

Reakcje na zniesienie przez UE ograniczeń na import zboża z Ukrainy

Sławomir Matuszak, Ilona Gizińska, Krzysztof Dębiec, Kamil Całus, Łukasz Kobeszko, Andrzej Sadecki

15 września Komisja Europejska zdecydowała o nieprzedłużeniu obowiązujących od maja restrykcji na import pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika z Ukrainy. Tego samego dnia Polska, Słowacja i Węgry wprowadziły od 16 września zakazy jednostronnie. Najostrzej zareagowały Węgry, które bezterminowo rozszerzyły restrykcje importowe i objęły nimi aż 25 kategorii produktów. Polska rozszerzyła listę zakazanych ukraińskich produktów o mąkę pszenną, otręby i makuchy, Słowacja zaś wprowadziła restrykcje do końca br. jedynie na produkty dotychczas objęte ograniczeniami i podkreśliła, że będzie dalej zabiegać o rozwiązanie na poziomie UE.

Ze sformowanej w kwietniu koalicji pięciu państw, które domagały się zakazu części ukraińskiego importu rolnego, dwa postanowiły nie kontynuować tego rodzaju restrykcji. Rumunia wprowadziła apelowała do Komisji Europejskiej o przedłużenie zakazu, ale nie zdecydowała się na wprowadzenie go jednostronnie i liczy na wypracowanie wspólnego rozwiązania razem z KE i Ukrainą. Z kolei Bułgaria jeszcze przed komunikatem KE zmieniła stanowisko i przestała popierać przedłużenie zakazu importu ukraińskich zbóż.

Ukraina z zadowoleniem przyjęła decyzję KE. Wyraziła zarazem dezaprobatę wobec jednostronnych działań Polski, Słowacji i Węgier oraz zapowiedziała kroki odwetowe w formie wniesienia sprawy do WTO i – w przypadku Polski – nałożenia restrykcji na eksport polskich warzyw i owoców.

Decyzja Brukseli

Komisja Europejska uzasadniła swoją decyzję tym, że obowiązujący od 2 maja tymczasowy zakaz importu wybranych produktów rolnych z Ukrainy osiągnął już swój cel. W komunikacie prasowym KE stwierdzono, że po przeanalizowaniu danych dotyczących importu pszenicy, kukurydzy oraz nasion słonecznika i rzepaku z Ukrainy okazało się, że zaburzenia rynku w pięciu państwach położonych w jej sąsiedztwie ustały. Według KE Ukraina zgodziła się na wprowadzenie w ciągu 30 dni środków zaradczych (np. systemu licencji eksportowych), które pozwolą uniknąć ponownego skoku w eksporcie zboża. Kijów miał też od 16 września wdrożyć (niesprecyzowane) „efektywne środki kontroli eksportu” czterech towarów w celu uniknięcia zaburzenia rynku w państwach sąsiedzkich, a do 18 września do północy ma przedłożyć uczestnikom Platformy Koordynacyjnej (w jej skład wchodzi Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Ukraina i KE) Plan Działań. KE zapowiedziała monitorowanie sytuacji na rynkach i wstrzymanie się od nakładania kolejnych restrykcji w handlu tak długo,

jak środki zaproponowane przez Ukrainę okażą się efektywne.

