



Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko

Piotr Buras, Kai-Olaf Lang

Wstęp

Wojna Rosji przeciwko Ukrainie stanowi największe w historii zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Odpowiedź Unii Europejskiej i NATO na agresję Rosji obejmuje sankcje ekonomiczne, dostawy broni dla Ukrainy i wsparcie polityczne Kijowa. Sojusz północnoatlantycki dostosowuje swoją strategię bezpieczeństwa do nowych warunków i rozmieszcza dodatkowe siły na flance wschodniej. Nie ulega wątpliwości, że niezależnie od tego, jakie będzie zakończenie działań wojennych, nie sposób wyobrazić sobie powrotu do geopolitycznego *status quo ante*.

Ten wniosek dotyczy bez wątpienia także unijnej polityki sąsiedztwa, zwłaszcza w odniesieniu do sąsiadów wschodnich. W reakcji na rosyjską agresję Ukraina, Mołdawia i Gruzja złożyły wnioski o członkostwo w Unii Europejskiej, dając wyraz zarówno swojemu przywiązaniu do wartości europejskich, jak pragnieniu trwałego wyjścia z rosyjskiej strefy wpływów. Unia nie tylko nie może pozostawić tego ruchu bez odpowiedzi, ale też jej reakcja musi być adekwatna do zmienionej sytuacji geopolitycznej. Ta w nowym świetle stawia nie tylko interesy krajów aplikujących o członkostwo, lecz także interes samej Unii.

Agresywna polityka Rosji, skierowana przeciwko całemu porządkowi bezpieczeństwa europejskiego i tym samym przeciwko fundamentalnym interesom UE, sprawia, że kwestii integracji wschodnich partnerów nie sposób postrzegać wyłącznie w kontekście wyzwań ekonomicznych i społecznych. Integracja będzie miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia całego przyszłego porządku europejskiego i nowej autoidentyfikacji Unii Europejskiej jako aktora geopolitycznego. Polityka wobec tych wschodnich sąsiadów, których społeczeństwa i elity wyrażają wolę złączenia z UE, zyskuje tym samym rangę pierwszoplanową dla polityki zagranicznej UE.

Pierwszym testem zdolności Unii Europejskiej do sprostania temu wyzwaniu będzie udzielenie formalnej odpowiedzi na wnioski o członkostwo. Ukraina już wypełniła wymagany unijnymi procedurami formularz. Następnym krokiem jest ocena Komisji Europejskiej i jednomyślna decyzja Rady Europejskiej o ewentualnym przyznaniu statusu kraju kandydackiego. W sytuacji, kiedy nadal trwają działania wojenne, a ich rezultat pozostaje kwestią otwartą, decyzje te będą miały głównie charakter polityczny i symboliczny. Niemniej ich kształt nie jest w żadnym razie bez znaczenia. Już teraz Unia Europejska musi pracować nad strategią działania po zakończeniu wojny, a ta strategia nie może być prostym przedłużeniem dotychczasowego kursu w polityce Partnerstwa Wschodniego czy polityki rozszerzenia. Konieczna jest nowa oferta dla krajów Europy Wschodniej, wyciągająca wnioski z błędów przeszłości, uwzględniająca nowy kontekst polityczny i wymogi powojennej odbudowy Ukrainy.

UE i jej wschodni sąsiedzi: bilans

Od 2009 roku politykę Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów definiują mechanizmy i zasady Partnerstwa Wschodniego. Zbyt prostym uproszczeniem byłoby uznanie relacji UE z jej wschodnimi sąsiadami za pozbawione treści, a Partnerstwa Wschodniego za porażkę. W końcu – i nie jest to bynajmniej błahostka – UE zawarła umowy stowarzyszeniowe z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią oraz umożliwiła ruch bezwizowy. A takie działania nie były oczywiste, zważywszy na znaczną powściągliwość wielu państw członkowskich.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Partnerstwu Wschodniemu nie udało się osiągnąć wielu celów, które sobie wyznaczyło. Oczywiście, ma to również związek z rozwojem sytuacji w krajach sąsiednich: rozwojem, któremu – realistycznie rzecz biorąc – UE nie mogła zapobiec, jak na przykład w przypadku Białorusi, która popadła w stan pogłębiającej się autokratyzacji i represji wobec obywateli. Tak czy inaczej, po zdefiniowaniu lub uzgodnieniu nowych form współpracy przyjmujących postać układów stowarzyszeniowych pojawiło się wrażenie, że Partnerstwo Wschodnie bardziej polega na administrowaniu relacjami między UE a jej partnerami, niżli stanowi jakiś ambitny projekt polityczny. Unia nie przedstawiła nowej propozycji, tylko skupiła się na wezwaniu krajów partnerskich do implementacji przepisów i reguł wynikających z umów stowarzyszeniowych. Owszem, apel o realizację reform był słuszny, ale nie otworzył żadnych nowych perspektyw. Przez lata brakowało impulsu politycznego, było tylko kilka chwil napawających optymizmem – które wynikały bardziej z rozwoju sytuacji w krajach sąsiednich niż z nowego początku w UE, na przykład w postaci zwycięstw wyborczych sił proeuropejskich, jak w Mołdawii. Po okresie rosnącej obojętności ze strony UE tu i ówdzie zaczęły pojawiać się oznaki zmęczenia Partnerstwem, nawet w krajach sąsiadujących, które naprawdę były przyjazne UE. Z wyjątkiem nowego zobowiązania i początkowych wysiłków na rzecz zwiększenia „odporności” stało się jasne, że UE nie stworzyła mechanizmów – ani w ramach Partnerstwa Wschodniego, ani w ramach WPZiB (wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), ani poprzez inne działania – które zapewniłyby ochronę narażonym na zagrożenia sąsiadom.

