

## **Małgorzata Czermińska**

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0002-6935-1031

### **EUROPEJSKIE PARTNERSTWO WSCHODNIE - WYMIAR POLITYCZNY, EKONOMICZNY I BEZPIECZEŃSTWA ZACIEŚNIANIA STOSUNKÓW ZE WSCHODNIMI SĄSIADAMI UNII EUROPEJSKIEJ**

#### **Wprowadzenie**

Procesy globalizacyjne sprawiają, że zagrożenia przekraczają wymiar lokalny, dlatego zarówno kraje sąsiadujące, jak i odległe regiony mogą być źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa państw. Kraje sąsiedzkie zaangażowane w konflikty zbrojne, słabe państwa, w których kwitnie przestępczość zorganizowana lub te z dysfunkcyjnymi społeczeństwami, stanowią problem dla Unii Europejskiej (UE). Przystąpienie dziesięciu państw do Unii w 2004 r., a następnie Rumunii i Bułgarii w 2007 r., zbliżyło Wspólnotę do niestabilnych regionów na wschodzie i południu. W wyniku tego pojawiła się konieczność wzmocnienia jej relacji (w tym handlowych) z sąsiadami.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska, po przeprowadzonych konsultacjach, przedstawiła końcowy dokument zatytułowany Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), w którym zostały określone: podstawowe założenia, cele oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy polityki sąsiedztwa w wymiarze wschodnim

i południowym<sup>1</sup>. Obszary współpracy w ramach EPS to dialog polityczny i reformy, wymiana handlowa, uczestnictwo w rynku wewnętrznym UE i bezpieczeństwo osób. W szczególności priorytetem jest wsparcie rozwoju gospodarczego dla „pierścienia przyjaciół” (*ring of friends*), a dzięki temu zabezpieczenie granic unijnych i wspieranie stabilności w państwach sąsiadujących poprzez współpracę dwustronną.

Pomimo deklarowanych podobieństw i komplementarności, polityka UE wobec południowych sąsiadów różni się od tej realizowanej wobec sąsiadów na wschodzie. Unia traktuje te dwa regiony objęte EPS odmiennie. Relacje ze wschodnimi sąsiadami opierają się zasadniczo na współpracy dwustronnej z poszczególnymi państwami partnerskimi, natomiast na południu kooperacja ma charakter wielostronny, ze wspólną polityką wobec całego regionu śródziemnomorskiego i strategią mającą na celu ponadnarodową integrację regionalną. Kwestie koncepcyjne leżące u podstaw tych dwóch procesów są również różne: dla południowych sąsiadów przewiduje się „partnerstwo” (*partnership*), a dla wschodnich „sąsiedztwo” (*neighborhood*)<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie założeń, istoty i głównych wymiarów Partnerstwa Wschodniego (PW) w kontekście wzmocnienia i zacieśnienia stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej. Stąd też konieczna jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: jakie są cele i założenia programu PW w wymiarze bilateralnym, a w szczególności, jakie są zapisy porozumień o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu, stanowiących główną część dwustronnych umów stowarzyszeniowych? Na czym polega specyfika tych porozumień? Jakie są ustalenia instytucjonalne w ramach współpracy wielostronnej? W pracy postawiono hipotezę badawczą mówiącą, że PW ma istotne znaczenie dla wzajemnych relacji polityczno-gospodarczych UE z jej wschodnimi sąsiadami, jednak w dłuższej perspektywie wymaga podjęcia działań na rzecz ich pogłębienia. W badaniach zastosowano metodę analityczno-opisową; wykorzystano opracowania polskie i zagraniczne, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń organów Unii Europejskiej.

## Przesłanki, istota i cele Partnerstwa Wschodniego

Jedną z głównych przesłanek utworzenia programu Partnerstwa Wschodniego było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód w 2004 r. Po raz pierwszy jego projekt został przedstawiony przez dyplomację polską w Pradze w 2009 r. (podczas prezydencji Czech), gdzie otrzymał wsparcie ze strony Szwecji, a także

<sup>1</sup> European Commission, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.

<sup>2</sup> M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 319–323.

państw Grupy Wyszehradzkiej, Litwy, Łotwy, Estonii i Niemiec<sup>3</sup>. W deklaracji w sprawie ustanowienia PW, przyjętej w maju 2009 r. na pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego<sup>4</sup>, stwierdzono, że jego głównym celem było „stworzenie warunków koniecznych do promowania politycznej i gospodarczej integracji między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”<sup>5</sup>. Stronami programu są Unia Europejska oraz sześć państw-partnerów: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia.

PW to plan zacieśnienia relacji między UE a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, który umożliwia im stopniowe włączanie się do polityki i programów UE oraz integrację ze wspólnym rynkiem. We wspólnej deklaracji ze szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze uczestnicy potwierdzili, że PW „będzie opierać się na zobowiązaniach do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów”<sup>6</sup>. Głównym celem było stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi państwami partnerskimi, co znacznie wzmocni rozwój wschodniego wymiaru EPS. Inicjatywa PW nie uwzględnia możliwości przyszłego członkostwa w UE, ale ułatwia procesy integracji zarówno w formacie dwustronnym, jak i wielostronnym. W pierwszym wymiarze PW koncentruje się na umacnianiu relacji bilateralnych poszczególnych państw z Unią Europejską, natomiast wymiar wielostronny odnosi się do działań i inicjatyw wspólnych dla wszystkich partnerów oraz między nimi.

Jeśli chodzi o wymiar dwustronny, we wspólnej deklaracji podkreślono konieczność podpisania nowych układów o stowarzyszeniu – w tym zwrócono uwagę na znaczenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) – z poszczególnymi partnerami, stanowiących ważny instrument prawny, który zapewni pozytywne skutki dla liberalizacji handlu i inwestycji. Głównym celem DCFTA jest przyczynienie się do trwałej poprawy warunków życia przez zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa. Ponadto istotne są również postanowienia układów

<sup>3</sup> Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009*, 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7.05.2009.

<sup>4</sup> Szczyty Partnerstwa Wschodniego odbywają się co dwa lata.

<sup>5</sup> Council of the European Union, *op. cit.*, s. 6 [tłum. M.Cz.]. Unia Europejska zawarła w latach 90. XX w. z państwami członkowskimi Wspólnoty Niepodległych Państw – Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Kazachstanem, Armenią, Gruzją, Kirgistanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Tadżykistanem – umowy o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Umowy te zostały zawarte z państwami nienależącymi wówczas do WTO, dlatego też przewidywały normalizację warunków wymiany zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania, a także ogólne ramy współpracy w innych dziedzinach gospodarki.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 5.

o stowarzyszeniu obejmujących DCFTA w zakresie współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz rozwoju konkurencyjnych, przejrzystych i niedyskryminujących rynków energii. Celem umów jest także zacieśnianie przez Unię Europejską współpracy z państwami w takich obszarach jak: walka z terroryzmem, zapobieganie konfliktom oraz przeciwdziałanie radykalizacji postaw i reforma sektora bezpieczeństwa przez uczestnictwo w misjach i szkoleniach w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zostaną one wzmocnione poprzez wprowadzenie przepisów zbieżnych z przepisami i standardami UE. Ponadto uczestnicy szczytu PW przypomnieli o potrzebie budowania zdolności administracyjnych, zadeklarowali poparcie dla mobilności obywateli i liberalizacji reżimu wizowego w bezpiecznym środowisku, wymieniając umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Wreszcie, we wspólnej deklaracji podkreślono znaczenie bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do długoterminowych stabilnych i bezpiecznych dostaw i tranzytu energii, pod warunkiem, że postanowienia dotyczące współzależności energetycznej zostaną zawarte w nowych układach o stowarzyszeniu lub innych umowach dwustronnych między UE a państwami partnerskimi.