Reakcje państw regionu

Najostrzejsze działania w reakcji na decyzję KE podjęły **Węgry**, które jednostronnie utrzymały zakaz nie tylko na cztery zboża będące przedmiotem tymczasowych restrykcji unijnych, lecz także na 25 innych kategorii produktów rolnych (m.in. mięso, jaja, miód, mąka, chleb, warzywa i wino). Nie określono końcowej daty obowiązywania zakazu, a zastosowane restrykcje nie odnoszą się do tranzytu. Węgierski resort rolnictwa argumentuje, że jeśli tani ukraiński import „ponownie zaleje rynki państw członkowskich sąsiadujących z Ukrainą”, to pojemność magazynów nie wystarczy do przechowywania plonów z jesiennych zbiorów. Węgry podkreślają zbieżność swojego stanowiska z polskim, a także zabiegały (bezsukcesownie) o utrzymanie koalicji regionalnej w tej sprawie, o czym świadczą wizyty przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa 12 września w Bukareszcie i Sofii. Wprowadzony zakaz objął również produkty rolne, których Węgry dotychczas z Ukrainy nie importowały lub które sprowadzały na niewielką skalę. Tak ostre stanowisko wpisuje się w dotychczasową politykę Budapesztu. Pozwala podkreślać, że władze twardo bronią interesów narodowych oraz wytykać bierność i nieskuteczność KE. Choć rząd akcentuje, że zakaz nie jest wymierzony w Ukrainę, to asertywna polityka wobec Kijowa może liczyć na poparcie opinii publicznej, w dużej mierze negatywnie nastawionej do tego państwa (co jest konsekwentnie podsycane przez rządzący Fidesz).

Słowacja zdecydowała się utrzymać zakaz w odniesieniu do produktów objętych dotychczas restrykcjami UE i na określony czas (do 31 grudnia br.). Władze podkreślają, że został on „wymuszony” brakiem systemowego rozwiązania ogólnoeuropejskiego i działaniami sąsiednich Polski i Węgier. Bratysława, niechętna do antagonizowania instytucji UE, zaznacza też, że jest gotowa do wycofania się z zakazu, gdy tylko wypracowane zostanie rozwiązanie na poziomie UE, a także podkreśla utrzymanie tranzytu produktów z Ukrainy przez swoje terytorium. Na decyzję słowackiego rządu kluczowy wpływ miał systematyczny nacisk branży rolniczej, wskazującej na nierówne warunki konkurencji z producentami ukraińskimi, których obowiązują m.in. niższe normy fitosanitarne. Zwłaszcza w produkcji zbóż krajowi wytwórcy są przy tym w stanie w całości zaspokoić krajowy popyt, a co więcej znaczna jej część (ok. 40%) regularnie była eksportowana. Nie bez znaczenia jest kontekst zaplanowanych na 30 września wyborów parlamentarnych. Choć na Słowacji władzę sprawuje rząd techniczny, którego członkowie nie startują w wyborach, a kwestia ukraińskiego zboża nie jest pierwszoplanowym tematem kampanii, to niektóre partie (m.in. będący faworytem lewicowo-narodowy Smer, prosocjalna Jesteśmy Rodziną czy Słowacka Partia Narodowa) podnosiły ten problem w debacie i wywierały presję na władze.

Rumunia nie zdecydowała się jak dotąd utrzymać zakazu. W wydanym 15 września komunikacie władze poinformowały jedynie, że do 18 września oczekują od Kijowa zaprezentowania planu działania w sprawie skutecznych środków kontroli eksportu mających zapobiegać zakłóceniom rumuńskiego rynku zbóż. Jednocześnie rząd wyraził ubolewanie, że mimo apeli ze strony państw graniczących z Ukrainą zakaz nie został przez KE przedłużony. Niepodjęcie przez władze ostrzejszej reakcji skrytykowały organizacje rolnicze i część opozycji (m.in. lider Związku Jedności Rumunów, który chwalił stanowisko Polski, Słowacji i Węgier w tej sprawie). 18 września br. premier Marcel Ciolacu uspokajał rolników, przekonując ich, że od momentu zniesienia restrykcji do Rumunii nie

zaimportowano ani kilograma ukraińskiej produkcji rolnej, co wynikać ma „z dżentelmeńskiej umowy” między nim a premierem Ukrainy. Podkreślił przy tym jednak, że jeśli Kijów zwróci się z wnioskami eksportowymi do rumuńskich organów celnych, to będzie on wnioskował o wprowadzenie ograniczenia na import tej kategorii produktów z Ukrainy na okres 30 dni, tj. „do wyjaśnienia sprawy”. Wydaje się, że Bukareszt będzie się starał podporządkować decyzji KE i najpewniej nie zdecyduje się na wprowadzenie zakazu importu ukraińskiego zboża, choć ostatecznie będzie to uzależnione od postawy Kijowa. Obecne stanowisko Rumunii wpisuje się w dotychczasową politykę unikania otwartych sporów z instytucjami UE, szczególnie w okresie starań o członkostwo w strefie Schengen.

