

Łukasz Żołądek<sup>a</sup>, Kaja Krawczyk<sup>b</sup>, Krzysztof Wołowicz<sup>c</sup>, Konrad Kuszel<sup>d</sup>

## Przekazanie parlamentom narodowym wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>1</sup>

Transmission to national parliaments of Ukraine's application for membership of the European Union

This communication of the Council of the EU concerns the transmission to national Parliaments of Ukraine's application for the membership in the European Union, thus fulfilling the requirement of Article 49 of the Treaty on European Union laying down the conditions for accession to the European Union. The authors of the opinion stress the historical and primary importance of this application and the political context of its submission.

**Keywords:** foreign policy, European Union, Ukraine

Opiniowany komunikat Rady UE dotyczy przekazania parlamentom narodowym wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej, co stanowi realizację wymogu przewidzianego w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej określającego warunki akcesji do Unii Europejskiej. Autorzy opinii podkreślają historyczną i pierwszorzędną wagę tego wniosku oraz polityczny kontekst jego złożenia.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna, Unia Europejska, Ukraina

- <sup>a</sup> Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejm ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■  
lukasz.zoladek@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-5247-6228>
- <sup>b</sup> Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■  
kaja.krawczyk@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-8299-4341>
- <sup>c</sup> Ekspert ds. finansów publicznych Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■  
krzysztof.wolowicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9085-9913>
- <sup>d</sup> Specjalista ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego, WARSZAWA, POLSKA ■  
konrad.kuszel@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9664-4836>

<sup>1</sup> *Opinia na temat komunikatu: Wniosek Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej – Przekazanie parlamentom narodowym (COM 2003/22 final) sporządzona 10 maja 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do spraw Unii Europejskiej; BAS-WAZSP/WAPEiM-676/22.*

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Treść dokumentu UE

Dokument dotyczy przekazania parlamentom narodowym wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Przekazanie wniosku parlamentom narodowym stanowi realizację wymogu przewidzianego w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) określającego warunki akcesji do Unii Europejskiej.

W dniu 28 lutego 2022 r., cztery dni po rozpoczęciu agresji Rosji na Ukrainę, prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski złożył wniosek Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Treść wniosku brzmi: „Niniejszym Ukraina, jako państwo europejskie szanujące wartości zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, ma zaszczyt złożyć wniosek, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, o członkostwo w Unii Europejskiej”.

Ponadto w załączniku do wniosku zawarto wspólne oświadczenie ukraińskich władz państwowych (Prezydenta, Przewodniczącego Rady Najwyższej, Premiera) w sprawie wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. We wspólnym oświadczeniu przedstawiono kontekst i uzasadnienie dążenia Ukrainy do przystąpienia do Unii Europejskiej. Strona ukraińska we wspólnym oświadczeniu przywołuje liczne argumenty potwierdzające jej europejskie aspiracje: 1) przynależność do tradycji europejskiej; 2) jednoznaczne poparcie społeczeństwa ukraińskiego dla europejskiej przyszłości państwa; 3) strategiczne położenie geograficzne między światem demokratycznym a autorytarnym; 4) przełomowy moment historyczny, w którym znalazła się Ukraina z powodu rosyjskiej agresji wywołanej zachodnią orientacją Ukrainy; 5) postęp w wykonywaniu układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a Unią Europejską oraz zbliżenie przepisów ukraińskich do większości unijnych norm prawnych; 6) postęp w integracji gospodarczej możliwy dzięki pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą; 7) bliska współpraca handlowa – Unia Europejska jest głównym partnerem handlowym Ukrainy, a w 2021 r. udział Unii Europejskiej w wymianie handlowej przekroczył 40%; 8) udział w procesach europejskich przez integrację z europejskimi rynkami wewnętrznymi, w szczególności z rynkiem energii, oraz przyłączanie się do kluczowych inicjatyw politycznych, w szczególności do Europejskiego Zielonego Ładu; 9) straty, które Ukraina poniosła wskutek zbrodni reżimów faszystowskiego i komunistycznego, oraz wkład Ukrainy w zwycięstwo nad faszyzmem; 10) zaangażowanie na rzecz pokoju i podjęta w 1994 r. decyzja o rezygnacji z arsenału nuklearnego; 11) ustrój demokratyczny i pluralizm, a także zaangażowanie na rzecz wartości europejskich zademonstrowane przez ukraińskie społeczeństwo między innymi podczas pomarańczowej rewolucji w 2004 r. oraz podczas Euromajdanu w latach 2013–2014, a więc protestów rozpoczętych, gdy ówczesny prezydent Wiktor Janukowycz za-

powiedział wycofanie się z podpisania układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską; 12) odwaga społeczeństwa ukraińskiego w obliczu rosyjskiej agresji, mającej na celu zniszczenie ukraińskiej państwowości, pozbawienie Ukrainy prawa do wyboru kierunku polityki zagranicznej i ludobójstwo narodu ukraińskiego.

Prezydent, przewodniczący parlamentu i premier we wspólnym oświadczeniu wnoszą o rozpatrzenie wniosku w ramach procedury specjalnej. Według ich słów, „historyczny proces tworzenia rodziny narodów europejskich będzie niekompletny, jeżeli Ukraina pozostanie poza granicami Unii Europejskiej”. Przywódcy ukraińscy wskazują, że sukces integracji europejskiej będzie stanowił wkład w stabilność i bezpieczeństwo kontynentu oraz przyniesie pozytywne skutki transformacyjne w całej Europie Wschodniej i w przestrzeni postsowieckiej, a także przyczyni się do dobrobytu Europy dzięki uwolnieniu potencjału ukraińskiej gospodarki.

Przywódcy ukraińscy zaznaczają, że są świadomi trudności związanych ze spełnieniem warunków akcesji. Jednocześnie wskazują, że Ukraina płaci „wysoką cenę za swój europejski wybór i za bezpieczeństwo Europy”, i wyrażają nadzieję, że mimo trudności ze spełnieniem kryteriów Ukraina będzie w stanie „ostatecznie dołączyć do europejskiej rodziny”. Przywódcy ukraińscy apelują o jedność z narodem ukraińskim oraz wzywają Unię Europejską, by natychmiast rozpoczęła formalną procedurę prowadzącą do oficjalnego przyznania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej.

### ■ Geneza dokumentu UE

1. Jak stanowi art. 49 TUE, wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej może złożyć państwo europejskie, które szanuje i zobowiązuje się wspierać wartości określone w art. 2 TUE (poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości). Państwo ubiegające się o akcesję musi spełnić tzw. kryteria kopenhaskie (kryteria polityczne: instytucje gwarantujące stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, poszanowanie praw mniejszości; kryteria ekonomiczne: gospodarka rynkowa będąca w stanie sprostać konkurencji i wolnemu rynkowi, zdolność do przyjęcia *acquis communautaire*, zdolność do sprostania unii politycznej, gospodarczej i walutowej). O wniosku informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski większością głosów jego członków. Umowa akcesyjna podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z wymogami określonymi w ich porządkach prawnych.

W dniu 28 lutego 2022 r. prezydent Ukrainy W. Zełenski przedłożył wniosek o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Złożenie wniosku o przystąpienie do Unii Europejskiej stanowi, w ujęciu długoterminowym, konsekwencję trzech

dekad dążeń strony ukraińskiej do integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi oraz – jeśli chodzi o przyczynę bezpośrednią – jest następstwem rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r. agresji Rosji na Ukrainę. W obliczu inwazji rosyjskiej zagrażającej życiu obywateli Ukrainy, niepodległości Ukrainy i integralności terytorialnej państwa prezydent Zełenski zwrócił się we wniosku z apelem, by Unia Europejska „natychmiast rozpoczęła formalną procedurę, która doprowadzi do oficjalnego przyznania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej”.

2. Należy podkreślić, że Unia Europejska zastrzega sobie zarówno prawo do decyzji, czy państwo kandydujące spełnia warunki przystąpienia, jak i do oceny, czy sama jest w stanie przyjąć nowych członków. Proces rozszerzenia z jednej strony opiera się na woli politycznej państw członkowskich UE determinującej tempo procesu integracyjnego i osiąganie kolejnych etapów – od potwierdzenia perspektywy członkostwa – po rozpoczęcie negocjacji. Z drugiej strony szybkość procesu uzależniona jest od stopnia przygotowania ze strony zainteresowanego państwa.

Procedura rozpatrywania wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej składa się z kilku etapów. Pierwszym z nich jest złożenie formalnego wniosku o członkostwo. Nastąpiło to 28 lutego 2022 r., gdy prezydent Ukrainy W. Zełenski złożył wniosek o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Wniosek ten został notyfikowany prezydencji w Radzie oraz przekazany do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych<sup>2</sup>.

Zgodnie z procedurą Rada przyjmuje wniosek i zwraca się do Komisji Europejskiej o ocenę zdolności państwa wnioskującego do spełnienia kryteriów kopenhaskich. Komisja Europejska przekazuje zainteresowanemu państwu kwestionariusz stanowiący podstawę do oceny dokonywanej przez Komisję Europejską. Kwestionariusz jest formalnym instrumentem, za pomocą którego Komisja ocenia sytuację i gotowość państw kandydujących do podjęcia dalszych kroków w procesie akcesyjnym, czyli do przyznania im statusu państwa kandydującego i rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Kwestionariusz zawiera pytania mające na celu dostarczenie dokładnych informacji o państwie, od przestrzegania kryteriów politycznych i ekonomicznych, po stopień zgodności z prawodawstwem unijnym, a także informacje na temat zdolności instytucjonalnych i administracyjnych niezbędnych do przyjęcia i wdrożenia prawodawstwa Unii Europejskiej w każdym z 33 obszarów polityki wchodzących w skład dorobku prawnego UE (m.in. konkurencyjność, zamówienia publiczne, edukacja i kultura).

Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen przekazała dwuczęściowy kwestionariusz<sup>3</sup> prezydentowi Zełenskiemu podczas wizyty w Kijo-

<sup>2</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-2003-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>3</sup> [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ukraine\\_questionnaire\\_part\\_i.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ukraine_questionnaire_part_i.pdf); [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ukraine\\_questionnaire\\_part\\_ii\\_0.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ukraine_questionnaire_part_ii_0.pdf).

wie 8 kwietnia. Przewodnicząca KE zadeklarowała, że Komisja jest gotowa, aby pomóc Ukrainie w jego wypełnieniu. U. von der Leyen podkreśliła, że Ukraina i KE współpracują od wielu lat i sytuacja w Ukrainie jest KE doskonale znana. Zdaniem Przewodniczącej KE sytuacja jest bezprecedensowa i należy oczekiwać, że ocena odpowiedzi zawartych w kwestionariuszu zajmie Komisji Europejskiej tygodnie, a nie, jak w przypadku innych państw – miesiące.

W dniu 18 kwietnia br. prezydent Ukrainy W. Zełenski formalnie przedłożył przedstawicielowi KE pierwszą część wypełnionego kwestionariusza w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej i powiedział, że wierzy, że ten krok doprowadzi do uzyskania przez jego kraj statusu kandydata w ciągu kilku tygodni. W dniu 9 maja w rozmowie z Przewodniczącą Komisji Europejskiej W. Zełenski poinformował o wypełnieniu drugiej części kwestionariusza.

Po otrzymaniu odpowiedzi ze strony państwa ubiegającego się o członkostwo w UE Komisja Europejska wyda opinię w formie komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady z rekomendacją. Możliwe są następujące rekomendacje:

- pozytywna ocena w zakresie przyznania państwu wnioskującemu statusu państwa kandydującego i rekomendacja o możliwości rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych,
- pozytywna rekomendacja w zakresie przyznania państwu wnioskującemu statusu państwa kandydującego, w przypadku uznania przez KE, że dany kraj nie jest jeszcze gotowy do rozpoczęcia negocjacji,
- określenie warunków, które państwo wnioskujące musi spełnić, aby uzyskać status państwa kandydującego. Do tego czasu uznawane jest ono za potencjalnego kandydata.

W razie pozytywnej opinii Komisji Europejskiej Rada podejmuje decyzję o rozpoczęciu negocjacji lub przyznaniu statusu kandydata. Taka decyzja wymaga zatwierdzenia przez Radę Europejską. W wypadku podjęcia przez Radę politycznej decyzji o rozpoczęciu negocjacji Komisja Europejska przygotowuje mandat negocjacyjny, do zatwierdzenia przez Radę, i dopiero w tym momencie rozpoczyna się formalny kilkietapowy proces negocjacji o członkostwo.

3. Dla zarysowania szerszego kontekstu warto prześledzić dotychczasowy przebieg relacji unijno-ukraińskich. W dniu 24 sierpnia 1991 r. parlament ukraiński przyjął deklarację niepodległości Ukrainy, zaś 26 grudnia 1991 r. formalnie rozwiązano Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Pierwszą umową regulującą relacje między Unią Europejską a Ukrainą był układ o partnerstwie i współpracy z 14 czerwca 1994 r., obowiązujący od dnia 1 marca 1998 r. Następnie Ukraina uczestniczyła w programach: „Europejska polityka sąsiedztwa” oraz „Partnerstwo wschodnie”. Unia Europejska za pośrednictwem zainicjowanej w 2003 r. „Europejskiej polityki sąsiedztwa” zaoferowała państwom sąsiadującym uprzywilejowane stosunki, których podstawę stanowi przestrzeganie przez wszystkie strony wspólnych wartości (demokracja i prawa człowieka, praworządność, dobre rządy, zasady gospodarki rynkowej i zrównowa-

żonego rozwoju) i które obejmują współpracę polityczną, integrację gospodarczą, kontakty międzyludzkie. Rozpoczęty w 2009 r. program „Partnerstwa wschodniego” stanowi rozwinięcie wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa w celu wspierania reform w państwach sąsiadujących oraz zacieśnienia współpracy między Unią Europejską a sześcioma wschodnimi partnerami, w tym Ukrainą, między innymi dzięki pogłębianiu stosunków dwustronnych w formie umów stowarzyszeniowych, ustanowieniu strefy wolnego handlu między Unią Europejską a poszczególnymi krajami partnerskimi, rozwojowi współpracy w zakresie kontroli wspólnych granic, liberalizacji reżimu wizowego. Od 2011 r. instytucjonalną podstawę współpracy ze wschodnimi partnerami stanowi Zgromadzenie Parlamentarne Euronest, odpowiadające za wielostronny dialog parlamentarny oraz konsultacje i kontrolę wszelkich działań podejmowanych w realizacji „Partnerstwa wschodniego”.

Kluczowe wydarzenie w dotychczasowych relacji unijno-ukraińskich stanowiło zawarcie w 2014 r. układu o stowarzyszeniu. Negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu rozpoczęły się w 2007 r., a Ukraina była pierwszym państwem objętym „Europejską polityką sąsiedztwa”, z którym strona unijna podjęła negocjacje w sprawie tego rodzaju porozumienia. Cel układu o stowarzyszeniu wraz z umową o pogłębionej strefie wolnego handlu oznacza stworzenie nowych ram instytucjonalnych współpracy politycznej i gospodarczej między Unią Europejską a Ukrainą, w tym zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych, a przede wszystkim zobowiązanie strony ukraińskiej do implementacji znacznej części unijnego *acquis communautaire*. Układ o stowarzyszeniu przewidziano jako instrument modernizacji państwa ukraińskiego, przybliżania go do standardów unijnych i integracji ze wspólnym rynkiem. Przewidziano także mechanizmy zabezpieczające, w tym możliwość zawieszenia preferencji w razie niewywiązania się stron z przyjętych zobowiązań.

Układ o stowarzyszeniu parafowano w 2012 r., jednak nie został podpisany z powodu zastrzeżeń unijnych odnośnie do stanu demokracji w Ukrainie. W związku z tym sformułowano warunki w trzech obszarach: osiągnięcie postępu reform politycznych i gospodarczych, zapewnienie demokratycznych standardów systemu wyborczego oraz zaprzestanie prześladowania przeciwników politycznych (chodziło o umożliwienie wyjazdu przebywającej w więzieniu byłej premier Julii Tymoszenko). Od spełnienia warunków Unia Europejska uzależniła podpisanie układu o stowarzyszeniu na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w dniach 28-29 listopada 2013 r. Choć parlament ukraiński przyjął większą część oczekiwanych przepisów prawnych, to władze Ukrainy poinformowały o wstrzymaniu przygotowań do podpisania układu o stowarzyszeniu, motywując to względami bezpieczeństwa narodowego. Decyzja została podjęta pod presją ze strony Rosji, obawiającej się prozachodniej orientacji Ukrainy. Wstrzymanie się od podpisania układu o stowarzyszeniu doprowadziło do masowych protestów społecznych, określanych mianem Euromajdanu lub rewolucji godności. Protesty społeczne rozpoczęły się 21 listopada 2013 r., zaś w dniach



18–20 lutego 2014 r. doszło do próby siłowego stłumienia protestu, w wyniku czego zginęło 99 manifestantów. Następnego dnia prezydent W. Janukowycz został usunięty z urzędu i wyjechał do Rosji.

Objęcie władzy przez prezydenta Petro Poroszenkę i powrót do europejskiego kursu sprawiły, że w dniu 27 czerwca 2014 r. doszło do podpisania układu o stowarzyszeniu (pierwsze rozdziały zostały podpisane kilka tygodni wcześniej, jeszcze przed wyborami prezydenckimi). Porozumienie promuje bliskie więzi polityczne, silne powiązania gospodarcze i poszanowanie wspólnych wartości. Większa część układu o stowarzyszeniu była tymczasowo stosowana od 1 września 2014 r. Od 1 stycznia 2016 r. zaczęła tymczasowo obowiązywać pogłębiona, kompleksowa strefa wolnego handlu. W dniu 11 lipca 2017 r. Rada przyjęła decyzję o zawarciu w imieniu Unii Europejskiej układu stowarzyszeniowego z Ukrainą, co było ostatnim krokiem w procesie ratyfikacji i pozwoliło na jego stosowanie od 1 września 2017 r. Wspominana umowa o pogłębionej, kompleksowej strefie wolnego handlu stanowi jeden z kluczowych instrumentów dostosowania się Ukrainy do modelu europejskiego. Zakłada ona liberalizację handlu przez zniesienie tariff celnych i kwot importowych oraz pozostałych barier w wymianie handlowej, a także zliberalizowanie przez stronę ukraińską regulacji w zakresie inwestycji i usług. Ukraina w porozumieniu zobowiązała się też do przyjęcia unijnego prawa i standardów w obszarze handlu.

Istotnym elementem zbliżenia unijno-ukraińskiego była liberalizacja reżimu wizowego, co przyczyniło się do zacieśnienia kontaktów międzyludzkich. W dniu 11 maja 2017 r. Rada przyjęła rozporządzenie o liberalizacji wizowej dla obywateli Ukrainy posiadających paszport biometryczny, dzięki czemu mogą oni przebywać bez wizy na terytorium Unii Europejskiej w celach biznesowych, turystycznych lub rodzinnych przez 90 dni w dowolnym okresie 180-dniowym.

Już podczas rosyjskiej agresji na Ukrainę Unia Europejska i Ukraina zadecydowały o synchronizacji sieci elektroenergetycznej. Na posiedzeniu Rady ds. Energii 28 lutego 2022 r. ministrowie wyrazili poparcie dla szybkiego połączenia z ukraińską siecią energetyczną, co nastąpiło 16 marca 2022 r.

#### ■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentów UE

Zagadnienia poruszone w dokumencie UE nie są bezpośrednio regulowane przepisami prawa polskiego.

#### Ocena dokumentów UE

#### ■ Ocena społecznych, gospodarczych i finansowych skutków dokumentu UE

Wniosek o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej nie wywiera skutków społecznych, gospodarczych i finansowych; stanowi pierwszy krok na drodze do

ewentualnego przyznania statusu państwa kandydującego i kolejnych etapów negocjacji i integracji.

Jednak niezależnie od tego, że dokument UE nie powoduje skutków społecznych, gospodarczych ani finansowych, warto, dla zarysowania tła, przedstawić bieżący stan relacji gospodarczych między stronami.

Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Ukrainy – przypada na nią ponad 40% jej obrotów handlowych. Natomiast na Ukrainę przypada około 1,1% unijnego handlu<sup>4</sup>. Całkowita wartość wymiany towarowej między Unią Europejską a Ukrainą w 2020 r. wyniosła 39,7 mld euro, co oznaczało niewielki spadek w porównaniu z rokiem wcześniejszym, kiedy ta wartość osiągnęła rekordowe 43,3 mld euro. Ukraiński eksport kierowany na rynek unijny w 2020 r. opiewał na 16,5 mld euro<sup>5</sup> (wykres 1).

Głównymi towarami eksportowymi Ukrainy na rynki unijne były surowce mineralne (żelazo, stal, produkty górnicze), produkty rolne, produkty chemiczne oraz maszyny. Od 2016 r. zanotowano znaczny wzrost ukraińskiego eksportu na rynki unijne (48,5%). Eksport z Unii Europejskiej na Ukrainę w 2020 r. był wart 23,1 mld euro. Głównymi unijnymi towarami eksportowanymi na rynek ukraiński były maszyny i sprzęt transportowy, chemikalia oraz wyroby gotowe. Eksport unijny zanotował od 2016 r. dynamikę wzrostu na poziomie 48,7%. Liczba ukraińskich firm eksportujących na rynki unijne wzrosła z około 11,7 tys. w 2015 r. do ponad 14,5 tys. w 2019 r. Ukraina jako partner handlowy Unii Europejskiej plasowała się w 2020 r. w imporcie na 19. miejscu, zaś w eksporcie na 18. miejscu<sup>6</sup>.

Dla porównania polski eksport towarów do państw członkowskich Unii Europejskiej w 2003 r., czyli ostatnim pełnym roku przed akcesją, stanowił 80,8% wartości polskiego eksportu towarów i odpowiednio 69,2% wartości importu<sup>7</sup>. Należy jednak pamiętać, że okres przed akcesją poprzedzony był stopniowym eliminowaniem barier handlowych między Unią Europejską a Polską (umowa o stowarzyszeniu między Polską a wspólnotami europejskimi weszła w życie w 1994 r., zaś część handlowa dwa lata wcześniej).

Wartość obrotów w handlu towarami między Unią Europejską a Ukrainą od 2015 r. systematycznie rosła aż do 2019 r., kiedy to pandemia COVID-19 zahamowała ten trend. W 2020 r. dynamika zmian importu z Ukrainy spadła o 13,7% r/r, a dynamika eksportu z Unii Europejskiej na rynek ukraiński obniżyła się o 4,2% r/r.

<sup>4</sup> *Countries and regions. Ukraine*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/> [dostęp 31 marca 2022 r.].

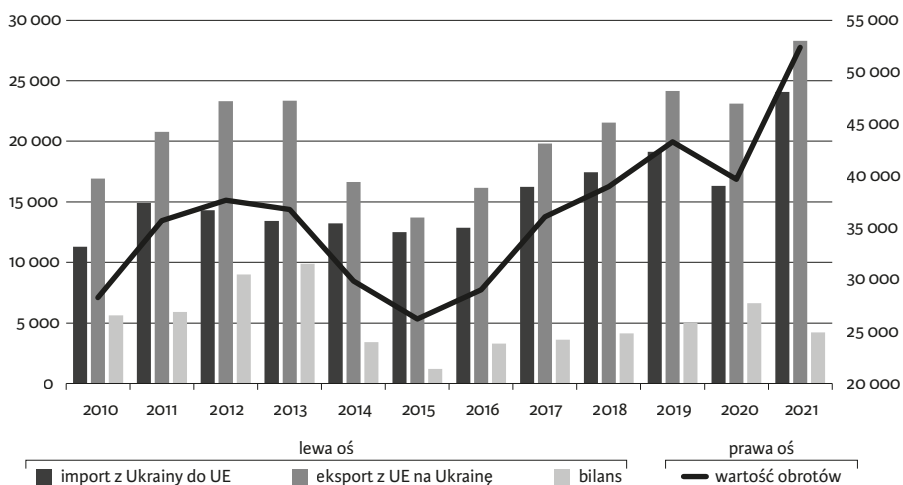
<sup>5</sup> *European Union, Trade in goods with Ukraine*, [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_ukraine\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf) [dostęp 31 marca 2022 r.].

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> S. Matuszek, *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 16.



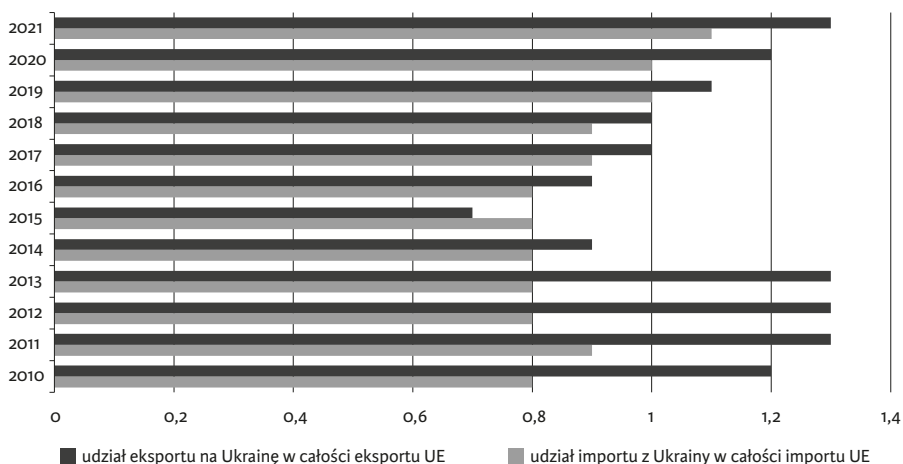
**Wykres 1. Przepływy w handlu towarami między Unią Europejską a Ukrainą, w mld euro**



Źródło: Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine>.

Bilans w handlu towarami w latach 2010–2020 pozostawał korzystny dla strony unijnej. W 2020 r. nadwyżka eksportu nad importem wyniosła ponad 6,6 mld euro.

**Wykres 2. Udział eksportu i importu w handlu towarami między Unią Europejską a Ukrainą, w % całości**



Źródło: jak pod wykresem 1.

Tabela 1. Handel towarowy między Unią Europejską a Ukrainą – przepływy według sekcji HS\* w latach 2017–2020

Nr sekcji	Klasyfikacja celna HS *	Import z Ukrainy do UE, wartość w mld euro					Eksport z UE na Ukrainę, wartość w mld euro				
		2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
I	zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	238	345	301	255	312	297	366	455	566	651
II	produkty pochodzenia roślinnego	2 851	3 308	4 435	3 107	3 494	571	565	681	703	722
III	oleje, tłuszcze i woski, zwierzęce i roślinne	1 309	909	1 358	1 580	2 075	42	49	50	55	63
IV	artykuły spożywcze, napoje i tytoń	787	804	892	856	986	916	1 116	1 358	1 621	1 770
V	produkty mineralne	2 562	2 697	2 985	2 212	4 271	1 732	2 226	2 210	1 462	2 712
VI	produkty przemysłu chemicznego lub przemysłów pokrewnych	396	511	569	538	825	3 097	3 287	3 852	3 815	4 559
VII	tworzywa sztuczne i kauczuk oraz artykuły z nich	149	175	178	175	371	1 321	1 379	1 415	1 469	1 882
VIII	skóry i artykuły z nich	121	113	95	68	77	211	215	192	172	206
IX	drewno, węgiel drzewny i korek oraz wyroby z niego	871	1 027	1 011	959	1 379	137	137	141	145	190
X	ścier drzewny, papier, tektura	101	97	106	129	178	531	591	591	581	693
XI	materiały i artykuły włókiennicze	420	456	483	439	504	1 044	1 075	1 139	1 096	1 291
XII	obuwie, kapelusze i inne nakrycia głowy	98	114	110	100	128	156	166	168	165	197
XIII	artykuły z kamienia, wyroby ceramiczne, szkło	140	171	202	234	288	237	251	293	292	328
XIV	perły, kamienie szlachetne, metale szlachetne i artykuły z nich	11	15	24	26	27	21	25	37	47	64
XV	metale nieszlachetne i artykuły z nich	3 316	3 714	3 338	2 753	5 716	940	1 058	1 204	1 091	1 305
XVI	maszyny i urządzenia	1 851	2 089	2 141	2 019	2 395	5 159	5 645	6 301	5 833	6 794
XVII	sprzęt sportowy	102	130	148	173	178	2 253	2 108	2 618	2 506	3 216
XVIII	przysięgi i aparatura, optyczne, fotograficzne itd.	35	26	45	37	36	458	504	604	610	718
XIX	broń i amunicja	3	1	2	2	3	13	41	54	25	43
XX	różne wyroby przemysłowe	376	456	537	585	754	397	442	460	511	613
XXI	dzieła sztuki i antyki	0	1	1	1	2	1	1	2	2	5
XXII	inne	500	274	166	81	76	302	299	326	353	269
Suma		16 239	17 436	19 127	16 329	24 074	19 838	21 549	24 153	23 119	28 290

\* Klasyfikacja celna HS – międzynarodowa kodyfikacja opracowana przez Światową Organizację Celną.

Źródło: jak pod wykresem 1.

Udział eksportu na Ukrainę w całości eksportu unijnego w minionej dekadzie podlegał sporym wahaniom, zawierając się w przedziale od 0,7% do 1,3% (wykres 2). W 2020 r. udział ten wyniósł 1,2%. Najsilniejszy spadek nastąpił w 2015 r., gdy wartość obniżyła się do 0,7% całości. Natomiast import z Ukrainy był znacznie bardziej stabilny, pozostając w wąskiej amplitudzie wahań (0,8%-1,0%). Największą wartościowo pozycję w grupie produktów importowanych z Ukrainy na rynki unijne stanowią artykuły pochodzenia roślinnego, metale nieszlachetne, produkty mineralne oraz maszyny i urządzenia (tabela 1).

Maszyny i urządzenia tworzą największą wartościowo grupę towarów eksportowanych na Ukrainę. Ponadto znaczną rolę w eksporcie unijnym odgrywiają produkty przemysłu chemicznego oraz sprzęt transportowy. W sprzedaży na rynku unijnym dominującą rolę odgrywają ukraińskie produkty sektora rolniczego, zaś strona unijna eksportuje więcej produktów o wyższym poziomie przetworzenia.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że Ukraina jest istotnym producentem żywności – czwartym największym eksporterem pszenicy na świecie, z udziałem 10,6% sprzedaży światowej, piątym co do wielkości eksporterem kukurydzy z 7,2% udziałem oraz pierwszym eksporterem oleju słonecznikowego pokrywającym 38% światowego zapotrzebowania. Na rynek unijny trafia 33% towarów żywnościowych wysyłanych za granicę, przy czym znaczenie tego rynku dla ukraińskiego eksportu żywności systematycznie rośnie. W okresie między 2015 r. a 2019 r. eksport żywności do Unii Europejskiej zwiększył się o 84%. Natomiast w całości eksportu towarów produkty żywnościowe w 2019 r. stanowiły 44,2%<sup>8</sup>. Równocześnie Ukraina przyjmowała jedynie blisko 4% unijnego importu produktów rolnych w 2018 r.<sup>9</sup>

Rosnące znaczenie Unii Europejskiej jako najważniejszego importera ukraińskiej żywności (wzrost o ponad 80% w ciągu kilku lat) to rezultat przede wszystkim umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu, która zaczęła obowiązywać w 2014 r.

Należy też zauważyć negatywne konsekwencje rosyjskiej agresji na kondycję gospodarczą Ukrainy. Zgodnie z prognozą przedstawioną w marcu 2022 r. przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju w 2022 r. PKB Ukrainy spadnie o 20%<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> S. Matuszek, *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Warszawa 2021, s. 9, s. 38.

<sup>9</sup> *Rośnie eksport rolno-spożywczy z Ukrainy do Unii Europejskiej*, <https://agronomist.pl/artykuly/rosnie-eksport-rolno-spozywczy-z-ukrainy-do-unii-europejskiej-63a17> [dostęp 31 marca 2022 r.].

<sup>10</sup> *EBRD sees war on Ukraine causing major growth slowdown*, <https://www.ebrd.com/news/2022/ebird-sees-war-on-ukraine-causing-major-growth-slowdown.html> [dostęp 1 kwietnia 2022 r.].

### ■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Dokument UE nie jest projektem aktu ustawodawczego UE i w związku z tym nie podlega ocenie pod względem zgodności z zasadą pomocniczości w trybie określonym w art. 6 protokołu (nr 2) dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

### ■ Ustosunkowanie się do informacji Rady Ministrów na temat dokumentu UE

Rada Ministrów stwierdza, że „aktywnie i konsekwentnie wspiera aspiracje europejskie Ukrainy, która wielokrotnie demonstrowała swoje przywiązanie do wartości i standardów europejskich” między innymi przez reformy prowadzące do budowy nowoczesnego, sprawnego państwa oraz realizację postanowień układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską. Rada Ministrów zauważa, że „nieuzasadniona rosyjska agresja przeciwko Ukrainie stanowi szczególnie kontekst dla wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej i nadaje mu dodatkowe polityczne znaczenie”.

Rada Ministrów stoi na stanowisku, że wsparcie dla unijnej orientacji Ukrainy leży w interesie zarówno Ukrainy, jak i Polski i Unii Europejskiej. Dlatego Rada Ministrów opowiada się za zwiększeniem pomocy finansowej i technicznej w celu przyspieszenia integracji europejskiej Ukrainy oraz umożliwienia odbudowy demokratycznej Ukrainy po zakończeniu wojny. Rada Ministrów z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady Europejskiej z marca 2022 r. o ustanowieniu Funduszu Powierniczego Solidarności z Ukrainą.

