

## **Raport on-line:**

### **Ograniczenia i zakazy w handlu żywnością między Polską a Ukrainą**

Zrealizowany w ramach projektu „*Prawo polskie na Wschodzie – Sieć Szkół Prawa Polskiego*”, nr umowy: 0064/DLG/2019/10.

Pełnoskalowa wojna na Ukrainie, która trwa od agresji Rosji 24 lutego 2022 r., doprowadziła do wzmocnienia już wcześniej obecnych w trakcie epidemii Covid-19 tendencji protekcyjnych w polityce wielu państw na świecie. W szczególności ma to swoje odzwierciedlenie w podejściu do regulacji międzynarodowego handlu żywnością. O ile jedną z pierwszych reakcji Unii Europejskiej w obliczu konfliktu była liberalizacja zasad importu żywności do UE z Ukrainy, to kryzys na rynku zbóż (i nie tylko) doprowadził do przyjęcia krajowych zakazów importowych, a następnie regulacji unijnej w tym zakresie. Dlatego warto przyrzeć aktualnym ograniczeniom i zakazom w handlu żywnością między Polską a Ukrainą.

#### **1. Zasady handlu żywnością z umowy DCFTA**

Podstawowe zasady handlu produktami rolnymi i żywnościowymi Ukrainy z Unią Europejską są określone w umowie między Ukrainą a Unią Europejską o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA). Umowa ta weszła w życie 1 stycznia 2016 r. W zakresie handlu produktami rolnymi i żywnością umowa ta w bardzo szerokim zakresie doprowadziła do liberalizacji handlu. Co do zasady ukraińskie produkty rolne i żywnościowe przy imporcie do UE były zwolnione z ceł (z pewnymi wyjątkami) a pozostawiono w mocy jedynie takie instrumenty ochronne jak np. kontyngenty na przywóz do UE mięsa drobiowego czy zboża.

Po 24 lutego 2022 r. na mocy umowy DCFTA Unia zdecydowała się doprowadzić do jeszcze głębszej liberalizacji handlu produktami rolnymi i żywnościowymi z Ukrainą. Wydano bowiem rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu<sup>1</sup>, które w miejsce dotychczasowych ograniczeń (które i tak preferencyjnie traktowały Ukrainę jako państwo stowarzyszone z UE) wprowadziło następujące środki preferencyjne:

- preferencyjne stawki celne na przywóz do Unii niektórych produktów przemysłowych pochodzących z Ukrainy, które objęte są siedmioletnim okresem wycofywania zgodnie z załącznikiem I-A do układu o stowarzyszeniu, na poziomie zerowym;
- zawieszenie stosowania systemu cen wejścia w odniesieniu do produktów, w odniesieniu do których ma on zastosowanie zgodnie z załącznikiem I-A do układu o

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz. Urz. UE L 152 z 3.6.2022 r., s. 103-108).

stowarzyszeniu. W odniesieniu do tych produktów nie obowiązują żadne należności celne;

- zawieszenie wszystkich kontyngentów taryfowych ustanowionych na podstawie załącznika I-A do układu o stowarzyszeniu, a produktów objętych tymi kontyngentami dopuszczono do przywozu do Unii z Ukrainy bez żadnych należności celnych.

Rozporządzenie to dodatkowo zawiesiło (tymczasowo) stosowanie unijnych wspólnych reguł przywozu do importu z Ukrainy<sup>2</sup>. Otworzyło to szeroko drzwi do ułatwionego eksportu z Ukrainy wielu kategorii produktów rolnych i żywności (m.in. zbóż, roślin oleistych, warzyw, produktów mięsnych). Wydawać by się mogło, że mamy zatem do czynienia z procesem zmierzającym jednoznacznie w kierunku ciągłej liberalizacji handlu.

## 2. Nowe ograniczenia i zakazy importowe

Zakazy oraz ograniczenia importu żywności są jednymi z podstawowych i najstarszych instrumentów kształtowania bezpieczeństwa żywnościowego. Do niedawna wydawało się, że w postępujących procesach liberalizacji międzynarodowego handlu żywnością nie ma miejsca na tego rodzaju instrumenty. Ten proces – przynajmniej w naszej części świata – częściowo wyhamował. Od czasów epidemii Covid-19 byliśmy bowiem świadkami wprowadzenia co najmniej kilku zakazów i ograniczeń w imporcie żywności w różnych krajach Unii Europejskiej, a jeszcze więcej prób i zapowiedzi ich wprowadzenia. Jednak wzmożony import produktów rolnych i żywności z Ukrainy, a także wykryte nielegalne procedury z nim związane (np. import zboża jako technicznego w celu jego dalszej odsprzedaży już w UE w celach paszowych lub żywnościowych) doprowadziły do kryzysu na rynkach rolnych (głównie zboża) państw Europy Środkowo-Wschodniej. Reakcją części tych unijnych państw na zaistniały kryzys (Polska, Węgry, Słowacja oraz Bułgaria) było wprowadzenie w kwietniu 2023 r. zakazów importu wybranych kategorii produktów rolnych oraz żywności z Ukrainy. W przypadku Polski zakazy<sup>3</sup> te zostały już uchylone z dniem 2 maja z uwagi na przyjęcie regulacji unijnej.

