina-milei-trump-tariffs-trade-maralago-imf-f32bdc39d79632dfa9fdd3a1e05fb0a3> (dostęp: 28.04.2025 r.).

11 F. Steinberg, *What Are the Implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement?*, <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercousur-free-trade-agreement> (dostęp: 28.04.2025 r.).

12 World Bank (2023), *Trade and Economic Outlook for Latin America and the Caribbean*, World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/a43b3589-50e1-501d-a1c8-59c21dcb9867/content> (dostęp: 28.04.2025 r.).

nowoczesnych technologii i zielonej transformacji¹³. Brazylia, Argentyna, Paragwaj i Urugwaj posiadają jedno z największych światowych zasobów litu, pierwiastków ziem rzadkich (REEs), grafitu, niklu i niobu, które są kluczowe dla produkcji pojazdów elektrycznych, półprzewodników oraz technologii odnawialnych źródeł energii¹⁴.

- **niob:** Brazylia kontroluje 94% światowych rezerw, co czyni ją największym dostawcą tego surowca dla UE,
- **lit:** Argentyna posiada 11% światowych zasobów litu, kluczowego dla produkcji baterii,
- **pierwiastki ziem rzadkich (REEs):** Brazylia dysponuje 17–19% światowych rezerw, co stanowi alternatywę dla Chin, które dostarczają 98% importu REEs do UE,
- **grafit i mangan:** Brazylia posiada 20–22% światowych rezerw, niezbędnych dla technologii czystej energii i rozwoju baterii.

Wzmacniając więzi gospodarcze z Mercosur, UE zmniejszyłaby swoją zależność od Chin i innych niestabilnych dostawców. Ponadto umowa stanowi postęp w promocji zrównoważonych praktyk wydobywczych, zapewniając ich zbliżenie z unijnymi regulacjami dotyczącymi ochrony środowiska¹⁵ i standardów pracy¹⁶.

5.3. Stabilizacja i długofalowa modernizacja

Umowa UE-Mercosur to nie tylko pakt handlowy – to także strategiczne przeciwdziałanie gospodarczemu nacjonalizmowi. Unia Europejska dąży do liberalizacji gospodarczej i wzmacniania warunków dla stabilnego rozwoju gospodarczego, szczególnie w kontekście rozwoju nowych technologii, zielonej i cyfrowej transformacji.

Dla krajów Mercosur porozumienie stanowi stabilizujący czynnik wobec protekcyjnych polityk krajowych ograniczających ich stabilność gospodarczą. Argentyna, w szczególności, doświadczyła kryzysów gospodarczych wywołanych niestabilnością walutową i interwencjonizmem państwowym. Dzięki uzyskaniu długoterminowego dostępu do rynków UE gospodarki te otrzymają bodźce do modernizacji przemysłu i dywersyfikacji eksportu¹⁷.

Pomimo wyzwań politycznych i trudności we wdrożeniu umowa ta ma potencjał do ustanowienia nowego standardu partnerstwa między regionami, stanowiąc model dla przyszłej współpracy wielostronnej.

6. Przegląd koncesji handlowych i redukcji cel¹⁸

Umowa partnerska UE-Mercosur eliminuje cła na ponad 90% wymiany handlowej między obiema stronami, wspierając integrację gospodarczą i rozszerzając dostęp do rynków. Jednak porozumienie niesie również wyzwania, szczególnie we wrażliwych sektorach, takich jak rolnictwo¹⁹.

Podczas gdy 93% eksportu Mercosur do UE skorzysta z całkowitego zniesienia cel, pozostałe 7% uzyska preferencyjne traktowanie poprzez kontyngenty taryfowe (TRQs). Podobnie 91% eksportu rolnego UE do Mercosur zostanie objęte eliminacją cel, a dodatkowe koncesje dotyczą przetworzonej żywności i produktów mlecznych.

Poza liberalizacją cel umowa utrzymuje rygorystyczne standardy sanitarne i fitosanitarne (SPS), obejmujące uznanie zasady ostrożności oraz zgodność z przepisami UE dotyczącymi bezpieczeństwa żywności²⁰. Dodatkowo zapewnia ochronę ponad 350 europejskich oznaczeń geograficznych (GI), gwarantując zachowanie marki i wyłączności rynkowej kluczowych produktów rolnych UE w Mercosur²¹.

6.1. Koncesje w zakresie towarów przemysłowych i rolnych

Wzajemne preferencje w handlu przemysłowym i rolnym stanowią kompromis między liberalizacją gospodarczą a ochroną wrażliwych sektorów.

Towary przemysłowe

Eksport UE do Mercosur: cła na samochody, maszyny, chemikalia i farmaceutyki, które wcześniej wynosiły nawet 35%, zostaną stopniowo zniesione w ciągu 10–15 lat.

Eksport Mercosur do UE: niemal 93% eksportu towarów uzyska dostęp bezcelowy, co sprzyjać powinno dywersyfikacji przemysłu, a nie tylko eksportowi surowców.

13 European Commission, *EU-Mercosur Partnership Agreement. Enhancing trade and investment in critical raw materials*; <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880031/Factsheet-EU-Mercosur-Trade-Agreement-Critical-raw-materials.pdf> (dostęp: 28.04.2025 r.).

14 IEA, *Critical Minerals Market Review 2023*, <https://doi.org/10.1787/9cdf8f39-en> (dostęp: 20.04.2025 r.); K. Sierocińska, B. Michalski, *Surowce krytyczne Ameryki Łacińskiej i bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2024; European Commission, *EU-Mercosur Partnership Agreement. Enhancing...*

15 S.E.M. Cesar de Oliveira, J.C. Visentin, B.F. Pavani, P.D. Branco, M. de Maria, R. Loyola, *The European Union-Mercosur Free Trade Agreement as a tool for environmentally sustainable land use governance*, „Environmental Science & Policy” 2024/161, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901124002090> (dostęp: 29.04.2025 r.).

