



17 stycznia 2025 r.

Informacja MRiRW nt. umowy UE-Mercosur z punktu widzenia potencjalnego wpływu i skutków dla polskiego sektora rolnego

**przygotowana w ramach zobowiązania Komitetu Wspomagającego do spraw Prezydencji
RP w Radzie UE z 7 stycznia 2025 r.**

Ogólne informacje nt. obecnego handlu rolno-spożywczego UE i Mercosur

Państwa Mercosur (Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj)¹ należą do czołowych, światowych eksporterów produktów rolno-spożywczych. W 2023 r. UE odnotowała deficyt w handlu produktami rolno-spożywczymi z państwami Mercosur na poziomie 19 mld 778 mln EUR (eksport rolno-spożywczy z UE do Mercosur: 3 mld 200 mln EUR, import rolno-spożywczy z Mercosur do UE: 22 mld 978 mln EUR)².

Państwa członkowskie UE importowały z tego kierunku w 2023 r. głównie:

- nasiona oleiste i rośliny białkowe (43% wartości importu rolno-spożywczego z Mercosur),
- kawę, herbatę, kakao i przyprawy (15% wartości importu rolno-spożywczego z Mercosur),
- owoce i orzechy (8% wartości importu rolno-spożywczego z Mercosur)³.

UE importuje z państw Mercosur również znaczne ilości produktów, które można uznać za wrażliwe – tj. mięso wołowe, mięso drobiowe, czy cukier trzcinowy. Import ten odbywa się w ramach istniejących wymogów dotyczących bezpieczeństwa i jakości żywności oraz po stawkach celnych wynikających z porozumień w Światowej Organizacji Handlu (WTO), m.in. w ramach kontyngentów taryfowych - bezcłowych i o obniżonym ciele. Import UE z Mercosur tych produktów w 2023 r. przedstawiono w tabeli nr 1. Dostawy te realizowane są głównie na rynki innych niż Polska państw członkowskich UE.

¹ Członkostwo Wenezueli w organizacji zostało zawieszone w 2017 r. Procedura akcesji Boliwii jest w toku.

<https://www.mercosur.int/en/about-mercocur/mercocur-countries/>

² DG AGRI, Agri-Food Trade Statistical Factsheet, European Union – Mercosur 4 (15.04.2024 r.),

https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/trade-data/trade-countryregion/trade-value_en

³ j.w.



Tabela 1. Udział % importu z Mercosur do UE m. wołowego, m. drobiowego i jaj oraz cukru w imporcie z krajów trzecich ogółem w 2023 r. (w mln EUR). Opracowanie własne na podstawie danych DG AGRI (https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/trade-data/trade-countryregion/trade-value_en)

Grupa produktów	Import do UE z krajów trzecich ogółem	Import do UE z Mercosur	Udział importu z Mercosur w imporcie UE z krajów trzecich ogółem
mięso wołowe	2 432	1 339	55%
mięso drobiowe i jaja	2 287	615	27%
cukier (i izoglukoza)	2 069	566	27%

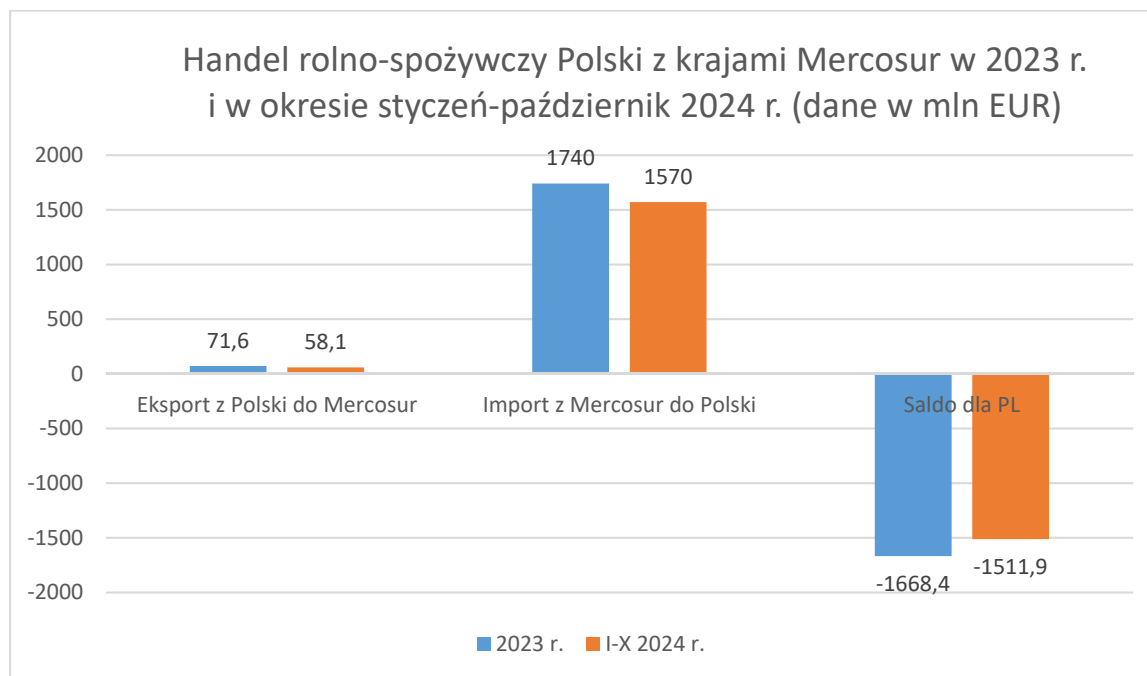
Wymiana handlowa Polski z krajami Mercosur

Wymiana handlowa towarami rolno-spożywczymi między Polską, a państwami Mercosur charakteryzuje się wysokim poziomem importu z Mercosur oraz wysokim deficytem handlowym po stronie Polski.

Polski eksport na te cztery rynki Ameryki Południowej jest stosunkowo niewielki. Ponad 80% towarów rolno-spożywczych eksportowanych z Polski do Mercosur trafia do Brazylii. Wartość polskiego eksportu towarów rolno-spożywczych do Mercosur w 2023 r. wyniosła około 71,6 mln EUR, co oznaczało wzrost o ponad 38% w stosunku do 2022 r. W okresie styczeń-październik 2024 r. wartość ta była na poziomie 58,1 mln EUR, tj. wzrosła r/r o około 13%. Z Polski eksportowano głównie słód, wyroby piekarnicze (głównie wafle i herbatniki), czekoladę i przetwory spożywcze zawierające kakao, wyroby cukiernicze oraz białą czekoladę. Udział państw Mercosur w polskim eksporcie towarów rolno-spożywczych jest niewielki i w ostatnich latach wynosił około 0,1%.

W 2023 r. import z Mercosur do Polski wyniósł 1 mld 740 mln EUR. Oznaczało to, że saldo w obrotach towarami rolno-spożywczymi z państwami Mercosur w 2023 r. było dla Polski ujemne i wyniosło -1 mld 668 mln EUR. Ponad 70% towarów rolno-spożywczych sprowadzanych do Polski z Mercosur pochodziło z Brazylii, zaś niespełna 25% z Argentyny. W okresie styczeń-październik 2024 r. import do Polski z Mercosur osiągnął ponad 1 mld 570 mln EUR (ok. 10% wzrost r/r). Do tej pory głównym towarem importowanym z Mercosur były makuchy sojowe, które stanowiły ponad 65% wartości importowanych towarów rolno-spożywczych. Na kolejnych miejscach były tytoń (11%), orzeszki ziemne (5%) oraz kawa (5%). Udział państw Mercosur w polskim imporcie towarów rolno-spożywczych wynosi ponad 5%. Brazylia jest na 10. miejscu, a Argentyna na 13. miejscu wśród największych dostawców towarów rolno-spożywczych do Polski.

Wykres 1. Handel rolno-spożywczy Polski z krajami Mercosur w 2023 r. i w okresie styczeń-październik 2024 r. (w mln EUR).
Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Postanowienia umowy UE-Mercosur w zakresie handlu produktami rolno-spożywczymi - ogólne informacje

Zasadniczym elementem parafowanej przez Komisję Europejską 6 grudnia 2024 r. umowy UE-Mercosur są zobowiązania w sprawie redukcji lub zniesienia ciał w handlu wzajemnym między obiema stronami. W sektorach wrażliwych liberalizacja ciał UE na produkty z Mercosur ma być stopniowa i ograniczona do poziomu kontyngentów taryfowych, które w większości będą stopniowo wzrastać w kolejnych latach po wejściu w życie umowy. Dotyczy to ponad dwudziestu produktów i grup produktowych – m.in. mięso drobiowe, mięso wołowe, wieprzowina, mleko w proszku, sery, jaja bez skorupki i żółtka jaj, albuminy jaj, etanol i inne. Po przekroczeniu wielkości kontyngentów taryfowych przez import z Mercosur będą obowiązywać cła takie jak obecnie. Zobowiązania co do poziomu ciał wewnątrz kontyngentów są różne i zależą od produktu. Na przykład cło wewnątrz proponowanych kontyngentów taryfowych na mięso drobiowe ma być zniesione w momencie wejścia w życie umowy, na produkty mleczarskie – stopniowo redukowane w kolejnych latach aż do całkowitego zniesienia po okresie przejściowym, na mięso wołowe – zredukowane wewnątrz kontyngentów do poziomu 7,5%.

Analogiczne rozwiązanie, tj. liberalizacja ciał ograniczona do poziomu kontyngentów taryfowych, przewidziana jest w dostępie do rynku Mercosur dla eksportu unijnego mleka w proszku, serów, preparatów dla niemowląt, czosnku. Pełen wykaz przewidzianych w umowie UE-Mercosur kontyngentów taryfowych znajduje się w załączniku nr 1. Z kolei w załączniku nr 2 zawarto szczegółowe dane dotyczące handlu i produkcji na poziomie Polski oraz UE

produktów, w przypadku których umowa UE-Mercosur przewiduje przyznanie Mercosur kontyngentów taryfowych w dostępie do unijnego rynku.

Informacje nt. postanowień umowy UE-Mercosur w zakresie wybranych sektorów

Zaoferowane koncesje w sektorach mięsa wieprzowego oraz cukru nie powinny spowodować wzrostu importu z Mercosur do UE, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej.

Import **mięsa wieprzowego** z tego kierunku do UE jest zerowy, co wynika z braku dopuszczenia do unijnego rynku z uwagi na przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności (wymogi SPS). Zatem oferowane w ramach umowy UE-Mercosur koncesje tj. kontyngent na świeże, schłodzone, mrożone i przetworzone mięso wieprzowe w wysokości docelowej 25 tys. t i stawce celnej w ramach kontyngentu 83 EUR/t⁴, nie mają w tym sektorze obecnie praktycznego znaczenia.

W sektorze **cukru** liberalizacja cel w dostępie do rynku UE z Mercosur ma dotyczyć tylko **cukru trzcinowego do rafinacji**. Ma ona polegać na ustanowieniu bezcłowego kontyngentu taryfowego w wysokości 10 tys. ton dla Paragwaju oraz na zniesieniu cła dla części (180 tys. ton) z obecnie już alokowanej w ramach WTO kwoty taryfowej dla Brazylii. W 2023 r. import z Brazylii surowego cukru trzcinowego do rafinacji w ramach obowiązujących kontyngentów taryfowych o obniżonym cle (w ramach WTO) był około 2 razy większy niż ilość, na którą ma być zniesione cło w umowie z Mercosur.

W **sektorze zbóż** umowa UE-Mercosur wyłącza zasadniczo z koncesji pszenicę⁵. Natomiast oferowany bezcłowy kontyngent taryfowy na kukurydzę (docelowo w wysokości 1 mln ton) nie ma ekonomicznego znaczenia tak długo jak UE stosuje zerową stawkę celną w imporcie kukurydzy erga omnes (tj. ze wszystkich kierunków).

Z punktu widzenia ryzyka wzrostu importu z Mercosur do UE i spowodowania zakłóceń rynkowych największe zagrożenia wydają się być związane z oferowanymi koncesjami **na mięso drobiowe i wołowe**.

Umowa UE-Mercosur przewiduje przyznanie państwom Mercosur dwóch kontyngentów taryfowych w imporcie **mięsa wołowego** do UE:

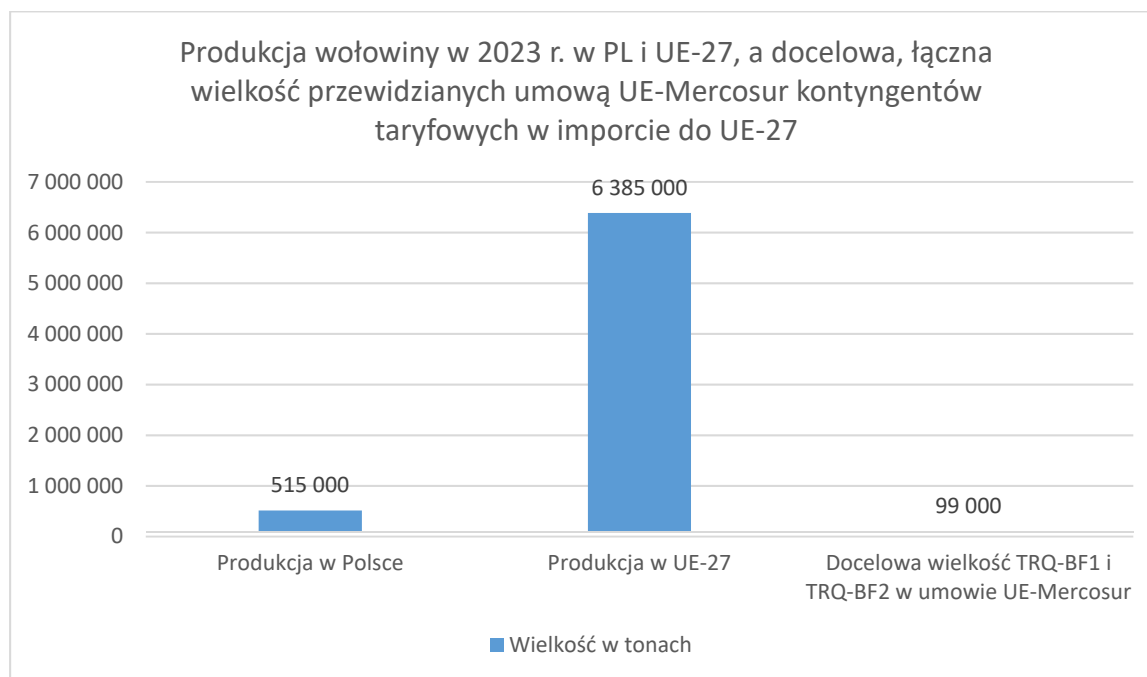
- na import świeżej lub schłodzonej wołowiny, o docelowej wielkości 54 500 t w szóstym i kolejnych latach obowiązywania umowy (TRQ-BF1),
- na import mrożonej wołowiny, w tym do przetwórstwa, o docelowej wielkości 45 500 t w szóstym i kolejnych latach obowiązywania umowy (TRQ-BF2).

⁴ W przypadku kontyngentu na mięso wieprzowe przewidziano, że zarówno w ramach docelowej wielkości 25 tys. ton jak też w ramach rosnących wielkości w poszczególnych latach po wejściu w życie umowy import z Paragwaju w wysokości do 1 500 ton/rocznie będzie odbywał się po 0% stawce celnej od momentu wejścia w życie umowy.

⁵ Wyłączone z liberalizacji w ramach umowy UE-Mercosur mają być pozycje CN: 1001 11 00, 1001 19 00, 1001 99 00.

W ramach obu ww. kontyngentów stawka celna wewnątrz kwoty ma być zredukowana do 7,5%.

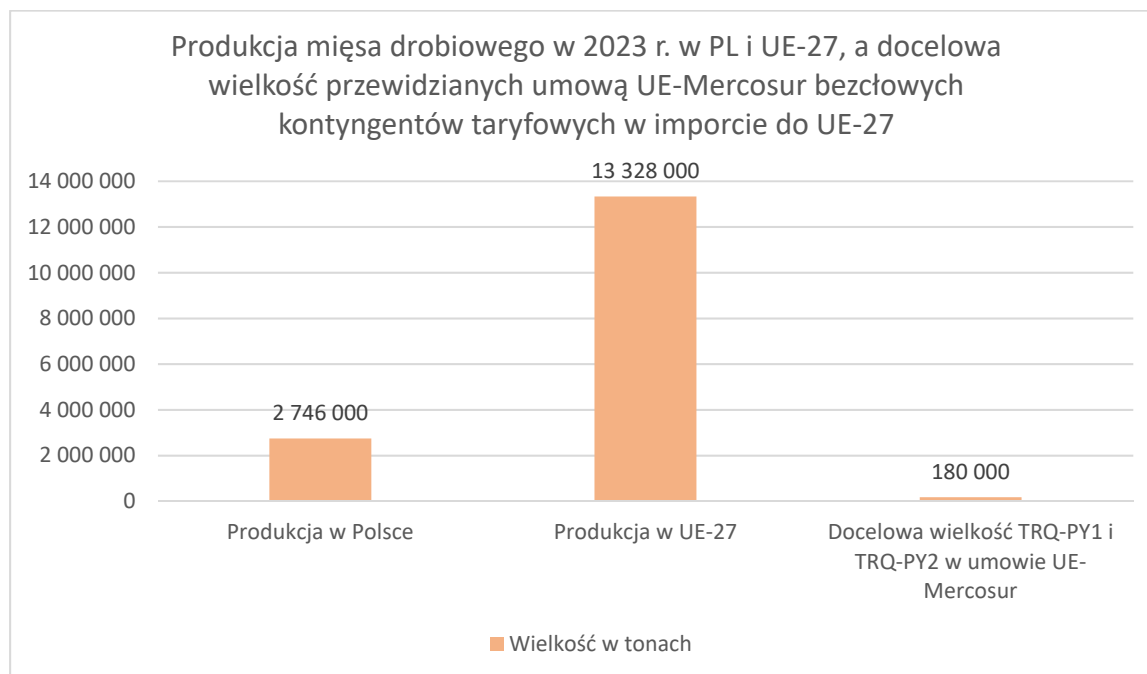
Wykres 2. Produkcja wołowiny w 2023 r. w PL i UE-27 w porównaniu z docelową, łączną wielkością TRQ-BF1 i TRQ-BF2 w umowie UE-Mercosur. Opracowanie własne na podstawie danych DG AGRI.



W przypadku **mięsa drobiowego** umowa zakłada przyznanie państwom Mercosur dwóch bezcłowych kontyngentów taryfowych w imporcie do UE:

- mięsa drobiowego bez kości, w tym przetworów, o docelowej wielkości 90 000 t w szóstym i kolejnych latach obowiązywania umowy (TRQ-PY1),
- mięsa drobiowego z kością o docelowej wielkości 90 000 t w szóstym i kolejnych latach obowiązywania umowy (TRQ-PY2).

Wykres 3. Produkcja mięsa drobiowego w 2023 r. w PL i UE-27 w porównaniu z docelową wielkością TRQ-PY1 i TRQ-PY2 w umowie UE-Mercosur. Opracowanie własne na podstawie danych DG AGRI.



Chociaż wielkości oferowanych przez UE kontyngentów taryfowych dla Mercosur mogą się wydawać niewygórowane w porównaniu z produkcją w Polsce i UE (zob. wykresy 2 i 3), czy też całociową unijną konsumpcją (np. docelowa wielkość kontyngentów na mięso drobiowe - 180 tys. ton - stanowi według danych Komisji Europejskiej ok. 1,4% konsumpcji w UE), to jednak mogą być uzasadnione obawy, że eksport Mercosur realizowany w ramach przyznanych kwot będzie skoncentrowany w niewielkiej części ich zakresu towarowego, tj. w segmencie kawałków mięsa wysokiej jakości (piersi kurczaka, steki wołowe). Segment ten jest kluczowy dla dochodowości unijnych producentów. Dodatkowy import z Mercosur tych produktów może mieć istotne znaczenie dla równowagi rynkowej, zwłaszcza gdyby miał się skumulować w jednym czy kilku państwach członkowskich UE.

Departament Współpracy Międzynarodowej

Tabela 2. Dane dot. importu do UE-27 produktów objętych TRQ-BF1, TRQ-BF2, TRQ-PY1, TRQ-PY2 z krajów trzecich ogółem oraz z Mercosur w 2023 r. oraz zestawienie docelowych wielkości ww. kontyngentów z importem UE-27 z krajów trzecich ogółem. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz danych Eurostat Comext.

Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import UE-27 z Mercosur (2023 r.)	Import UE-27 ogółem z krajów trzecich (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie UE-27 z krajów trzecich w 2023r.
Świeża lub schłodzona wołowina (TRQ-BF1)	54 450 t	85 354 t	173 067 t	ok. 31,5%
Mrożona wołowina, w tym do przetwórstwa (TRQ-BF2)	44 550 t	56 198 t	84 570 t	ok. 52,7%
Mięso drobiowe bez kości, w tym przetwory drobiowe (TRQ-PY1)	90 000 t	211 525 t	514 140 t	ok. 17,5%
Mięso drobiowe z kością (TRQ-PY2)	90 000 t	9 715 t	245 376 t	ok. 36,7%

Tabela 3. Dane dot. importu do Polski produktów objętych TRQ-BF1, TRQ-BF2, TRQ-PY1, TRQ-PY2 z krajów pozaunijnych ogółem oraz z Mercosur w 2023 r. oraz zestawienie docelowych wielkości ww. kontyngentów z importem Polski z krajów pozaunijnych ogółem. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz danych Eurostat Comext.

Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import PL z Mercosur (2023 r.)	Import PL ogółem z krajów pozaunijnych (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie PL z krajów pozaunijnych w 2023 r.
Świeża lub schłodzona wołowina (TRQ-BF1)	54 450 t	51 t	433 t	ok. 12 575%
Mrożona wołowina, w tym do przetwórstwa (TRQ-BF2)	44 550 t	131 t	360 t	ok. 12 375%
Mięso drobiowe bez kości, w tym przetwory drobiowe (TRQ-PY1)	90 000 t	1 514 t	9 399 t	ok. 957,5%
Mięso drobiowe z kością (TRQ-PY2)	90 000 t	0 t	11 777 t	ok. 764,2%



Ze względu na odległość oraz mało rozwinięte relacje handlowe Polski z Mercosur (co potwierdzają stosunkowo niskie obroty handlowe), jak również ograniczenie preferencji kwotami taryfowymi, ryzyko znaczącego wzrostu importu bezpośrednio do Polski wydaje się niewielkie. Identyfikowane głównie w przypadku sektora mięsa drobiowego i wołowego zagrożenia mają charakter pośredni i związane są głównie z ewentualnym ryzykiem wypierania polskich produktów rolnych z rynków krajów Europy Zachodniej przez import z Mercosur.

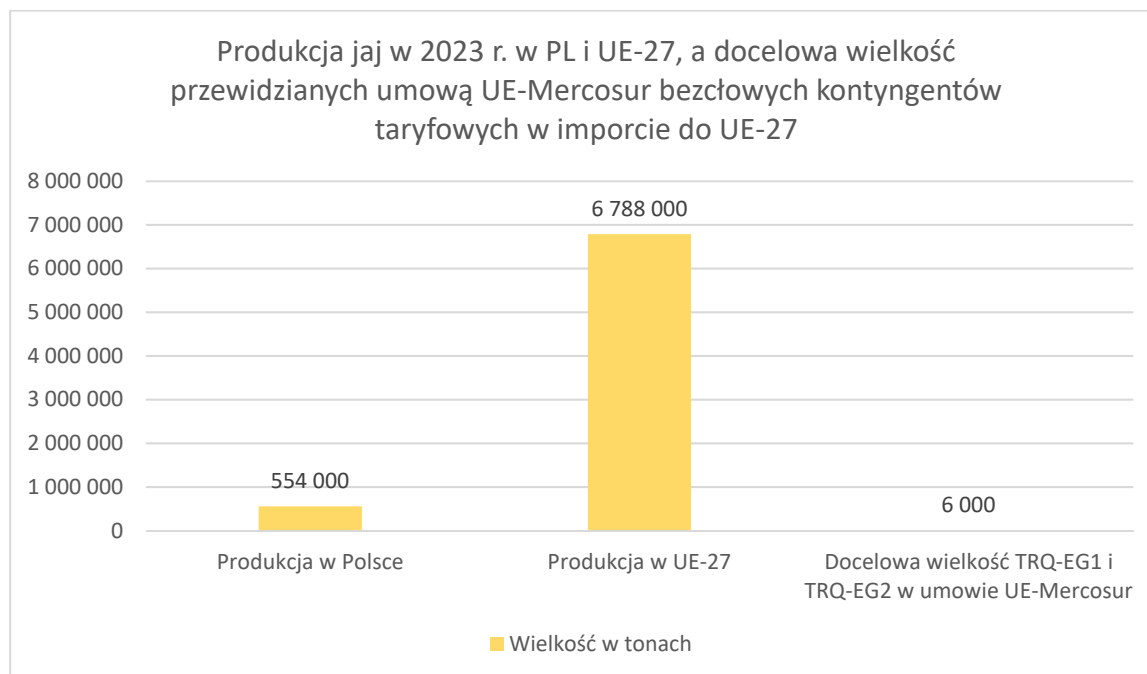
Aby zobrazować wspomniane zagrożenia pośrednie, w tabeli 4. przedstawiono główne państwa członkowskie UE (co do zasady pięć), do których Polska eksportowała produkty objęte przewidzianymi w umowie UE-Mercosur kontyngentami taryfowymi na mięso drobiowe i mięso wołowe w zestawieniu z głównymi państwami członkowskimi UE (także co do zasady z pięcioma), które importowały te produkty z Mercosur. Pogrubioną czcionką zaznaczono te państwa członkowskie UE, które pojawiły się w obu kolumnach.

Tabela 4. Główne państwa członkowskie UE-27, do których w 2023 r. trafiał eksport z PL produktów objętych TRQ-BF1, TRQ-BF2, TRQ-PY1, TRQ-PY2 w zestawieniu z głównymi państwami członkowskimi UE-27, do których trafiał import ww. produktów z Mercosur. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat.

	Główne p.cz. UE-27, do których trafiał PL eksport (2023 r.)	Główne p.cz. UE-27, do których trafiał import z Mercosur (2023 r.)
Mięso wołowe świeże/schłodzone (TRQ-BF1)	1. Włochy, 2. Niemcy, 3. Niderlandy, 4. Hiszpania, 5. Republika Czeska.	1) Niderlandy, 2) Niemcy, 3) Hiszpania, 4) Włochy, 5) Portugalia.
Mięso wołowe mrożone (TRQ-BF2)	1. Francja, 2. Hiszpania, 3. Niemcy, 4. Niderlandy, 5. Włochy.	1) Włochy, 2) Niderlandy, 3) Hiszpania, 4) Niemcy, 5) Portugalia, 6) Francja.
Mięso drobiowe bez kości (TRQ-PY1)	1. Niemcy, 2. Francja, 3. Niderlandy, 4. Hiszpania, 5. Republika Czeska.	1) Niderlandy, 2) Niemcy, 3) Hiszpania, 4) Irlandia, 5) Belgia.
Mięso drobiowe z kością (TRQ-PY2)	1. Niemcy, 2. Niderlandy, 3. Francja, 4. Republika Czeska, 5. Słowacja, 6. Hiszpania.	1) Hiszpania, 2) Francja, 3) Niderlandy.

Departament Współpracy Międzynarodowej

Wykres 4. Produkcja jaj w 2023 r. w Polsce oraz w UE-27 w zestawieniu z docelową wielkością TRQ-EG1 i TRQ-EG2.
Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.



Mimo, że łączna, docelowa wielkość tych kontyngentów nie wydaje się wysoka w porównaniu z produkcją w Polsce i w UE, to podobnie jak w przypadku analizowanych wcześniej sektorów mięsa wołowego i mięsa drobiowego, należy zwrócić uwagę na kierunki przepływów handlowych z Mercosur do państw członkowskich UE oraz kierunki polskiego eksportu wewnątrz UE (tabela 5).

Tabela 5. Główne państwa członkowskie UE-27, do których w 2023 r. trafił eksport z PL produktów objętych TRQ-EG1 w zestawieniu z głównymi państwami członkowskimi UE-27, do których trafił import ww. produktów z Mercosur.
Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat.

	Główne p.cz. UE-27, do których trafił PL eksport (2023 r.)	Główne p.cz. UE-27, do których trafił import z Mercosur (2023 r.)
Jaja bez skorupki i żółtka jaj (TRQ-EG1)	1. Włochy, 2. Niemcy, 3. Republika Czeska, 4. Dania, 5. Francja.	1) Dania 2) Austria 3) Niemcy (śladowe ilości) 4) Francja (śladowe ilości)

Biorąc pod uwagę kierunki wspomnianych przepływów handlowych wydaje się, że w sektorze jaj istnieje zagrożenie pośrednie w postaci ryzyka wypierania polskiego eksportu z rynków innych państw członkowskich UE przez import z Mercosur, przede wszystkim z rynku duńskiego.

Umowa UE-Mercosur przewiduje, że wymiana koncesji w **sektorze mleczarskim** ma odbywać się na zasadzie wzajemności. UE miałyby otrzymać ułatwienia w dostępie do rynku krajów Mercosur analogiczne do tych przyznanych tym krajom w dostępie do rynku UE. Mają one polegać na stopniowej liberalizacji ceł w okresie przejściowym i/lub na przyznaniu kontyngentów taryfowych o obniżonej stawce celnej. Część produktów mleczarskich miałyby natomiast na zasadzie wzajemności być wyłączona z jakiegokolwiek liberalizacji.

Umowa UE-Mercosur zakłada przyznanie na zasadzie wzajemności krajom Mercosur w dostępie do rynku UE i krajom UE w dostępie do rynków Mercosur dwóch kontyngentów:

- **na sery**, z docelową wielkością 30 tys. ton w jedenastym i kolejnych latach obowiązywania umowy oraz ze stopniową obniżką cła do 0% od 1 stycznia jedenastego roku obowiązywania umowy,
- **na mleko w proszku**, z docelową wielkością 10 tys. ton w jedenastym i kolejnych latach obowiązywania umowy oraz ze stopniową obniżką cła do 0% od 1 stycznia jedenastego roku obowiązywania umowy.

W 2023 r. import do UE z Mercosur produktów objętych kontyngentami na ser i mleko w proszku był znikomy (szczegóły w tabelach 6 i 7).

Tabela 6. Import do UE-27 produktów objętych TRQ na sery i mleko w proszku z krajów trzecich ogółem oraz z Mercosur (2023 r.) oraz zestawienie docelowych wielkości ww. kontyngentów z importem UE-27 z krajów trzecich ogółem. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat-Comext.

Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import UE-27 z Mercosur (2023 r.)	Import UE-27 ogółem z krajów trzecich (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie UE-27 z krajów trzecich w 2023r.
Sery	30 000 t	ok. 0,1 t	102 974 t	ok. 29,1%
Mleko w proszku	10 000 t	ok. 0,8 t	54 032 t	ok. 18,5%

Tabela 7. Import do Polski produktów objętych TRQ na sery i mleko w proszku z krajów pozaunijnych ogółem oraz z Mercosur (2023 r.) oraz zestawienie docelowych wielkości ww. kontyngentów z importem PL z krajów pozaunijnych ogółem. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat-Comext.

Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import PL z Mercosur (2023 r.)	Import PL ogółem z krajów pozaunijnych (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie PL z krajów pozaunijnych w 2023 r.
Sery	30 000 t	0 t	1 685 t	ok. 1780%



Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import PL z Mercosur (2023 r.)	Import PL ogółem z krajów pozaunijnych (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie PL z krajów pozaunijnych w 2023 r.
Mleko w proszku	10 000 t	0,002 t	6 177 t	ok. 162%

Polska posiada uzgodnione świadectwa w eksporcie mleka i produktów mleczarskich do Argentyny i Brazylii. W 2023 r. Polska odnotowała dodatnie saldo w handlu produktami mleczarskimi z krajami Mercosur na poziomie ponad 192 tys. EUR. Obroty handlowe w 2023 r. i w dwóch wcześniejszych latach były jednak stosunkowo niewielkie.

Tabela 8. Handel produktami mleczarskimi (CN 0401, 0402, 0403, 0404, 0405, 0406) Polski z Mercosur w latach 2021-2023 (dane w EUR). Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

	2021	2022	2023
Eksport z PL do Mercosur	7 705	0	192 923
Import z Mercosur do PL	8 527	1 221	266
SALDO	-822	-1 221	192 657

Biorąc pod uwagę dopuszczenie polskich produktów mleczarskich na rynki wybranych krajów Mercosur, istniejące przepływy handlowe oraz potencjał tego sektora w Polsce uzasadnione wydaje się twierdzenie, że umowa UE-Mercosur w sektorze mleczarskim może stworzyć szanse dla polskich eksporterów.

Paraflowana 6 grudnia 2024 r. umowa UE-Mercosur zakłada, że w imporcie z Mercosur **owoców i warzyw** świeżych lub chłodzonych UE zachowa system cen wejścia w odniesieniu do większości objętych nim towarów (m.in. pomidory, ogórki, jabłka, gruszki, śliwki, wiśnie, morele, brzoskwinie i nektarynki, winogrona i sok winogronowy). System cen wejścia stosowany w unijnej taryfie celnej chroni przed importem po niskich cenach. Zgodnie z projektem umowy ceny wejścia mają zostać wyeliminowane w imporcie z krajów Mercosur owoców cytrusowych.

W sektorze **etanolu** umowa UE-Mercosur przewiduje przyznanie krajom Mercosur kontyngentu taryfowego o docelowej, łącznej wielkości 650 tys. t w szóstym i kolejnych latach po wejściu w życie umowy, przy czym:

- docelowo 200 tys. t ma być przeznaczone na wszystkie zastosowania. Stawka celna ma wynosić wewnątrz tej wielkości od 3,4 do 6,4 EUR/hl,

- docelowo 450 tys. t z przeznaczeniem dla przemysłu chemicznego. Stawka celna ma wynosić wewnątrz tej wielkości 0%.

Wykres 5. Zestawienie produkcji etanolu w Polsce i UE-27 w 2023 r. z docelową, łączną wielkością kontyngentu przewidzianego w imporcie z Mercosur (dane w MT). Na podstawie danych Komisji Europejskiej oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

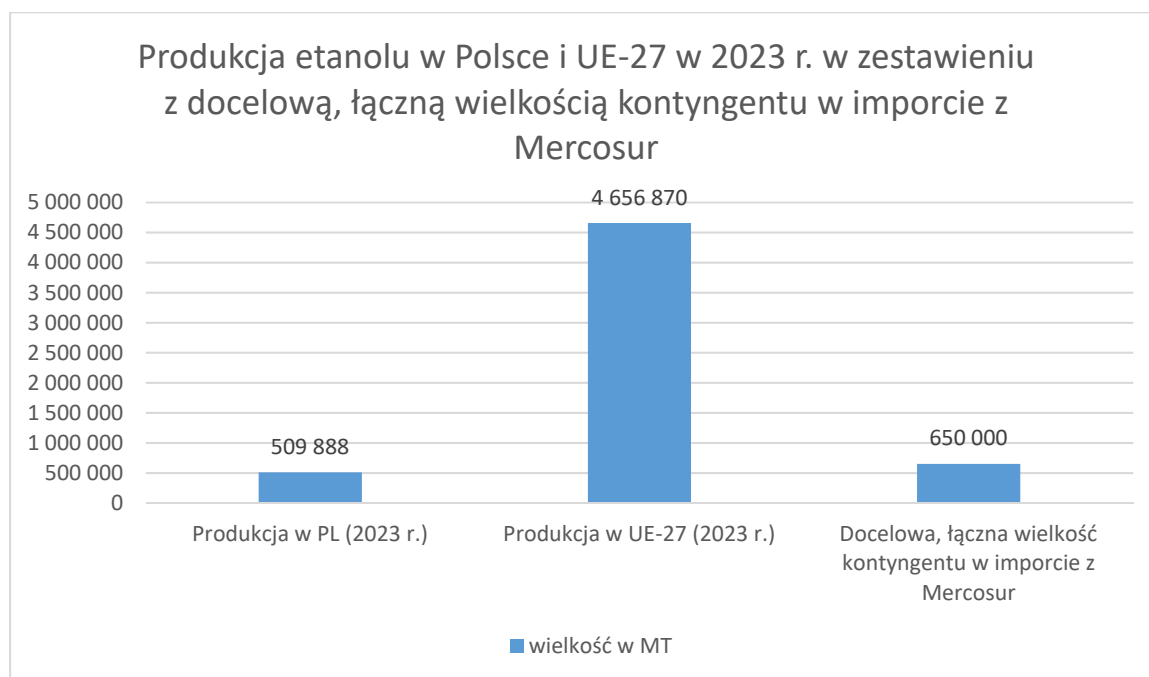


Tabela 9. Import do UE-27 produktów objętych w umowie UE-Mercosur kontyngentem na etanol z krajów trzecich ogółem oraz z Mercosur (2023 r.) w zestawieniu z docelową, łączną wielkością tego kontyngentu. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat-Comext.

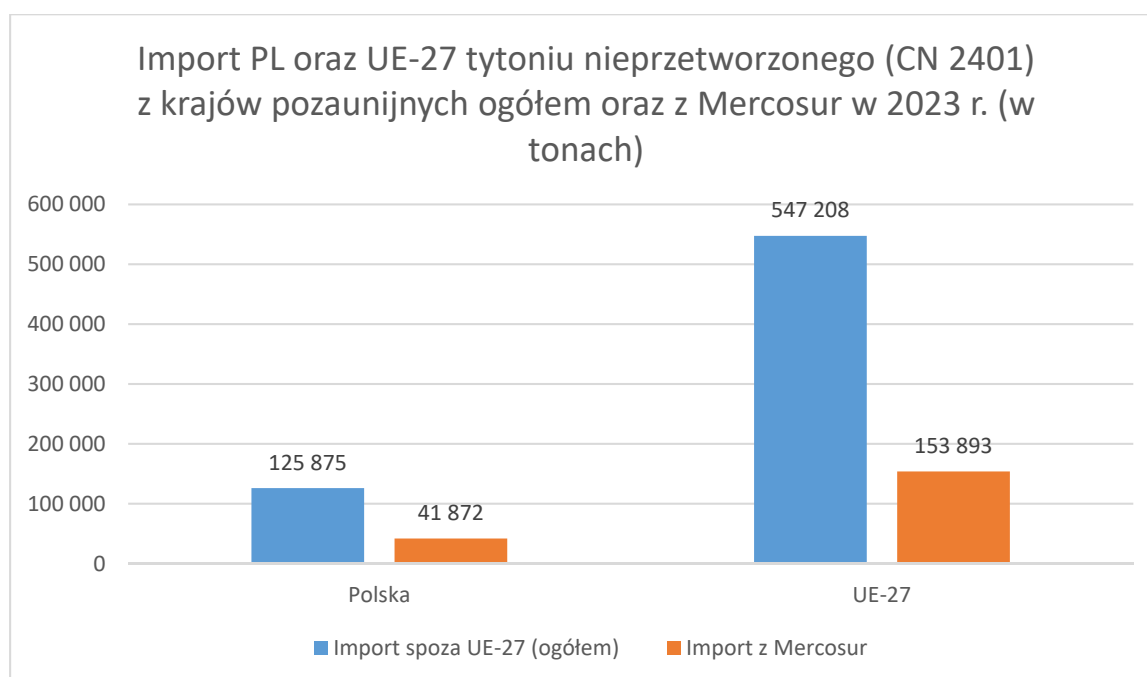
Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa, łączna wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import UE-27 z Mercosur (2023 r.)	Import UE-27 ogółem z krajów trzecich (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie UE-27 z krajów trzecich w 2023r.
Etanol	650 000 t	369 310 t	1 675 024 t	ok. 38,8%

Tabela 10. Import do Polski produktów objętych w umowie UE-Mercosur kontyngentem na etanol z krajów pozaunijnych ogółem oraz z Mercosur (2023 r.) w zestawieniu z docelową, łączną wielkością tego kontyngentu. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat-Comext.

Kontyngent taryfowy przewidziany w umowie UE-Mercosur	Docelowa, łączna wielkość kontyngentu taryfowego w imporcie do UE	Import PL z Mercosur (2023 r.)	Import PL ogółem z krajów pozaunijnych (2023 r.)	Udział % docelowej wielkości kontyngentu w imporcie PL z krajów pozaunijnych w 2023 r.
Etanol	650 000 t	1 093 t	13 345 t	ok. 4871%

Należy zwrócić uwagę także na **sektor tytoniu**, który MRiRW zalicza do jednego z wrażliwych sektorów w negocjacjach handlowych prowadzonych z krajami trzecimi. Paraflowana przez Komisję Europejską umowa UE-Mercosur nie przewiduje w tym sektorze liberalizacji w postaci przyznania krajom Mercosur kontyngentu taryfowego, ale zakłada stopniowe znoszenie ceł. W przypadku tytoniu nieprzetworzonego (CN 2401) koncesje dla Mercosur polegają na eliminacji ceł (bez ograniczeń kwotowych) w okresie czteroletnim.

Wykres 6. Import Polski oraz UE-27 tytoniu nieprzetworzonego (CN 2401) z krajów pozaunijnych ogółem oraz z Mercosur w 2023 r. Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Eurostat-Comext.



Jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 6. import z Mercosur tego rodzaju tytoniu stanowił w 2023 r. istotną część importu Polski oraz UE w imporcie z krajów trzecich ogółem – odpowiednio ponad 33% i ponad 28%. Mając na uwadze już obecny wysoki udział importu z Mercosur w imporcie Polski oraz UE tytoniu nieprzetworzonego wydaje się, że przewidziana umową UE-Mercosur eliminacja ceł w imporcie z tego kierunku stanowi **bezpośrednie zagrożenie** dla polskiego i unijnego sektora.

Problematyka odmiennych standardów produkcji

Produkty importowane z krajów Mercosur powinny spełniać unijne lub ekwiwalentne do unijnych wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności. Umowa UE-Mercosur nie przewiduje odejścia od tej podstawowej zasady obowiązującej w imporcie ze wszystkich krajów trzecich.

Natomiast inną sprawą i zarazem istotnym czynnikiem, który może zwiększać ryzyko znaczącego wzrostu importu z Mercosur do UE na skutek przyznania ww. preferencji taryfowych, jest problem nierównych warunków konkurencyjności unijnej produkcji rolnej z produkcją krajów Mercosur na skutek bardziej restrykcyjnych standardów produkcji rolnej



dotyczących zrównoważonego rozwoju (standardy ekologiczne, dobrostanu zwierząt, socjalne, związane z prawem pracy), które obowiązują w UE. Różnice te skutkują niższymi kosztami produkcji po stronie Mercosur i tym samym większą konkurencyjnością cenową. Postulat zgłaszany przez nas w czasie negocjacji, aby warunkiem zniesienia ceł UE było przestrzeganie przez produkty z krajów Mercosur standardów UE dotyczących zrównoważonego rozwoju (m.in. standardów w zakresie ochrony klimatu, środowiska, standardów pracy czy dobrostanu zwierząt), został zrealizowany w niewielkim stopniu. Jedynie w imporcie z Mercosur jaj w skorupkach (świeżych, zakonserwowanych i gotowanych) skorzystanie przez importera z zerowej stawki celnej w dostępie do rynku UE, przewidzianej po 4 latach od wejścia w życie umowy, ma być uwarunkowane przestrzeganiem w ich produkcji określonych zasad dobrostanu zwierząt. Brak jest analogicznych rozwiązań np. dla mięsa.

W ramach porozumienia z 6 grudnia 2024 r. negocjatorzy KE i Mercosur uzgodnili, iż umowa będzie powiązana z przestrzeganiem Porozumienia Paryskiego w sprawie przeciwdziałania zmianom klimatu. W przypadku jego nieprzestrzegania UE będzie miała prawo do zawieszenia części lub całości zobowiązań umowy wobec kraju Mercosur, który nie przestrzega Porozumienia. Nie wiadomo, jaka będzie możliwość wykorzystania tych zapisów do np. skłonienia krajów Mercosur do odejścia od przynajmniej najbardziej krytykowanych niezrównoważonych metod produkcji rolnej, niszczących lasy deszczowe. Będzie to zależało od rozwoju sytuacji po wejściu w życie umowy, stanu przestrzegania Porozumienia Paryskiego przez kraje Mercosur, a przede wszystkim od gotowości Komisji Europejskiej do podejmowania działań możliwych do zastosowania w oparciu o postanowienia umowy.