Rada Ministrów zapowiada, że w kontekście rosyjskiej agresji będzie intensywnie zabiegać, by wniosek Ukrainy o członkostwo został potraktowany priorytetowo i ze szczególną uwagą w celu jak najszybszego przyznania statusu państwa kandydującego. Rada Ministrów stoi na stanowisku, że „przyszłość Ukrainy leży w Unii Europejskiej, zgodnie z wyborem ukraińskich władz i ukraińskiego społeczeństwa”.

W ocenie Biura Analiz Sejmowych informacja Rady Ministrów nie budzi zastrzeżeń.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Komunikat Rady Unii Europejskiej jest dokumentem UE niebędącym projektem aktu prawnego UE. Dokument dotyczy przekazania parlamentom narodowym wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej, przedłożonego 28 lutego 2022 r. Przekazanie dokumentu parlamentom narodowym jest realizacją wymogu zawartego w art. 49 TUE. Zgodnie z wymienionym przepisem o złożonym do

Rady wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej informuje się parlamenty narodowe (a także Parlament Europejski). Należy uznać, że Rada UE, przekazując parlamentom narodowym wniosek Ukrainy, wypełniła prawidłowo obowiązek wynikający z art. 49 TUE.

### **Skutki prawne dokumentu UE**

Komunikat, jako dokument UE niebędący projektem aktu prawnego UE, nie wywołuje skutków prawnych zarówno w świetle prawa polskiego, jak i prawa unijnego. Należy jednocześnie zaznaczyć, że przedłożenie wniosku o członkostwo Ukrainy w UE daje podstawę dla zainicjowania procedury określonej w art. 49 TUE (zob. podrozdz. „Geneza dokumentu UE”).

### **Kwestie proceduralne**

#### **■ Procedura przyjmowania dokumentu UE**

Przyjmowanie komunikatu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury.

Przekazanie dokumentu parlamentom narodowym stanowi realizację wymogu zawartego w art. 49 TUE. Komunikat został przyjęty przez Radę UE 4 marca 2022 r. i tego samego dnia przekazano go do Sejmu.

Komunikat jako dokument niebędący projektem aktu ustawodawczego UE nie podlega ocenie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

#### **■ Działania Komisji do spraw Unii Europejskiej**

Komisja ds. Unii Europejskiej, uwzględniając art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395), 25 marca 2022 r. zwróciła się do Rady Ministrów o przedstawienie informacji na temat komunikatu. Informacja została przekazana przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2022 r.

Komisja ds. Unii Europejskiej może rozpatrzyć komunikat w trybie regulaminu Sejmu. Nie jest ona ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

### **Podsumowanie**

Dokument UE dotyczy przekazania parlamentom narodowym wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Przekazanie wniosku stanowi realizację wymogu określonego w art. 49 TUE.

W dniu 28 lutego 2022 r. prezydent Ukrainy Wołodymyr Zefenski złożył wniosek Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Do wniosku dołączono oświadczenie ukraińskich władz państwowych przedstawiające historyczny, polityczny, gospodarczy i społeczny kontekst uzasadniający dążenie Ukrainy do przystąpienia do Unii Europejskiej. W oświadczeniu podniesiono kwestię przełomowego momentu, w którym ze względu na rosyjską agresję znalazła się obecnie Ukraina i Europa.

Biorąc pod uwagę trwającą agresję Rosji na Ukrainę, zagrażającą niepodległości i integralności terytorialnej Ukrainy, życiu obywateli ukraińskich oraz bezpieczeństwu całej Europy, dokument UE dotyczący wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej ma pierwszorzędną wagę.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2021, poz. 483.

#### ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.Urz. UE L 161 z 29 maja 2014 r., s. 3.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/850 z 17 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina), Dz.Urz. UE L 133 z 22 maja 2017 r., s. 1.

Decyzja Rady (UE) z 11 lipca 2017 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do postanowień dotyczących traktowania obywateli państw trzecich legalnie zatrudnionych jako pracownicy na terytorium drugiej strony, Dz.Urz. UE L 181 z 12 lipca 2017 r., s. 1.



## Literatura

Matuszek S., *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

Matuszek S., *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Warszawa 2021.

*Rośnie eksport rolno-spożywczy z Ukrainy do Unii Europejskiej*, <https://agronomist.pl/artykuly/rosnie-eksport-rolno-spozywczy-z-ukrainy-do-unii-europejskiej-63a17>.

## Inne

Komunikat Rady Unii Europejskiej dotyczący wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej, CM 2003/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-2003-2022-INIT/en/pdf>.

*Countries and regions. Ukraine*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/>.

*European Union, Trade in goods with Ukraine*, [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_ukraine\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf).

*EBRD sees war on Ukraine causing major growth slowdown*, <https://www.ebrd.com/news/2022/ebird-sees-war-on-ukraine-causing-major-growth-slowdown.html>.