16 L. Pantaleo, F. Seatzu, *Protecting Workers' Rights and Freedoms under the EU-Mercosur Trade Agreement: a Dream Coming True?*, https://www.diritounioneuropea.eu/Article/Archive/index_html?ida=272&cidn=33&idi=-1&idu=-1 (dostęp: 29.04.2025 r.).

17 *The EU-Mercosur trade deal: What does it mean for global trade and the economic outlook?*, <https://www.focus-economics.com/blog/the-eu-merc-sur-trade-deal-what-does-it-mean-for-global-trade-and-the-economic-outlook/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

18 European Commission, *EU-Mercosur. Trade Agreement. Opening Opportunities for European Farmers*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/MERCOSUR/eu-MERCOSUR-agreement/factsheet-eu-MERCOSUR-partnership-agreement-opening-opportunities-european-farmers_en (dostęp: 29.04.2025 r.).

19 *Key elements of the EU-Mercosur trade agreement*, <https://www.eubusiness.com/trade/merc-sur-eu-trade/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

20 European Commission, *Factsheet: EU-Mercosur partnership agreement – Respecting Europe's health and safety standards*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/merc-sur/eu-merc-sur-agreement/factsheet-eu-merc-sur-partnership-agreement-respecting-europes-health-and-safety-standards_en (dostęp: 29.04.2025 r.).

21 European Commission, *The EU-Mercosur Agreement: an IP Perspective*, https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/news-events/news/eu-merc-sur-agreement-ip-perspective-2025-01-30_en#:~:text=The%20Annex%20on%20Intellectual%20Property%20in%20the%20EU-Mercosur,the%20EU%20and%20more%20than%2020%20from%20Mercosur (dostęp: 29.04.2025 r.).

Produkty rolne – towary wrażliwe

Rolnictwo pozostaje jednym z najbardziej dyskusyjnych obszarów umowy ze względu na jego znaczenie gospodarcze i polityczne. Europejscy rolnicy wyrażają obawy dotyczące możliwości zachowania konkurencji w obliczu tańszej żywności importowanej z Mercosur. Dlatego dla produktów tzw. wrażliwych przewidziana jest redukcja lub eliminacja cła tylko dla ściśle określonych ilości tych towarów, tzw. kontyngentów taryfowych (TRQ), i będzie następowała stopniowo w ciągu kilku lat (zwykle 6 lat).

Eksport Mercosur do UE

Wołowina: kontyngent taryfowy (TRQ) wynoszący 99 000 ton rocznie, objęty 7,5% cłem, podzielony na 55% mięsa świeżego/chłodzonego i 45% mrożonego w ciągu 5 lat.

Drób: bezcłowy kontyngent TRQ wynoszący 180 000 ton rocznie, stopniowo wprowadzany w ciągu 5 lat.

Etanol: bezcłowy kontyngent TRQ wynoszący 450 000 ton dla celów przemysłowych oraz dodatkowe 200 000 ton dla innych zastosowań.

Cukier: 180 000 ton surowego cukru trzcinowego bez cła, z czego 10 000 ton przeznaczone wyłącznie dla Paragwaju.

Miód: bezcłowy kontyngent na 45 000 ton.

Eksport UE do Mercosur

Produkty mleczne: kontyngenty taryfowe na ser i mleko w proszku, stopniowo wprowadzane przez 10 lat.

Wina i alkohole: obecne taryfy, wynoszące od 20% do 35%, zostaną zniesione.

Oliwa z oliwek i produkty przetworzone: cła na oliwę z oliwek, świeże owoce, konserwowane brzoskwinie i pomidory zostaną zredukowane lub zniesione.

Koncesje UE dla Mercosur (produkty rolne)

Product	Szczegóły kontyngentu
Wołowina	99 tys. ton CWE, 55% schłodzona, 45% mrożona, intra-quota 7,5%, Hilton Quota (10 tys. ton): in-quota z 20% do 0%; w 6 etapach
Drób	180 tys. ton CWE, 50% z kością, 50% bez kości, in-quota 0%; w 6 etapach
Wieprzowina	25 tys. ton, intra-quota 83 EUR/ton, rosnący wolumen w 6 etapach
Cukier	180 tys. ton, 0% in-quota, specyficzny kontyngent dla Paragwaju 10 tys. ton
Etanol	450 tys. ton przem. 0% intra-quota; 200 tys. ton dla innych zastos. (1/3 taryfy UE)
Ryż	60 tys. ton, 0% in-quota, rosnący wolumen w 6 etapach
Miód	45 tys. ton, 0% in-quota, rosnący wolumen w 6 etapach
Kukurydza i sorgo	1 mln ton, 0% in-quota, rosnący wolumen w 6 etapach
Sok pomarańczowy	Eliminacja cła w 7-10 lat, 50% preferencja na stawce bazowej
Ser	30 tys. ton, rosnący wolumen, zmniejszające się in-quota w 10 latach (wyłączona mozzarella)
Jogurt	50% preferencja na stawce bazowej
Masło	30% preferencja na stawce bazowej
Owoce	Awokado, cytryny, limonki, melony, arbuzy, winogrona i jabłka - brak kontyngentów, 0%

CWE oznacza masę kawałków mięsa i produktów mięsnych przeliczoną na równoważną masę tuszy poddanej obróbce. Obejmuje kości, tłuszcz, ścięgna, więzadła i niejadalne okrawki. Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Komisji Europejskiej.

Te stopniowe redukcje taryfowe powinny umożliwić obu stronom dostosowanie się do zmieniających się warunków rynkowych. Największe znaczenie ekonomiczne i wyzwanie dla producentów UE ze względu na wielkość w porównaniu

do eksportu stanowią kontyngenty na mięso drobiowe i wołowe. Mimo że w porównaniu do konsumpcji UE ich wielkość nie przekracza 1,5%, to w stosunku do wielkości unijnego eksportu jest znacząca. Rzadko zwraca się uwagę, że bardzo znaczna jest wielkość kontyngentu na miód (około 10% spożycia UE).

