

## Przyszłość Relacji Handlowych UE-Ukraina

My, jako Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) oraz Federacja Pracodawców Ukrainy, wspieramy wzmocnienie współpracy gospodarczej między UE a Ukrainą. W obliczu trwającej inwazji środki zaproponowane przez UE są kluczowe dla wsparcia odbudowy i odporności Ukrainy. Uwzględniając najnowsze wydarzenia, identyfikujemy dwie potencjalne ścieżki: przedłużenie ATM (Środki Handlowe Autonomiczne) potencjalnie z wzmocnionymi zabezpieczeniami oraz selektywne wygaszenie ATM połączone ze strategicznymi zmianami w DCFTA (Pogłębiona i Kompleksowa Strefa Wolnego Handlu), wspierającymi kluczowe eksporty ukraińskie.

Analizujemy obie ścieżki, jednocześnie opowiadając się za elastycznym podejściem, które wspiera odbudowę Ukrainy, równoważąc interesy rynku UE, tak aby polityka handlowa promowała zrównoważony rozwój gospodarczy i stabilność regionalną.

### Rekomendacje

Przedłużenie obecnych ATM (potencjalnie z wzmocnionymi zabezpieczeniami w wypadku potwierdzonych zaburzeń na rynkach UE) co najmniej do końca 2025 roku, aby umożliwić czas na negocjacje nad rewizją Umowy Stowarzyszeniowej.

Natychmiastowe rozpoczęcie negocjacji nad rewizją DCFTA, priorytetyzując sektory wrażliwe i niewrażliwe, tak aby Prezydencja Polski mogła prowadzić te działania na początku 2025 roku, a Prezydencja Danii kontynuowała je w razie potrzeby.

Wprowadzenie rozwiązań dotyczących implementacji instrumentów ochrony handlowej przed produktami importowanymi z Ukrainy, mając na uwadze, że używanie tego typu instrumentów zostało zawieszona w ramach ATM z 2022.

Regularne dialogi na wysokim szczeblu między UE a Ukrainą, aby zapewnić, że polityka handlowa jest zgodna z szerszymi celami politycznymi i gospodarczymi oraz wspierała Grupę Monitorującą UE-Ukraina w zakresie funkcjonowania Korytarzy Solidarności i rozwiązywania bieżących kwestii handlowych.

Wdrożenie dynamicznego i responsywnego systemu monitorowania handlu, wykorzystującego analitykę danych w czasie rzeczywistym do szybkiego dostosowywania środków handlowych w odpowiedzi na wahania rynkowe.

Zwiększenie wsparcia dla ukraińskich sektorów gospodarczych, najbardziej dotkniętych konfliktem i zmianami w handlu, poprzez ukierunkowaną pomoc, inwestycje w infrastrukturę oraz dostęp do rynków UE dla nowych branż.

Wspieranie współpracy rolniczej między UE a Ukrainą, ukierunkowanej na wymianę technologii, zrównoważone praktyki rolnicze oraz współtworzenie nowych produktów rolnych.

Opracowanie i wdrożenie elastycznych systemów taryfowych, które można dostosowywać w zależności od wyników gospodarczych konkretnych sektorów na Ukrainie.

Modernizacja przejść drogowych i kolejowych na granicach, szczególnie w ramach priorytetów Filaru II Facility UE-Ukraina.

Wprowadzenie kompleksowego programu wsparcia dla sektorów o znaczącym potencjale eksportowym Ukrainy, które napotykać wysokie taryfy i bariery w UE, takich jak rolnictwo i przemysł wytwórczy.

Zwiększenie finansowania UE na rozwój infrastruktury na Ukrainie, koncentrując się na transporcie, logistyce i infrastrukturze technologicznej wspierającej sektory eksportowe.

Wzmocnienie strategii mediacyjnych w handlu w ramach art. 152 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, angażując partnerów społecznych (stowarzyszenia pracodawców, związki zawodowe i interesariuszy społeczeństwa obywatelskiego) w rozwiązywanie sporów handlowych i osiąganie kompromisów.

## Krótką Historia Relacji Handlowych UE-Ukraina

W ciągu ostatniej dekady Ukraina i UE zbudowały silną współpracę handlową. Po protestach Euromajdanu w latach 2013-2014 Ukraina zwróciła się na Zachód, podpisując w 2014 roku Umowę Stowarzyszeniową (AA) z UE, obejmującą Pogłębioną i Kompleksową Strefę Wolnego Handlu (DCFTA).<sup>1</sup> Dzięki tej umowie Ukraina rozpoczęła kluczową drogę do większej integracji z europejską sferą gospodarczą, mającą na celu obniżenie taryf, dostosowanie standardów regulacyjnych i zwiększenie handlu między tymi regionami.

Kiedy DCFTA weszła w życie w 2016 roku, zapewniła Ukrainie bezcłowy dostęp do rynku UE dla wielu towarów, ale także zobowiązała do dostosowania się do standardów UE. UE szybko stała się największym partnerem handlowym Ukrainy, a handel między nimi osiągnął wartość 61,9 mld euro do 2023 roku.<sup>2</sup> Niestety współpraca handlowa między UE a Ukrainą napotkała znaczące wyzwania, szczególnie po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022

<sup>1</sup> European Commission. (n.d.). EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area. Retrieved November 28, 2024, from <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

<sup>2</sup> European Commission. (n.d.). Ukraine: EU trade relationships. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en)

roku.<sup>3</sup> Gospodarka Ukrainy poniosła poważne straty z powodu zniszczenia infrastruktury, zakłóceń w łańcuchach dostaw i wynikających z tego nierównowag handlowych. W rezultacie UE przyjęła wiele środków wspierających Ukrainę, z których najbardziej znane to Autonomiczne Środki Handlowe (ATM).