Co więcej, heterogeniczność sąsiedztwa, na którą próbowano odpowiadać zasadą „różnicowania” w ramach Partnerstwa Wschodniego, niemalże spowodowała rozłam: podczas gdy Białoruś niejako wypadła z PW, a Armenia i Azerbejdżan były i są zadowolone ze swoich specjalnych rozwiązań, trzy kraje stowarzyszone (AA3) rozpoczęły intensywny dialog z UE, aby podkreślić swój wyższy poziom aspiracji. Równoległe z nieprzerwanym uznawaniem przez UE transformacji krajów sąsiadujących za jej długoterminowy cel, nowymi wyraźnymi lub ukrytymi motywami przewodnimi działań Wspólnoty stały się odporność i wdrażanie zamiast dotychczasowej demokratyzacji i transformacji. Obie te kwestie są z pewnością bardzo istotne. Niemniej jednak same działania na rzecz zwiększenia odporności

i lepszego wdrażania reform nie będą w stanie zapoczątkować lepszego ruchu w kierunku aktywnej europeizacji wschodnich sąsiadów.

Należy zauważyć, że UE nie potrafiła w ostatnich latach stanąć na wysokości zadania i zaoferować swoim sąsiadom nowej perspektywy – w jakiegokolwiek postaci – w odniesieniu do ich europejskich aspiracji. Nie istnieje żadna widoczna i politycznie użyteczna oferta, którą można by przedstawić tym sąsiadom, którzy chcą silniejszego związku z UE.

W obliczu wojny Rosji z Ukrainą i konfrontacji polityki bezpieczeństwa (która prawdopodobnie będzie trwała przez wiele lat) między Zachodem z jednej strony a Rosją z drugiej, Partnerstwo Wschodnie nie może dłużej stanowić ram dla polityki UE wobec wschodnich sąsiadów. Od UE wymaga się znacznego zwiększenia zaangażowania gospodarczego i politycznego oraz podjęcia nowych zobowiązań wobec sąsiadów zainteresowanych przystąpieniem do Wspólnoty i we współpracy z nimi.

Nowy horyzont: Partnerstwo dla Rozszerzenia

Należy powiedzieć otwarcie: ewentualne przyznanie statusu kraju kandydackiego Ukrainie, Mołdawii i Gruzji nie będzie decyzją, która spełniałaby wymogi takiego zobowiązania w obecnych, nowych czasach. Prawda jest taka, że status kandydata do UE nie ma dziś prawie żadnego praktycznego znaczenia. Takie są doświadczenia krajów Bałkanów Zachodnich, które od wielu lat kandydują do członkostwa w UE, a przez długi czas nie widzą światła w tunelu. Przykłady Albanii i Macedonii Północnej są szczególnie znaczące. Kraje te już dawno uzyskały status kandydatów, ale nawet po spełnieniu przez nie koniecznych warunków nie rozpoczęto z nimi negocjacji akcesyjnych. Ta decyzja zależy bowiem od krajów członkowskich i jest zakładnikiem rozgrywek politycznych. Ponadto sam proces negocjacji jest żmudny i nadmiernie zbiurokratyzowany. Owszem, wysokie wymagania dotyczące reform sformułowano z uzasadnionych powodów. Ale w praktyce mogą być wykorzystywane instrumentalnie przez te kraje UE, które są krytycznie nastawione do rozszerzenia.