Klauzula ochronna w umowie UE-Mercosur i unijne przepisy dot. wylesiania

Postanowienia umowy UE-Mercosur, które dotyczą dwustronnej klauzuli ochronnej, tj. możliwości czasowego przywrócenia ceł w razie nadmiernego importu powodującego zakłócenia na rynku lub szkodę dla unijnych producentów, są naszym zdaniem niedostosowane do specyfiki sektora rolnego. Klauzula bilateralna w umowie z Mercosur działa wg standardowych zasad dla procedur ochronnych w handlu towarami przemysłowymi tj. wymaga przeprowadzenia postępowania, badana jest szkoda na poziomie całej UE, wymaga udziału producentów reprezentujących nie mniej niż 25% całej produkcji w UE, etc. Uwzględniając charakterystykę sektora rolnego spełnienie tych wymogów (np. wymagany udział nie mniej niż 25% w całościowej produkcji UE), a w konsekwencji uruchomienie klauzuli byłoby w praktyce trudne. W toku negocjacji KE nie spełniła naszego postulatu określenia odrębnych warunków uruchomienia klauzuli dla produktów rolnych.



Warto również zasygnalizować w tym miejscu, że w ramach unijnego rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania wylesianiu⁶ jako jeden z produktów przyczyniających się do globalnego wylesiania wymieniono m.in. bydło i produkty pochodne. Wspomniane rozporządzenie zakłada nałożenie na podmioty i podmioty handlowe, które wprowadzają do obrotu, udostępniają lub eksportują z rynku UE wymienione w nim towary i produkty, obowiązków należytej staranności, aby upewnić się, że nie zostały one wyprodukowane na terenach wylesionych lub zdegradowanych. W razie niespełnienia tych obowiązków rozporządzenie przewiduje kary. Data rozpoczęcia stosowania ww. rozporządzenia, która przewidziana była pierwotnie na 30 grudnia 2024 r. dla dużych i średnich przedsiębiorstw oraz na 30 czerwca 2025 r. dla mikro- i małych przedsiębiorstw, została odroczone o 12 miesięcy⁷. Regulacja budzi krytykę na forum WTO. M.in. kraje Mercosur formułują zarzuty braku jej zgodności z zasadami WTO.

GŁÓWNE WNIOSKI

- zidentyfikowane zagrożenia wynikające z liberalizacji w postaci przyznania krajom Mercosur kontyngentów taryfowych na kilkanaście wrażliwych dla UE grup towarów rolno-spożywczych mają przede wszystkim charakter pośredni i polegają na ryzyku wypierania polskiego eksportu z rynków innych państw członkowskich UE (głównie z Europy Zachodniej i Południowej), do których może trafiać zwiększony import z krajów Mercosur.
- ww. zagrożenia dotyczą zwłaszcza sektorów mięsa drobiowego (i w mniejszym stopniu - sektora jaj) oraz mięsa wołowego. Zagrożenie to może okazać jeszcze istotniejsze w przypadku, gdyby import z Mercosur miał koncentrować się w segmencie mięsa wysokiej jakości, który jest kluczowy dla dochodowości producentów w UE.
- jako bezpośrednie zagrożenie zidentyfikowano przewidzianą umową liberalizację w sektorze tytoniu, zwłaszcza nieprzetworzonego – CN 2401, w przypadku którego import z Mercosur już w obecnych uwarunkowaniach taryfowych stanowi około 1/3 importu z krajów trzecich, zarówno na poziomie Polski, jak i na poziomie UE.
- wydaje się, że przewidziana umową UE-Mercosur liberalizacja nie powinna stwarzać innych (poza wspomnianym tytoniem), bezpośrednich zagrożeń znaczącego wzrostu importu towarów nią objętych do Polski. Wynika to m.in. z niewielkich dotychczasowych obrotów, braku dopuszczenia do rynku UE dla niektórych produktów z Mercosur, czy też ze stosowanej już obecnie 0% celnej erga omnes w imporcie do UE.
- umowa UE-Mercosur może stwarzać szanse dla polskiego eksportu produktów mleczarskich objętych liberalizacją w ramach tej umowy.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z dnia 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.U. L 150 z 9.6.2023, s. 206)

⁷ Strona Rady Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/deforestation/#0>



- na skutki umowy UE-Mercosur dla sektora rolnego należy patrzeć łącznie z uwzględnieniem wpływu, jaki ma na ten sektor liberalizacja w handlu z innymi krajami trzecimi, w tym zwłaszcza z Ukrainą. Według MRiRW należy stale podkreślać problem kumulatywnego wpływu koncesji handlowych udzielanych przez UE partnerom handlowym we wrażliwych sektorach rolnych (głównie mięso drobiowe, mięso wołowe, cukier, mięso wieprzowe) i uwzględniać wnioski z tego płynące w prowadzeniu wspólnej polityki handlowej UE.
- umowa UE-Mercosur nie rozwiązuje w pełni problemu odmiennych standardów produkcji w zakresie zrównoważonego rozwoju obowiązujących w UE i w krajach Mercosur. Różnice w tym zakresie będą dalej występować, co nie będzie bez znaczenia dla konkurencyjności importu z tego kierunku. Jednocześnie należy odnotować, że umowa UE-Mercosur została powiązana z Porozumieniem Paryskim. Jednak praktyczne skutki tego powiązania i związanych z tym mechanizmów będzie można zweryfikować dopiero w praktyce.
- brak dostosowania przewidzianej w umowie UE-Mercosur klauzuli ochronnej do specyfiki sektora rolnego oraz odroczenie o 12 miesięcy wejścia w życie unijnego rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania wylesianiu (w połączeniu z jego krytyką przez partnerów w WTO) sprawiają, że możliwości podjęcia działań ochronnych w przypadku zwiększonego importu z Mercosur mogą być w praktyce ograniczone.

Załączniki do Informacji:

1. Wykaz kontyngentów taryfowych przewidzianych w umowie UE-Mercosur,
2. Dane handlowe oraz dotyczące produkcji produktów objętych kontyngentami taryfowymi w umowie UE-Mercosur w zestawieniu z docelowymi wielkościami tych kontyngentów.