## Rola Autonomicznych Środków Handlowych UE (ATM)

W odpowiedzi na inwazję w 2022 roku UE wprowadziła ATM (Autonomiczne Środki Handlowe) jako tymczasowe środki liberalizacji handlu mające na celu wsparcie gospodarki Ukrainy. Zgodnie z zasadami ATM wszystkie cła importowe, kontyngenty oraz mechanizmy ochrony handlu na ukraińskie towary wchodzące do UE zostały zawieszono. Choć ATM początkowo miały obowiązywać przez jeden rok, zostały dwukrotnie przedłużone – w czerwcu 2023 roku, a następnie w czerwcu 2024 roku w związku z eskalacją inwazji. W rezultacie UE odnotowała, że 56% handlu towarowego Ukrainy odbywało się z Unią, co podkreśla znaczenie ATM w utrzymaniu tego kluczowego powiązania gospodarczego.<sup>4</sup>

W obliczu wygaśnięcia ATM w 2025 roku UE stoi przed kluczową decyzją: przedłużenie ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami jako tymczasowego środka do końca 2025 roku, co pozwoli na sfinalizowanie i wdrożenie zmian w DCFTA (Pogłębiona i Kompleksowa Strefa Wolnego Handlu). Zmiany te będą miały ogromne znaczenie, wspierając odbudowę gospodarczą Ukrainy, a jednocześnie uwzględniając wewnętrzne dynamiki w UE.<sup>5</sup>

Obecnie kluczowym priorytetem jest zmiana DCFTA, aby stworzyć zrównoważone ramy długoterminowego handlu. Jednocześnie przedłużenie ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami do końca 2025 roku zapewnia niezbędny okres przejściowy na prawidłowe wdrożenie zmian w DCFTA. Te dwa powiązane scenariusze – przedłużenie ATM z zabezpieczeniami oraz zmiany w DCFTA – stanowią podstawę zrównoważonej strategii wspierającej odbudowę Ukrainy, jednocześnie uwzględniając obawy wewnętrzne UE.

Dla Ukrainy kontynuacja ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami może zapewnić kluczowe wsparcie dla jej odbudowy gospodarczej i stanowić środek przejściowy ku głębszej integracji z UE. Dla UE decyzja ta równoważy potrzebę ochrony wrażliwych sektorów, takich jak rolnictwo, przy jednoczesnym zapewnieniu trwałego wsparcia gospodarczego dla Ukrainy w czasie wdrażania zmian w DCFTA.

<sup>3</sup> Council of the European Union. (2024). Think tank reports on the invasion of Ukraine (2022-February 2024). <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/think-tank-reports-on-the-invasion-of-ukraine-2022-february-2024/>

<sup>4</sup> European Commission. (n.d.). Ukraine: EU trade relationships. [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en)

<sup>5</sup> EUNews. (2024, April 9). New understanding and the first go-ahead on the extension to the EU duty stop for Ukrainian imports. <https://www.eunews.it/en/2024/04/09/new-understanding-and-the-first-go-ahead-on-the-extension-to-the-eu-duty-stop-for-ukrainian-imports/>

W miarę jak UE przygotowuje się do podjęcia tej kluczowej decyzji pod polską prezydencją w Radzie UE, wyłaniają się dwa możliwe scenariusze: (1) przedłużenie ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami do końca 2025 roku, (2) zmiany w umowie o Pogłębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu (DCFTA).

### Scenariusz 1: Przedłużenie ATM z Wzmocnionymi Zabezpieczeniami

Wdrożenie tymczasowych środków handlowych (ATM) okazało się skuteczne w uczynieniu eksportu wrażliwych ukraińskich towarów przewidywalnym i zarządzalnym. Dzięki możliwości większego nadzoru i regulacji przepływów handlowych środki te skutecznie złagodziły potencjalne zakłócenia na rynku. Jednak jako rozwiązanie tymczasowe, przedłużenie ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami do końca 2025 roku zapewnia kluczową stabilność, podczas gdy UE i Ukraina finalizują niezbędne ustalenia handlowe w ramach DCFTA.

Przedłużenie tych środków do końca 2025 roku zapewni istotne rozwiązanie przejściowe, pozwalając na utrzymanie stabilności eksportu ukraińskiego. Daje to UE i Ukrainie niezbędny czas na skoncentrowanie się na rewizji DCFTA na podstawie artykułu 29 Umowy Stowarzyszeniowej. Zapewnia to, że kluczowe relacje handlowe pozostaną nienaruszone, unikając zakłóceń podczas negocjowania długoterminowych porozumień handlowych.

Proaktywne podejście polegające na zrównoważeniu ochrony kluczowych rynków UE, szczególnie w sektorze rolnym, z wsparciem gospodarczym dla Ukrainy wymaga przedłużenia Autonomicznych Środków Handlowych (ATM) z dodatkowymi zabezpieczeniami. Przedłużenie tych środków co najmniej do końca 2025 roku umożliwi prowadzenie negocjacji pod przewodnictwem Prezydencji Polski i Danii.

Podczas przedłużania ATM konieczne jest uwzględnienie obaw niektórych państw członkowskich UE dotyczących napływu produktów rolnych z Ukrainy. Zabezpieczenia muszą być wyważone, aby nie były nadmiernie restrykcyjne, ponieważ mogłoby to utrudnić odbudowę Ukrainy. Państwa członkowskie powinny opierać swoje argumenty na konkretnych dowodach, unikając politycznej czy populistycznej retoryki.

Polska Prezydencja mogłaby przewodzić dyskusjom na temat takich zabezpieczeń, a Prezydencja Danii mogłaby kontynuować te działania w razie potrzeby, zapewniając stabilność i jasność dla obu zaangażowanych stron.

