

Raport on-line:

Ukraińskie umowy zbożowe a bezpieczeństwo żywnościowe Polski. Aspekty prawne

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

Przed wybuchem wojny na Ukrainie nie uświadamiano sobie jak istotne znaczenie dla kształtowania krajowego bezpieczeństwa żywnościowego mogą mieć umowy międzynarodowe. Przypadek tzw. umów zbożowych Ukrainy oraz unijnych regulacji handlu produktami rolnymi i żywnościowymi z Ukrainą pokazują jak można chronić to bezpieczeństwo w interesie narodowym. Dlatego warto się im bliżej przyjrzeć.

1. Ukraińskie umowy zbożowe

Jednym z najpoważniejszych wyzwań gospodarczych przed jakimi stanęła Ukraina w trakcie obecnej wojny z Rosją było odcięcie możliwości eksportu produktów rolnych i żywnościowych (głównie zbóż i roślin oleistych) tak jak to się dotychczas odbywało drogą morską z portów czarnomorskich. Bowiem z uwagi na ostrzał tychże portów (głównie Odessy) oraz zaminowanie fragmentów akwenu Morza Czarnego załadunek statków oraz dopłynięcie do portów ukraińskich stało się niemożliwe. Z jednej strony bardzo cierpiał na tym eksport ukraiński, z drugiej natomiast powodowało zaburzenia na rynkach światowych tych produktów z uwagi na brak dostępności zamienników w krótkim terminie.

Z uwagi na to, że Rosja również jest ich dużym eksporterem tych produktów oba te kraje są zainteresowane możliwością korzystania eksportu drogą morską przez Morze Czarne i cieśninę Bosfor. Nie ma innej drogi morskiej, a transport lądowy w przypadku towarów sypkich jak zboże jest zdecydowanie mniej wydajny przy obecnej infrastrukturze przez co w krótkim terminie droga morska jest niezastąpiona. Przechodząc do porządku dziennego jak wszystkim okolicznościami politycznymi, militarnymi i gospodarczymi, należy stwierdzić, że stosunkowo szybko w lipcu 2022 r. (po pół roku konfliktu) doprowadzono do porozumienia, czyli tzw. umowy zbożowej przy współudziale ONZ i Turcji.

Umowa polega w zasadzie na tym, że:

- Ukraina może eksportować drogą morską zboże i związane z nimi artykuły spożywcze (do określonego limitu), a także nawozy z ustalonych portów: Odessa, Czerniomorsk i Jużne.
- działania na ukraińskich wodach terytorialnych podlegają władzy i odpowiedzialności Ukrainy;

- Ukraina i Rosja nie będą podejmują żadnych ataków na statki handlowe i inne statki cywilne oraz obiekty portowe objęte umową – w praktyce to ma polegać na tym, że statki rosyjskie nie zbliżają się na mniej niż 100 kilometrów do korytarza zbożowego.

Ponadto, Ukraina, Rosja, Turcja i ONZ utworzyły w Stambule Wspólne Centrum Koordynacyjne (WKK), w skład którego wchodzi urzędnicy z każdej ze stron. Jest to platforma do wzajemnych spotkań oraz negocjacji w celu przedłużania umowy. Ostatnie takie przedłużenie miało miejsce 18 maja 2023 r. o kolejne 2 miesiące. Należy przy tym zaznaczyć, że temat przedłużania tej umowy będzie wracał do chwili zakończenia aktywnej militarnie fazy wojny ukraińsko-rosyjskiej.

2. Liberalizacja zasad handlu produktami rolnymi i żywnościowymi Ukrainy z UE

Pierwszą znaczącą liberalizację zasad handlu produktami rolnymi i żywnościowymi Ukrainy z Unią Europejską przyniosło przyjęcie i wdrożenie umowy między Ukrainą a Unią Europejską o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA), która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Nie zniosła ona jednak wszystkich ograniczeń – zostały one raczej w pewnym zakresie złagodzone i została wytyczona droga do ich dalszego znoszenia w przeszłości. Bowiem Unia Europejska – niezależnie z jakimi państwami i podmiotami międzynarodowymi – zawierając umowy o charakterze handlowym i współpracy gospodarczej od zawsze bierze pod uwagę własne bezpieczeństwo żywnościowe oraz interes poszczególnych branż i sektorów.

