



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

## Stosunki UE-Ukraina: rzut oka

### Komentarz

Dmytro Szulha

**W 2017 roku UE w pełni ratyfikowała układ stowarzyszeniowy z Ukrainą, w tym umowę o strefie wolnego handlu (DCFTA), oraz wprowadziła ruch bezwizowy dla obywateli Ukrainy. Ukrainie nie została jednak (jeszcze) zaoferowana perspektywa członkostwa w UE ze względu na brak konsensusu wśród państw członkowskich UE.**

Podejmując próbę pogłębienia integracji Ukrainy z UE poza układem stowarzyszeniowym, prezydent Petro Poroszenko zaproponował w 2017 roku zawiązanie „pięciu unii” (stowarzyszenie ze strefą Schengen, unią celną, unią energetyczną, europejską wspólną przestrzenią lotniczą

i jednolitym rynkiem cyfrowym), sugerując tym samym koncepcję *de facto* sektorowej integracji z jednolitym rynkiem europejskim. W 2018 roku rząd ukraiński zdecydował się jednak ponownie rozważyć swoje podejście i zażądać integracji sektorowej nie ponad, ale w ramach układu stowarzyszeniowego. W istocie, układ stowarzyszeniowy/DCFTA z Ukrainą przewiduje nie tylko liberalizację taryfową („prosta” umowa o wolnym handlu), ale także różne postanowienia dotyczące integracji sektorowej: tj. zniesienie barier dla ukraińskich przedsiębiorstw działających na rynku UE (i odwrotnie), pod warunkiem, że Ukraina osiągnie zakładane postępy, dostosowując się do norm i standardów UE.

Program układu stowarzyszeniowego zawiera tego typu postanowienia w 15 sektorach/obszarach:

Bariery techniczne w handlu towarami przemysłowymi

Zawarcie Porozumienia w sprawie oceny zgodności oraz akceptacji wyrobów przemysłowych (ACAA)

Środki sanitarne i fitosanitarne dla towarów rolno-spożywczych	Decyzje UE w sprawie uznawania równoważności w różnych sektorach produktów rolno-spożywczych
Procedury celne dla wszystkich towarów	Przystąpienie do wspólnego systemu tranzytowego (NCTS), wzajemne uznawanie upoważnionych podmiotów gospodarczych (AEO)
Zamówienia publiczne	Stopniowy i wzajemny dostęp do rynku (realizowany w pięciu etapach)
Usługi finansowe	Akceptacja na rynku wewnętrznym
Usługi telekomunikacyjne	
Usługi pocztowe i kurierskie	
Międzynarodowy transport morski	
Usługi transportu lotniczego	Umowa o wspólnym obszarze lotniczym (CAA)
Usługi transportu drogowego	Możliwość zawarcia dodatkowego specjalnego porozumienia w sprawie wzajemnej liberalizacji
Usługi transportu kolejowego	
Usługi transportu wodnego śródlądowego	
Rynek gazu ziemnego	(nie wprost) Umowy o wzajemnych połączeniach między operatorami systemów przesyłowych Ukrainy i państw członkowskich UE
Rynek energii elektrycznej	(nie wprost) Synchronizacja sieci elektroenergetycznej Ukrainy z UE (ENTSO-E)
Edukacja/rynek pracy	(nie wprost) Wzajemne uznawanie kwalifikacji i umiejętności

Zgodnie z ramami czasowymi określonymi w układzie stowarzyszeniowym Ukraina powinna osiągnąć postępy we wszystkich wyżej wymienionych sektorach do końca 2023 roku. W rzeczywistości Ukraina zrobiła postępy, ale wciąż jest opóźniona w stosunku do ustalonego harmonogramu. Jednym z istotnych problemów jest również gotowość UE do kontynuowania monitoringu i oceny państwa ukraińskiego oraz podejmowania kolejnych decyzji w sprawie uznania równoważności i akceptacji Ukrainy na rynku wewnętrznym UE,

itd. Od końca 2021 roku postępy w zakresie decyzji UE dotyczących integracji sektorowej w ramach układu stowarzyszeniowego ograniczają się do uznania równoważności certyfikacji nasion, umów między operatorami systemów przesyłowych gazu oraz podpisania umowy o wspólnym obszarze lotniczym. Co prawda nastąpiło znaczne wzajemne otwarcie rynku zamówień publicznych, ale w ramach Światowej Organizacji Handlu, a nie układu stowarzyszeniowego.