Podjęta inicjatywa umożliwi także wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów UE objętych EPS. Pominięcie w PW „twardej” agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma pozwolić na wykorzystanie „miękkiej siły” UE i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie. Projekt nie jest strategią rozszerzenia, choć nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą stać się kiedyś członkami Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Jeśli chodzi o ustalenia instytucjonalne dotyczące nadzorowania „prac w toku”, zadeklarowano, że spotkania będą odbywać się co najmniej dwa razy w roku na szczeblu wyższych urzędników zaangażowanych w prace reformatorskie w odpowiednich obszarach polityki. Wypracowane w ramach platform tematycznych sprawozdania miałyby być następnie składane na dorocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Spotkania szefów państw lub rządów (na najwyższym szczeblu) odbywałyby się zasadniczo co dwa lata. Struktura Partnerstwa obejmuje zatem następujące formy współpracy:

- szczyty z udziałem szefów państw i rządów;
- doroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych;
- okresowe spotkania Zgromadzenia Parlamentarnego;
- spotkania w ramach platform tematycznych;
- spotkania eksperckie w zależności od potrzeb.

Partnerstwo wschodnie obejmuje nie tylko rządy, ale także społeczeństwo obywatelskie i inne organizacje pozarządowe.

---

<sup>7</sup> T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, r. 8, z. 3, s. 25.

Tabela 1. Handel UE z krajami Partnerstwa Wschodniego (w mld EUR)

	IMPORT						EKSPORT					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ukraina (% extra UE)</b>	13,9 (0,8)	13,7 (0,8)	12,8 (0,7)	3,2 (0,8)	16,7 (0,9)	18,0 (0,9)	23,9 (1,4)	17,0 (1,0)	14,0 (0,8)	16,6 (0,9)	20,2 (1,1)	22,1 (1,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	metale nieszlachetne (21,9)(XV); produkty roślinne (18,9)(II); produkty mineralne (15,0)(V); maszyny i urządzenia (11,8)(XVI)						maszyny i urządzenia (26,2)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (15,6)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (10,2)(XVII)					
<b>Moldawia (% extra UE)</b>	1,0 (0,1)	1,6 (0,1)	1,2 (0,1)	1,3 (0,1)	1,6 (0,1)	1,9 (0,1)	2,3 (0,1)	2,4 (0,1)	2,1 (0,1)	2,1 (0,1)	2,4 (0,1)	2,8 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	maszyny i urządzenia (23,5)(XVI); produkty roślinne (20,9)(II); tekstylia (14,4)(XI)						maszyny i urządzenia (20,3)(XVI); produkty mineralne (16,1)(V); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (10,7)(VI)					
<b>Białoruś (% extra UE)</b>	3,4 (0,2)	3,4 (0,2)	3,7 (0,2)	2,9 (0,2)	3,4 (0,2)	4,5 (0,2)	8,6 (0,5)	7,5 (0,4)	5,7 (0,3)	4,9 (0,3)	6,1 (0,3)	6,5 (0,3)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (26,6)(V); drewno, węgiel drzewny, korek i in. (19,9)(IX); metale nieszlachetne (15,6)(XV)						maszyny i urządzenia (34,5)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (13,9)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (9,4)(XVII); produkty roślinne (6,6)(II)					
<b>Gruzja (% extra UE)</b>	0,667 (0,0)	0,659 (0,0)	0,735 (0,0)	0,543 (0,0)	0,668 (0,0)	0,653 (0,0)	2,0 (0,1)	1,9 (0,1)	1,8 (0,1)	2,0 (0,1)	2,0 (0,1)	2,1 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (50,6)(V); artykuły spożywcze, napoje, tytoń (12,4)(IV); metale nieszlachetne (8,5)(XV)						maszyny i urządzenia (20,7)(XVI); produkty mineralne (17,8)(V); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (17,5)(VI)					
<b>Armenia (% extra UE)</b>	0,261 (0,0)	0,274 (0,0)	0,305 (0,0)	0,351 (0,0)	0,384 (0,0)	0,4 (0,0)	0,717 (0,0)	0,714 (0,0)	0,631 (0,0)	0,604 (0,0)	0,718 (0,0)	0,9 (0,0)
Główne towary (% całości) (sekcja HS) (2017 r.)*	metale nieszlachetne (47,4)(XV); produkty mineralne (30,1)(V); tekstylia (12,9)(IX)						maszyny i urządzenia (25,3)(XVI); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (13,2)(VI); tekstylia (9,8)(XI)					
<b>Azerbejdżan (% extra UE)</b>	14,4 (0,9)	13,2 (0,8)	10,7 (0,6)	7,6 (0,4)	9,4 (0,5)	11,5 (0,6)	3,7 (0,2)	3,4 (0,2)	3,5 (0,2)	1,9 (0,1)	1,7 (0,1)	2,7 (0,1)
Główne towary (% całości) (sekcja HS)	produkty mineralne (98,7)(V); produkty roślinne (0,4)(II); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (0,3)(VI)						maszyny i urządzenia (28,0)(XVI); perły, metale szlachetne i wyroby z nich (27,7)(XIV); produkty przemysłu chemicznego i pokrewne (8,0)(VI); pojazdy, urządzenia transportowe (7,6)(XVII)					

\*ostatnie dane dostępne za 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission Trade Statistics, [https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm) [dostęp: 10.04.2020].

Najważniejszym partnerem handlowym wśród państw PW jest Ukraina, na którą przypada ok. 1% handlu zewnętrznego UE (tabela 1). W 2018 r. udział importu Ukrainy z UE stanowił 40,6% importu ogółem (drugie miejsce Rosja – 14,2% i Chiny – 13,3%); w eksporcie Ukrainy pierwsze miejsce zajmuje UE – 42%, drugie Rosja – 7,7%, trzecie Turcja – 5%. Unia Europejska jest

również najważniejszym partnerem handlowym dla Mołdawii, Gruzji i Azerbejdżanu, a w eksporcie dla Armenii (w imporcie na pierwszym miejscu znajduje się Rosja)<sup>8</sup>.