Głęboko zakorzeniony sceptycyzm wobec rozszerzenia, zwłaszcza w ważnych państwach członkowskich, nie zniknie szybko, mimo całej sympatii dla Ukrainy i pozostałych krajów stowarzyszonych. Doświadczenie ostatnich kilkunastu lat nie jest zachęcające: proces przystąpienia do UE, którego początek zawsze charakteryzują wzniosłe przemówienia i symboliczne gesty, był raczej źródłem frustracji niż nadziei, której tak bardzo potrzebują mieszkańcy Europy Wschodniej. Zaoferowanie trzem krajom tego regionu stowarzyszonym z UE perspektywy przystąpienia do Unii byłoby niewątpliwie potrzebnym sygnałem politycznym. Ale taka oferta nie może pozostać pustym gestem. Szybka ścieżka integracji, o której dziś zaczyna się mówić, natrafiać będzie na poważne przeszkody: prawne, polityczne i ekonomiczne. Może ona oznaczać skrócenie pewnych procedur biurokratycznych. Ale nierealistyczne byłoby oczekiwanie, że doprowadzi do przyspieszonego członkostwa w Unii z pominięciem lub złagodzeniem istotnych wymogów zarówno po stronie państw aplikujących, jak i samej Unii. Byłaby to obietnica bez pokrycia, zaś stawianie na nią – strategią bardzo krótkowzroczną.

Jakkolwiek więc uwaga skupia się dziś na pytaniu, czy Unia da krajom do niej aspirującym status kandydata lub nawet otworzy negocjacje akcesyjne, to kluczowe jest, by szybko przekierować ją na działania i cele, które mogą mieć o wiele większe znaczenie praktyczne. Ich sednem powinna być propozycja znaczącego zacieśnienia powiązań między Ukrainą (skierować należy ją również do Mołdawii i Gruzji, a także do krajów bałkańskich) a Unią Europejską w – zapewne dość długim – okresie poprzedzającym akcesję tych krajów do Wspólnoty. Propozycja ta powinna wykraczać poza ramy wyznaczone przez Partnerstwo Wschodnie i umowy stowarzyszeniowe. Nie może ona wprowadzić, z powodów zarówno

politycznych, jak i formalnych, przesądzać kwestii przyszłego członkostwa, ale musi w sposób jednoznaczny wspierać te kraje i służyć osiągnięciu tego celu. Innymi słowy, takie Partnerstwo dla Rozszerzenia nie mogłoby być alternatywą dla polityki rozszerzenia, lecz nadałoby jej właśnie nową dynamikę i służyło silniejszemu zakotwiczeniu państw aspirujących do członkostwa we Wspólnocie europejskiej.

Trzema najważniejszymi filarami Partnerstwa dla Rozszerzenia powinny być: przyspieszona integracja ze wspólnym rynkiem połączona ze wsparciem finansowym UE, wzmocniona pomoc na rzecz transformacji klimatyczno-energetycznej oraz budowa zrębów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Taka nowa konstrukcja współpracy miałaby jakościowo nowy charakter i przynosiła konkretne korzyści w krótkim czasie. Służyłaby także wymiernemu przybliżaniu się do celu strategicznego, czyli rozszerzenia UE. Niewątpliwie przydałaby się również do zbudowania nowego konsensusu w sprawie polityki rozszerzenia. Kraje „wstrzemięźliwe” łatwiej mogłyby zgodzić się na znaczące zbliżenie partnerów wschodnich do UE i na otwieranie się Wspólnoty, mając świadomość, że proces rozszerzenia nie jest automatyczny. Kraje opowiadające się za rozszerzeniem nie upatrywałyby z kolei w takiej ofercie próby uniknięcia przez Unię większej odpowiedzialności wobec proeuropejskich sąsiadów. Taka koncepcja mieściłaby się więc pomiędzy inicjatywami zmierzającymi do stworzenia jakiegoś trwałego bytu zastępczego i obejmującego np. tak różne kraje jak Turcja, państwa Bałkanów Zachodnich, Wielka Brytania i właśnie Ukraina¹, a pomysłami, w których chodzi przede wszystkim o usprawnienie dotychczasowego podejścia do rozszerzenia². Taka nowa formuła byłaby więcej niż tylko „wzmocnionym Partnerstwem Wschodnim”³, ale uniknęłaby problemów stwarzanych przez idee, które proponując jakiegoś rodzaju członkostwo częściowe, wymagałyby zmian traktatowych.

Jednocześnie klarowne i realistyczne punkty pośrednie pozwalałyby uniknąć frustracji, która stała się znakiem szczególnym dotychczasowego procesu rozszerzenia UE o kraje z Bałkanów Zachodnich. Ta nowa formuła polityki rozszerzenia i polityki sąsiedztwa (wobec „stowarzyszonego trio”) mogłaby też wyciągnąć kandydujące kraje bałkańskie z marazmu i oznaczałaby korzyści dla krajów obu regionów. Oczywiście taka nowa oferta UE nie powstałaby w próżni. Reformy i cele uzgodnione do tej pory przez obie strony, takie jak wdrożenie układu o stowarzyszeniu, nie zostaną wyrzucone do kosza. Jednak nowa oferta byłaby niejako nowym celem podróży i dodatkową zachętą, zgodną z istniejącą ofertą lub stanowiącą jej rozwinięcie.