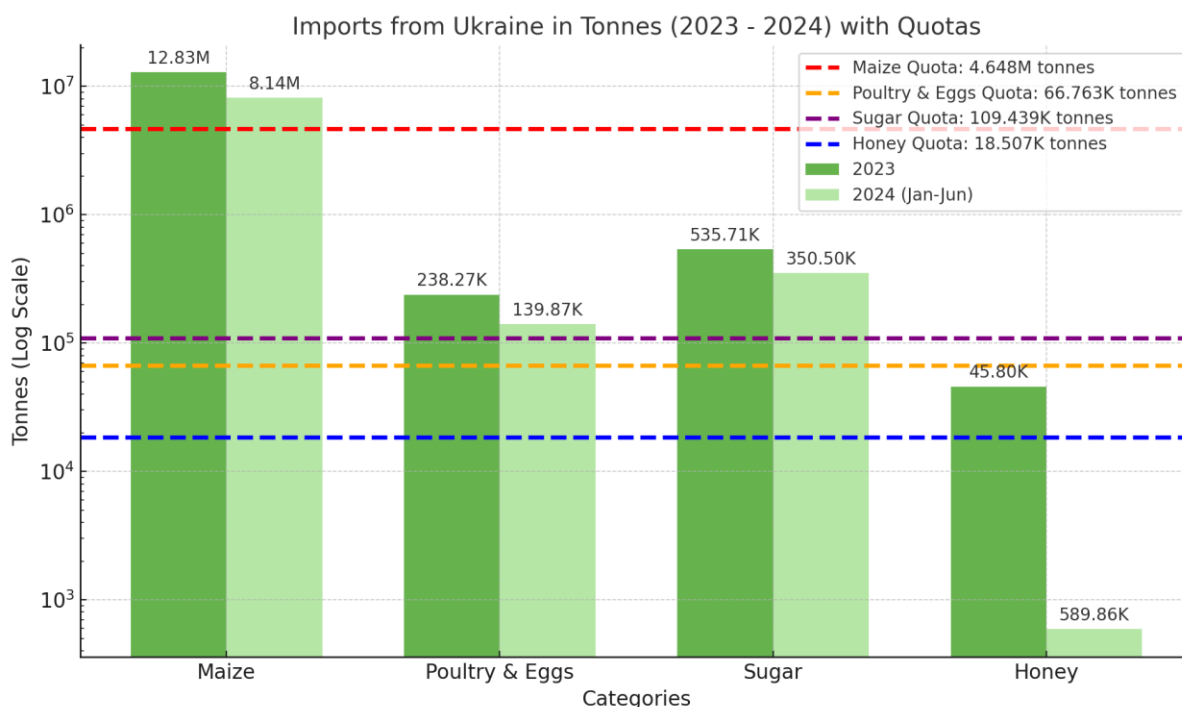
Chociaż UE wdrożyła automatyczne zabezpieczenia w ramach ATM, które wchodzą w życie, gdy import określonych produktów – takich jak drób, kukurydza i miód – przekracza ustalone kryteria, strategia ta nie obyła się bez kontrowersji. Na podstawie typowych ilości importu z lat 2022–2023 te standardy wzbudziły wiele kontrowersji dotyczących ich wpływu na rolników w UE, zwłaszcza w państwach członkowskich z dużymi sektorami rolnymi, takich jak Polska i Rumunia. Sugeruje się, że te zabezpieczenia powinny być wzmocnione i utrzymane w

obecnych okolicznościach. Aby umożliwić szybsze reakcje na zakłócenia rynku, obejmowałyby to obniżenie progów wyzwalających zabezpieczenia.

Ponadto, inne wrażliwe produkty, takie jak jabłka czy jagody, które są kluczowe dla gospodarki niektórych państw członkowskich UE, mogłyby zostać dodane do listy towarów objętych automatycznymi zabezpieczeniami. Z drugiej strony, takie wzmocnienie środków ochronnych może paradoksalnie zagrozić bardziej ogólnym celom pomocy gospodarczej i integracji rynkowej.

Strukturyzując wymagania dotyczące bezcłowego wjazdu ukraińskich towarów na rynek UE, środki te ryzykują przekształcenie się w protekcyjnistyczne bariery zamiast stabilizującej pomocy. Może to obniżyć konkurencyjność ukraińskich producentów, utrudniając im wejście na rynek UE, co jest kluczowe dla ich przetrwania w obliczu trwających działań wojennych i trudnych warunków gospodarczych.

Rysunek 1: Import z Ukrainy w tonach (2023–2024) z uwzględnieniem kwot



Źródło: Portal Rolno-Spożywczy Komisji Europejskiej

Jak pokazano na Rysunku 1, wolumen importu kukurydzy, drobiu, cukru i miodu znacznie przekroczył swoje kwoty w ramach ATM. Podkreśla to potrzebę dostosowanych zabezpieczeń, które skutecznie zarządzałyby zakłóceniami rynku, wspierając jednocześnie zarówno producentów z UE, jak i ukraińskich eksporterów. Mechanizmy pilnych zabezpieczeń w ramach obecnych ATM, uruchamiane podczas wzrostu eksportu produktów takich jak miód,

cukier i jaja, okazały się skuteczne w utrzymaniu równowagi rynkowej oraz ochronie producentów z UE.

Od czasu odnowienia przez UE Autonomicznych Środków Handlowych (ATM) z Ukrainą w czerwcu 2024 roku zabezpieczenia ograniczyły import cukru, stabilizując hurtowe ceny cukru na poziomie około 855 euro za tonę. To pokazuje, w jaki sposób wzmocnione zabezpieczenia mogą regulować przepływy handlowe i minimalizować zakłócenia dla producentów z UE. Tymczasowe przedłużenie tych zabezpieczeń zapewni stabilność, podczas gdy opracowywane będą długoterminowe rozwiązania handlowe w ramach DCFTA.

Utrzymanie zabezpieczeń w ramach ATM wzmocni przewidywalność i stabilność handlu, minimalizując negatywny wpływ na producentów europejskich, a jednocześnie zapewniając kontrolowane i zrównoważone środowisko handlowe. Ten tymczasowy środek wspiera płynniejsze relacje handlowe i chroni integralność rynku, przynosząc korzyści zarówno UE, jak i Ukrainie w tym okresie przejściowym.

Kategoria kukurydzy stanowi przykład znaczenia utrzymania stabilnego, bezcłowego dostępu dla produktów o wysokim popycie, przy czym import w 2023 roku przekroczył ustaloną kwotę 4,648 mln ton. Wzmocnione zabezpieczenia mogą pomóc zarządzać takimi trendami bez zakłócania dostępu dla ukraińskich eksporterów. Podobnie drób i jaja cieszą się dużym popytem w UE, z importem przekraczającym kwotę 66,763 tys. ton zarówno w 2023 roku, jak i na początku 2024 roku. Kategoria cukru odzwierciedla podobny trend – import przekroczył kwoty w 2023 roku i utrzymuje się na wysokim poziomie w 2024 roku.

Chociaż eksport miodu również przekracza kwoty, jego ogólny wpływ na przychody z eksportu Ukrainy jest mniej znaczący w porównaniu z innymi towarami, takimi jak kukurydza i drób. Te trendy podkreślają znaczenie dostosowanych zabezpieczeń w utrzymaniu stabilności rynku. Zgodnie z danymi, kwoty są kluczowymi narzędziami kształtującymi relacje handlowe UE-Ukraina, zapewniając, że produkty wrażliwe pozostają kontrolowane, jednocześnie wspierając odbudowę Ukrainy i jej integrację z rynkiem UE.

Eksport rolny z Ukrainy, szczególnie w sektorach drobiu i cukru, nie konkuruje bezpośrednio z producentami europejskimi. Zamiast tego głównie rywalizuje z importem z Brazylii i Tajlandii, które są wiodącymi dostawcami produktów rolno-spożywczych na rynek europejski. Podkreśla to stabilizującą rolę, jaką odgrywa eksport ukraiński na rynku UE.

Brazylia, będąca dominującą siłą w globalnym eksporcie rolno-spożywczym, odpowiadała za około 11% całkowitego importu produktów rolno-spożywczych UE w 2024 roku.<sup>6</sup> Znana z efektywnej kosztowo produkcji i dobrze rozwiniętych sieci eksportowych, Brazylia pozostaje kluczowym konkurentem na europejskim rynku. Podobnie Tajlandia, czołowy światowy

---

<sup>6</sup> European Commission. (2024, February 26). Positive EU agri-food trade balance confirms competitiveness of EU exports. [https://agriculture.ec.europa.eu/news/positive-eu-agri-food-trade-balance-confirms-competitiveness-eu-exports-2024-02-26\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/news/positive-eu-agri-food-trade-balance-confirms-competitiveness-eu-exports-2024-02-26_en)

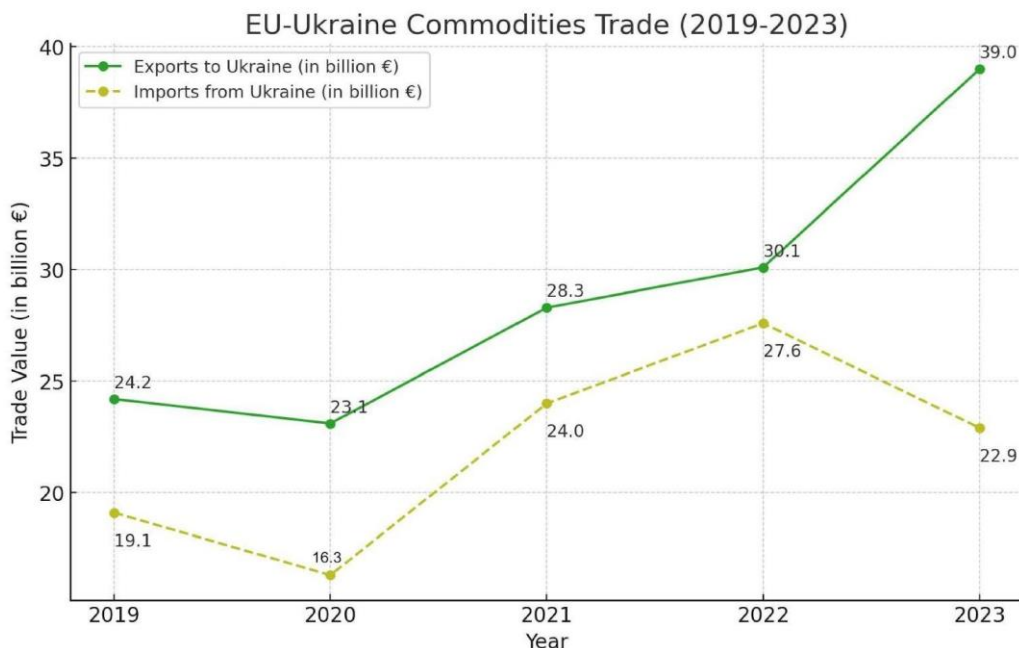
eksporter, nadal umacnia swoją pozycję jako główny dostawca żywności do Europy. Na tym tle ukraiński eksport oferuje konkurencyjną alternatywę dla importu z tych krajów trzecich, pomagając w moderowaniu cen dla europejskich konsumentów i dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia rynku. Co istotne, stabilizacja ta odbywa się bez wywierania niepotrzebnej presji na lokalnych producentów w UE.

Chociaż ATM i związane z nimi zabezpieczenia zostały zaprojektowane w celu ochrony producentów unijnych przed nadmiernym nasyceniem rynku, wprowadzają również wyzwania. Jeśli środki te będą nadmiernie stosowane lub zbyt restrykcyjne, mogą zakłócić relacje handlowe i zaszkodzić wewnętrznej dynamice rynku. Może to prowadzić do wyższych cen dla konsumentów oraz ograniczenia dostępnych opcji na rynku. Ponadto ciągłe dostosowywanie tych mechanizmów do przejściowych wahań rynkowych może zwiększać niepewność wśród handlowców i inwestorów.

Utrzymanie ATM (potencjalnie z wzmocnionymi zabezpieczeniami w wypadku potwierdzonych zaburzeń na rynkach UE) stanowi skomplikowane, ale niezbędne rozwiązanie tymczasowe. Przedłużenie tych środków na określony czas zapewnia stabilność, umożliwiając zarówno polskiej Prezydencji w pierwszej połowie 2025 roku, jak i duńskiej Prezydencji w drugiej połowie, prowadzenie kluczowych dyskusji na temat rewizji Umowy Stowarzyszeniowej na podstawie artykułu 29. To przedłużenie wspiera natychmiastową odbudowę Ukrainy i jej integrację z rynkiem europejskim, zapewniając utrzymanie istotnych relacji handlowych w tym okresie przejściowym.

Niemniej jednak, podejście to ma swoje ograniczenia. Choć pomaga stabilizować gospodarkę Ukrainy i zapewnia tymczasowe wsparcie w jej integracji z rynkiem europejskim, nie w pełni odpowiada długoterminowemu zaangażowaniu UE na rzecz suwerenności Ukrainy i jej odbudowy gospodarczej. Wzmocnione zabezpieczenia muszą pozostać wąsko ukierunkowane, aby uniknąć faworyzowania krótkoterminowych interesów producentów UE kosztem szerszej integracji gospodarczej i współpracy. Tymczasowy charakter tego przedłużenia podkreśla wagę skutecznego wykorzystania tego czasu, aby przygotować bardziej kompleksowe rozwiązanie w ramach zmian w DCFTA.

Rysunek 2: Handel towarowy UE-Ukraina (2019-2023)



Źródło: Eurostat

Rysunek 2: Handel towarowy UE-Ukraina (2019-2023) ilustruje dynamiczny charakter relacji handlowych UE-Ukraina w ciągu ostatnich pięciu lat. W szczególności eksport UE do Ukrainy znacznie wzrósł w 2023 roku, o niemal 29,6% w porównaniu do poprzedniego roku. Podkreśla to rolę UE jako kluczowego partnera handlowego, wspierającego stabilność gospodarczą Ukrainy w trudnych czasach. Jednocześnie 17% spadek importu z Ukrainy w 2023 roku w porównaniu do 2022 roku uwydatnia wyzwania, przed którymi stoją ukraińscy producenci, oraz konieczność wprowadzenia natychmiastowych i elastycznych mechanizmów handlowych przy równoczesnym utrzymaniu akceptowalnych wolumenów handlu.

Dane te dostarczają jednoznacznych dowodów na znaczenie przedłużenia ATM z solidnymi i elastycznymi zabezpieczeniami, które będą mogły odpowiednio reagować na zmieniające się warunki gospodarcze w wypadku trudności dotyczących negocjacji poprawek do DCFTA. Takie zabezpieczenia zapewniają zrównoważone podejście do handlu, które przynosi korzyści zarówno UE, jak i Ukrainie. Tymczasowe przedłużenie ATM z wzmocnionymi zabezpieczeniami do końca 2025 roku gwarantuje bezcłowy dostęp ukraińskich towarów w tym krytycznym okresie odbudowy gospodarczej, zapewniając stabilność i przewidywalność w relacjach handlowych.



Dodatkowo, utrzymanie zabezpieczeń w tym okresie przejściowym pomoże zrównoważyć interesy producentów i konsumentów z UE, szczególnie w wrażliwych sektorach, takich jak drób i cukier. Na przykład, nieograniczony eksport ukraiński w tych sektorach mógłby wywierać presję spadkową na ceny, potencjalnie oszczędzając konsumentom setki milionów euro dzięki oferowaniu tańszych produktów. Ta strategia wspiera stabilność rynku i poprawia dobrobyt konsumentów, zwłaszcza w obliczu trwających wyzwań gospodarczych, takich jak inflacja i rosnące koszty produkcji.

Przedłużenie ATM (potencjalnie z wzmocnionymi zabezpieczeniami w wypadku potwierdzonych zaburzeń na rynkach UE) to istotny środek krótkoterminowy. Jednakże kluczowe jest, aby to tymczasowe przedłużenie było wykorzystane w sposób skuteczny, przygotowując grunt pod bardziej zrównoważoną i kompleksową ramy handlowe poprzez zmiany w DCFTA. Chociaż ATM zapewniają natychmiastową pomoc, muszą pełnić rolę mostu do długoterminowej integracji gospodarczej i stabilności rynku między UE a Ukrainą.

## Scenariusz 2: Selektywne Wygaszenie ATM i Zmiany w DCFTA

Aby zachować korzystne warunki handlowe dla kluczowych ukraińskich eksportów, ta strategia średniego rozwiązania sugeruje selektywne zakończenie Autonomicznych Środków Handlowych (ATM) przy jednoczesnym wprowadzeniu poprawek do niektórych klauzul Pogłębionej i Kompleksowej Strefy Wolnego Handlu (DCFTA).

### Zmiana w DCFTA

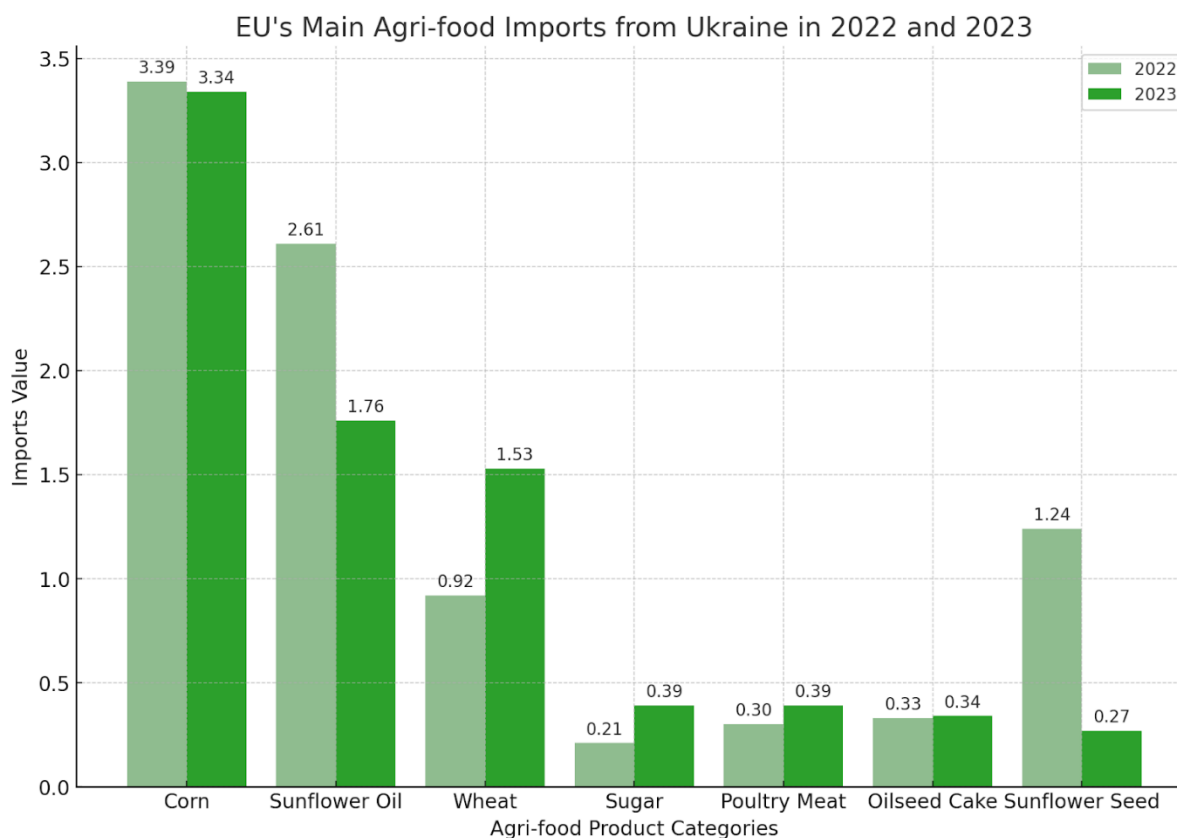
Artykuł 29 DCFTA oferuje elastyczne ramy dla ukierunkowanych poprawek, umożliwiając zmiany w umowie bez konieczności pełnej rewizji. Podejście średniego rozwiązania polegałoby na selektywnym wygaszeniu ATM w połączeniu z ukierunkowanymi poprawkami do DCFTA.

Zmiany te powinny być negocjowane na podstawie artykułu 29 DCFTA, rozpoczynając niezwłocznie, aby zapewnić wystarczający czas na osiągnięcie porozumienia do końca 2025 roku. Prezydencje Polski i Danii odegrają kluczową rolę w prowadzeniu tych negocjacji. W takim przypadku UE i Ukraina mogłyby wskazać te towary, w przypadku których Ukraina ma silne zdolności eksportowe, a które nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla delikatnych rynków UE. DCFTA mogłaby zostać zmieniona dla tych szczególnych produktów, aby albo utrzymać obecne zwolnienia z taryf, albo stopniowo je zmniejszać. Ułatwiłoby to przejście dla ukraińskich firm i zagwarantowało ich ciągły dostęp do rynku UE.

Zredukowane bariery handlowe będą nadal wspierały sektory niewrażliwe, takie jak maszyny i artykuły elektryczne, które stanowiły dużą część eksportu UE do Ukrainy w 2023 roku. W rezultacie wewnętrzny rynek UE pozostaje chroniony, podczas gdy kluczowe branże na Ukrainie otrzymują niezbędną pomoc, aby się odbudować i rozwijać. Dodatkowo, pomaga to

osiągnąć strategiczny cel podniesienia długoterminowej konkurencyjności, poprzez dostosowanie ukraińskich sektorów do standardów europejskich. Jednak sytuacja jest bardziej skomplikowana w przypadku wrażliwych towarów rolnych, gdzie dynamika handlu wymaga starannego zarządzania, aby uniknąć zakłóceń rynkowych i zapewnić płynne przejście w ramach zreformowanego systemu DCFTA.

Rysunek 3: Główne produkty rolno-spożywcze importowane przez UE z Ukrainy w 2022 i 2023 roku



Źródło: Eurostat, [EU trade with Ukraine – latest developments](#)

Znaczący spadek importu oleju słonecznikowego (o 32,6%) i nasion słonecznika (o 78,2%) podkreśla wrażliwość tych rynków na dostosowania taryfowe. Z kolei gwałtowny wzrost importu pszenicy (o 66,3%) i cukru (o 85,7%) uwydatnia rosnący popyt w UE, który może napotkać zakłócenia, jeśli taryfy zostaną ponownie wprowadzone podczas przejścia do zmienionej struktury DCFTA.

Podczas rewizji umowy o wolnym handlu ważne jest staranne rozważenie limitów (kwot) dla niektórych produktów, szczególnie tych, które są wrażliwe. Należy uwzględnić aktualny handlowy status quo i historię dostaw z Ukrainy z lat 2022-2024 oraz perspektywę integracji

Ukrainy z Unią Europejską w najbliższej przyszłości. Wśród tych produktów, dostawy ukraińskiego drobiu stanowiły czynnik stabilizujący, zapobiegając jeszcze większym wzrostom cen dla konsumentów europejskich, zapewniając odpowiednią podaż na rynku. Podkreśla to znaczenie utrzymywania przewidywalnych mechanizmów handlowych, szczególnie dla produktów o wysokim popycie, podczas przejścia do zmienionej struktury DCFTA. Idealne rozwiązania powinny odzwierciedlać wynik dokładnych konsultacji i procesów mediacyjnych z udziałem kluczowych partnerów społecznych. Ponadto, istotnym zagadnieniem jest możliwe wznowienie stosowania instrumentów ochrony handlu, które zostały zawieszono w wyniku decyzji o tymczasowych środkach handlowych (ATM), szczególnie w odniesieniu do produktów metalurgicznych. Handel tymi towarami w latach 2022–2024 nie wykazał znaczącego wzrostu eksportu do UE. Dodatkowo, z powodu trwającego intensywnego ostrzału, ukraiński przemysł metalurgiczny poniósł znaczne straty w zdolnościach produkcyjnych. W związku z tym wzrost eksportu do UE w najbliższej przyszłości wydaje się mało prawdopodobny. Dlatego, jeśli ATM zostaną zniesione, rozsądne byłoby kontynuowanie zawieszenia stosowania instrumentów ochrony handlu.

Decyzja o niewznowieniu ATM niesie ze sobą istotne ryzyko polityczne i gospodarcze. Wsparcie UE dla Ukrainy od początku inwazji było filarem jej polityki zagranicznej, wzmacniając suwerenność Ukrainy i jej stabilność gospodarczą. Postrzegane wycofanie tego wsparcia, szczególnie podczas przejścia do zmienionego systemu DCFTA, może podważyć pozycję polityczną UE i osłabić Ukrainę w krytycznym czasie.

Nagle wyeliminowanie ATM bez ram przejściowych mogłoby zwiększyć koszty i zmniejszyć wytrzymałość gospodarczą ukraińskich producentów, co utrudniłoby im utrzymanie udziału w rynku UE. Mniejsi producenci byłiby szczególnie dotknięci, podczas gdy ograniczony dostęp do rynku europejskiego mógłby zniechęcić zagranicznych inwestorów do sektora produkcyjnego i rolniczego Ukrainy. Podejście stopniowe poprzez zmiany w DCFTA jest niezbędne do złagodzenia tych ryzyk.

## **Strategiczne inicjatywy na rzecz wzmocnienia stosunków handlowych UE-Ukraina**

### **1. Inwestowanie w infrastrukturę transportową i kolejową dla strategicznej ekspansji**

Priorytetem powinny być inwestycje w infrastrukturę transportową i kolejową w Polsce, aby umożliwić efektywny transport ukraińskich produktów rolnych przez polską granicę. Należy umiejscowić Polskę jako centralny węzeł handlowy UE i świata poprzez modernizację sieci kolejowych, zwiększenie pojemności transportowej oraz ustanowienie dedykowanych korytarzy handlowych dla produktów rolnych. Poprawa tej infrastruktury wzmocni łańcuch dostaw i zredukuje wąskie gardła, ułatwiając dostęp ukraińskim towarom do rynków UE i globalnych.

Rozszerzenie Autonomicznych Środków Handlowych z dodatkowymi zabezpieczeniami (ATM) w celu wspierania odbudowy Ukrainy wymaga jednoczesnych inwestycji w infrastrukturę transportową i kolejową, aby przezwyciężyć wyzwania logistyczne na granicach UE. Jako kluczowy punkt tranzytowy, Polska skorzystałaby znacznie na modernizacji infrastruktury, ułatwiając przepływ ukraińskich towarów rolnych do UE i łagodząc obecne wąskie gardła w łańcuchu dostaw. Na początku 2024 roku tylko około 5% ukraińskich eksportów rolnych przechodziło przez Polskę, co wynikało z ograniczeń logistycznych.<sup>7</sup> Komisja Europejska oraz partnerzy przeznaczyli niedawno 1 miliard euro, w tym 250 milionów euro na poprawę infrastruktury na granicy Polski i Ukrainy, w celu ułatwienia bezpiecznych „Korytarzy Solidarności” i umożliwienia eksportowi Ukrainy obejścia ograniczeń szlaków Morza Czarnego.<sup>8</sup> Dalsza współpraca między polskimi i ukraińskimi kolejami ma na celu zwiększenie pojemności transportowej i usprawnienie tras intermodalnych.

Przewidywane poprawy infrastruktury mogą znacząco zwiększyć efektywność handlu. Na przykład modernizacja kluczowych korytarzy kolejowych może zwiększyć pojemność transportu kolejowego o nawet 50%, według szacunków polskich planistów infrastrukturalnych.<sup>9</sup> Raport „Polski kolejowy transport intermodalny, Europa i Jedwabny Szlak” wskazuje, że aby utrzymać obecny udział w rynku, polski wolumen przewozów kolejowych musi wzrosnąć o 60%, osiągając 80 miliardów tonokilometrów, co stanowi wartość porównywalną z poziomem z 1990 roku.<sup>10</sup> Dodatkowo, rozwój w tym obszarze mógłby stać się impulsem do tworzenia miejsc pracy w regionie – nowe centra logistyczne wzdłuż głównych szlaków handlowych mogłyby wygenerować tysiące nowych stanowisk. Inwestycje te nie tylko wspierałyby odporność gospodarczą Ukrainy, ale także umacniałyby pozycję Polski jako kluczowego węzła handlowego w Unii Europejskiej, przynosząc korzyści wszystkim zainteresowanym stronom.

Jednak pełny efekt modernizacji infrastruktury na gospodarkę Polski będzie odczuwalny tylko pod warunkiem braku dalszych zakłóceń w ruchu na polsko-ukraińskiej granicy spowodowanych protestami polskich rolników.

---

<sup>7</sup> Government of Ukraine. (2024, February 23). Denys Shmyhal: Ukraine proposes a plan of mutual understanding to Poland. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/denys-shmyhal-ukraina-proponuie-polshchi-plan-vzaiemoporozuminnia>

<sup>8</sup> European Commission. (2022). Statement by the European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_6825](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_6825)

<sup>9</sup> European Parliament. (2023). Briefing: Improving use of rail infrastructure capacity (Publication No. EPRS\_BRI(2023)754599). Retrieved November 28, 2024, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754599/EPRS\\_BRI%282023%29754599\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754599/EPRS_BRI%282023%29754599_EN.pdf)

<sup>10</sup> Railweb. (n.d.). Polish rail freight: Europe and the Silk Road. <https://www.railweb.ch/en/polish-rail-freight-europe-and-the-silk-road/>

## 2. Wdrożenie systemu monitorowania handlu w czasie rzeczywistym i dostosowywania operacji

Należy opracować dynamiczny system monitorowania handlu, wykorzystujący analizę danych w czasie rzeczywistym do śledzenia przepływów handlowych produktów rolnych między Ukrainą a UE. Taki system umożliwi szybkie dostosowanie taryf celnych, kontyngentów i operacji logistycznych w odpowiedzi na wahania rynkowe. Taka elastyczność zapewni skuteczniejsze dopasowanie polityki handlowej do warunków gospodarczych, zapobiegając nierównowadze i niedoborom dostaw. System monitorowania handlu w czasie rzeczywistym i dostosowywania operacji będzie kluczowy w przypadku rozszerzenia ram Autonomicznych Środków Handlowych (ATM) z dodatkowymi zabezpieczeniami. System ten umożliwi decydom UE dostosowanie kontyngentów, taryf celnych i logistyki w odpowiedzi na dane rynkowe w czasie rzeczywistym, co pomoże zapobiec destabilizacji wrażliwych rynków UE na skutek wzrostu importu ukraińskich produktów rolnych. Niedawne wahania eksportu kukurydzy i drobiu z Ukrainy podkreślają konieczność elastycznego dostosowywania, ponieważ wzrost popytu czasami obciążał lokalne rynki UE, szczególnie w ramach systemu ATM.

## 3. Wzmocnienie współpracy rolniczej i transferu technologii

W przypadku wygasania wybranych Autonomicznych Środków Handlowych (ATM), wzmocnienie współpracy rolniczej i transferu technologii między UE a Ukrainą stanie się kluczowe dla długoterminowej konkurencyjności Ukrainy. Produktywność rolnicza Ukrainy ma znaczący potencjał do poprawy, szczególnie w przypadku podstawowych zbóż, takich jak pszenica i kukurydza. Analizy wskazują, że plony pszenicy na Ukrainie wynoszą średnio od 4,1 do 4,5 tony na hektar, podczas gdy w UE, w krajach takich jak Francja czy Niemcy, plony są wyższe i wynoszą często od 7 do 8 ton na hektar. Podobnie, plony kukurydzy na Ukrainie wahają się od 5 do 6 ton na hektar, w porównaniu z średnią unijną, która wynosi od 7 do 10 ton na hektar, w zależności od kraju.<sup>11</sup> Te różnice w produktywności wynikają z wyzwań, takich jak ograniczony dostęp do nowoczesnych technologii, nieregularne płodozmiany i niewystarczająca dostawa środków do produkcji, szczególnie nawozów.

---

<sup>11</sup> Joint Research Centre. (2021). Agricultural markets in Ukraine: Outlook 2030 (JRC126768). [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC126768/agricultural\\_markets\\_ukraine\\_2030.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC126768/agricultural_markets_ukraine_2030.pdf)

Strategiczne partnerstwa z UE mogą wspierać zrównoważone praktyki rolnicze, w tym rolnictwo odporne na zmiany klimatyczne, co pomogłoby zbliżyć produkcję Ukrainy do standardów UE i poprawić dostęp do rynków. Badania pokazują, że publiczne inwestycje w badania i rozwój w rolnictwie przynoszą znaczne korzyści, z rocznymi stopami zwrotu wynoszącymi od 6,5% do 15,2%, w zależności od metod obliczeniowych.<sup>12</sup> Raporty, takie jak „Stan Żywności i Rolnictwa” oraz „Globalny Raport Polityki Żywnościowej”, podkreślają, jak transfery technologii, takie jak precyzyjne rolnictwo, nasiona odporne na szkodniki czy ulepszona irygacja, zwiększyły produktywność na całym świecie. FAO informuje, że precyzyjne rolnictwo, na przykład, może zwiększyć plony upraw o 30%, jednocześnie zmniejszając zużycie wody i nawozów o 10-20%, co stanowi uzasadnienie ekonomiczne i środowiskowe dla inwestowania w technologie rolnicze i innowacje, ponieważ nawet niewielkie ulepszenia w praktykach rolniczych mogą przynieść znaczące korzyści dla produktywności Ukrainy.<sup>13</sup> Dodatkowo, poprawa infrastruktury transportowej i logistycznej ułatwi terminowy i kosztowo efektywny eksport z Ukrainy, co jest kluczowe dla osiągania konkurencyjnych plonów i wyższych cen na poziomie gospodarstw rolnych. Takie wspólne wysiłki w zakresie badań i rozwoju, modernizacji technik rolniczych i infrastruktury zapewnią płynne przejście dla kluczowych sektorów Ukrainy, umożliwiając im rozwój w ramach DCFTA, przy jednoczesnym dostosowaniu do celów środowiskowych UE.

#### 4. Angażowanie wiodących partnerów społecznych Ukrainy i Polski w dyskusje handlowe

Zaangażowanie wiodących partnerów społecznych z Ukrainy i Polski, takich jak czołowe organizacje pracodawców, jest kluczowe dla tworzenia solidnych ram handlowych i efektywnej mediacji. Poprzez integrację wiedzy i doświadczenia organizacji ukraińskich i polskich, w tym ich przedstawiciele pracowników, możemy sprzyjać współpracy, która wzmocni wzajemne zrozumienie sytuacji gospodarczej oraz specyficznych wyzwań, przed którymi stoją przedsiębiorstwa w obu krajach.

Podejście oparte na współpracy może znacząco przyczynić się do znalezienia realnych kompromisów dotyczących umów handlowych między UE, Ukrainą i Polską. Zaangażowanie tych organizacji pozwala na identyfikację wspólnych interesów i możliwości wzrostu, tworząc ostatecznie korzystniejsze warunki dla handlu bilateralnego i multilateralnego.

---

<sup>12</sup> Vollaro, M., Raggi, M., & Viaggi, D. (2021). Public R&D and European agriculture: Impact on productivity and return on R&D expenditure. *Bio-based and Applied Economics*, 10(1), 73–86.

<https://doi.org/10.36253/bae-9928>

<sup>13</sup> Funds for NGOs. (n.d.). Precision agriculture: Harnessing technology to boost farm yields.

<https://www.fundsfornogs.org/proposals/precision-agriculture-harnessing-technology-to-boost-farm-yields/>

Co więcej, zaangażowanie organizacji pracowniczych w proces mediacji zapewnia, że obawy osób bezpośrednio dotkniętych polityką handlową będą odpowiednio uwzględnione. Taka inkluzja jest niezbędna do opracowania zrównoważonych i sprawiedliwych rozwiązań, które zharmonizują interesy przedsiębiorstw z potrzebami pracowników.

**Podsumowując, biorąc pod uwagę oba scenariusze, natychmiastowym priorytetem powinno być przedłużenie obecnych Autonomicznych Środków Handlowych (ATM) do końca 2025 roku, dając wystarczający czas na negocjacje.** To przedłużenie, z zachowaniem tych samych ograniczeń i wolumenów, pozwoli Prezydencji Polski odegrać kluczową rolę w prowadzeniu negocjacji w pierwszej połowie 2025 roku. Rozpoczęcie negocjacji na mocy Artykułu 29 od razu zapewni, że zarówno Prezydencja Polski, jak i Danii będą miały wystarczająco dużo czasu, aby zakończyć negocjacje nad kompleksowym reżimem handlowym do końca 2025 roku. Ta skoordynowana praca zapewni Ukrainie dalszy dostęp do rynku UE, równocześnie uwzględniając interesy państw członkowskich UE.

Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców Ukrainy oraz Unia Przedsiębiorców i Pracodawców podkreślają, jak ważne jest, aby UE i Ukraina utrzymywały współpracę oparte na korzyściach dla obu stron. Wspieranie odporności gospodarczej Ukrainy, przy jednoczesnym wspieraniu strategicznych celów UE, jest kluczowe w obliczu złożoności dzisiejszych wyzwań geopolitycznych. Gorąco popieramy dostosowane polityki handlowe, które chronią stabilność gospodarczą UE, zapewniając jednocześnie Ukrainie dostęp do kluczowych rynków.