Na początku 2021 roku UE i Ukraina uzgodniły przeprowadzenie „kompleksowego przeglądu realizacji celów układu stowarzyszeniowego”, rozpoczęcie konsultacji w sprawie dalszego przeglądu liberalizacji handlu towarami w ramach DCFTA oraz ciągłą aktualizację odpowiednich załączników do umowy. Proces rewizji lub aktualizacji umowy dotyczy w istocie załączników; główny tekst umowy najprawdopodobniej pozostanie niezmienny, w związku z czym państwa członkowskie UE nie będą musiały go ratyfikować. Rząd ukraiński oczekuje, że proces ten 1) doprowadzi do dalszej liberalizacji handlu (tj. zwiększenia kontyngentów taryfowych ustanowionych dla towarów rolno-spożywczych) oraz 2) wzmocni zobowiązanie UE do wspierania i podejmowania wzajemnych decyzji w sprawie integracji sektorowej, gdy Ukraina osiągnie zamierzony postęp w wyżej wymienionych obszarach.

Ukraina i UE prowadzą konsultacje w sprawie przystąpienia Ukrainy do Europejskiego Zielonego Ładu. W ramach porozumienia paryskiego (tzw. drugi Wkład Krajowy) Ukraina zobowiązała się do ograniczeniu emisji dwutlenku węgla o 65% do 2030 roku w porównaniu z rokiem 1990 i osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2060 roku. Zgodnie z planem państwowe elektrownie mają wycofać się ze spalania węgla do 2035 roku, a prywatne do roku 2040. Najbardziej problematycznymi kwestiami w dialogu z UE wydają się wsparcie finansowe (rząd ukraiński szacuje, że inwestycje potrzebne do osiągnięcia zielonej transformacji wyniosą do 2030 roku 104 mld euro) oraz CBAM (co zgodnie z DCFTA w oczywisty sposób wpływa na dostęp do rynku).

Spśród wszystkich omawianych sektorów najistotniejsza jest energetyka, ponieważ dotyczy również kwestii bezpieczeństwa. Ukraina wdrożyła trzeci pakiet energetyczny UE w sektorze gazowym, ale przyszłość trasy tranzytu gazu przez ten kraj stoi pod znakiem zapytania, a jego bezpieczeństwu energetycznemu zagraża Nord Stream 2. Co więcej, dalsze bazowanie na

postsowieckiej sieci elektroenergetycznej naraża Ukrainę na niebezpieczeństwo, dlatego musi ona kontynuować działania w kierunku synchronizacji z siecią UE (ENTSO-E).

Inicjując Partnerstwo Wschodnie (PW) w latach 2008–2009, UE rozszerzyła dotychczas wynegocjowane warunki współpracy z Ukrainą – zacieśnienie związków politycznych i integrację gospodarczą w postaci układu stowarzyszeniowego/DCFTA – na pięć innych państw. PW wniosło zatem niewielką wartość dodaną do ukraińsko-unijnych relacji dwustronnych. Jak pokazał czas, wielostronny format „UE+6” również nie wniósł dużej wartości dodanej, ponieważ tylko dwa z pozostałych państw (Mołdawia i Gruzja) podzielają cele Ukrainy w zakresie relacji z UE i mają podobny program wdrażania swoich układów stowarzyszeniowych.

Na szczycie PW w Brukseli pod koniec 2017 roku państwa zgodziły się na zainicjowanie „wzmocnionego dialogu na temat wdrażania układu stowarzyszeniowego/DCFTA” między UE a jej partnerami stowarzyszonymi. Do takiego dialogu nigdy jednak nie doszło, choć w latach 2018–2019 odbyły się dwa nieformalne spotkania ministerialne DCFTA (pomiędzy trzema ministrami handlu i gospodarki oraz komisarzem UE ds. handlu). Począwszy od końca 2019 roku ministerstwa spraw zagranicznych Ukrainy, Mołdawii oraz Gruzji wystosowały kilka wspólnych listów do Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wzywając do zwiększenia integracji sektorowej i dialogu w dodatkowym formacie „UE+3”, bez narażania na szwank istniejącego „UE+6”. W maju 2021 roku te trzy ministerstwa podpisały wspólny protokół w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy w zakresie integracji europejskiej – w formule tzw. Trio Stowarzyszeniowego.

Tymczasem roboczy dokument połączonego personelu KE i ESDZ dotyczący priorytetów PW po 2020 roku, który został opublikowany w lipcu

2021 roku, milczał na temat Trio<sup>1</sup>. Nie wprowadzono w tym dokumencie praktycznie żadnych rozróżnień przy formułowaniu oczekiwanych celów politycznych i alokacji środków inwestycyjnych UE między kraje partnerskie, poza odnotowaniem faktu, że Białoruś niedawno zawiesiła swój udział w PW. Należy się spodziewać, że na najbliższym szczycie PW w grudniu 2021 roku UE nie uzna Trio. Utrzymanie „inkluzywnych” ram i architektury PW będzie zniechęcającym sygnałem dla bardziej zaawansowanych i ambitnych partnerów.

Skuteczny dialog Ukrainy z Brukselą wymaga współpracy z państwami członkowskimi UE. Rola Polski jest tu wyjątkowa, strategicznie ważna na wielu płaszczyznach:

- współpracy dwustronnej w ramach układu stowarzyszeniowego (ponieważ układ stowarzyszeniowy nie jest zawarty wyłącznie między Ukrainą a UE/WE, ale również z państwami członkowskimi UE), w szczególności

<sup>1</sup> *Joint Staff Working Document. Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*, Komisja Europejska, 2021, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd\\_2021\\_186\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v2\\_p1\\_1356457\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf).

w celu zwiększenia łączności, co wymaga: odpowiednich umów dwustronnych między agencjami itp., dotyczących współpracy celnej, ułatwień na granicach, wzajemnych połączeń infrastrukturalnych itp.;

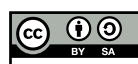
- wsparcia politycznego w instytucjach UE dla integracji Ukrainy z jednolitym rynkiem, a co za tym idzie: liberalizacja kontyngentów taryfowych na produkty rolno-spożywcze, wspieranie integracji sektorowej poprzez wysyłanie unijnych misji monitorujących i oceniających oraz szybkie przyjmowanie decyzji UE po osiągnięciu przez Ukrainę zamierzonych postępów;
- wspólnych wysiłków przeciwko Nord Stream 2 oraz na rzecz zwiększenia regionalnego bezpieczeństwa energetycznego;
- wsparcia dla uznania Trio Stowarzyszeniowego (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) w ramach Partnerstwa Wschodniego, określenia nowych ambitnych celów Partnerstwa oraz przeznaczenia znacznych środków finansowych UE na ich realizację;
- wspólnych wysiłków podejmowanych wraz z innymi państwami członkowskimi UE (w tym jako część Trójkąta Weimarskiego) na rzecz perspektywy członkostwa Ukrainy w UE.

**Dmytro Szulha** – dyrektor Programu Europejskiego w Międzynarodowej Fundacji Odrodzenie. Dołączył do Fundacji w 2005 roku. Zajmuje się głównie tematyką stosunków Ukraina–UE–Rosja oraz regionem Morza Czarnego.

#### **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Nestor Kaszycki  
Warszawa, listopad 2021  
ISBN 978-83-66544-18-5