Filar pierwszy: odbudowa i wspólny rynek

Nie ulega wątpliwości, że po zakończeniu działań wojennych Unia Europejska oraz inne instytucje międzynarodowe będą musiały udzielić Ukrainie zasadniczego wsparcia w odbudowie gospodarki i infrastruktury. Wysiłek ten będzie wymagał powołania specjalnego funduszu, który mógłby korzystać z doświadczeń Next Generation UE (Funduszu Odbudowy) i opierać się na zaciągniętych przez państwa członkowskie zobowiązaniach na rynkach finansowych. Jego uzupełnieniem dla zapewnienia płynności finansowej państwa mogłyby być pożyczki z Banku Światowego i wsparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Kształt i rozmiary takiego funduszu będą musiały uwzględniać skalę

1 Tu można by umieszczać starą koncepcję Konfederacji Europejskiej ówczesnego prezydenta Francji Mitterranda, która teraz co najmniej w nazwie wróciła w postaci pomysłu byłego premiera Włoch Letty. Te inicjatywy polityczne były i są z reguły mało konkretne, co na razie odnosi się do pomysłu Europejskiej Wspólnoty Politycznej prezydenta Francji Macrona.

2 Zob. np. Michael Emerson e.a., *A Template for Staged Accession to the EU*, CEPS, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34206&pdf=A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf> [dostęp: 7.06.2022].

3 „Bei dem Konstrukt, das zu entwickeln wäre, handelte es sich also eher um eine intensivierte ÖP, die institutionell enger mit der EU verschränkt wäre, als um eine defekte EU-Mitgliedschaft.”, Barbara Lippert, *Beitrittsgesuch der Ukraine setzt EU unter Druck*, SWP-Aktuell, 2022, A23, <https://www.swp-berlin.org/publikation/beitrittsgesuch-der-ukraine-setzt-eu-unter-druck> [dostęp: 7.06.2022].

potrzeb, której rozmiarów dzisiaj nie znamy. Szczególnie istotne jest przy tym, by wydatkowanie środków z takiego funduszu – niezależnie od ich wysokości – było integralną częścią nowej strategii UE wobec Ukrainy i pozostałych dwóch państw.

Wyplata funduszy powinna opierać się na narodowych planach integracji, które wypracują państwa partnerskie, i które musiałyby służyć odbudowie i modernizacji skorelowanych z celem jak najszybszego przystąpienia do wspólnego rynku europejskiego. A uczestnictwo we wspólnym rynku to właśnie pierwszy filar nowej koncepcji Partnerstwa dla Rozszerzenia i horyzont, do którego powinna w najbliższych latach zmierzać współpraca między UE a państwami Europy Wschodniej. Przypominałoby to funkcjonowanie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (którego członkami obok krajów UE są Norwegia, Islandia i Liechtenstein), ale nie mogłoby być z nim tożsame z racji zupełnie innego charakteru krajów będących tu przedmiotem rozważań.

EOG opiera się na czterech wolnościach wspólnego rynku (przepływ osób, kapitału, towarów i usług) i pełnej harmonii prawnej w tych obszarach. Wykracza tym samym daleko poza ramy aktualnych umów stowarzyszeniowych, które zakładają liberalizację handlu i otwierają perspektywy dostępu do wspólnego rynku tylko w 14 wybranych dziedzinach⁴. Członkostwo w EOG oznacza największą możliwą integrację z UE w wymiarze ekonomicznym poniżej progu członkostwa. Daje państwom uczestniczącym możliwość korzystania z przywilejów wspólnego rynku, jednak bez prawa do formalnego współkształtowania agendy integracji poprzez udział w procesach decyzyjnych. Spełnia ono tym samym formułę Romano Prodiego z 2002 roku: „wszystko poza instytucjami” (*everything but institutions*), rozwiązując największy problem polityczny, jakim jest brak konsensusu w UE w kwestii przyjmowania nowych członków. Jednocześnie kraje EOG nie są związane unią celną z UE, co powoduje, że mogą one w relacjach z krajami trzecimi konkurować z nią stawkami celnymi.

Podobna formuła współpracy mogłaby być korzystna także dla tych państw, które weszłyby w skład Partnerstwa dla Rozszerzenia. Negocjacje o przystąpieniu do wspólnego rynku UE mogłaby niezwłocznie rozpocząć z krajami bałkańskimi i „stowarzyszonym trio”⁵.

Taki konkretny cel, który mógłby zostać osiągnięty w ciągu najbliższej dekady (terminarz zależałby, oczywiście, od indywidualnych postępów każdego kraju), nadałby polityce UE nową dynamikę, której nie gwarantuje technokratyczny proces realizacji umowy stowarzyszeniowej. Otwarcie takiej perspektywy oznaczałoby wyjście naprzeciw oczekiwaniom tych krajów, które chcą większych zobowiązań, aby wzmocnić otwarcie jednolitego rynku wraz z postępem procesu dostosowawczego. Byłby to też wyraz strategicznej odpowiedzi UE na europejskie ambicje sąsiadów wschodnich, potrzebę stabilizacji tych krajów oraz wzmocnienie ich odporności społeczno-gospodarczej.