Eliminacja cła na eksport produktów rolno-spożywczych z UE

Produkt	Wartość handlu w 2022 (miliony euro)	Obecne cło
Oliwa	485	10%
Słód	6	14%
Wino	221	do 35%
Napoje	388	do 35%
Wyroby czekoladowe	94	20%

Produkty mleczarskie: zerowe cła – stopniowo w ramach kontyngentów

Produkt	Objętość	Obecne cło
Ser	30 000 ton	28%
Mleko w proszku	10 000 ton	28%
Mleko dla niemowląt	5 000 ton	18%

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Komisji Europejskiej.

Cła eksportowe²²

Argentyna, Urugwaj i Paragwaj całkowicie zniosą lub ustalą na poziomie zerowym cła eksportowe na wszystkie surowce oraz towary przemysłowe. Ponadto obniżą cła eksportowe na produkty rolne (Argentyna) lub całkowicie je wyeliminują (Urugwaj, Paragwaj i Brazylia).

W przypadku towarów przemysłowych Brazylia ustaliła na poziomie zerowym cła na najważniejsze surowce potrzebne do dywersyfikacji unijnego przemysłu (nikiel, miedź, aluminium, stal, tytan). W odniesieniu do surowców, w przypadku których Brazylia zachowała możliwość nakładania cła eksportowych, UE uzyskała preferencje wynoszące co najmniej 50% na każde nowe cło eksportowe wprowadzone przez Brazylię w przyszłości oraz górny limit na poziomie maksymalnie 25%.

Ograniczenie, a w większości przypadków eliminacja cła eksportowych przez państwa Mercosur poprawia transparentność i przewidywalność rynku oraz dostępność do towarów o dużym popycie w handlu międzynarodowym dla importerów UE.

7. Klauzule ochronne

Umowa zawiera klauzule ochronne mające na celu ochronę krajowych sektorów przemysłowych przed szokami handlowymi, zwłaszcza w rolnictwie, gdzie gwałtowny wzrost importu mógłby zakłócić lokalne rynki. Mechanizmy te umożliwiają interwencję, jeśli liberalizacja handlu doprowadzi do poważnych szkód gospodarczych.

Ogólna klauzula ochronna obejmuje wszystkie sektory i pozwala UE lub Mercosur na zawieszenie redukcji cła lub przywrócenie taryf, jeśli nagły wzrost importu zagraża krajowym producentom. Komisja Europejska może wprowadzić środki ograniczające o charakterze tymczasowym, służącym złagodzeniu skutków gospodarczych do czasu dostosowania się przemysłu do zmian rynkowych.

22 Zob. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/detail-s?download=true> (dostęp: 28.04.2025 r.).

Ze względu na wrażliwość sektora rolniczego umowa wprowadza specjalne zabezpieczenia dla kluczowych produktów rolnych, zapewniając stopniowy dostęp do rynku i zapobiegając jego destabilizacji. Kluczowe elementy to:

- 1) omówione wcześniej kontyngenty importowe na wrażliwe produkty – umowa ustanawia ściśle roczne limity np. na wołowinę, drób i cukier. Po przekroczeniu tych limitów stosowane są wyższe taryfy, aby zapobiec nadmiernej podaży na rynku;
- 2) zawieszenie preferencji – w przypadku poważnych zakłóceń gospodarczych UE może tymczasowo przywrócić cła w celu ochrony europejskich rolników.

Ponadto pojawiały się informacje o możliwości utworzenia specjalnej rezerwy budżetowej (przez niektórych okrzykniętej „funduszem kompensacyjnym”) dla najbardziej narażonych na straty producentów rolnych w sytuacji nadmiernego napływu towarów wrażliwych z Mercosur²³.

Chociaż klauzule ochronne zapewniają dodatkową ochronę europejskim rolnikom, ich skuteczność pozostaje kwestionowana²⁴. Podnoszone są następujące argumenty:

- 1) trudności z aktywacją – procedura uruchamiania mechanizmów ochronnych może wymagać długotrwałych analiz, co opóźnia reakcję na zakłócenia rynkowe;
- 2) różnice regulacyjne – producenci rolni w UE ponoszą wyższe koszty produkcji ze względu na rygorystyczne przepisy dotyczące standardów pracy, możliwości stosowania pestycydów wycofanych w UE, a także wyższego dobrostanu zwierząt.

Krytykowany jest również zbyt wysoki poziom końcowy niektórych kontyngentów, w szczególności na mięso drobiowe i wołowinę.

8. Utrzymanie standardów bezpieczeństwa żywności UE w relacjach handlowych

Według Komisji Europejskiej umowa partnerska UE-Mercosur ustanawia ramy dla utrzymania i egzekwowania unijnych standardów bezpieczeństwa żywności i zdrowia, jednocześnie ułatwiając handel między obiema stronami²⁵. Porozumienie potwierdza stosowanie unijnych środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), zapewniając, że cały import spełnia rygorystyczne europejskie regulacje dotyczące bezpieczeństwa żywności, zdrowia roślin i zwierząt oraz ochrony konsumentów. Unia Europejska stosuje naukowe podejście do bezpieczeństwa żywności, obejmujące oceny ryzyka, audyty państw trzecich, kontrole graniczne oraz nadzór rynkowy.

23 Hiszpania zapewnia, że umowa z Mercosur nie zmienia norm bezpieczeństwa żywności, <https://europeannewsroom.com/pl/hispania-zapewnia-ze-umowa-z-mercotur-nie-zmienia-norm-bezpieczenstwa-zywnosci/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

24 Umowa UE-Mercosur. Stanowisko MRiRW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/umowa-ue-z-mercotur> (dostęp: 29.04.2025 r.); A. Wodzień-Nowak, W umowie UE z Mercosurem są klauzule ochronne dla rolników, zapewnia komisarz, <https://strefaagro.pl/w-umowie-ue-z-mercotur-sa-klauzule-ochronne-dla-rolnikow-zapewnia-komisarz/ar/c8p2-27074825> (dostęp: 29.04.2025 r.).