Doskonale to widać chociażby w zastrzeżeniu w tej umowie (oraz innych podobnych umowach, np. z Mołdawią czy Armenią) zakazu używania nazwy „cognak” (koniak) na koniakach produkowanych co najmniej od kilkudziesięciu lat na Ukrainie z uwagi na to, że ta nazwa ma status Chronionego Oznaczenia Geograficznego w UE dla brandy z francuskiego regionu Cognak. Na marginesie można zaznaczyć, że na ponad 200 takich oznaczeń chronionych w UE, które nabyły ochronę na Ukrainie na podstawie umowy DCFTA są tylko 3 polskie. Wracając do tematu – do chwili wybuchu pełnoskalowej wojny 24 stycznia 2022 r. co do zasady ukraińskie produkty rolne i żywnościowe przy imporcie do UE były zwolnione z ceł (z wyjątkami) oraz pozostawiono w mocy takie instrumenty ochronne jak np. kontyngenty na przywóz mięsa drobiowego czy zboża.

Wojna na Ukrainie doprowadziła do zmiany polityki UE w zakresie handlu produktami rolnymi i żywnościowymi z tym państwem w kierunku jeszcze większej liberalizacji. Przy czym istotnym czynnikiem takiej decyzji była również chęć ułatwienia importu z Ukrainy tak ważnych dla niektórych państw na zachodzie UE surowców jak zboża czy roślinny oleista.

Wspomniane zmiany zostały zrealizowane jeszcze w pierwszej połowie roku 2022 r. poprzez przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu¹. Rozporządzenie to wprowadziło środki preferencyjne w handlu z Ukrainą takie jak:

¹ 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

- 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 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.

Dodatkowo tymczasowo zawieszono stosowanie unijnych wspólnych reguł przywozu do importu z Ukrainy, które są określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu.

Przyjęcie tych rozwiązań doprowadziło do sytuacji, gdy eksport z Ukrainy wielu kategorii produktów rolnych i żywności (m.in. zbóż, roślin oleistych, warzyw, produktów mięsnych) stał się niemalże nieskrępowany. Unijne rozporządzenie z jednej strony jest bardzo korzystne dla Ukrainy, natomiast masowy import produktów, który się zaczął na jej podstawie, wywołał duże zaburzenia na rynkach żywnościowych niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej z (m.in. Polski, Słowacji i Rumunii). Z reakcji na coraz bardziej uciążliwe zagrożenia dla krajowego bezpieczeństwa żywnościowego niektóre z nich (w tym Polska) zaczęły wprowadzać własne ograniczenia importu z Ukrainy wybranych produktów rolnych i żywnościowych. Ich wprowadzenie było dosyć kontrowersyjne, gdyż zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej to Unia Europejska posiada wyłączną kompetencję do zawierania międzynarodowych umów gospodarczych i wytyczania polityki handlowej.

Rezultatem przyjęcia krajowych regulacji była zmiana unijnej regulacji rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzającym środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy, które weszło w życie 2 maja i w założeniu ma obowiązywać do 5 czerwca 2023 r. Rozporządzenie to wyłącza Polskę, Słowację, Węgry, Bułgarię i Rumunię z możliwości dopuszczenia do obrotu zbóż z Ukrainy na takich zasadach jak dotychczas przyjęto dla całej UE. W przypadku tych krajów możliwy jest jedynie tranzyt zbóż. Jak widać rozwiązanie uwzględniające krajowe bezpieczeństwo żywnościowego zostało niejako wymuszone na prawodawcy unijnym, gdyż pierwotnie nie było ono uwzględnione w przepisach.

3. Polityka bezpieczeństwa żywnościowego Polski

Problemy z eksportem ukraińskich produktów rolnych i żywnościowych powinny uświadamiać jak ważną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa żywnościowego państw mogą odgrywać

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).

umowy międzynarodowe. Przypadek ukraińskich umów zbożowych pokazuje, że nawet w warunkach trwającej wojny możliwe jest zawieranie umów międzynarodowych, które pozwalają chronić to bezpieczeństwo. Polska nie może samodzielnie zawierać tego rodzaju umów, których celem jest ułatwienie handlu międzynarodowego. Nie mogła by również zawierać oraz być stroną takiej umowy jak zbożowa. Nawet gdyby chciała to zrobić to wchodzi tu w kompetencje Unii Europejskiej. A Unia wprowadziła regulacje handlu produktami rolnymi i żywnościowymi z Ukrainą na podstawie umowy stowarzyszeniowej, co utrudnia kształtowanie bezpieczeństwa żywnościowego naszego kraju w kontekście Ukrainy.

Natomiast, to Polska mogłaby robić w celu kształtowania handlu żywnością z Ukrainą, to chociażby zawarcie porozumień regulujących lokalizacje priorytetowych punktów kontroli granicznej, w których polska strona utrzymywałaby więcej celników i inspektorów kontroli żywności w celu usprawnienia dopuszczania do obrotu czy przepuszczania dalej przesyłek do tranzytu.