Realizacja tego celu byłaby rozłożona na lata, gdyż wymaga ona daleko idących dostosowań. Żaden z krajów nie jest w przewidywalnym czasie gotowy do uczestnictwa we wszystkich filarach wspólnego rynku ani też UE nie jest przygotowana na takie otwarcie. UE natomiast powinna już teraz nakreślić możliwy model integracji krajów stowarzyszonych ze wspólnym rynkiem, uwzględniający specyfikę tych krajów i interesy obu stron.

4 D. Shulga, V. Movchan, *The story of the Agreement between Ukraine and the EU, w: Integration within the Association: Implementation Dynamics of the Eu-Ukraine Agreement*, ed. V. Movchan, I. Kosse, Kyiv, 2021, s. 13, http://www.ier.com.ua/files/Projects/Integration_UA_EU/Report_Integration_prefinal_en.pdf [dostęp: 7.06.2022].

5 Por. *Offer the four freedoms to the Balkans, Ukraine, and Moldova. For a merit-based EU accession process that offers a credible goal*, ESI, <https://www.esiweb.org/proposals/offer-four-freedoms-balkans-ukraine-and-moldova> [dostęp: 7.06.2022].

Taka oferta dla Ukrainy, Gruzji i Mołdawii (dotyczy to też krajów bałkańskich) nie może bowiem polegać na automatycznym przejściu modelu EOG funkcjonującego dzisiaj, skierowanego do obecnych członków spoza Unii⁶. Tzw. model norweski nie jest adekwatny do sytuacji krajów Europy Wschodniej z kilku powodów. Po pierwsze, Norwegia jest krajem bogatym, który w zamian za dostęp do wspólnego rynku płaci składkę członkowską i nie musi korzystać ze wsparcia w postaci funduszy regionalnych (polityka spójności nie jest częścią EOG). Po drugie, EOG nie obejmuje polityki rolnej, podczas gdy rolnictwo jest ważną częścią gospodarki Ukrainy i pozostałych państw (inaczej niż w przypadku Norwegii). Po trzecie, należy zakładać, że w przeciwieństwie do Norwegii i innych krajów EOG państwa Europy Wschodniej i Bałkanów (zwłaszcza Ukraina) jeszcze długo będą stanowić źródło taniej siły roboczej, która będzie poważną konkurencją na wspólnym rynku, przy założeniu pełnego otwarcia granic dla jej przepływu. Jest to dzisiaj w przypadku tych krajów jedna z najważniejszych barier politycznych dla dostępu do unijnego rynku pracy.

Udział krajów stowarzyszonych we wspólnym rynku musiały się więc opierać na modelu stanowiącym pierwszy filar Partnerstwa dla Rozszerzenia. Wychodziłby on poza formułę DCFTA+ (liberalizacja handlu plus selektywny dostęp do wspólnego rynku), obejmując perspektywę jak najszerzego udziału we wspólnym rynku połączoną z mapą drogową dochodzenia do tego celu. Jej częścią byłyby odpowiednio skalibrowane mechanizmy wsparcia ze strony UE oparte na zasadzie „more for more” związane z implementacją umów stowarzyszeniowych oraz dalszymi zobowiązaniami, których spełnienie konieczne jest do uzyskania zdolności do uczestnictwa we wspólnym rynku. „Model ukraiński” członkostwa we wspólnym rynku musiałyby zakładać także możliwość korzystania przez nowe państwa ze środków zreformowanej polityki spójności (najwcześniej od nowych wieloletnich ram finansowych 2028–2035), co odróżniałoby go od członkostwa w Europejskim Obszarze Gospodarczym według jego dotychczasowego sposobu funkcjonowania.

Filar drugi: bezpieczeństwo energetyczne i zielona transformacja

W ramach europejskiego Partnerstwa dla Rozszerzenia Unia musi wnieść znaczący wkład we wzmocnienie odporności energetycznej, gospodarczej i politycznej swoich sąsiadów, a także w jak najściślejsze włączenie ich w europejską politykę klimatyczną.