25 European Commission, *Respecting Europe's health and safety standards*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880028/Factsheet%20EU-Mercosur%20Trade%20Agreement%20-%20Food%20Safety.pdf> (dostęp: 29.04.2025 r.).

Unia Europejska zachowuje pełną suwerenność w określaniu maksymalnych poziomów pozostałości pestycydów i ustalaniu standardów bezpieczeństwa żywności. Importowane produkty podlegają weryfikacji dokumentów, kontroli pochodzenia oraz losowym fizycznym inspekcjom, w tym badaniom na obecność zanieczyszczeń lub patogenów mikrobiologicznych. Produkty dostępne na rynku UE – zarówno importowane, jak i produkowane lokalnie – są kontrolowane i badane, aby wykryć potencjalne zagrożenia.

Dodatkowo umowa wzmacnia przejrzystość i ułatwia wymianę danych, aby zapobiec wprowadzaniu niebezpiecznych produktów na rynek. Wdrożono także ustrukturyzowany dialog między UE a Mercosur w celu poprawy współpracy w zakresie dobrostanu zwierząt, zapobiegania chorobom i audytów bezpieczeństwa żywności.

Fundamentalnym filarem umowy jest zasada ostrożności²⁶, która pozwala UE na ograniczanie importu lub nakładanie dodatkowych wymagań w sytuacjach, gdy dowody naukowe dotyczące zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin są niejednoznaczne. Unijne organy zachowują pełną autonomię w ustalaniu kryteriów bezpieczeństwa, w tym limitów pozostałości pestycydów, kontroli patogenów i innych środków zarządzania ryzykiem.

Interpretacja zapisów umowy dotyczących zachowania standardów bezpieczeństwa żywności budzi duże kontrowersje i wygłaszane są opinie przeciwstawne do stanowiska KE²⁷. Krytycy twierdzą, że w umowie brakuje skutecznych klauzul egzekucyjnych dla zasady ostrożności, co może osłabić skuteczność ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt i przepisów dotyczących ochrony środowiska²⁸.

Aby nie dopuścić do obniżenia standardów bezpieczeństwa żywności w UE, konieczna będzie ciągła kontrola, ścisła współpraca regulacyjna oraz skuteczne egzekwowanie przepisów.

8.1. Ochrona oznaczeń geograficznych (GI)²⁹

Umowa gwarantuje ochronę ponad 350 europejskich oraz 220 południowoamerykańskich oznaczeń geograficznych (GI),

26 European Commission, *Factsheet: EU-Mercosur partnership agreement – Opening opportunities for European farmers*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement/factsheet-eu-mercotur-partnership-agreement-opening-opportunities-european-farmers_en (dostęp: 29.04.2025 r.).

27 S. Treat, *Food safety and the EU-Mercosur Agreement: risking weaker standards on both sides of the Atlantic*, https://www.iatp.org/sites/default/files/2020-12/Factsheet_EU%20Mercotur%20FTA_FOOD%20SAFETY.pdf (dostęp: 29.04.2025 r.).

28 Ch. Emlinger, M. Parenti, *EU-Mercosur agreement: sorting the true from false*, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/planet/eu-mercotur-agreement-sorting-the-true-from-false/#:~:text=The%20agreement%20with%20Mercotur%20does%20not%20provide%20for,and%20cheese%20to%20Mercotur%20countries%20has%20been%20negotiated> (dostęp: 29.04.2025 r.); E. Blot, M. Kettunen, *Environmental credentials of EU trade policy – A comparative analysis of EU free trade agreements*, <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Environmental-credentials-of-EU-trade-policy-IEEP-2021.pdf> (dostęp: 29.04.2025 r.).

29 European Commission, *The EU-Mercosur Agreement: an IP Perspective*, https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/news-events/news/eu-mercotur-agreement-ip-perspective-2025-01-30_en#:~:text=The%20Annex%20on%20Intellectual%20Property%20in%20the%20EU-Mercotur,the%20EU%20and%20more%20than%202020%20from%20Mercotur (dostęp: 29.04.2025 r.).

zapewniając, że tylko oryginalne produkty pochodzące z określonych regionów mogą używać chronionych nazw. To postanowienie chroni regionalne produkty europejskie, takie jak szynka parmeńska, ser Roquefort czy Champagne i Polska Wódka, przed nieautoryzowanym użyciem tych nazw na rynku Mercosur.

9. Mechanizm rozstrzygania sporów w umowie UE-Mercosur

Umowa partnerska UE-Mercosur wprowadza rozbudowany mechanizm rozstrzygania sporów (*Dispute Settlement Mechanism* – DSM), mający na celu zapobieganie konfliktom handlowym, ich skuteczne rozwiązywanie oraz zapewnienie przestrzegania postanowień umowy³⁰. Szczególne znaczenie mają tu zobowiązania dotyczące handlu, zrównoważonego rozwoju oraz mechanizmów zapobiegania działaniom jednostronnym.

Strony w przypadku sporu najpierw przeprowadzają konsultacje mające na celu polubowne rozwiązanie problemu. Jeśli w wyznaczonym czasie nie zostanie osiągnięte porozumienie, możliwe jest przejście do procedury arbitrażowej.

Każda strona wyznacza jednego arbitra, a wspólnie wybierają przewodniczącego panelu. W razie braku porozumienia wybór następuje z wcześniej uzgodnionej listy. Panel rozpatruje stanowiska stron, może przeprowadzać jawne przesłuchania i korzystać z opinii ekspertów. Na tej podstawie wydaje wiążące orzeczenie. W przypadku braku wykonania orzeczenia w wyznaczonym czasie strona poszkodowana może zastosować środki kompensacyjne, np. zawieszenie preferencji handlowych.

9.1. Mechanizm równoważenia (*Rebalancing Mechanism*)

Nowatorskim elementem umowy UE-Mercosur jest mechanizm równoważenia, umożliwiający stronie dotkniętej działaniami jednostronnymi (np. nowymi regulacjami wpływającymi na handel) domaganie się rekompensaty handlowej³¹. W razie nieosiągnięcia porozumienia możliwe jest zawieszenie określonych korzyści wynikających z umowy.