Bułgaria opuściła koalicję państw zabiegających o restrykcje UE wobec importu ukraińskich zbóż i już kilka dni przed decyzją KE ogłosiła zmianę zajmowanego od wiosny stanowiska. Sofia powołuje się na konieczność ogólnoeuropejskiej solidarności z Kijowem w kwestii bezcłowego importu zboża i ułatwienia jego tranzytu w regionie Morza Czarnego po wypowiedzeniu przez Rosję umowy zbożowej. Bułgaria podkreśla również, że chce odgrywać większą rolę w transporcie ukraińskiego zboża przez porty w Warnie i Burgas. Istotną rolę w zmianie stanowiska Sofii miały zabiegi producentów oleju słonecznikowego – branża ta poważnie ucierpiała na zakazie importu z Ukrainy. Ministerstwo Finansów przedstawiło też szacunki wskazujące na znaczne straty budżetowe związane z zakazem (ok. 74 mln euro z tytułu potencjalnych wpływów z VAT), a także argumentowało, że przywrócenie importu zbóż z Ukrainy przyczyni się do obniżenia inflacji poprzez stymulowanie konkurencji na rynku krajowym. Zarazem decyzję władz krytykują producenci zbóż, którzy zapowiedzieli od 18 września masowe protesty i blokady dróg oraz przejść granicznych.

Reakcja Ukrainy

Późnym wieczorem 15 września prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski przeprowadził rozmowę telefoniczną z przewodniczącą KE Ursulą von der Leyen, w której podziękował za dotrzymanie słowa o zniesieniu ograniczeń i podkreślił znaczenie zasad wolnego rynku. Powiedział ponadto, że „ważne jest, aby europejska jedność działała również na poziomie dwustronnym”. Zaznaczył, że jeśli działania sąsiadów Ukrainy będą naruszać prawo UE, to Kijów odpowie „w sposób cywilizowany”. Tego samego dnia Zełenski odbył też naradę z członkami rządu i Biura Prezydenta, w czasie której zdecydowano, by „w najbliższym czasie opracować szereg skutecznych działań mających na celu niedopuszczenie do podobnych kryzysów w przyszłości”. Zełenski wyraził nadzieję, że jednostronne ograniczenia ze strony „niektórych krajów – członków UE” spotkają się z „odpowiednią reakcją Ukrainy”. Krótko w sieciach społecznościowych decyzję KE skomentował premier Denys Szmyhal, uznając ją m.in. za „sprawiedliwą” (wcześniej kilkakrotnie twierdził, że polskie zabiegi o przedłużenie zakazu wynikają z „politycznego populizmu”). Decyzja KE, a następnie Polski i pozostałych państw stosujących zakaz importu nie wywołała szczególnego rezonansu w ukraińskich mediach.

Najostrzejszą do tej pory reakcją Kijowa była wypowiedź wiceministra gospodarki Tarasa Kaczki dla portalu Politico 18 września. Zapowiedział on, że jeśli Polska nie zrezygnuje z dodatkowych ograniczeń importu z Ukrainy (mąki pszennej, otrębów i dwóch grup makuchów), to Ukraina w odpowiedzi wprowadzi zakaz sprowadzania polskich warzyw i owoców. Warto zaznaczyć, że w przypadku otrębów i mąki pszennej DCFTA przewidywała

kwoty celne, po których wyczerpaniu nakładane było cło w wysokości odpowiednio 172 i 89 euro za tonę. Dla obu towarów kwoty zostały już w tym roku przekroczone. Kaczka zapowiedział też zwrócenie się do arbitrażu przy WTO (a nie mechanizmu rozwiązywania sporów w ramach porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu między Ukrainą i UE – DCFTA), a także skrytykował Polskę, Słowację i Węgry za systematyczne podważanie wspólnej polityki handlowej UE.

Perspektywy

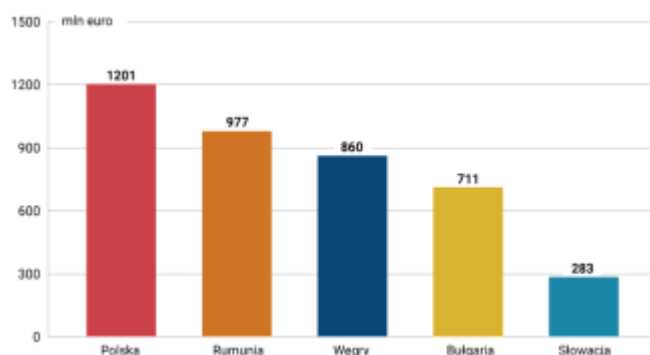
Obecnie nie ma jasności odnośnie do zapisów Planu Działań, który ma przedstawić Kijów, ani co do tego, w jaki sposób ma on zapobiegać zaburzeniom na rynkach państw sąsiedzkich, zwłaszcza że trzy z nich zapowiedziały jednostronne utrzymanie zakazu importu z Ukrainy, a Polska i Węgry nawet rozszerzyły liczbę zabronionych kategorii poza początkowe cztery gatunki zbóż i roślin oleistych. Decyzję KE Kijów uznaje za swój sukces, gdyż na poziomie unijnym zakaz zniesiono. Ważne też, że z pięciu państw wyłamała się Bułgaria oraz w szczególności Rumunia, która obecnie jest nie tylko główną bramą eksportową ukraińskiej żywności (tranzyt), lecz także – do chwili wprowadzenia ograniczeń – była również istotnym odbiorcą produkcji rolnej.

W przypadku wprowadzenia jednostronnych zakazów importu, przede wszystkim przez Polskę, przedstawiciele władz w Kijowie już wcześniej wielokrotnie sygnalizowali gotowość do rozpoczęcia arbitrażu w ramach WTO lub/i wykorzystania przewidzianego przez DCFTA mechanizmu rozwiązywania sporów. Jeśli Kijów faktycznie zdecyduje się na taki krok, to pod względem doraźnym nie będzie on miał praktycznego znaczenia. Arbitraż WTO to proces trwający co najmniej kilka lat, przy czym Organ Apelacyjny WTO pozostaje sparaliżowany od 2019 r. i nie wiadomo, kiedy ponownie zacznie funkcjonować. W przypadku DCFTA do tej pory miał miejsce jeden przypadek arbitrażu z Ukrainą – w sprawie ukraińskiego embarga na eksport nieobrobionego drewna. Trwał on półtora roku i zakończył się porażką Kijowa.

Początkowo Kijów nie sygnalizował jednoznacznie gotowości do wprowadzenia kroków odwetowych wymierzonych w eksport z Polski na Ukrainę produkcji rolnej bądź jakiegokolwiek innego sektora (chyba że za takie uznać zapowiedź „twardej obrony praw” wyrażaną wcześniej przez niektórych urzędników bądź „odpowiedniej reakcji” – przez Zełenskigo). Niemniej rozszerzenie przez Warszawę zakazanych kategorii (w 2023 r. ukraiński eksport tych towarów do Polski miał wartość 11,7 mln euro) spowodowało zapowiedź retorsji wymierzonych w polski eksport warzyw i owoców. Polska zarówno w 2022 r., jak i w okresie od stycznia do sierpnia 2023 r. była głównym dostawcą produktów rolno-spożywczych na Ukrainę. Ewentualne wprowadzenie takiego zakazu nie będzie miało wpływu na polską gospodarkę, choć może być odczuwalne przez niektórych polskich producentów ukierunkowanych na rynek ukraiński. Wartość eksportu warzyw i owoców z Polski na Ukrainę w 2022 r. wyniosła 158 mln euro (całkowity polski eksport tych towarów miał w tym okresie wartość 2,85 mld euro). Z kolei w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2023 r. sprzedaż warzyw i owoców z Polski na Ukrainę wyniosła 111 mln euro (a całkowity polski eksport tych towarów sięgnął w tym czasie 1,5 mld euro). Ewentualna decyzja Kijowa o zakazie importowania z Polski tych kategorii towarowych mogłaby się jednak przyczynić do eskalacji wojny handlowej.