W ostatnich latach Rosja nieustannie próbowała wykorzystywać swoją pozycję dostawcy energii do krajów postsowieckich, aby uzależnić przyszłą sprzedaż od warunków dotyczących orientacji w polityce zagranicznej. Przykładem tego są trwające od 2021 roku rosyjsko-mołdawskie zatargi dotyczące importu gazu i kontraktów na dostawy, ujawnione na krótko przed wojną Rosji z Ukrainą. Ponadto Moskwa od lat stara się pogłębiać asymetrię: nieliczne przeciwwagi dla rosyjskiej dominacji w sektorze energetycznym – tj. siły tranzytowe lub struktury własnościowe – miały być osłabiane przez motywowaną geopolitycznie politykę rurociągową (Nord Stream I i II, Turkish Stream/Gazociąg Południowy) lub przez kontrolę nad infrastrukturą (białoruska elektrownia jądrowa w Ostrowcu, rurociągi na Białorusi). Kraje regionu starały się zatem – mniej lub bardziej zdecydowanie – odbudować swoją infrastrukturę energetyczną, zdywersyfikować import gazu i poprawić pozycję swoich sektorów energetycznych poprzez reformy. Ukraina twierdzi, że od połowy ubiegłej dekady nie importuje gazu bezpośrednio z Rosji. Niemniej jednak wschodni sąsiedzi UE pozostają wrażliwi pod względem polityki energetycznej, co ma negatywne konsekwencje geopolityczne dla UE. W interesie strategicznym obu stron leży zatem wzmocnienie i rozszerzenie wzajemnych powiązań w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego.

6 *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, red. E. Kaca, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2019, https://www.pism.pl/publikacje/Raport_PISM_Wizja_rozwoju_Partnersstwa_Wschodniego_po_2020_roku [dostęp: 7.06.2022].

Jednocześnie kraje wschodniego sąsiedztwa UE w obliczu procesów transformacji ukierunkowanych na dekarbonizację – w sytuacji niskiej efektywności energetycznej, niewielkiego udziału energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej, wysokiego ryzyka ubóstwa energetycznego i wielu innych niekorzystnych warunków ramowych stoją przed wyzwaniem przekształcenia swoich systemów energetycznych i całych gospodarek. Oprócz zobowiązań międzynarodowych, takich jak te wynikające z paryskiego porozumienia klimatycznego, oraz rosnących potrzeb długoterminowych wynikających z orientacji uczestników rynku finansowego (którzy w coraz większym stopniu wycofują się z kopalnych źródeł energii i wchodzi w odnawialne) to właśnie bezpośrednia bliskość lub współpraca z UE wywiera presję na jej sąsiadów, by zintensyfikowali wysiłki w rozwój zorientowanej na klimat, zrównoważonej gospodarki energetycznej. Zwiększone ambicje UE dotyczące polityki klimatycznej mają bezpośredni wpływ na kraje sąsiednie. Szczególne obawy wzbudziło wprowadzenie mechanizmu dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (tzw. Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, czyli graniczny podatek węglowy), ponieważ nowe opłaty nakładane na produkty wytwarzane bez rygorystycznych norm klimatycznych w krajach takich jak Ukraina dotknęłyby ważnej części ich eksportu do UE i wpłynęłyby na ich konkurencyjność. W Ukrainie może to mieć wpływ na 17% całego eksportu i mieć różne skutki w poszczególnych sektorach. W przypadku stali 85% całego eksportu do UE musiałyby liczyć się z opłatami na obecnych warunkach, a w przypadku nawozów tylko 3,6%. Kraje Partnerstwa Wschodniego i stowarzyszeni z nimi sąsiedzi ryzykują zatem, że ich możliwości eksportowe zmaleją, jeśli nie zdołają szybko rozpocząć reform i/lub wynegocjować z UE zasad wyłączenia⁷.

W drugim filarze Partnerstwa dla Rozszerzenia należy zatem nadać prawdziwie strategiczne znaczenie pogłębieniu współpracy w dziedzinie polityki energetycznej i klimatycznej.

W tym kontekście należy je rozumieć jako centralny obszar polityki, który ma wpływ na wiele innych istotnych dziedzin. W końcu skuteczna polityka klimatyczna i energetyczna nie tylko zapewnia bezpieczeństwo i odporność państw partnerskich, ale też kryje w sobie potencjał innowacji technologicznych (nie tylko dzięki cyfryzacji), otwiera integrację z rynkiem wewnętrznym/rynkiem energii, stwarza możliwości dla handlu i inwestycji oraz napędza reformy w gospodarce, a także w administracji. Co więcej, polityka klimatyczna i energetyczna nie dotyczy tylko sektora energetycznego i przemysłu, ale ma daleko idący wpływ na inne aspekty życia gospodarczego, publicznego oraz prywatnego; oddziałuje na transport, budownictwo i mieszkalnictwo, rolnictwo, a także na praktyki zamówień publicznych, z pewnością zaś na zachowania konsumentów i politykę społeczną itp.

Ponadto bezpośrednio sąsiedztwo na wschodzie będzie ważnym wyznacznikiem skutecznej polityki zagranicznej w zakresie energii i klimatu. Powinno się to udać przynajmniej w bezpośrednim sąsiedztwie, gdzie kwestie takie jak ucieczka emisji i CBAM mają szczególne znaczenie ze względu na bliskość geograficzną. Jedną z możliwości może być wysłanie ważnego sygnału na arenie międzynarodowej poprzez (częściowe) rozszerzenie Zielonego Ładu.