Zalety:

- 1) elastyczność i zdolność reagowania na zmiany regulacyjne,
- 2) możliwość ochrony interesów handlowych w obliczu działań drugiej strony.

Wady i kontrowersje:

- 1) ryzyko wykorzystywania mechanizmu do podważania suwerennych regulacji, zwłaszcza środowiskowych (np. rozporządzenia UE ws. wylesiania – EUDR);
- 2) złożoność proceduralna i niepewność co do skuteczności egzekwowania.

9.2. Rola społeczeństwa obywatelskiego

Unikalnym elementem umowy jest instytucjonalne włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego – związków

zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych – w monitorowanie wdrażania porozumienia³².

Funkcje społeczeństwa obywatelskiego:

- członkostwo w krajowych grupach doradczych;
- udział we Wspólnym Komitecie Monitorującym (JMC), który łączy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EESC) oraz Forum Konsultacyjne Ekonomiczno-Społeczne Mercosur (FCES).

To zaangażowanie zwiększa przejrzystość i umożliwia monitorowanie wpływu umowy na społeczeństwo i środowisko. Niemniej społeczeństwo obywatelskie nie ma bezpośredniego dostępu do formalnego mechanizmu rozstrzygania sporów, co może ograniczać jego faktyczny wpływ.

9.3. Odrębność rozdziału o handlu i zrównoważonym rozwoju (TSD)³³

Rozdział umowy dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju ma własny mechanizm rozwiązywania sporów, oparty na dialogu, zaangażowaniu ekspertów i społeczeństwa obywatelskiego – jednak bez możliwości nakładania sankcji handlowych. Ma to służyć wspieraniu współpracy, lecz budzi pytania o efektywność w przypadku rażących naruszeń³⁴.

10. UE-Mercosur na tle innych umów o Strefach Wolnego Handlu (*Free Trade Agreement* – FTA)

– problematyka zrównoważonego rozwoju

Unia Europejska posiada ponad 40 preferencyjnych umów handlowych z 74 partnerami³⁵. Począwszy od umowy UE-Korea Południowa, która weszła w życie tymczasowo w 2011 r., umowy z Kanadą, Ameryką Środkową, Kolumbią, Peru i Ekwadorem, Gruzją, Japonią, Mołdawią, Singapurem, Ukrainą, Wielką Brytanią i Wietnamem zawierają rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju (*Trade and Sustainable Development* – TSD). Obejmują one przepisy dotyczące ochrony środowiska, zmian klimatu i praw pracowniczych. Dodatkowo sześć kolejnych umów handlowych UE, oczekujących na ratyfikację, zawiera rozdziały o zrównoważonym rozwoju, w tym z Chile, Mercosur, Meksykiem i Nową Zelandią.

Wprowadzenie Traktatu Lizbońskiego³⁶ w 2009 r. umocniło zobowiązanie UE do promowania zrównoważonego rozwoju. Artykuł 207 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

32 *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*, <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercotur> (dostęp: 29.04.2025 r.).

33 https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement/factsheet-eu-mercotur-partnership-agreement-trade-and-sustainable-development_en (dostęp: 29.04.2025 r.).

34 EUDR: *from 'irritant' to bargaining chip in free trade negotiations*, <https://www.fern.org/publications-insight/eudr-from-irritant-to-bargaining-chip-in-free-trade-negotiations/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

35 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/trade-agreements/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

36 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

30 Zob. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/49754ce8-9abb-4ff6-8537-57579d350770/detail-s?download=true> (dostęp: 29.04.2025 r.).

31 C. Gijs, K. Verhelst, D. Busvine, *Here's what's new in the EU-Mercosur trade deal*, <https://www.politico.eu/article/what-you-need-know-eu-mercotur-trade-deal/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

Europejskiej³⁷ oraz art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej³⁸ nakładają na UE obowiązek uwzględniania zrównoważonego rozwoju w polityce handlowej. Nowe podejście do TSD zostało w pełni wdrożone po raz pierwszy w umowie UE-Nowa Zelandia, podpisanej 9.07.2023 r.

10.1. UE-Mercosur: rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju (TSD)³⁹

Umowa UE-Mercosur zawiera specjalny rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju (TSD), który odzwierciedla wzajemne zobowiązanie stron do przestrzegania standardów środowiskowych i praw pracowniczych. Strony zobowiązują się do skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz powstrzymania się od ich osłabiania lub uchylania w celu promowania handlu lub inwestycji. Co istotne, umowa nakłada obowiązek przestrzegania wielostronnych porozumień środowiskowych, w tym Porozumienia paryskiego, integrując globalne zobowiązania klimatyczne z dwustronnymi ramami handlowymi.

Kluczowym elementem w ramach Porozumienia paryskiego są zobowiązania Brazylii do zatrzymania nielegalnego wylesiania, w tym na obszarze Amazonii⁴⁰. W ramach już obowiązujących w UE przepisów od końca 2025 r. na rynek UE będą mogły trafiać wyłącznie produkty niepowodujące wylesiania, w tym produkty takie jak soja, wołowina, olej palmowy, drewno, kakao, kawa i kauczuk. Zasada ta będzie miała również zastosowanie do przywozu w ramach umowy o partnerstwie UE z Mercosur, gwarantując, że produkty importowane w ramach tej umowy nie przyczynią się do wylesiania w krajach Mercosur. Co więcej, w umowie⁴¹ zobowiązanie to jest dodatkowo wzmocnione – zarówno UE, jak i kraje Mercosur zgadzają się dążyć do neutralności klimatycznej do 2050 r., a UE zobowiązuje się do redukcji swoich krajowych emisji o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.

Mechanizmy egzekwowania zobowiązań środowiskowych są przedmiotem dyskusji i różnic interpretacyjnych. Rozdział TSD posiada własny mechanizm rozstrzygania sporów, odrębny od ogólnych procedur rozstrzygania sporów w ramach umowy⁴².