### **Wymiar bilateralny Partnerstwa Wschodniego – umowy stowarzyszeniowe oraz pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu**

W wymiarze bilateralnym PW zakłada – jak wspomniano – podpisanie umów stowarzyszeniowych (Association Agreement, AA) oraz utworzenie DCFTA. Układy o stowarzyszeniu zawarte w 2014 r. doprowadziły do nowego wymiaru stosunków między UE a Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Termin „stowarzyszenie” jest w nich definiowany jako „bliski i trwały związek” oparty na „zobowiązaniu do budowania głębokiej i trwałej demokracji oraz gospodarki rynkowej”, która zakłada „uczestnictwo w politykach europejskich”<sup>9</sup> i ekonomiczną integrację. Ta ostatnia wysuwa się na pierwszy plan w postaci DCFTA. Jest to centralny element układu o stowarzyszeniu tworzonego z myślą o integracji państwa-partnera z rynkiem wewnętrznym UE.

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską (obejmujący również DCFTA) a **Republiką Mołdawii** został podpisany w czerwcu 2014 r. i obowiązuje od 1 lipca 2016 r.<sup>10</sup> Jego cele to m.in.:

- propagowanie stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej (z rynkiem wewnętrznym UE) między stronami poprzez zwiększenie udziału Mołdawii w politykach UE, jej programach i działaniach unijnych agencji;
- zbliżenie prawodawstwa państwa do prawodawstwa UE;
- przyczynienie się do wzmocnienia demokracji oraz stabilizacji politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej w Republice Mołdawii, także w wymiarze regionalnym i międzynarodowym;
- wsparcie i wzmocnienie współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz,
- stworzenie warunków dla coraz ściślejszej współpracy w innych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

W DCFTA przewidziano stopniowe utworzenie strefy wolnego handlu, w ciągu 10 lat od wejścia w życie układu. Oznacza to, że w tym okresie zlikwidowane zostaną cła przywozowe w odniesieniu do niemal całej wymiany handlowej; dotychczas zniesione zostały ograniczenia ilościowe w wywozie oraz

<sup>8</sup> Obliczono na podstawie danych Eurostatu.

<sup>9</sup> Zob. np.: Preamble of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014, s. 3.

<sup>10</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, OJ L 260/4, 30.08.2014, zwana dalej umową stowarzyszeniową z Mołdawią.

cia wywozowe<sup>11</sup>. DCFTA przewiduje również częściową liberalizację handlu produktami wrażliwymi poprzez zastosowanie bezcłowych kontyngentów taryfowych (tabela 2). Po przekroczeniu ilości określonej w kontyngencie stosuje się stawkę celną KNU<sup>12</sup>. Produkty wymienione w załączniku XV-B umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią podlegają cłu przywozowemu przy przywozie do UE, ale są zwolnione ze składnika *ad valorem* tego cła (niektóre owoce, warzywa, moszcz gronowy).

Tabela 2. Produkty objęte rocznym bezcłowym kontyngentem taryfowym (w eksporcie do UE)

Kod CN (2012)	Produkt	Wielkość (tony)
0702 00 00	Pomidory świeże lub schłodzone	2000
0703 20 00	Czosnek świeży lub schłodzony	220
0806 10 10	Winogrona stołowe świeże	10 000
0808 10 80	Jabłka świeże (z wyjątkiem jabłek na cydr), od 16 września do 15 grudnia	40 000
0809 40	Śliwki świeże	10 000
2009 61 10	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30, o wartości >18 EUR za 100 kg	500
2009 69 19	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 67, o wartości >22 EUR za 100 kg	
2009 69 51	Skoncentrowany sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30 ale nieprzekraczającej 67, o wartości >18 EUR za 100 kg	
2009 69 59	Sok winogronowy, włącznie z moszczem gronowym, niesfermentowany, o liczbie Brix przekraczającej 30 ale nieprzekraczającej 67, o wartości >18 EUR za 100 kg	

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika XV-A do umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią.

Produkty wymienione w załączniku XV-C do umowy stowarzyszeniowej podlegają mechanizmowi przeciwdziałającemu obchodzeniu ceł (m.in. mięso wieprzowe i drobiowe, wyroby mleczarskie, jaja, zboża, kukurydza

<sup>11</sup> Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony, COM(2014) 157 final, 2014/0087, s. 4.

<sup>12</sup> Więcej na temat stawek celnych i budowy taryfy celnej w: M. Czermińska, *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 4, s. 56–65; eadem, *Tariff Safeguard Measures of the European Union Internal Market – The Role of Common Customs Tariff*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2019, nr 10, s. 48–64.

i przetworzone produkty rolne). W tym celu ustala się średnią roczną wielkość przywozu z Republiki Mołdawii do UE dla każdej kategorii tych produktów. Gdy wielkość przywozu w jednej lub kilku kategoriach osiągnie 80% wielkości określonej w załączniku XV-C, Mołdawia jest zobowiązana do przekazania Unii uzasadnienia zwiększenia przywozu. W przypadku gdy taki przywóz osiągnie 100% wielkości podanej w załączniku, a Republika Mołdawii nie poda należytego uzasadnienia, Unia może tymczasowo zawiesić preferencyjne traktowanie odnośnych produktów. Zawieszenie takie stosuje się przez okres sześciu miesięcy.

Republika Mołdawii będzie stopniowo dostosowywać swoje przepisy i normy techniczne do przepisów i norm unijnych, tak by wymiana handlowa między państwami mogła odbywać się na takich samych warunkach jak pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W odniesieniu do handlu usługami DCFTA przewiduje szeroki dostęp do rynków w efekcie zbliżenia przepisów Mołdawii do przepisów prawnych Unii w dziedzinie handlu elektronicznego, usług finansowych, telekomunikacyjnych oraz usług kurierskich i pocztowych. DCFTA zapewni wysoki poziom ochrony unijnych oznaczeń geograficznych, które odnoszą się do produktów rolnych. Ponadto DCFTA zawiera postanowienia związane z prawem autorskim oraz patentami. Zarówno unijne, jak i mołdawskie firmy mogą tworzyć filie lub oddziały zgodnie z klauzulą narodową, czyli na zasadach niedyskryminacyjnych. Oznacza to, że podczas ich zakładania, firmy zagraniczne są traktowane tak samo jak firmy krajowe na rynku partnera.

Umowa stowarzyszeniowa (AA) z **Gruzją** (obejmująca również DCFTA) została podpisana 27 czerwca 2014 r. i weszła w życie 1 lipca 2016 r.<sup>13</sup>; DCFTA jest stosowana tymczasowo od 1 września 2014 r. AA dotyczy dialogu w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki w zakresie azylu i migracji oraz zarządzania granicami, zwalczania prania brudnych pieniędzy, finansowania terroryzmu, ochrony danych osobowych oraz polityki antynarkotykowej, a także współpracy w 28 obszarach, takich jak m.in.: energia, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, sprawiedliwość, transport, ochrona środowiska, polityka społeczna czy reforma administracji publicznej.