Przyszłe podejście UE w tej dziedzinie powinno opierać się na dwóch koncepcjach. Z jednej strony – polityka klimatyczna i energetyczna powinny być traktowane w sposób zintegrowany, co oznacza, że zawsze należy brać pod uwagę kompromisy i sprzeczne cele, a w szczególności zadbać o to, by polityka klimatyczna, która w dłuższej perspektywie przyniesie większe bezpieczeństwo dostaw, zwłaszcza

⁷ O. Khabatyuk, A. Andrushevych, *The Impact of Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) on the EU – Ukraine trade*, Resource and Analysis Center „Society and Environment”, 2021. Zob. także: M. Chepeliev, *Possible Implications of the European Carbon Border Adjustment Mechanism for Ukraine and Other EU Trading Partners*, „Energy RESEARCH LETTERS”, Vol. 2, Issue 1, 2021; <https://www.rac.org.ua/uploads/content/624/files/cbamukraineua.pdf> [dostęp: 7.06.2022].

krajom położonym na wschodzie UE, nie miała negatywnego wpływu na bezpieczeństwo energetyczne w krótkiej perspektywie, tj. podczas zbliżającego się procesu transformacji, i odwrotnie. Z drugiej strony zaś – i tu chodzi o transformację zorientowaną na dekarbonizację – UE powinna dążyć do osiągnięcia ambitniejszych celów redukcji emisji CO₂ przez kraje objęte Partnerstwem dla Rozszerzenia, ale jednocześnie oferować dodatkowe wsparcie finansowe.

Wojna w Ukrainie przyniosła wstrząsy, ale także nowe impulsy dla polityki energetycznej i klimatycznej UE, które będą miały wpływ na sąsiadów Unii, nie tylko na samą Ukrainę. Unia Europejska postawiła sobie za cel uniezależnienie się w znacznym stopniu od importu rosyjskich źródeł energii do końca obecnej dekady. Plan RePower EU, przedstawiony przez Komisję w maju 2022 roku, to strategiczny program dywersyfikacji i modernizacji dla Wspólnoty i jej państw członkowskich⁸. W komunikacie dotyczącym zaangażowania zewnętrznego w dziedzinie energii, przedstawionym równoległe przez Komisję i wysokiego przedstawiciela, zwrócono szczególną uwagę na potrzeby i możliwości współpracy z innymi regionami i partnerami na całym świecie⁹. W tym kontekście UE nie bez powodu zwraca baczną uwagę na kraje sąsiadujące z nią na wschodzie, zwłaszcza na pogrążoną w wojnie Ukrainę, a także na kraje Bałkanów Zachodnich. W ten sposób partnerzy zewnętrzeni mogą uczestniczyć w platformie energetycznej w celu wspólnego zakupu gazu ziemnego, LNG lub wodoru. Synchronizacja w trybie przyspieszonym systemów elektroenergetycznych Ukrainy i Mołdawii ma zostać ustabilizowana i dalej rozwijana w celu umożliwienia handlu energią elektryczną. Wzmocniona zostanie również infrastruktura transportowa służąca do przesyłu gazu z UE do Ukrainy i Mołdawii. Ukraina ma stać się częścią jednego z trzech planowanych korytarzy importowych dla wodoru. W ramach Planu Pomocy i Odbudowy Ukrainy oraz planowanego instrumentu „Odbudowa Ukrainy” przeznaczono również środki na odbudowę infrastruktury energetycznej¹⁰. W tym kontekście UE chce również rozwijać inicjatywę REPowerUkraina, której celem jest osiągnięcie niezależności energetycznej poprzez dekarbonizację kraju¹¹.

Wszystkie te działania mogą przyczynić się do znacznego pogłębienia współpracy UE z jej bezpośrednimi sąsiadami w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej. UE powinna jednak zadbać o to, by obszary te były postrzegane nie jako jedna z wielu form współpracy sektorowej, ale jako zagadnienie horyzontalne o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa, gospodarki i społeczeństwa. Najdalej idącym pomysłem byłoby doprowadzenie krajów aspirujących do członkostwa w UE jeszcze przed ich przystąpieniem do Wspólnoty do stanu, w którym spełnią lub bardzo zbliżą się do zasadniczych celów trójkąta polityki energetyczno-klimatycznej UE, tzn. znacznie poprawią swoje bezpieczeństwo energetyczne, zrównoważony rozwój i konkurencyjność. W szczególności chodzi o to, by jak najbardziej zbliżyć się do celów Zielonego Ładu, który kierowałby się także bezpieczeństwem dostaw, bez konieczności, na przykład, korzystania przez te kraje z pełnego zakresu funduszy dostępnych dla państw

8 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, *Plan REPowerEU*, Bruksela, 18 maja 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 7.06.2022].