Jeśli jedna ze stron uzna, że druga nie przestrzega zobowiązań wynikających z rozdziału TSD, może rozpocząć formalne konsultacje międzyrządowe. Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozwiązania problemu, może zostać powołany niezależny panel ekspertów, który przeanalizuje sprawę i przedstawi publiczny raport z zaleceniami. Mechanizm ten nie przewiduje

zawieszenia koncesji handlowych w przypadku nieprzestrzegania zobowiązań, co według niektórych krytyków może osłabić jego skuteczność w porównaniu do innych części umowy⁴³.

Pomimo tych obaw wprowadzenie odrębnego procesu rozstrzygania sporów wskazuje na próbę zapewnienia poważnego traktowania zobowiązań środowiskowych w ramach stosunków handlowych. Skuteczność tych mechanizmów będzie jednak w dużej mierze zależeć od woli politycznej i współpracy obu stron.

10.2. Porozumienie paryskie jako warunek umowy

Porozumienie UE-Mercosur jednoznacznie określa Porozumienie paryskie jako „kluczowy element” współpracy⁴⁴. W praktyce oznacza to, że:

- 1) UE może zawiesić umowę w przypadku poważnego naruszenia zobowiązań klimatycznych przez kraj Mercosur,
- 2) naruszenie zobowiązań NDC (*Nationally Determined Contributions*) Porozumienia paryskiego przez stronę Mercosur może skutkować utratą korzyści handlowych,
- 3) mechanizm egzekwowania opiera się na klauzuli zawieszenia umowy, co jest narzędziem nacisku na strony umowy.

Włączenie takiej klauzuli pokazuje strategię UE, która dąży do umocnienia Porozumienia paryskiego jako standardu w umowach handlowych i inwestycyjnych.

11. Deficyt debaty na temat umowy UE-Mercosur w Polsce

Debata na temat porozumienia UE-Mercosur w Polsce jest wciąż bardzo ograniczona. Zamiast pogłębionej, merytorycznej analizy często dominują uproszczenia, niepełne informacje oraz obawy dotyczące potencjalnego wpływu umowy na krajowe rolnictwo. Wiele wypowiedzi polityków i przedstawicieli organizacji rolniczych koncentruje się na krótkoterminowych zagrożeniach, pomijając przy tym szerszy, strategiczny kontekst oraz możliwe korzyści gospodarcze wynikające z zawarcia porozumienia.

Mało kto mówi o tym, że UE-Mercosur otwiera rynek dla polskich firm z sektorów nowoczesnych technologii, farmacji, produkcji maszyn i eksportu produktów mleczarskich i żywności wysokiej jakości. Już dziś prawie 1200 polskich firm eksportuje do Mercosur, wspierając utrzymanie około 29 000 miejsc pracy w Polsce⁴⁵. Pozytywnie szansę wzrostu eksportu po wejściu w życie umowy oceniają przedstawiciele branży mleczarskiej⁴⁶.

37 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

38 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.

39 J. Harrison, S. Paulini, *Reinventing trade, environment and development interlinkages: lessons from the EU-Mercosur Association Agreement*, „Journal of International Economic Law” 2024/4, s. 723–740.

40 G. Grieger, *Amazon deforestation and the EU-Mercosur deal*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751415/EPRS_ATA\(2023\)751415_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751415/EPRS_ATA(2023)751415_EN.pdf) (dostęp: 30.04.2025 r.).

41 Zob. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/63854154-7f3f-45d6-bfe6-53e330818fd0/details?download=true> (dostęp: 29.04.2025 r.).

42 W.A. Maschek, T. Delille, G.G. Fustes, *Sustainability in Business. A Look at the Sustainability Aspects of the EU-Mercosur Free Trade Agreement*, „The International Law Review” 2025/XV(119), <https://natlawreview.com/article/look-sustainability-aspects-eu-mercours-free-trade-agreement> (dostęp: 29.04.2025 r.).

43 M. Dupré, S. Kpenou, *Key Insights into the Final EU-Mercosur Agreement*, <https://www.vblen-institute.org/Key-Insights-into-the-Final-EU-Mercosur-Agreement.html> (dostęp: 29.04.2025 r.).

44 Zob. <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/e93f0789-4255-427e-8f45-f9d5cce09ed7/details?download=true> (dostęp: 29.04.2025 r.).

45 European Commission, *EU-Mercosur – a boost for jobs and exports in Poland*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercours/eu-mercours-trade-your-town/poland-mercours-trade-your-town_en (dostęp: 29.04.2025 r.).

46 A. Tubilewicz, *Umowa z Mercosur szansą dla polskich firm spożywczych? „Polmlek świetnie dalby sobie radę w Brazylii”*, <https://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/umowa-z-mercours-szansa-dla-polskich-firm-spozywczych-quot-polmlek-swietnie-dalby-sobie-rade-w-brazylia-quot,272642.html> (dostęp: 29.04.2025 r.).

Jej blokowanie pod wpływem emocji szkodzi nie tylko rolnikom, lecz także całej gospodarce.

Publiczne wypowiedzi skupiają się niemal wyłącznie na kontyngentach na wołowinę i drób, sugerując, że import taniego mięsa z Ameryki Południowej zniszczy polskie rolnictwo. W rzeczywistości kontyngenty są mechanizmem regulującym handel, a nie gwarancją masowego importu. Analiza prof. Alana Matthews⁴⁷ pokazuje, że nawet pełne wykorzystanie kontyngentu na wołowinę obniżyłoby ceny europejskich producentów o mniej więcej 2% – mniej niż naturalne wahania spowodowane pogodą czy okresowymi zmianami popytu. Brak jest takich analiz dla sektora drobiu i – co bardziej niepokojące – nie ma analiz ilościowych (symulacji opartych na modelach) pokazujących potencjalny wpływ umowy na poszczególne sektory polskiego rolnictwa.