Odnośnie części układu obejmującej DCFTA, założono następujące cele: zlikwidowane zostaną cła przywozowe w odniesieniu niemal do całej wymiany handlowej, a także cła wywozowe oraz ograniczenia ilościowe w wywozie. Na produkty wymienione w załączniku II-A (czosnek świeży lub schłodzony, 220 ton) ustanowiono w UE bezcłowe kontyngenty taryfowe. Po przekroczeniu ilości określonej w kontyngencie stosuje się stawkę celną KNU. Produkty wymienione w załączniku II-B podlegają w przywozie do Unii należności celnej przywozowej z wyłączeniem składnika *ad valorem* tej należności (niektóre owoce, warzywa,

---

<sup>13</sup> Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L 261/4, 30.08.2014.



sok winogronowy, moszcz gronowy). Przywóz produktów pochodzących z Gruzji wymienionych w załączniku II-C podlega mechanizmowi przeciwdziałającemu obchodzeniu cel. Mechanizm ten jest podobny do tego, który został określony w umowie z Mołdawią. Oznacza on w praktyce możliwość wycofania przez UE preferencji w przypadku znacznego wzrostu importu. Ponadto przewidziano wprowadzenie unijnych standardów ochrony konsumentów i własności intelektualnej. Gruzja będzie również stopniowo dostosowywać swoje normy i przepisy techniczne do przepisów i norm unijnych<sup>14</sup>.

AA z **Ukrainą**, której główną częścią jest DCTFA, była negocjowana między 2007 a 2011 r.; podpisana w czerwcu 2014 r., weszła w życie 1 stycznia 2016 r. DCFTA to najważniejsza i największa część umowy stowarzyszeniowej, stosowanej tymczasowo od listopada 2014 r., której zawarcie było przyczyną wybuchu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego<sup>15</sup>. UE już w kwietniu 2014 r. wprowadziła wobec Ukrainy jednostronne preferencje handlowe (*autonomous trade measures*, ATM), zmniejszając stawki celne zgodnie z DCFTA wobec towarów przemysłowych, stąd od tego czasu większość ukraińskich towarów trafiała na rynek UE bez konieczności ponoszenia opłat celnych<sup>16</sup>.

Umowa stowarzyszeniowa nie zawiera zapisów dotyczących możliwości przyszłego przystąpienia Ukrainy do UE. AA przewiduje wzmocnienie dialogu politycznego i współpracy w kontekście zarówno szczytu UE–Ukraina (najwyższy poziom polityczny), jak i Rady Stowarzyszenia (poziom ministerialny). Wraz z instytucjonalizacją dialogu politycznego dąży się do następujących celów:

- pogłębienia stowarzyszenia politycznego oraz zwiększenia spójności i skuteczności w obszarach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- zapewnienia stabilności międzynarodowej;
- zacieśnienia współpracy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i zarządzania kryzysowego, w szczególności w celu sprostania globalnym i regionalnym wyzwaniom i zagrożeniom;
- wzmocnienia poszanowania zasad demokracji, praworządności i dobrych rządów, praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw mniejszości narodowych;
- przyczyniania się do procesu konsolidacji i stabilizacji wewnętrznych reform politycznych.

<sup>14</sup> Unia Europejska pogłębiła relacje gospodarcze z Gruzją po rewolucji róż w 2003 r. W celu wsparcia gruzińskich reform w 2005 r. kraj objęto preferencjami jednostronnymi GSP Plus. Gruzja korzystała z nich do 31 grudnia 2016 r. Ten okres przejściowy umożliwił przedsiębiorstwom dostosowanie się do nowego preferencyjnego systemu handlu przewidzianego w DCFTA.

<sup>15</sup> Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014, zwana dalej umową stowarzyszeniową z Ukrainą.

<sup>16</sup> E. Radomska, *DCFTA – umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017, nr 2 (55), s. 72.

Wreszcie umawiające się strony zobowiązują się do współpracy w promowaniu pokoju i międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości poprzez ratyfikację i wdrożenie statutu rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Stopniowe dostosowywanie norm i standardów oraz budowa infrastruktury administracyjnej i instytucjonalnej miały stworzyć podstawy dla rozwoju długoterminowych relacji ekonomicznych. Porozumienie przewiduje nie tylko utworzenie strefy wolnego handlu, ale także przyjęcie przez Ukrainę ok. 60% unijnego prawa, w tym regulacji w zakresie energii, przepisów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych, celnych i dotyczących ochrony własności intelektualnej; ma ponadto zabezpieczyć przepływ kapitału oraz stworzyć równe warunki konkurencji. Jest to pierwsza umowa ustanawiająca stowarzyszenie polityczne między UE a państwem PW i nie ma precedensu w zakresie zasięgu i liczby sektorów nim objętych, a także w zakresie zobowiązań podjętych przez strony. Równocześnie Ukraina nawiązała współpracę z Unią Europejską na polu instytucjonalnym, przystępując m.in. do Międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego, Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw i Traktatu singapurskiego o prawie znaków towarowych. Przeprowadzono również modyfikacje w kodeksie celnym i kodeksie podatkowym w oparciu o zalecenia Komisji Europejskiej.

DCFTA przewiduje stopniowe ustanowienie strefy wolnego handlu w okresie przejściowym, trwającym maksymalnie 10 lat od wejścia umowy w życie. Ukraina i UE zniosą odpowiednio 99,1% i 98,1% ceł przywozowych (średnio obniżając je z 7,6% do 0,5% – UE oraz z 5% do 2,4% – Ukraina). Zdecydowana większość ceł zostanie zniesiona natychmiast po wejściu w życie umowy, a w odniesieniu do pozostałych wprowadzono okresy przejściowe, maksymalnie do 7 lat. Dla towarów przemysłowych kalendarz liberalizacji przewiduje natychmiastowe zniesienie istniejących ceł na większość produktów, z wyjątkiem kilku, dla których istnieje okres przejściowy, w szczególności dla sektora motoryzacyjnego w przypadku Ukrainy.

Dla 36 grup towarowych wprowadzono kontyngenty taryfowe w imporcie do UE. Kontyngenty te obejmują towary uznawane za szczególnie wrażliwe w Unii Europejskiej, w których towary ukraińskie są konkurencyjne cenowo (np. zboża, mąkę, wieprzowinę, wołowinę, mięso drobiowe, mleko, wyroby mleczarskie, jaja, miód, czosnek, kukurydzę) (załącznik 1-A do rozdziału I umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą)<sup>17</sup>. W imporcie do Ukrainy wprowadzono bezcłowe kontyngenty taryfowe na mięso wieprzowe i drobiowe oraz cukry (załącznik 1-C do rozdziału I), podczas gdy dla innych państw stopniowe znoszenie ceł przez UE nastąpi w dłuższym okresie przejściowym (ogólnie 10

---

<sup>17</sup> K. Kłyński, T. Iwański, K. Całus, *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Analizy, OSW”, 22.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 15.04.2020].

lat). Oznacza to, że dla szczególnie wrażliwych sektorów DCFTA daje producentom więcej czasu na dostosowanie się do bardziej konkurencyjnego środowiska, oferując konsumentom większy wybór produktów po niższych cenach. Określono również harmonogram znoszenia (w ciągu maksymalnie 10 lat) ceł wywozowych na niektóre towary ukraińskie (załącznik 1-C do rozdziału I). Cła wywozowe są zasadniczo zakazane od pierwszego dnia obowiązywania umowy, z pewnymi tymczasowymi wyjątkami dla Ukrainy w odniesieniu do niektórych produktów rolnych i metalowych.