9 European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, *EU external energy engagement in a changing world*, Bruksela, 18 maja 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN>, [dostęp: 7.06.2022].

10 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Pomoc Ukrainie i odbudowa Ukrainy*, Bruksela, 18 maja 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0233&from=EN> [dostęp: 7.06.2022].

11 *EU external energy engagement in a changing world...*, s. 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN> [dostęp: 7.06.2022].

członkowskich. Aby nadać rozmach reformom klimatycznym i energetycznym, Partnerstwo dla Rozszerzenia powinno potraktować tę kwestię jako jeden z kluczowych obszarów.

Konkretnie rzecz ujmując, drugi filar europejskiego Partnerstwa dla Rozszerzenia, czyli polityka energetyczna i klimatyczna, mógłby składać się z czterech podstawowych elementów:

Po pierwsze, planowany dalszy rozwój Wspólnoty Energetycznej wraz z integracją z unią energetyczną UE na pewno wzmocni bezpieczeństwo energetyczne UE i jej partnerów. Ażeby ten proces pogłębić, można by zorganizować format dialogu UE z jej partnerami (lub przyłączenie tych ostatnich do unii energetycznej) na temat planowania i utrzymania infrastruktury oraz rynku energii (integracja partnerów w strukturach ACER, ENTSO-E i ENTSO-G [w tych strukturach obowiązuje status obserwatora i stowarzyszenie]) oraz regularny dialog z UE na temat bezpieczeństwa energetycznego na szczeblu ministerialnym. Procesy dostosowawcze zapoczątkowane przez uniezależnienie się UE od źródeł energii z Rosji powinny być ściśle konsultowane z krajami kandydującymi ze wschodu i przemyślane pod kątem ich bezpieczeństwa dostaw. Dzięki zsynchronizowaniu swoich systemów elektroenergetycznych z zachodnioeuropejskim połączeniem międzysystemowym już w marcu 2022 roku Ukraina i Mołdawia – w szybkim tempie pod wpływem wojny – zdołały połączyć swoje sieci elektroenergetyczne. Stwarza to ogromne możliwości dla przyszłej integracji sektorów energetycznych.

Po zakończeniu wojny Ukraina ma perspektywę zintensyfikowania stosunków handlowych. Aby to umożliwić, należy zbudować infrastrukturę (w miarę możliwości nowe linie wysokiego napięcia) i wprowadzić ogólne przepisy dotyczące stabilności sieci. Należy również skupić się na bezpieczeństwie cybernetycznym ukraińskiej infrastruktury energetycznej, ponieważ w przeszłości ten dział był celem kilku ataków. Ponadto można by zaproponować wprowadzenie klauzul solidarnościowych dotyczących UE i krajów partnerskich lub częściowe rozszerzenie zasady solidarności energetycznej na kwestie bezpieczeństwa dostaw. Jednak takie oferty należałoby dokładnie przeanalizować, ponieważ miałyby one konsekwencje dla państw członkowskich i musiałyby być wiarygodne.

Po drugie, należy utworzyć fundusz klimatyczny dla krajów partnerskich. Oprócz inwestycji modernizacyjnych (OZE, efektywność energetyczna itp.) zawierałby on także element ukierunkowanego łągodzenia skutków reform dla szczególnie dotkniętych nimi grup społecznych (z pewnością nie na taką skalę jak Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, ale zmierzający w tym kierunku).

Po trzecie, konieczna jest wielostronna wspólnota klimatyczna (na wzór Wspólnoty Energetycznej), w ramach której zdefiniowano by podstawy prawa unijnego, które uczestnicy musieliby przyjąć i wdrożyć; perspektywą byłoby przyjęcie na szeroką skalę unijnych celów redukcji emisji CO₂ oraz dużej części Zielonego Ładu. Uczestnictwo we wspólnocie klimatycznej byłoby warunkiem wstępnym uzyskania dostępu do środków z funduszu klimatycznego. Wspólnotę Energetyczną można by przekształcić we Wspólnotę Klimatyczno-Energetyczną.

Po czwarte, uzupełnieniem tej nowej oferty byłby zestaw dwustronnych umów dostosowanych do potrzeb poszczególnych krajów partnerskich. Każdy z nich ustalałby cele reform i przydzielał fundusze. Przewidziano konkretne etapy oraz monitorowanie realizacji. Kwota i wypłata pomocy byłyby uzależnione od poziomu planów i ich realizacji.

Filar trzeci: bezpieczeństwo i współpraca polityczna

Partnerstwo dla Rozszerzenia powinno być odpowiedzią na drastycznie zmienioną sytuację geopolityczną, w której perspektywę powrotu do zbiorowego systemu bezpieczeństwa europejskiego należy uznać za odległą. