

RADOSŁAW PASTUSZKO

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska

e-mail: radoslaw.pastuszek@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0002-2062-3622

Klauzule lustrzane (*mirror clauses*) oraz środki lustrzane (*mirror measures*) jako instrumenty ochrony europejskiego modelu rolnictwa

Mirror clauses and mirror measures
as instruments for protecting the European model of agriculture

Clausole speculari (*mirror clauses*)
e misure speculari (*mirror measures*)
quali strumenti di tutela del modello agricolo europeo

This study aims to characterise mirror clauses and mirror measures as instruments for protecting the European model of agriculture. The liberalisation of agri-food trade has coincided with the tightening of environmental, sanitary, and animal welfare standards within the EU. At the same time, however, it has revealed the problem of double standards and regulatory asymmetry. The article advances the thesis that mirror instruments constitute a necessary, but not sufficient, means of safeguarding the competitiveness of European agriculture. Two main categories of mirror instruments are identified: treaty obligations and unilateral EU acts with extraterritorial effect. Tariff conditionality mechanisms may perform a similar function. The analysis encompasses the legal foundations of World Trade Organization (WTO) law as well as European Union law and selected sectoral regulations.

Keywords: mirror clauses, mirror measures, WTO law, European Green Deal, European model of agriculture

Il presente contributo si propone di esaminare le clausole speculari (*mirror clauses*) e le misure speculari (*mirror measures*) quali strumenti di tutela del modello agricolo europeo. La liberalizzazione degli scambi agroalimentari si è accompagnata a un progressivo irrigidimento degli standard ambientali, sanitari e dei requisiti in materia di benessere anima-

le nell'Unione europea, facendo emergere, al contempo, il problema dei doppi standard e dell'asimmetria regolatoria. La tesi sostenuta è che gli strumenti speculari costituiscano un mezzo necessario, ma non sufficiente, ai fini della salvaguardia della competitività dell'agricoltura europea. Si individuano due principali tipologie: obblighi sanciti dai trattati e atti unilaterali unionali dotati di efficacia extraterritoriale. Funzioni analoghe possono essere altresì riconosciute ai meccanismi di condizionalità tariffaria. L'analisi si articola nell'esame dei fondamenti giuridici rinvenibili nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nel diritto dell'Unione europea, nonché in alcune regolazioni settoriali scelte.

Parole chiave: clausole speculari, misure speculari, diritto dell'OMC, Green Deal europeo, modello agricolo europeo

Wprowadzenie

Postępująca liberalizacja międzynarodowego obrotu produktami rolno-spożywczymi zbiega się z systematycznym zaostrzaniem wymogów środowiskowych, sanitarnych oraz dobrostanu zwierząt nakładanych na producentów europejskich. Paradoksem jest, że o ile unijne prawo rolne, prawo ochrony środowiska oraz prawo konsumenckie konsekwentnie podnoszą poziom ochrony, o tyle wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej nie w pełni odpowiada wskazanym standardom¹. Praktyczny wymiar tej rozbieżności stanowi formuła „podwójnych standardów”, która mówi o funkcjonowaniu w obrocie tych samych kategorii produktów, wytworzonych w odmiennych reżimach normatywnych. Pierwszy z nich (wewnątrzunijny) opiera się na zasadzie ostrożności oraz wysokim poziomie ochrony. Drugi (pozaunijny) dopuszcza substancje czynne, technologie oraz praktyki produkcyjne, których stosowanie zostało w państwach członkowskich UE zakazane.

Od czasu reformy WPR (2019–2021) widać nasilenie postulatów wprowadzenia mechanizmu określanego mianem „klauzul lustrzanych” (*mirror clauses*) oraz „środków lustrzanych” (*mirror measures*), które mają prowadzić do jednolitego wymiaru przywołanych standardów. Rangę instrumentu polityki ogólnounijnej nadała tym pojęciom inicjatywa francuska, podjęta w trakcie prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2022 r. Kolejne kryzysy – w tym protesty rolników z lat 2023–2024 oraz spór wokół finalizacji umowy między UE a państwami Mercosur – sprawiły, że problematyka *mirroringu* zajęła ważne miejsce w dyskusji o przyszłości europejskiego

¹ Por. P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”: *The Scope and Limitations of EU Trade Agreements and Autonomous Actions*, European Parliament Study PE 754.486, Brussels 2025, s. 9–11.

modelu rolnictwa². Niezależnie jednak od obecności zagadnienia w dyskursie politycznym omawiane pojęcia nie doczekały się odpowiedniej charakterystyki normatywnej. Mechanizm klauzul lustrzanych stanowi ponadto wyzwanie dla porządku prawnego Światowej Organizacji Handlu (WTO), który zbudowany jest na zasadzie niedyskryminacji, klauzuli najwyższego uprzywilejowania oraz dążeniu do wielostronnej harmonizacji standardów. Jednocześnie znaczna część doktryny oraz organizacji rolniczych postrzega *mirroring* jako konieczny element zachowania konkurencyjności rolnictwa europejskiego³.

Celem niniejszego opracowania jest wstępna charakterystyka konstrukcji klauzul oraz środków lustrzanych jako instrumentów ochrony europejskiego modelu rolnictwa. Przyjęta metoda obejmuje analizę dogmatycznoprawną uzupełnioną o elementy komparatystyczne, z uwzględnieniem aktualnego stanowiska instytucji unijnych i partnerów handlowych Unii.

1. Pojęcie i typologia instrumentów lustrzanych

Pojęcie klauzuli lustrzanej (ang. *mirror clause*, fr. *clause miroir*) nie zostało zdefiniowane ani w prawie pierwotnym, ani wtórnym UE. W literaturze przedmiotu i dokumentach instytucjonalnych przyjmuje się, że klauzula lustrzana stanowi postanowienie umowy handlowej zawartej między UE a państwem trzecim. Postanowienie to uzależnia dostęp do unijnych kontyngentów taryfowych lub preferencji celnych od spełnienia przez produkty importowane standardów produkcji równoważnych standardom obowiązującym wewnątrz UE. Zakres przedmiotowy tych standardów obejmuje ochronę zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę środowiska oraz dobrostan zwierząt⁴. Klauzula lustrzana ma zatem charakter zobowiązania traktatowego o ograniczonym zakresie podmiotowym – wiąże stronę umowy bilateralnej⁵.

² French Presidency of the Council of the European Union, *Priorities of the French Presidency*, Paris 2022, s. 20.

³ M. Dupré, S. Kpenou, *Mirror Measures: Key Tools for Implementing the European Green Deal – Initial Review and Outlook on the 2019–2024 European Mandate*, Report, 2023, <https://www.veblen-institute.org/Mirror-measures-key-tools-for-implementing-the-European-Green-Deal.html>, s. 7–12.

⁴ C. Baldon, M. Dupré, T. Pouch, M. Bureau, *Globalisation: How Can We Stop the Import of Food Produced Using Banned Practices in Europe?*, Report, 2021, <https://www.veblen-institute.org/Globalisation-How-can-we-stop-the-import-of-food-produced-using-banned-1980.html>, s. 7–11.

⁵ Szerzej: A. Alvares-Garcia Jr., *Cláusulas espejo en el Comercio Internacional: Desafíos y Perspectivas para la Agricultura Europea*, „Millennium DIPr.” 2024, nr 20, s. 1–52.

Od klauzul lustrzanych należy odróżnić środki lustrzane (*mirror measures*). Stanowią one jednostronne akty prawa UE, które rozszerzają obowiązki wybranych standardów produkcji na produkty importowane niezależnie od kraju pochodzenia⁶. Nie chodzi w tym wypadku o postanowienie umowne, lecz o autonomiczny akt prawa unijnego o skutku eksterytorialnym, którego adresatami są wszyscy uczestnicy łańcucha dostaw kierującego produkty na rynek wewnętrzny UE. Środki lustrzane stosowane są zatem *erga omnes* i w konsekwencji w większym stopniu narażają one UE na zarzut naruszenia zasad WTO niż uzgodnione klauzule traktatowe.

W doktrynie wyróżnia się ponadto pojęcie „postanowienia lustrzanego” (*mirror provision*) lub „instrumentu lustrzanego” jako kategorii zbiorczej. Obejmuje ona zarówno klauzule, jak i środki, niezależnie od ich źródła normatywnego⁷. Z perspektywy techniki legislacyjnej istotne znaczenie ma rozróżnienie między normami odnoszącymi się do cech produktu końcowego (*product measures*, PM) a normami dotyczącymi procesów i metod produkcji (*production and process methods*, PPM). Pierwsza grupa tradycyjnie obejmuje w równym stopniu produkty krajowe i importowane (np. najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów). Druga – w klasycznej formule – nie znajduje zastosowania do produktów importowanych z państw trzecich. Rozszerzenie skutku PPM-ów stanowi podstawę koncepcji *mirroringu*, a zarazem jej najtrudniejszy do uzasadnienia element w świetle regulacji WTO⁸.

W doktrynie i praktyce wyróżnia się kilka funkcji klauzul oraz środków lustrzanych. Priorytetowe znaczenie ma funkcja ochronna realizowana w odniesieniu do zdrowia publicznego, środowiska oraz dobrostanu zwierząt. Funkcja harmonizacyjna sprowadza się do wymuszania stopniowego podnoszenia standardów u partnerów handlowych UE. Funkcja kompensacyjna odnosi się do producentów europejskich, którzy muszą sprostać rosnącym kosztom wdrażania standardów Zielonego Ładu, konkurując jednocześnie z produktami pochodzącymi z państw o niższych wymogach⁹. Ostatnią z funkcji – określaną niekiedy jako wyrównanie warunków konkurencji

⁶ P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 20–22.

⁷ Ibidem, s. 21.

⁸ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Stosowanie unijnych norm zdrowotnych i środowiskowych do przywożonych produktów rolnych i rolno-spożywczych*, COM(2022) 226 final, Bruksela, 3.06.2022, s. 6 i n.

⁹ B. Rudloff, *Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen: Wege zu besseren Partnerschaften*, „SWP-Studie” 2025, nr 2; P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 22–24.

(*level playing field*) – zwolennicy klauzul lustrzanych uznają za równorzędną z motywacjami *stricte* aksjologicznymi. Okoliczność ta ma konsekwencje również dla zgodności omawianych mechanizmów ze standardami WTO. „Lustrzaność” nie oznacza pełnej symetrii standardów – w praktyce stowienia prawa UE realizowana jest raczej jako formuła ekwiwalencji lub porównywalności. Dopuszcza ona odstępstwa od tożsamości regulacyjnej, o ile zostanie osiągnięty równoważny poziom ochrony.

2. Standardy Światowej Organizacji Handlu

Punktem wyjścia dla oceny dopuszczalności klauzul lustrzanych w obrocie międzynarodowym jest porozumienie z Marrakeszu ustanawiające Światową Organizację Handlu¹⁰ wraz z aneksami. W szczególności chodzi o układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT 1994)¹¹ oraz porozumienia: w sprawie rolnictwa (AoA)¹², w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS)¹³ oraz w sprawie barier technicznych w handlu (TBT)¹⁴.

Zasadnicze znaczenie ma art. I:1 GATT 1994 statuujący klauzulę najwyższego uprzywilejowania oraz art. III:4 GATT wprowadzający zasadę traktowania narodowego. Ostatni z powołanych przepisów nakazuje, by produkty importowane były traktowane na rynku wewnętrznym nie gorzej niż produkty krajowe „podobne” (*like products*)¹⁵. W orzecznictwie WTO ukształtowało się rozumienie pojęcia produktów podobnych obejmujące: cechy fizyczne, zastosowanie, preferencje konsumentów oraz substytucyjność na rynku. Zasadniczo wyłącza to z zakresu rozważań sam sposób produkcji¹⁶. Z kolei

¹⁰ Porozumienie z Marrakeszu ustanawiające Światową Organizację Handlu wraz z aneksami, sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 1; Dz.U. z 1995 r., Nr 98, poz. 483 ze zm.).

¹¹ Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu 1994 (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 11; dalej: GATT 1994).

¹² Porozumienie w sprawie rolnictwa sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 22).

¹³ Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 40; dalej: Porozumienie SPS).

¹⁴ Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 86; dalej: Porozumienie TBT).

¹⁵ Szerzej: W.M. Choi, „*Like products*” in international trade law: towards a consistent GATT/WTO jurisprudence, New York 2003.

¹⁶ Por. orzeczenia Organu Apelacyjnego WTO w sprawach: *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R z 4 października 1996 r.; oraz

art. XI:1 GATT zakazuje stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie, z wyjątkami przewidzianymi w samym Układzie.

Wskazane zasady nie mają jednak charakteru absolutnego. Artykuł XX GATT 1994 zawiera katalog uzasadnionych wyjątków, w tym lit. a (ochrona moralności publicznej), lit. b (ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin) oraz lit. g (zachowanie wyczerpywalnych zasobów naturalnych, pod warunkiem powiązania z ograniczeniami krajowymi). Każdorazowo środek krajowy musi spełniać tzw. test konieczności (lit. a, b) lub test „odnoszenia się” (lit. g). Środek nie może nadto stanowić arbitralnej lub nieuzasadnionej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia handlu międzynarodowego.

W odniesieniu do środków sanitarnych i fitosanitarnych zastosowanie znajduje Porozumienie SPS, którego art. 2 ust. 2 wymaga, by środki SPS opierały się na zasadach naukowych i nie były utrzymywane bez wystarczających dowodów naukowych. Z kolei art. 3 ust. 3 umożliwia przyjęcie wyższego poziomu ochrony niż wynikający ze standardów międzynarodowych (Komisja Kodeksu Żywnościowego, OIE, IPPC). Natomiast art. 5 ust. 7 dopuszcza środki tymczasowe oparte na zasadzie ostrożności w warunkach niedostatku informacji naukowych. Z perspektywy *mirroringu* istotne jest, że Porozumienie SPS odnosi się do ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na terytorium członka WTO. W efekcie ogranicza to możliwość uzasadnienia środków odnoszących się do skutków produkcji w państwie eksportu, które nie przekładają się na cechy produktu wprowadzanego na rynek UE¹⁷.

W zakresie regulacji technicznych dotyczących cech produktu lub powiązanych z nimi procesów produkcji zastosowanie znajduje Porozumienie TBT. Jego art. 2 ust. 2 wymienia jako uzasadnione cele m.in. ochronę życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz ochronę środowiska. W literaturze przedmiotu kwestią sporną pozostaje to, czy zakres przedmiotowy TBT obejmuje także standardy odnoszące się do metod produkcji niezwiązanych z cechami produktu końcowego (tzw. NPR-PPM), czy też jest on ograniczony do regulacji o charakterze powiązanych z produktem (PR-PPM)¹⁸.

Istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności klauzul lustrzanych mają rozstrzygnięcia organu rozstrzygania sporów WTO. W sprawie *US – Shrimp*

EC – Asbestos, WT/DS135/AB/R z 12 marca 2001 r. Zob. też: H.P. Hestermeyer, *Article III GATT*, w: R. Wolfrum, P.-T. Stoll, H. P. Hestermeyer (red.), *WTO – Trade in Goods*, Max Planck Commentaries on World Trade Law, t. 5, Leiden – Boston 2011.

¹⁷ P. Lamy, G. Pons, I. Garzon, S. Hub, *GRAPE 2: A narrow path for EU agri-food mirror measures?*, Europe Jacques Delors. Policy Paper, 2022, s. 10–12.

¹⁸ Por. M. Du, *What is a „Technical Regulation” in the TBT Agreement?*, „European Journal of Risk Regulation” 2015, t. 6, nr 3, s. 396–404.

organ apelacyjny dopuścił możliwość objęcia ochroną na podstawie art. XX lit. g GATT zasobów naturalnych znajdujących się poza terytorium państwa stosującego środek. Wymagane jest jednak istnienie „dostatecznego związku” (*sufficient nexus*) między zasobem a państwem regulującym¹⁹. W sprawie *EC – Seal Products* przyjęto dopuszczalność stosowania środków handlowych motywowanych ochroną moralności publicznej. Rozstrzygnięcie to otworzyło drogę do uzasadniania ograniczeń w handlu produktami pochodzenia zwierzęcego względami dobrostanowymi²⁰. Z kolei sprawy *EC – Hormones* oraz *EC – Biotech* unaocniły napięcie między unijną zasadą ostrożności a wymogami naukowości i proporcjonalności środków SPS²¹.

Wnioski płynące z orzecznictwa nie pozwalają jednoznacznie przesądzić o pełnej zgodności wszystkich możliwych konstrukcji klauzul lustrzanych z prawem WTO – ocena każdego środka wymaga osobnego rozważenia. Niezbędne jest uwzględnienie czterech elementów: realizowanego celu, istnienia dostatecznego związku z jurysdykcją UE, testu konieczności i proporcjonalności oraz braku arbitralnej dyskryminacji²². Dotychczasowa praktyka organów UE i WTO wskazuje na zróżnicowanie sytuacji. O ile środki dotyczące cech produktu (np. najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów) znajdują się w obszarze stosunkowo bezpiecznym, o tyle środki odnoszące się do metod produkcji bez przełożenia na cechy produktu wymagają znacznie ostrożniejszej oceny.

3. Instrumenty lustrzane w prawie UE

Systemową podstawę normatywną na poziomie prawa pierwotnego stanowi art. 3 ust. 5 TUE²³, który zobowiązuje Unię Europejską do propagowania jej wartości i interesów w stosunkach zewnętrznych, jak również art. 21 TUE, który formułuje zasady i cele działań zewnętrznych UE, w tym wsparcie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. W obszarze wspólnej

¹⁹ Orzeczenie Organu Apelacyjnego WTO w sprawie *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R z 12 października 1998 r.

²⁰ Orzeczenie Organu Apelacyjnego WTO w sprawie *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R z 22 maja 2014 r.

²¹ Orzeczenia w sprawach: *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R z 16 stycznia 1998 r. oraz *EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R z 29 września 2006 r.

²² P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 33–37.

²³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 1).

polityki handlowej podstawę stanowi art. 207 TFUE²⁴, a w zakresie polityki rolnej – art. 38–44 TFUE. Dla ochrony konsumentów istotne znaczenie ma art. 169 TFUE, natomiast dla ochrony środowiska – art. 191 TFUE wraz z wyrażoną w nim zasadą ostrożności.

Podstawy aksjologiczne uzupełnia w bieżącym wymiarze programowym Europejski Zielony Ład wraz z towarzyszącymi mu komunikatami Komisji w sprawie strategii „od pola do stołu” oraz strategii bioróżnorodności do 2030 r.²⁵ Warto wskazać również na sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z czerwca 2022 r., w którym Komisja po raz pierwszy w systematyczny sposób przedstawiła wykonalność stosowania unijnych standardów zdrowotnych i środowiskowych w odniesieniu do importowanych produktów rolno-spożywczych. Komisja opowiedziała się za podejściem dwutorowym, które obejmuje wzmocnienie zaangażowania wielostronnego i dwustronnego oraz dopuszczenie ograniczonego stosowania środków jednostronnych w razie ich uzasadnienia²⁶.

Pierwszym i – przez długi okres – symbolicznym przykładem unijnego środka lustrzanego był zakaz wprowadzania do obrotu i przywozu produktów pochodzących od zwierząt, którym podawano substancje o działaniu hormonalnym i tyreostatycznym oraz beta-agonistów. Zakaz został wprowadzony dyrektywą Rady 96/22/WE²⁷ i objął zarówno produkcję wewnątrzunijną, jak i przywóz z państw trzecich. Konsekwencją było wszczęcie sporu WTO ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, zakończonego niekorzystnie dla UE w przywołanej wcześniej sprawie *EC – Hormones*. Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia Unia utrzymała przedmiotowy środek, godząc się na konsekwencje retorsyjne. Rozwiązanie to stanowi precedens dla konstrukcji typu *mirror measure* uzasadnianych zasadą ostrożności.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania²⁸ w art. 12 wymaga, by

²⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 1).

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*, COM(2020) 381 final, Bruksela, 20.5.2020 r.; *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r.

²⁶ COM(2022) 226 final, s. 5–8 i 14–15.

²⁷ Dyrektywa Rady 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β-agonistycznym (Dz.U. WE 1996, L 125, s. 3 ze zm.).

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE 2009, L 303, s. 1 ze zm.).

mięso przywożone z państw trzecich pochodziło od zwierząt uśmierconych zgodnie ze standardami zapewniającymi co najmniej równoważny poziom dobrostanu, jaki jest wymagany w UE. Klasyczny przykład środka lustrzanego dotyczącego procesu produkcji obejmuje zatem etap uboju; znamienne jest jednak to, że regulacja nie obejmuje warunków hodowli ani transportu. Z kolei rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 dotyczące ochrony zwierząt podczas transportu²⁹ nie znajduje pełnego zastosowania do przywozu. Okoliczność ta budzi zastrzeżenia, ponieważ zwierzęta z państw trzecich nierzadko podlegają dłuższym i bardziej intensywnym procesom transportowym przed ubojem.

Kolejnym przykładem analizowanej instytucji jest art. 118 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych³⁰. Przepis ten zakazuje stosowania antybiotyków jako promotorów wzrostu również w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego importowanych z państw trzecich. Po raz pierwszy w prawie wtórnym UE zastosowano sformułowanie odpowiadające pełnej formule *mirror measure* w obszarze procesu produkcji nieprzekładającego się bezpośrednio na cechy produktu końcowego. Uzasadnieniem był globalny charakter zagrożenia w postaci oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe (*antimicrobial resistance*, AMR), którą WHO uznała za jeden z najpoważniejszych problemów zdrowia publicznego XXI wieku³¹. Przedmiotowy środek został przyjęty w 2018 r., niemniej oczekuje on na akt wykonawczy określający państwa trzecie upoważnione do eksportu produktów. Jego stosowanie planowane jest dopiero od września 2026 r.³²

W obszarze ochrony roślin szczególne znaczenie ma rozporządzenie Komisji (UE) 2023/334 z 2 lutego 2023 r. zmieniające załączniki II i V do rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady³³. Na mocy przedmiotowej regulacji najwyższe dopuszczalne poziomy pozosta-

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE 2005, L 3, s. 1 ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE (Dz.Urz. UE 2019, L 4, s. 43), art. 118.

³¹ World Health Organization, *Global Action Plan on Antimicrobial Resistance*, Geneva 2015, s. 1–10.

³² P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 13.

³³ Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/334 z 2 lutego 2023 r. zmieniające załączniki II i V do rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości chlotianidyny i tiametoksamu w określonych produktach lub na ich powierzchni (Dz.Urz. UE 2023, L 47, s. 29 ze zm.).

łości (NDP) klotianidyny i tiametoksamu obniżono do poziomu granicy oznaczalności analitycznej. Środek wszedł w życie z trzyletnim okresem dostosowawczym 7 marca 2026 r. Po raz pierwszy regulator unijny otwarcie zastosował kryterium środowiskowe – nie zaś wyłącznie kryterium ochrony zdrowia konsumenta. Rozwiązanie to wzbudziło zastrzeżenia partnerów handlowych UE. Warto przy tym zauważyć, że regulacja nie obejmuje pozostałych przedstawicieli grupy neonikotynoidów, choć są one objęte zakazem stosowania w UE. Okoliczność ta osłabia spójność systemową przyjętego rozwiązania.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów³⁴ jest podstawą dla najdalej idących dotąd środków lustrzanych UE. Rozporządzenie zakazuje wprowadzania na rynek UE produktów, które pochodzą z gruntów wylesionych po 31 grudnia 2020 r. Spełnione muszą być również wymogi należytej staranności wraz z geolokalizacją działek. Stanowi to klasyczny przypadek autonomicznego rozszerzenia standardów środowiskowych UE na łańcuchy dostaw w państwach trzecich. Warto jednocześnie zauważyć, że zakres geograficzny EUDR jest ograniczony do obszarów wylesionych, a regulacja nie obejmuje innych wrażliwych ekosystemów. W wyniku presji partnerów handlowych oraz potrzeby uproszczenia obciążeń administracyjnych Komisja przesunęła termin pełnego stosowania rozporządzenia³⁵. EUDR wywołało ponadto zorganizowaną reakcję państw trzecich. W Stanach Zjednoczonych przygotowano projekt Protect USA Act. Brazylia z kolei przyjęła w 2025 r. ustawę o wzajemności gospodarczej, wyraźnie ukierunkowaną na środki UE wykraczające poza standardy krajowe³⁶.

Na uwagę zasługuje również przykład warunkowości taryfowej zastosowanej w Porozumieniu o partnerstwie między UE a państwami Mercosur³⁷.

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Dz.Urz. UE 2023, L 150, s. 206; dalej: EUDR).

³⁵ H. Grabbe, L.L. Moffat, *Extra time for deforestation: lessons for future EU environmental legislation*, Bruegel Policy Brief, 2024, nr 28.

³⁶ Lei n° 15.122 de 11 de abril de 2025 – „Lei da Reciprocidade Econômica” (Diário Oficial da União, edição extra de 11.4.2025).

³⁷ Umowa o partnerstwie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Wspólnym Rynkiem Południa, Republiką Argentynską, Federacyjną Republiką Brazylii, Republiką Paragwaju i Wschodnią Republiką Urugwaju, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 186); Umowa przejściowa w sprawie handlu między Unią Europejską,

Stanowi to pierwszy w praktyce traktatowej UE przykład bezpośredniego powiązania korzyści handlowych z przestrzeganiem konkretnego standardu dobrostanu. Należy jednak podkreślić, że w ostatecznym tekście umowy UE–Mercosur nie znalazły się pełne klauzule lustrzane w odniesieniu do produktów rolno-spożywczych. W ich miejsce wprowadzono jedynie mechanizm klauzul ochronnych³⁸. Umowa pozostaje jednocześnie przedmiotem sporu między państwami członkowskimi UE. O ile Francja, Polska, Włochy, Austria, Belgia i Irlandia konsekwentnie domagają się włączenia szerszych klauzul lustrzanych – obejmujących m.in. standardy stosowania pestycydów oraz dobrostan zwierząt w pełnym cyklu produkcyjnym – o tyle państwa o silnym profilu eksportowym (Hiszpania, Niemcy, Szwecja) wyrażają zastrzeżenia wobec nadmiernie restrykcyjnego podejścia. Wskazują one na ryzyko zaszkodzenia własnym interesom eksportowym lub partnerom rozwojowym z globalnego Południa³⁹. Sytuacja ta pokazuje, że *mirroring* stanowi nie tylko problem prawny i ekonomiczny, lecz także polityczny⁴⁰.

4. Konsekwencje stosowania instrumentów lustrzanych

Pierwsza z konsekwencji dotyczy zgodności klauzul lustrzanych z prawem WTO. Szereg konstrukcji *mirroringu* mieści się w granicach wyznaczonych przez art. XX GATT oraz porozumienia SPS i TBT, niemniej każda kategoria środka wymaga indywidualnej oceny. Szczególnie wrażliwe pozostają środki dotyczące procesów i metod produkcji nieprzekładających się na cechy produktu końcowego (NPR-PPM), w przypadku których istnienie „dostatecznego związku” musi być wykazane z należytą starannością. Praktyka pokazuje, że już sam zamiar wprowadzenia takich środków uruchamia mechanizm szczególnych zastrzeżeń handlowych (*Specific Trade Concerns*, STC) w komitetach WTO. Od momentu utworzenia WTO państwa człon-

z jednej strony, a Wspólnym Rynkiem Południa, Republiką Argentyńską, Federacyjną Republiką Brazylii, Republiką Paragwaju i Wschodnią Republiką Urugwaju, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 184).

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/687 z 11 marca 2026 r. wprowadzające dwustronne klauzule ochronne przewidziane w Umowie o partnerstwie UE–Mercosur oraz w Umowie przejściowej w sprawie handlu UE–Mercosur w odniesieniu do produktów rolnych (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 687).

³⁹ P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 14–18.

⁴⁰ Szerzej na temat umowy UE–Mercosur: K. Leśkiewicz, *Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2025, nr 1, s. 173–187.

kowskie zgłosiły łącznie około 1500 takich zastrzeżeń, z czego ponad jedna czwarta w obszarze rolnym dotyczyła środków unijnych⁴¹.

Drugą grupę stanowią potencjalne reakcje retorsyjne państw trzecich. Powołana wcześniej brazylijska ustawa nr 15.122/2025 o wzajemności gospodarczej tworzy podstawę prawną do nakładania środków odwetowych w odpowiedzi na jednostronne środki partnerów handlowych wykraczające poza standardy krajowe Brazylii. Z kolei w Stanach Zjednoczonych rozpatrywany jest projekt ustawy Protect USA Act⁴², który stanowi systemową odpowiedź na unijne regulacje o skutku eksterytorialnym (w szczególności EUDR i dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju⁴³).

Kolejnym zagadnieniem jest wpływ klauzul lustrzanych na państwa globalnego Południa. W zamierzeniu środki te mają sprzyjać podnoszeniu standardów w państwach eksportujących, ale ich rzeczywiste oddziaływanie bywa ambiwalentne. Z jednej strony mniejsi producenci i drobne gospodarstwa rolne mogą zostać wyłączeni z możliwości eksportu. Wynika to z kosztów dostosowania oraz braku zdolności administracyjnych do spełnienia wymogów należytej staranności lub dokumentacji środowiskowej. Z drugiej strony środki te mogą prowadzić do przesunięcia eksportu w kierunku rynków o niższych wymogach. Nie eliminuje to rzeczywistego problemu degradacji środowiska, a jedynie przenosi go geograficznie⁴⁴.

Uwagi wymaga też ocena potencjalnych skutków *mirroringu* dla samej UE⁴⁵. Symulacja skutków pełnego wdrożenia strategii „od pola do stołu” wskazała m.in. na potencjalny spadek produkcji rolnej w UE o 7–11% oraz wzrost cen w niektórych segmentach (wołowina, wieprzowina) o 58–60%. Ochronne klauzule lustrzane stają się w tym wypadku jedynie częściowym remedium na koszty regulacyjne ponoszone przez europejskich rolników, a jednocześnie obciążają unijnych konsumentów dodatkowymi kosztami szacowa-

⁴¹ P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, „*Mirroring*”..., s. 18–19.

⁴² Protect USA Act, S. 985, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/985>.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz. UE L 2024, poz. 1760 ze zm.).

⁴⁴ Szerzej: C. Henning, P. Witzke, L. Panknin, M. Grunenberg, *Ökonomische und Ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft*, Kiel 2021, s. 4 i n.

⁴⁵ Por. A. Gohin, A. Matthews, *Adding mirror clauses within the European Green Deal: Hype or hope?*, „Applied Economic Perspectives and Policy” 2024, t. 46, nr 3, s. 1103–1126.

nyimi⁴⁶. Sprawozdanie Mario Draghiego⁴⁷, a także Kompas Konkurencyjności UE z 2025 r. wskazały ponadto, że samo zaostrzanie standardów wewnętrznych – bez równoległych instrumentów wsparcia konkurencyjności (w tym reformy WPR po 2027 r.) – może prowadzić do osłabienia zdolności konkurencyjnej unijnego rolnictwa, niezależnie od wprowadzenia klauzul lustrzanych⁴⁸.

Podsumowanie

Klauzule lustrzane stanowią jeden z instrumentów koncepcyjnych, które pojawiły się w europejskim prawie rolnym w ostatnim dziesięcioleciu. Ich celem jest pogodzenie europejskich wymogów z zasadą zrównoważonej konkurencji w międzynarodowym obrocie produktami rolno-spożywczymi. Tym samym mogą one służyć ochronie europejskiego modelu rolnictwa opartego na wysokich standardach środowiskowych, sanitarnych oraz dobrostanu zwierząt. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków o charakterze syntetycznym.

Klauzule i środki lustrzane nie stanowią instrumentu jednorodnego ani technicznie prostego. Ich konstrukcja prawna obejmuje co najmniej trzy warianty: zobowiązania traktatowe w umowach bilateralnych (klauzule lustrzane *sensu stricto*), jednostronne akty prawa unijnego o skutku eksterytorialnym (środki lustrzane) oraz mechanizmy warunkowości taryfowej. Każdy z tych wariantów cechuje się odmiennym rodzajem ryzyka prawnego w świetle WTO i wymaga indywidualnej oceny.

Ramy prawne WTO nie wyłączają generalnie możliwości stosowania klauzul lustrzanych. Wymagają jednak starannego uzasadnienia, dochowania testu konieczności, proporcjonalności oraz braku arbitralnej dyskryminacji. O ile środki dotyczące cech produktu (PM) znajdują się w obszarze stosunkowo bezpiecznym, o tyle środki dotyczące procesów i metod produkcji nieprzekładających się na cechy produktu (NPR-PPM) wymagają szczegółowego uzasadnienia. Najwłaściwsza wydaje się w tym miejscu argumentacja wykazująca związek z dobrami wspólnymi w kontekście problemów

⁴⁶ J. Beckman, M. Ivanic, J.L. Jelliffe, F.G. Baquedano, S.G. Scott, *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, „USDA Economic Research Service. Economic Brief” 2020, nr 30, s. 18–22.

⁴⁷ M. Draghi, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*, Report to the European Commission, Brussels 2024, s. 207–215

⁴⁸ *Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final, Bruksela, 29.01.2025 r.

o charakterze globalnym (zmiany klimatu, bioróżnorodność, oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe).

Klauzule lustrzane nie stanowią z pewnością instrumentu wystarczającego dla zachowania konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Konieczne są: równoległa polityka wsparcia w ramach przyszłej WPR, nowe instrumenty wsparcia transformacji ekologicznej oraz rozwiązania dla sektora rolno-spożywczego. Bez tych instrumentów *mirroring* nie zapobiegnie strukturalnemu obniżeniu konkurencyjności, która wynika z wewnętrznych kosztów regulacyjnych. Na obecnym etapie problemem pozostaje brak jednolitego instrumentu horyzontalnego, który systemowo regulowałby *mirroring* w prawie UE. Dotychczasowe regulacje mają charakter fragmentaryczny i sektorowy. Obejmują one zagadnienia hormonów, uśmiercania zwierząt, antybiotyków, neonikotynoidów. Brak instrumentu ramowego prowadzi do ryzyka niespójności wewnętrznej oraz niezamierzonych konsekwencji. Wymownym przykładem jest EUDR, którego stosowanie może paradoksalnie przyczynić się do intensyfikacji modeli intensywnej hodowli w Ameryce Południowej. Producenci będą bowiem dążyć do koncentracji produkcji na mniejszych powierzchniach gruntu w celu zachowania zgodności z wymogami unijnymi⁴⁹. To uzasadnia zaś postulat systemowego podejścia legislacyjnego – rozporządzenia ramowego, ustanawiającego ogólne zasady, kategorie środków lustrzanych oraz procedurę ich wprowadzania.

BIBLIOGRAFIA

- Alvares-Garcia A. Jr. (2024), *Cláusulas espejo en el Comercio Internacional: Desafíos y Perspectivas para la Agricultura Europea*, „Millennium DIPr.” nr 20.
- Beckman J., Ivanic M., Jelliffe J.L., Baquedano F.G., Scott S.G. (2020), *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, USDA Economic Research Service, Economic Brief No. 30, Washington.
- Choi W.M. (2003), „Like products” in international trade law: towards a consistent GATT/ WTO jurisprudence, New York.
- Du M. (2015), *What is a “Technical Regulation” in the TBT Agreement?*, „European Journal of Risk Regulation” t. 6, nr 3.
- Gohin A., Matthews A. (2024), *Adding mirror clauses within the European Green Deal: Hype or hope?*, „Applied Economic Perspectives and Policy” t. 46, nr 3.

⁴⁹ M. van Noordwijk, B. Leimona, P. A. Minang, *The European deforestation-free trade regulation: collateral damage to agroforesters?*, „Current Opinion in Environmental Sustainability” 2025, 72: 101505. Por. Eurogroup for Animals, *EU to Ban Certain Animal Products that Contribute to Deforestation from the EU Market*, grudzień 2022.

- Henning C., Witzke P., Panknin L., Grunenberg M. (2021), *Ökonomische und Ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft*, Kiel.
- Hestermeyer H.P. (2011), *Article III GATT*, w: R. Wolfrum, P.-T. Stoll, H.P. Hestermeyer (red.), *WTO – Trade in Goods*, Leiden – Boston.
- Leśkiewicz K. (2025), *Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Noordwijk van M., Leimona B., Minang, P. A. (2025), *The European deforestation-free trade regulation: collateral damage to agroforesters?*, „Current Opinion in Environmental Sustainability” 72: 101505.
- Rudloff B. (2025), *Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen: Wege zu besseren Partnerschaften*, „SWP-Studie” nr 2.