W umowie z Ukrainą przewidziano również harmonizację regulacji prawnych w postaci przyjęcia *acquis* w obszarze polityki konkurencji UE, ochrony praw własności intelektualnej oraz regulacji celnych. Jeśli chodzi o bariery pozataryfowe (NTB) w handlu towarami, umowa zawiera podstawowe zasady Światowej Organizacji Handlu (WTO) dotyczące NTB, takie jak traktowanie narodowe, zakaz ograniczeń importowych i eksportowych, dyscyplina w handlu państwowym itp.

Rozporządzenie z 17 lipca 2017 r. jest uzupełnieniem obowiązującej od początku 2016 r. unijno-ukraińskiej umowy DCFTA. Dodatkowe koncesje ze strony UE, w tym zwiększanie kontyngentów bezcłowego wwozu, czy szybsze znoszenie taryf, to odpowiedź Unii na trudności gospodarcze Ukrainy i rekompensata za wprowadzanie reform przez ten kraj<sup>18</sup>. Autonomiczne środki handlowe przewidziane w rozporządzeniu mają formę kontyngentów taryfowych z zerową stawką celną na produkty rolne (wymienione w załącznikach I i II) – w uzupełnieniu kontyngentów taryfowych z zerową stawką celną, określonych w układzie o stowarzyszeniu, oraz przewidują pełne zniesienie ceł przywozowych na przywóz produktów przemysłowych wymienionych w załączniku III do rozporządzenia.

Od początku istnienia PW odbiór tej inicjatywy na Ukrainie był dwuznaczny. Z jednej strony projekt był postrzegany jako nowy instrument dwustronnej współpracy, pozwalający Ukrainie uzyskać konkretne korzyści: umowę o wolnym handlu<sup>19</sup> oraz liberalizację wizową (Ukraina spełniła kryteria liberalizacji wizowej, która nastąpiła od 11 czerwca 2017 r.). Z drugiej jednak strony wielu

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1566 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia w odniesieniu do Ukrainy tymczasowych autonomicznych środków handlowych uzupełniających koncesje handlowe dostępne na mocy układu o stowarzyszeniu, Dziennik Urzędowy UE L 254/1, 30.09.2017.

<sup>19</sup> Umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy i Unii Europejskiej jako część umowy stowarzyszeniowej weszła w życie 1 stycznia 2016 r., po ośmiu latach negocjacji. Ponad dwa lata wcześniej mieszkańcy Ukrainy rozpoczęli protesty przeciwko decyzji ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza, który nie wyraził zgody na podpisanie umowy stowarzyszeniowej w listopadzie 2013 r. Mieszkańcy Ukrainy, którzy opowiadali się za umową stowarzyszeniową z UE, wyszli na centralny plac w Kijowie, aby wyrazić swój sprzeciw wobec decyzji prezydenta. Wydarzenia, które nastąpiły po Majdanie, w tym działania Rosji na wschodzie Ukrainy (proklamowanie 18 marca 2014 r. aneksji Krymu – Republiki i Sewastopola) wpłynęły na wzrost poparcia mieszkańców dla integracji Ukrainy z UE.

polityków ukraińskich krytykowało PW jako przedsięwzięcie nieprzewidyujące perspektywy członkostwa w UE oraz sytuujące Ukrainę w jednym szeregu z państwami takimi jak Białoruś czy Azerbejdżan, których ambicje w zakresie współpracy z UE są znacznie skromniejsze. Członkostwo w UE wciąż uznawane jest przez władze i społeczeństwo Ukrainy za jeden z najważniejszych celów w polityce zagranicznej. Jednocześnie brak nowego, ambitnego unijnego programu dla Ukrainy rodzi sceptyczny stosunek do UE. Proces ten rozpoczął się już w 2015 r., gdy UE zgodziła się na opóźnienie tymczasowej implementacji DCFTA z powodu zastrzeżeń Rosji<sup>20</sup>. Regres w stosunkach unijno-ukraińskich był zauważalny w 2016 r., gdy Unia opóźniła realizację swoich zobowiązań z powodu referendum w Holandii w sprawie umowy DCFTA<sup>21</sup>. Pogarszający się wizerunek UE na Ukrainie spowodowany jest również problemami, z którymi mierzy się Wspólnota: kryzys migracyjny, *brexite* etc. Rozczarowanie wywołują też ograniczone skutki DCFTA dla wymiany towarowej (przede wszystkim dla ukraińskiego eksportu) między Ukrainą a UE. ATM i DCFTA spowodowały, że Unia stała się głównym partnerem handlowym Ukrainy (udział UE w eksporcie wzrósł z 26% w 2013 r. do 37% w 2016 r., a w imporcie z 35% do 44%), jednak w cenach bieżących całkowita wymiana towarowa spadła (z 43,8 mld USD w 2013 r. do 30,4 mld USD w 2016 r.)<sup>22</sup>.

Od 1 czerwca 2018 r. stosowana jest tymczasowo umowa stowarzyszeniowa – Kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA) z **Armenią**<sup>23</sup>. Umowa zawiera standardowe klauzule polityczne UE dotyczące: praworządności oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności; rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i systemów jej przenoszenia; kontroli wywozu broni strzeleckiej i lekkiej oraz broni konwencjonalnej; zwalczania terroryzmu; walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją; zapobiegania konfliktom; stabilności regionalnej i pokojowego rozwiązywania sporów. Ponadto przewiduje współpracę w wielu dziedzinach, takich jak m.in.: usługi finansowe, środowisko, polityka przemysłowa, transport, podatki, sektor energetyczny, edukacja i kultura. Umowa zawiera

---

<sup>20</sup> Rząd Rosji zapowiedział wzrost stawek celnych na towary importowane z Ukrainy, a także wprowadził embargo na produkty żywnościowe, motywując to przyłączeniem się Ukrainy do antyrosyjskich sankcji gospodarczych. Od 1 stycznia 2016 r. przestało obowiązywać porozumienie o członkostwie Ukrainy w strefie wolnego handlu z Rosją, podpisane w 2011 r. Więcej na ten temat: E. Radomska, *op. cit.*, s. 70.

<sup>21</sup> Holandia obawiała się m.in., że Ukraina podejmie wysiłki na rzecz pełnego członkostwa w UE i w referendum opowiedziała się przeciw umowie. Ważnym elementem debaty przed referendum była kwestia relacji UE z Rosją oraz obawy, że wprowadzenie w życie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą przyczyni się do pogorszenia relacji z Rosją, postrzeganej jako ważny partner gospodarczy.

<sup>22</sup> Obliczenia własne na podstawie Eurostat.

<sup>23</sup> Comprehensive and enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, OJ L 23/4, 26.01.2018.

również obszerną sekcję dotyczącą handlu, której celem jest poprawa i zwiększenie wymiany handlowej między UE a Armenią, przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań Armenii w ramach Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Zaznaczyć należy, że nie przewiduje się utworzenia strefy wolnego handlu, a jedynie zniesienie ceł i ograniczeń w wywozie. Sama wymiana ma opierać się na zasadach WTO, w szczególności winna się odbywać zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania i klauzulą narodową<sup>24</sup>.

Władze Białorusi<sup>25</sup> od początku istnienia PW podkreślają swoje zainteresowanie współpracą ekonomiczną, infrastrukturalną, inwestycyjną, handlową oraz uzyskanie wsparcia finansowego. Jednocześnie bagatelizują lub wręcz pomijają wymiar związany z prawami człowieka, wartościami demokratycznymi i prawem wyborczym. Białoruś dąży do rozszerzenia formatu współpracy z UE i zamierza przystąpić do rozmów na temat kompleksowej umowy o współpracy, zbliżonej do podpisanego porozumienia między Unią Europejską a Armenią. Znaczące uzależnienie Białorusi od Rosji w sferze energetyki, handlu, wsparcia kredytowego oraz łączący oba państwa ścisły sojusz polityczno-wojskowy zmusza Białoruś do uwzględniania interesów Rosji, postrzegającej PW jako próbę ingerencji UE w strefę jej wyłącznych wpływów. W związku z powyższym władze białoruskie nieustannie zapewniają, że nie są zainteresowane takim rodzajem współpracy z UE, który stawia je przed koniecznością zmiany orientacji geopolitycznej<sup>26</sup>.

Relacje Unii Europejskiej z **Azerbejdżanem** opierają się na Umowie o Partnerstwie i Współpracy, która weszła w życie w 1999 r.<sup>27</sup> Negocjacje kompleksowej umowy stowarzyszeniowej rozpoczęły się w lutym 2017 r.<sup>28</sup>

Szczególne znaczenie dla państw PW ma liberalizacja wizowa, a w konsekwencji objęcie ich ruchem bezwizowym. System bezwizowy wymaga wdrożenia, poza zawarciem stosownych porozumień, odpowiedniej infrastruktury w zakresie wprowadzania paszportów telemetrycznych, uruchomienia odpowiedniej liczby punktów granicznych oraz informatyzacji. Mołdawia była pierwszym państwem PW, który wprowadził liberalny system wizowy z UE (od 28 kwietnia 2014 r.). Do chwili obecnej (początek 2020 r.) wprowadzono jeszcze ruch bezwizowy między UE a dwoma państwami: Gruzją (od 28 marca 2017 r.) i Ukrainą (od 11 czerwca 2017 r.). Oznacza to, że obywatele tych państw, posiadający

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Białoruś ma status obserwatora w WTO.

<sup>26</sup> K. Klysiński, T. Iwański, K. Całus, Ukraina, *op. cit.*

<sup>27</sup> Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, OJ L 246, 17.09.1999.

<sup>28</sup> Azerbejdżan aplikuje do członkostwa w WTO od 1997 r.; negocjacje akcesyjne są w toku.

paszporty biometryczne, mogą przebywać w Unii Europejskiej bez wiz maksymalnie przez 90 dni (pobyt krótkoterminowy). UE zawarła umowy o ułatwieniach i readmisji z Armenią oraz zakończyła negocjacje z Białorusią w tym zakresie.

### **Współpraca wielostronna w ramach Partnerstwa Wschodniego**

Ramy wielostronne, które uzupełniają wspomniane dwustronne inicjatywy, składają się z czterech platform tematycznych, zaproponowanych przez Komisję Europejską. Idea ich funkcjonowania polega na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu przedsięwzięć wspierających rozwój współpracy wielostronnej. W każdej platformie określono zestaw priorytetów wraz ze stosownym programem działania. W tych strategicznych obszarach współpracy z UE powinny mieć także miejsce reformy w krajach partnerskich. Platformy tematyczne to:

- demokracja i prawa człowieka, dobre rządy i stabilne systemy gospodarcze (reforma administracyjna, działania antykorupcyjne, szkolenie kadry kierowniczej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wolne media i inne), wymiar sprawiedliwości, wolność i bezpieczeństwo wewnętrzne;
- integracja gospodarcza i konwergencja z sektorowymi politykami gospodarczymi UE, w tym konieczność pogłębienia współpracy dwustronnej Unii i państw partnerskich, przejawiająca się w doprowadzeniu do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, a także stworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu z każdym z państw objętych PW z UE, oraz współpraca finansowa i ekonomiczna, rozwój społeczno-ekonomiczny, ochrona środowiska;
- bezpieczeństwo energetyczne (środki zapewniające niezawodne dostawy energii do państw partnerskich PW i UE, efektywność energetyczna i rozwój energii odnawialnej), harmonizacja polityk energetycznych, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii;
- wspieranie mobilności obywateli państw partnerskich, wsparcie kontaktów międzyludzkich (ułatwienie reżimu wizowego), wymiana naukowa (zwłaszcza w szkolnictwie wyższym), wdrażanie programów skierowanych do młodzieży, wspieranie dialogu międzykulturowego, rozwój społeczeństwa informatycznego<sup>29</sup>.

Spotkania w ramach platform organizowane są dwa razy w roku i gromadzą wyższych urzędników ministerstw zaangażowanych w działania w poszczególnych obszarach. Prace platform tematycznych wspierane są przez 14 paneli eksperckich, które zajmują się wybranymi sprawami<sup>30</sup>. Dokonują one przeglądu

---

<sup>29</sup> Council of the European Union, *op. cit.*

<sup>30</sup> Dla przykładu: 6–7 października 2016 r. w Warszawie odbył się panel ekspercki ds. reformy administracji publicznej w ramach wielostronnej Platformy Partnerstwa Wschodniego na rzecz demokracji, dobrego rządzenia i stabilności.

i analizy sytuacji w poszczególnych państwach partnerskich pod kątem zagadnień będących przedmiotem prac platform oraz wypracowują rekomendacje działań i propozycje projektów.

Dodatkowo, w ramach działań wielostronnych, wdrażane są tzw. inicjatywy flagowe. Główne inicjatywy to<sup>31</sup>:

- Program Zintegrowanego Zarządzania Granicami (the Integrated Border Management Flagship Initiative);
- Inicjatywa wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (the Support to Small and Medium Enterprises (SMEs) Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca ochrony cywilnej i zapobiegania katastrofom (the Prevention, Preparedness and Response to natural and man-made Disasters Flagship Initiative, PPRD-East);
- Inicjatywa dotycząca programu wymiany informacji dotyczących ochrony środowiska (the Environmental Governance Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca regionalnych rynków energetycznych i efektywności energetycznej (the Regional Electricity Markets, Energy Efficiency and Renewable Energy Sources Flagship Initiative);
- Inicjatywa dotycząca zrównoważonego rozwoju (the Environmental Governance Flagship Initiative).