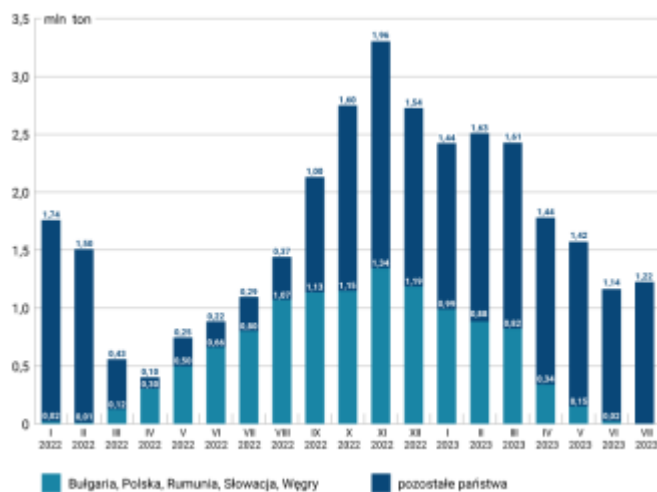
W pierwszym półroczu 2023 r. eksport pszenicy, kukurydzy oraz nasion słonecznika i rzepaku stanowił blisko 30% całej sprzedaży zagranicznej Ukrainy. Głównym wyzwaniem dla Kijowa są przy tym ograniczone możliwości fizycznego wywozu produkcji. Przed wybuchem wojny eksport tej produkcji do państw sąsiedzkich UE miał marginalne znaczenie, jednak od marca 2022 r. zaczął dynamicznie rosnąć, stając się alternatywą dla dostaw drogą morską. W okresie od września 2022 do lutego 2023 r. kraje te importowały średnio ok. 1 mln ton zboża i nasion roślin oleistych miesięcznie, co stanowiło ponad 85% ukraińskiego eksportu tej produkcji do UE drogą lądową (kluczową trasą był tzw. korytarz zbożowy przez Morze Czarne oraz porty naddunajskie) i ok. 15% eksportu ukraińskiej produkcji rolnej w 2022 r. w ogóle (według Służby Celnej Ukrainy). Sytuację z ukraińskim eksportem żywności znacząco pogorszyło wycofanie się Rosji w połowie lipca br. z porozumienia o korytarzu zbożowym, dzięki któremu w szczytowym okresie Ukraina eksportowała ponad połowę żywności z portów na Morzu Czarnym. Obecnie istnieją dwa sposoby wywozu towarów – poprzez porty na Dunaju bądź drogą lądową do UE – nie są one jednak w stanie obsłużyć całej eksportowanej produkcji. Dlatego odblokowanie dostępu do rynku unijnych państw sąsiedzkich ma tak istotne znaczenie dla Kijowa.

Wykres 1. Wartość eksportu ukraińskiej kukurydzy, rzepaku, pszenicy i słonecznika do państw Europy Środkowej w okresie od lutego 2022 do maja 2023 roku



Źródło: Eurostat.

Wykres 2. Miesięczny eksport ukraińskiej pszenicy, kukurydzy oraz nasion słonecznika i rzepaku do UE



Źródło: Eurostat.