Niemniej jednak warto zasygnalizować, że (po nowelizacji) nie dotyczyły one tranzytu produktów do innych państw. Jeśli chodzi o „Wykaz produktów rolnych objętych zakazem przywozu z Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” to wskazano w nim na „*Produkty rolne podzielone na następujące sektory wymienione w odpowiednich częściach załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych*”, tj.

1) zboża, część I;

---

<sup>2</sup> Chodzi o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz. Urz. UE L 83 z 27.3.2015 r., s. 16-33).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. 2023 poz. 717) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. 2023 poz. 751 ze zm.)

- 2) cukier, część III;
- 3) susz paszowy, część IV;
- 4) nasiona, część V;
- 5) chmiel, część VI;
- 6) len i konopie, część VIII;
- 7) owoce i warzywa, część IX;
- 8) produkty z przetworzonych owoców i warzyw, część X;
- 9) wina, część XII;
- 10) wołowina i cielęcina, część XV;
- 11) mleko i przetwory mleczne, część XVI;
- 12) wieprzowina, część XVII;
- 13) baranina i kozina, część XVIII;
- 14) jaja, część XIX; 15) mięso drobiowe, część XX;
- 16) alkohol etylowy pochodzenia rolniczego, część XXI;
- 17) produkty pszczele, część XXII;
- 18) pozostałe produkty, część XXIV (z wyjątkiem „kodów CN objętych pozycją 0101”, czyli żywych koni, osłów, mułów i osłomułów).

Decyzja o wprowadzeniu przez niektóre państwa członkowskie UE (Polska, Słowacja, Węgry i Bułgaria) zakazów importu z Ukrainy wybranych kategorii żywności wywołała spór między nimi a Komisją Europejską jako że miały to być środki niedozwolone prawem unijnym. Ostatecznie spór ten został zażegnany (czy na stałe, to się okaże) kompromisem w postaci wycofania się przez państwa członkowskie krajowych zakazów importowych (wszystkich objętych nimi kategoriami żywności) oraz zmianą unijnych reguł importu zbóż z Ukrainy w odniesieniu do tych państw.

W tym celu UE przyjęła rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy<sup>4</sup>. Weszło ono w życie 2 maja i w założeniu ma obowiązywać do 5 czerwca 2023 r. Rozporządzenie wprowadziło przepisy szczególne do regulacji unijnych ułatwiających import żywności z Ukrainy do Unii Europejskiej po wybuchu wojny w 2022 r.<sup>5</sup> Zgodnie z jego art. 1 „Z wyjątkiem wykonywania umów podpisanych przed wejściem w życie niniejszego

---

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 114I z 2.5.2023 r., s. 1-4.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 152 z 3.6.2022 r. s. 103-108)

*rozporządzenia zezwala się na dopuszczanie do obrotu lub obejmowanie procedurą składu celnego, procedurą wolnego obszaru celnego lub procedurą uszlachetniania czynnego produktów pochodzących z Ukrainy wymienionych w załączniku do niniejszego rozporządzenia wyłącznie na terytorium państw członkowskich innych niż Bułgaria, Węgry, Polska, Rumunia lub Słowacja*". Oznacza to, że w dalszym ciągu możliwy jest import zbóż z Ukrainy do UE na preferencyjnych warunkach, ale z wyłączeniem Polski, Słowacji, Węgier, Bułgarii i Rumunii – w przypadku tych krajów możliwy jest jedynie tranzyt zbóż.

Kolejnym aspektem omawianego rozporządzenia jest jego tymczasowość. Ma ono obowiązywać do 5 czerwca 2023 r. przy czym nie ma pewności czy zostanie ono przedłużone o co postulują zainteresowane kraje członkowskie. Warto przy tym zaznaczyć, że z uwagi na brak jednoznacznego stanowiska Komisji Europejskiej co do przedłużenia stosowania ww. rozporządzenia, Polska rozważa ponowne wprowadzenie własnych ograniczeń. Sytuacja jest dynamiczna i zapewne temat wprowadzania i znoszenia ograniczeń będzie aktualny w kolejnych miesiącach.