Osiągnięcie celów określonych w programach stowarzyszeniowych i Plany działania w ramach EPS wymagają znacznych zasobów finansowych. Są one zapewniane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) oraz instrumentów finansowych UE, wspierających wdrażanie polityki sąsiedztwa<sup>32</sup>. Budżet na wdrażanie ENPI w latach 2007–2013 wyniósł 11,181 mln EUR i został rozdzielony w taki sposób, że przynajmniej 95% tej kwoty zostało przyznane na programy krajowe oraz wielokrajowe, które objęły pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnosiły się do współpracy regionalnej lub subregionalnej między dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich. Pozostałe 5% przyznano na programy współpracy transgranicznej, które objęły kooperację pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim z jednej strony i co najmniej jednym krajem partnerskim z drugiej strony<sup>33</sup>.

W pierwszych trzech latach istnienia PW (2010–2013) została uruchomiona pomoc finansowa bez zróżnicowanego podejścia do poszczególnych państw. Aby zapewnić finansowanie wybranym państwom w oparciu o ich działania na rzecz demokracji, wprowadzono zasadę „więcej za więcej” (*the „more-for-more”*

<sup>31</sup> P. Lustigová, *The Place and Status of the Eastern Partnership Policy in the European External Relations Law*, [w:] *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, ed. N. Šišková, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2014, s. 16.

<sup>32</sup> Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighborhood and Partnership Instrument, OJ L 310/1, 9.11.2006, s. 1.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 95.

*principle*) lub tzw. program parasolowy (*umbrella program*): poziom pomocy finansowej dla konkretnego partnera zależy bezpośrednio od realizacji przez niego programu reform. Takie podejście pozwala na określenie państw „mniej zainteresowanych” (Białoruś, Armenia i Azerbejdżan) oraz „bardziej zainteresowanych” (Mołdawia, Gruzja i Ukraina)<sup>34</sup>.

W 2014 r. zaczęło obowiązywać nowe Rozporządzenie ENPI<sup>35</sup> ze zwiększonym budżetem w wysokości 18,2 mld EUR na okres 2014–2020<sup>36</sup>, co stanowi wzrost o 40% w stosunku do kwoty dostępnej w ramach ENPI w latach 2007–2013.

## Podsumowanie

Wschodni sąsiedzi Unii Europejskiej zawsze odgrywali bardzo ważną rolę w kształtowaniu jej polityki zagranicznej. Polityka wschodnia UE obejmuje nie tylko kwestie gospodarcze, ale również polityczne i bezpieczeństwa. Ze względu na zbliżone doświadczenia historyczne, podobne problemy oraz silne wzajemne powiązania gospodarcze, państwa partnerskie traktowane są jako jeden region. Nie oznacza to jednak, że Unia nie bierze pod uwagę politycznych i kulturowych różnic między nimi. Unijna inicjatywa PW uwzględnia fakt, że Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina znajdują się na różnym etapie wdrażania reform wewnętrznych. Państwa te mają różne plany pogłębiania związków z Zachodem. Część z nich jest zainteresowana jedynie zacieśnianiem współpracy, inne aspirują do pełnego członkostwa w UE. Gruzja, Mołdawia i Ukraina uważają Partnerstwo za „przedsiónek hipotetycznego rozszerzenia”. Natomiast Armenia i Białoruś starają się zacieśnić więzi z UE, jednocześnie utrzymując stosunki z Rosją. Ta różnica interesów znajduje odzwierciedlenie w indywidualnych umowach: kompleksowe umowy stowarzyszeniowe z Mołdawią, Gruzją i Ukrainą umożliwiają im dostęp do rynku wewnętrznego UE, podczas gdy współpraca Unii z Białorusią i Azerbejdżanem opiera się raczej na ograniczonym partnerstwie.

---

<sup>34</sup> Ocenę wyników każdego państwa PW w zakresie integracji z UE zapewnia indeks integracji europejskiej. Jest on generowany co roku i ujmuje w sposób skwantyfikowany „postęp w integracji europejskiej” jako połączenie dwóch oddzielnych, ale współzależnych procesów: 1) zwiększone powiązania między każdym z państw PW a UE; 2) większe zbliżenie między instytucjami i prawodawstwem Unii a poszczególnych państw PW. Kluczowe wskaźniki cząstkowe dotyczą: dialogu politycznego, handlu i integracji gospodarczej, współpracy sektorowej, kontaktów międzyludzkich, programów pomocy, European Integration Index, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/> [dostęp: 15.03.2020].

<sup>35</sup> Rozporządzenie stosuje się od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dziennik Urzędowy UE L 77/27, 15.03.2014.



PW opiera się na istniejących stosunkach w ramach dwóch równoległych i wzajemnie uzupełniających się ścieżek. Pierwsza, dwustronna, obejmuje wspieranie głębszych stosunków bilateralnych między UE a państwem partnerskim poprzez podpisanie umów DCFTA. Druga, wielostronna, stanowi forum dialogu i wymiany poglądów poprzez platformy tematyczne i inicjatywy przewodnie, takie jak: program zarządzania granicami, integracja rynków energii, efektywność energetyczna i rozwój energii odnawialnej, specjalny program dla małych i średnich przedsiębiorstw, południowy „korytarz gazowy”, zarządzanie w przypadku klęsk żywiołowych.

Z trzema wschodnimi sąsiadami UE zawarła DCFTA, obejmujące wiele kwestii, nie tylko wymianę handlową. Dla partnerów wschodnich oznaczało to negocjowanie kompleksowych porozumień od zera, ponieważ nie istniały wcześniej podobne umowy, porównywalne np. z układami stowarzyszeniowymi z krajami regionu śródziemnomorskiego. Umowa z Ukrainą doprowadziła do dużych napięć politycznych między UE a Rosją oraz Rosją a Ukrainą. Stała się także symbolem odrzucenia stowarzyszenia Ukrainy przez prawicowe partie i część obywateli unijnych, a w konsekwencji wspólnej polityki handlowej, czego wyrazem był negatywny wynik holenderskiego referendum wiosną 2016 r. w sprawie ratyfikacji tej umowy.

Pomimo formalnego konsensusu co do konieczności istnienia PW, nie ma wątpliwości, że jest on postrzegany na różne sposoby również przez członków UE. Ta sytuacja nie jest zaskakująca, biorąc pod uwagę rozbieżności między europejskim postrzeganiem np. procesów politycznych zachodzących w regionie. Różnice w postrzeganiu środowiska międzynarodowego, w tym roli Federacji Rosyjskiej w regionie byłego Związku Radzieckiego, muszą wpływać na gotowość państw do ponoszenia kosztów (w tym politycznych) zaangażowania w rozwój PW. Najważniejszym punktem, który zdecydowanie dzieli państwa UE, jest dalszy rozwój wymiaru politycznego Partnerstwa i ewentualne rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód w przyszłości. Oczywiście oficjalna polityka PW nigdy nie zawierała obietnicy członkostwa. Jednak w obliczu euroatlantyckich aspiracji Gruzji, Ukrainy i być może Mołdawii kwestia ta jest nieunikniona i wcześniej czy później UE będzie musiała się nią zająć.

Jedną z propozycji pogłębienia idei PW została sformułowana przez polską dyplomację, która przedstawiła ideę rozszerzenia układów o stowarzyszeniu i wzmocnienia instytucjonalizacji Partnerstwa<sup>37</sup>. Konieczne jest nowe podejście do jego przyszłości w trzech odrębnych obszarach: zbliżenia prawa, współpracy sektorowej i instytucjonalizacji. Jeśli chodzi o zbliżenie prawne, odbywa się ono poprzez wdrażanie układów o stowarzyszeniu, umów o partnerstwie i współpracy oraz pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu. Wypełniając

---

<sup>37</sup> J. Czapotowicz, *Future of the Eastern Partnership: The Polish view*, Euractiv.com, 13.05.2019, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/future-of-the-eastern-partnership-the-polish-view/> [dostęp: 10.04.2020].

postanowienia wymienionych stosunków umownych, państwa PW transponują do swoich krajowych systemów prawnych dużą część dorobku prawnego UE. Reformy polityczne powinny wzmocnić instytucje publiczne, doprowadzić do znacznego spadku korupcji i wzmocnienia praworządności w całym regionie.

Niemożliwe jest skoncentrowanie się na wszystkich potencjalnych obszarach integracji sektorowej w ramach PW, jednak energetykę i transport można uznać za szczególnie istotne. W obu przypadkach nadal istnieje duży potencjał reform rynkowych lub inwestycji w infrastrukturę. Są to sektory strategiczne, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju państw, które również wpływają na poziom życia zwykłych obywateli i mają duże znaczenie dla perspektyw współpracy transgranicznej w regionie. Kolejnym ważnym filarem współpracy sektorowej jest łączność. Nowy orientacyjny plan działań w zakresie inwestycji TEN-T zapewnia finansowanie inwestycji infrastrukturalnych o wartości prawie 13 mld EUR, co według danych Komisji Europejskiej może przełożyć się na 4,8 tys. kilometrów dróg i kolei, 6 portów i 11 centrów logistycznych w państwach PW<sup>38</sup>. Regionalna umowa w sprawie roamingu byłaby pierwszym krokiem w kierunku wspólnej przestrzeni roamingowej między UE a PW. Inne obszary możliwej współpracy sektorowej to bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo lotnicze. Jeśli pojawi się tylko woła państw członkowskich, UE będzie mogła aktywniej zaangażować się w wsparcie finansowe projektów infrastrukturalnych mających na celu integrację państw regionu. Oczywiście taka pomoc – np. w przypadku budowy gazowych połączeń międzysystemowych, połączeń elektroenergetycznych lub transgranicznych korytarzy transportowych – musiałaby być ograniczona pewnymi warunkami.

Można również rozważyć ustanowienie pewnego rodzaju sekretariatu PW wraz z wprowadzeniem rotacyjnej prezydencji (współpraca instytucjonalna). Teoretycznie działania te powinny zbliżyć wschodnich partnerów PW do procesów decyzyjnych w UE i zwiększyć ich poczucie przynależności do wspólnoty UE.

Oczywiście najbardziej „ambitnym” członkom PW nie zastąpi to ewentualnego członkostwa w UE. Teoretycznie jego rozwój pozostaje jednak niezbędny – pomaga zapewnić stabilność w regionie, a także daje realne możliwości biznesowe dla unijnego kapitału.

## Bibliografia

- Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, OJ L 261/4, 30.08.2014.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, OJ L 260/4, 30.08.2014.
- Comprehensive and enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, OJ L 23/4, 26.01.2018.
- Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009*, 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7.05.2009,.
- Czaputowicz J., *Future of the Eastern Partnership: The Polish view*, Euractiv.com, 13.05.2019, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/future-of-the-eastern-partnership-the-polish-view/> [dostęp: 10.04.2020].
- Czermińska M., *Tariff Safeguard Measures of the European Union Internal Market – The Role of Common Customs Tariff*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2019, nr 10.
- Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Czermińska M., *Współnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 4.
- Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony, COM(2014) 157 final, 2014/0087.
- European Commission, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.
- European Commission, Trade Statistics, [https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm) [dostęp: 10.04.2020].
- European Integration Index, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/> [dostęp: 15.03.2020].
- Kapuśniak T., Olejarz T., *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska–Federacja Rosyjska*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, r. 8, z. 3.
- Kłysiński K., Iwański T., Całus K., *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Analizy OSW”, 22.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego> [dostęp: 15.04.2020].
- Lustigová P., *The Place and Status of the Eastern Partnership Policy in the European External Relations Law*, [w:] *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, ed. N. Šišková, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2014.
- Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, OJ L 246, 17.09.1999.

Preamble of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ L 161/3, 29.05.2014.

Radomska E., *DCFTA – umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017, nr 2 (55).

Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighborhood and Partnership Instrument, OJ L 310/1, 9.11.2006.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1566 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia w odniesieniu do Ukrainy tymczasowych autonomicznych środków handlowych uzupełniających koncesje handlowe dostępne na mocy układu o stowarzyszeniu, Dziennik Urzędowy UE L 254/1, 30.09.2017.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dziennik Urzędowy UE L 77/27, 15.03. 2014.

### **European Eastern Partnership – political, economic and security dimension of strengthening relations with the European Union’s eastern neighbors**

The accession of ten countries in 2004, followed by Romania and Bulgaria in 2007, has brought the EU closer to fragile regions in the east and south. There was a need to strengthen relations (including commercial ones) with neighbors. The European Union’s Eastern neighbors have always played a very important role in its foreign policy. The EU’s eastern policy covers not only economic but also political and security issues. Due to similar historical experience, similar problems and strong economic interconnections, partner countries are treated as one region. The purpose of the article is to show the assumptions, essence and main dimensions of the Eastern Partnership in the context of strengthening relations with the eastern neighbors of the European Union.

**Key words:** European Neighborhood Policy, European Eastern Partnership, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), Association Agreements (AA)

### **Europejskie Partnerstwo Wschodnie – wymiar polityczny, ekonomiczny i bezpieczeństwa zacieśniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej**

Przystąpienie dziesięciu państw do Unii Europejskiej w 2004 r., a następnie Rumunii i Bułgarii w 2007 r., zbliżyło Wspólnotę do niestabilnych regionów na wschodzie i południu. Pojawiła się konieczność wzmocnienia relacji (w tym handlowych) z sąsiadami. Wschodni sąsiedzi Unii Europejskiej zawsze odgrywali bardzo ważną rolę w kształtowaniu jej polityki zagranicznej. Unijna polityka wschodnia obejmuje nie tylko kwestie gospodarcze, ale również polityczne i bezpieczeństwa. Ze względu na zbliżone doświadczenia historyczne, podobne problemy oraz silne wzajemne powiązania gospodarcze, państwa partnerskie traktowane są jako jeden region. Celem artykułu jest ukazanie założeń, istoty i głównych wymiarów Partnerstwa Wschodniego w kontekście wzmocnienia stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejskie Partnerstwo Wschodnie, pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu, umowy stowarzyszeniowe