Warto przypomnieć, że nie tak dawno podobne obawy towarzyszyły umowie CETA między UE a Kanadą. W Polsce straszono zalewem tanich produktów i bankructwem rolników. Po 5 latach obowiązywania umowy eksport żywności z UE do Kanady wzrósł o 50%, a z Polski o 40%⁴⁸. Polska branża rolno-spożywcza nie straciła, lecz skorzystała.

Dlaczego więc w przypadku UE-Mercosur powielamy te same błędy? Wynika to z politycznej gry i populistycznego przekazu, który ma mobilizować wyborców, a nie rzetelnie informować. Polska jako znaczący eksporter rolny powinna patrzeć na umowę w kontekście długoterminowych korzyści. Porozumienie zawiera klauzule ochronne dla unijnych producentów oraz mechanizmy kontroli standardów sanitarnych i środowiskowych. Twierdzenie, że umowa obniży unijne standardy, nie jest prawdziwe: towary importowane do UE muszą spełniać jej wymagania, zakłady w krajach Mercosur podlegają unijnym kontrolom, a skuteczność systemu – ocenie.

Polska polityka rolna od kilku lat skupia się na blokowaniu zmian proponowanych na poziomie UE, zamiast dostosowywać się do globalnych realiów. To krótkowzroczne podejście prowadzi do stagnacji sektora. Potrzebujemy rzeczowej debaty o tym, jak najlepiej wykorzystać potencjał umowy UE-Mercosur. Polska powinna aktywnie kształtować politykę handlową UE, zamiast podążać za nierzetelnymi stwierdzeniami. Czas na zmianę podejścia, zanim stracimy szansę na szybszy rozwój.

12. Strategiczna okazja czy zagrożenie? Mercosur w centrum europejskiego sporu

Umowa partnerska UE-Mercosur to jedno z najważniejszych porozumień handlowych, jakie Unia Europejska negocjowała w ostatnich dekadach. Wywołuje ona skrajne emocje i podzielone opinie. Pozostaje tematem gorących dyskusji, uwikłanych w napięcia między dążeniem do ekspansji gospodarczej

a obawami o skutki ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i klimatyczne.

Zwolennicy umowy postrzegają ją jako przykład nowoczesnej dyplomacji handlowej, która zapewnia sprawiedliwe zasady wymiany, zabezpiecza kluczowe zasoby i wspiera dywersyfikację rynków w dobie globalnej niepewności. Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen nazwała porozumienie *win-win agreement*, podkreślając, że przyniesie ono „istotne korzyści dla konsumentów i przedsiębiorstw po obu stronach”, a jednocześnie uwzględni obawy europejskich rolników dzięki „solidnym zabezpieczeniom chroniącym ich źródła utrzymania”⁴⁹.

Jednak przeciwnicy umowy wyrażają równie zdecydowany sprzeciw. Uważają ją za błędną decyzję polityczną, stawiającą liberalizację gospodarczą ponad zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo żywnościowe. Organizacja AVEC⁵⁰, reprezentująca europejskich producentów drobiu, określiła porozumienie jako „niszczące”, ostrzegając, że może ono podważyć europejską produkcję żywności, obniżyć standardy rolne i zwiększyć zależność od importu z krajów Mercosur. Wiele opinii wskazuje, że umowa nie uwzględnia kluczowych zobowiązań środowiskowych, zwłaszcza w zakresie wylesiania i zmian klimatycznych. Niektórzy politycy wręcz określają ją jako „zagrożenie dla fundamentów Europejskiego Zielonego Ładu”⁵¹.

Porozumienie stało się politycznym testem dla Unii Europejskiej, uwidaczniając kluczowe podziały w podejściu do polityki handlowej:

1. Czy Europa powinna forsować globalizację za wszelką cenę?
2. Czy priorytetem powinny być autonomiczne regulacje i zrównoważony rozwój?

W swojej istocie umowa UE-Mercosur jest wyborem pomiędzy pragmatyzmem gospodarczym a ostrożnością polityczną. To zdecydowany krok ku wzmocnieniu współpracy międzykontynentalnej, ale także potencjalnie ryzykowna decyzja, jeśli mechanizmy ochrony rynku przed zaburzeniami oraz negatywnym wpływem na środowisko i klimat okażą się niewystarczające w praktyce.

Ostateczna ocena tego porozumienia nie zapadnie w salach negocjacyjnych – będzie zależała od jego rzeczywistych konsekwencji dla europejskich rolników, przemysłu krajów Mercosur oraz globalnego systemu handlu. Jeśli wejdzie w życie, umowa ta ukształtuje na wiele dekad gospodarczą i polityczną wiarygodność Unii Europejskiej.

47 A. Matthews, *Limited impact of Mercosur Partnership Agreement on the EU beef market*, <https://www.printfriendly.com/print?url=http://capreform.eu/very-limited-impact-of-merc-sur-partnership-agreement-on-the-eu-beef-market/&headerImageUrl=&headerTagline=&imageDisplayStyle=right&disableClickToDel=0&disablePDF=0&encodeImages=false&showHiddenContent=false&disablePrint=0&disableEmail=0&imagesSize=full-size&fallbackStrategy=algo&primaryImage=all&fetchOriginalPage=default> (dostęp: 29.04.2025 r.).

48 <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> (dostęp: 28.04.2025 r.).

49 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6244 (dostęp: 8.05.2025 r.).

50 AVEC *warns against EU-Mercosur trade agreement*, <https://www.thepoultrysite.com/news/2024/12/avec-warns-against-eu-merc-sur-trade-agreement#:~:text=While%20heralded%20as%20a%20land-mark%20for%20trade%2C%20this,lobbyist%20group%20that%20supports%20Europe%27s%20poultry%20meat%20sector> (dostęp: 29.04.2025 r.).

51 *EU-Mercosur: a nightmare for nature*, <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/46587/eu-merc-sur-a-nightmare-for-nature/> (dostęp: 29.04.2025 r.); *EU-Mercosur: a nightmare for nature*, <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/46587/eu-merc-sur-a-nightmare-for-nature/> (dostęp: 29.04.2025 r.).

Abstract**dr Jerzy Plewa**Team Europe Direct expert, former Director-General
for Agriculture in the European Commission.**EU-Mercosur: The Partnership Agreement that Divides****Keywords:** EU-Mercosur, trade deal, sustainable development, Amazon deforestation, sanitary and phytosanitary standards, Paris Agreement, security of raw material supply.

The EU-Mercosur partnership agreement is one of the most significant trade deals of the European Union, negotiated for over two decades. It covers trade, political and cooperation aspects, and has sparked numerous controversies among EU Member States. Key elements of the agreement include tariff reduction and elimination, environmental and climate regulations, labour standards and dispute settlement mechanisms. Negotiations began in 1999 and a political agreement was reached in 2019. However, ratification has since been delayed due to concerns over the European agriculture and nature conservation. Main countries raising objections to the deal are France, Poland, Austria, Ireland, and the Netherlands. The deal includes the removal of tariffs on over 90% of trade, protection of geographical indications, and enforcement mechanisms for sanitary and phytosanitary standards. One of the main challenges is securing the EU's raw material and energy supplies while ensuring compliance with the Paris Agreement. The debate over the deal has exposed deep divisions between attempts to global trade liberalization and concerns over sustainable development and the interests of European farmers. The future of the deal remains uncertain and depends on finding a balance on environmental and agricultural issues as well as the political will for ratification.

Bibliografia/References

- Blot E., Kettunen M., *Environmental credentials of EU trade policy – A comparative analysis of EU free trade agreements*, <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Environmental-credentials-of-EU-trade-policy-IEEP-2021.pdf> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Cesar de Oliveira S.E.M., Visentin J.C., Pavani B.F., Branco P.D., de Maria M., Loyola R., *The European Union-Mercosur Free Trade Agreement as a tool for environmentally sustainable land use governance*, „Environmental Science & Policy” 2024/161.
- Dupré M., Kpenou S., *Key Insights into the Final EU-Mercosur Agreement*, <https://www.veblen-institute.org/Key-Insights-into-the-Final-EU-Mercosur-Agreement.html> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Emlinger Ch., Parenti M., *EU-Mercosur agreement: sorting the true from false*, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/planet/eu-mercotur-agreement-sorting-the-true-from-false/#:~:text=The%20agreement%20with%20Mercosur%20does%20not%20provide%20for,and%20cheese%20to%20Mercosur%20countries%20has%20been%20negotiated> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Gijs C., Verhelst K., Busvine D., *Here's what's new in the EU-Mercosur trade deal*, <https://www.politico.eu/article/what-you-need-know-eu-mercotur-trade-deal/> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Grieger G., *Amazon deforestation and the EU-Mercosur deal*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751415/EPRS_ATA\(2023\)751415_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751415/EPRS_ATA(2023)751415_EN.pdf) (dostęp: 30.04.2025 r.).
- Grieger G., *Ratification scenarios for the EU-MERCOSUR agreement*, <https://epthinktank.eu/2024/12/20/ratification-scenarios-for-the-eu%E2%80%911MERCOSUR-ag> (dostęp: 28.04.2025 r.).
- Harrison J., Paulini S., *Reinventing trade, environment and development interlinkages: lessons from the EU-Mercosur Association Agreement*, „Journal of International Economic Law” 2024/4.
- Maschek W.A., Delille T., Fustes G.G., *Sustainability in Business. A Look at the Sustainability Aspects of the EU-Mercosur Free Trade Agreement*, „The International Law Review” 2025/XV(119), <https://natlawreview.com/article/look-sustainability-aspects-eu-mercotur-free-trade-agreement> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Matthews A., *Limited impact of Mercosur Partnership Agreement on the EU beef market*, <https://www.printfriendly.com/print?url=http://capreform.eu/very-limited-impact-of-mercotur-partnership-agreement-on-the-eu-beef-market/&headerImageUrl=&headerTagline=&imageDisplayStyle=right&disableClickToDel=0&disablePDF=0&encodeImages=false&showHiddenContent=false&disablePrint=0&disableEmail=0&imagesSize=full-size&fallbackStrategy=algo&primaryImage=all&fetchOriginalPage=default> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Pantaleo L., Seatzu F., *Protecting Workers' Rights and Freedoms under the Eu-Mercosur Trade Agreement: a Dream Coming True?*, https://www.dirittounioneuropea.eu/Article/Archive/index_html?ida=272&idn=33&idi=-1&idu=-1 (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Sierocińska K., Michalski B., *Surowce krytyczne Ameryki Łacińskiej i bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2024.
- Steinberg F., *What Are the Implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement?*, <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercotur-free-trade-agreement> (dostęp: 28.04.2025 r.).
- Treat S., *Food safety and the EU-Mercosur Agreement: risking weaker standards on both sides of the Atlantic*, https://www.iatp.org/sites/default/files/2020-12/Factsheet_EU%20Mercosur%20FTA_FOOD%20SAFETY.pdf (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Tubilewicz A., *Umowa z Mercosur szansą dla polskich firm spożywczych? „Polmlek świetnie dalby sobie radę w Brazylii”*, <https://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/umowa-z-mercotur-szansa-dla-polskich-firm-spozywczych-quot-polmlek-swietnie-dalby-sobie-rade-w-brazylia-quot,272642.html> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Wodzień-Nowak A., *W umowie UE z Mercosurem są klauzule ochronne dla rolników, zapewnia komisarz*, <https://strefaagro.pl/w-umowie-ue-z-mercotur-sa-klauzule-ochronne-dla-rolnikow-zapewnia-komisarz/ar/c8p2-27074825> (dostęp: 29.04.2025 r.).
- Znojek B., *Zakończenie negocjacji Umowy UE-Mercosur o partnerstwie*, <https://www.pism.pl/publikacje/zakonczenie-negocjacji-umowy-ue-mercotur-o-partnerstwie> (dostęp: 28.04.2025 r.).