Na marginesie należy dodać, że na poziomie prawa Unii Europejskiej ma regulacji, która by określała katalog prawnych ograniczeń dla importu żywności do Unii Europejskiej. Są one rozrzucone w bardzo wielu aktach prawnych – głównie w obszarze Wspólnej Polityki Handlowej oraz prawa żywnościowego. Istnieje w tym zakresie bardzo wiele dodatkowych regulacji odnoszących się do konkretnych kategorii produktów. Dlatego w celu każdorazowego ustalenia jakie dokładnie ograniczenia mogą dotyczyć importowanego produktu wymagane jest przeprowadzenie analizy prawnej.

Do tych szczegółowych ograniczeń można zaliczyć m.in.

- 1) konieczność posiadania badań,
- 2) konieczność posiadania świadectw (certyfikatów zdrowia),
- 3) konieczność zatwierdzenia zakładu producenta,
- 4) konieczność zgłoszenia przesyłki do systemu teleinformatycznego (np. TRACES),
- 5) konieczność przejścia dodatkowej kontroli granicznej (sanitarnej, weterynaryjnej lub fitosanitarnej)

Ponadto w kontekście importu wiele z nich może mieć w praktyce charakter ograniczeń, mimo że nie mają one charakteru dyskryminującego produkty spoza UE. Można w tym zakresie wskazać na:

- 1) restrykcyjne (w porównaniu z innymi krajami) wymogi znakowania,
- 2) restrykcyjne wymogi bezpieczeństwa (limity np. pestycydów, wykazy dozwolonych składników dla danych kategorii produktów.),
- 3) wymogi tzw. nowej żywności (regulacja wprowadzająca szczególne wymogi dla produktów powszechnie nie znanych historycznie w UE),
- 4) zatwierdzenia produktów (np. rejestracje suplementów diety w niektórych państwach).

W praktyce niezmiernie istotna jest również praktyka krajowych urzędów kontroli żywności.

Chociaż Ukraina od kilku lat intensywnie harmonizuje swoje regulacje prawa żywnościowego z rozwiązaniami unijnymi (i ma w niektórych obszarach – np. znakowania, bardzo duże postępy), to jednak całościowo patrząc różnice regulacyjne ciągle istnieją, co jest de facto czynnikiem ograniczającym wymianę handlową artykułami rolnymi i żywnościowymi między Ukrainą a Polską (Unią Europejską).

### **3. Co robi Ukraina?**

Wprowadzanie przez nasz kraj (oraz inne państwa regionu) jednostronnych zakazów importowych produktów rolnych i żywnościowych z Ukrainy niewątpliwie negatywnie wpływają na wzajemne stosunki dyplomatyczne, a jeszcze bardziej nadwyrężają zaufanie. Bowiem oczywiście każde państwo wprowadza (a przynajmniej powinno) wprowadzać rozwiązania z swoim własnym interesie, ale pozostaje zawsze kwestią otwartą i do dyskusji jak to zrobić. W przypadku polskiego embarga nie było żadnej dyskusji (poza wewnętrznymi dyskusjami wewnątrz kręgów władzy). Wprowadzenie polskiego rozporządzenia było zaskoczeniem dla polskich przedsiębiorców, z których wielu mocno uderzyły zakazy i wręcz sparaliżowały biznes, jeśli ten polegał jedynie na imporcie z Ukrainy.

Ponadto, było to również zaskoczeniem dla samej Ukrainy. Jest to o tyle niezrozumiałe, że problem importu produktów z Ukrainy narastał od miesięcy, a jeszcze na kilkanaście dni przed wprowadzeniem zakazu prezydent Zelenski wraz z delegacją rządową był w Polsce i temat przyszłych ograniczeń nie był poruszany. Ukraina od samego początku zaczęła bardzo aktywnie zabiegać o zniesienie tych sankcji – najpierw krajowych, a obecnie ograniczeń unijnych. Chociaż trudno powiedzieć jakie będą dalsze decyzje Komisji Europejskiej, to zaistniała sytuacja może utrudnić potencjalne dwustronne rozmowy na temat wypracowania jakiegoś kompromisu w tej sprawie. Rozmowy takie warto by podjąć w celu ustabilizowania rynków rolnych i swobody handlu produktami rolnymi i żywnością.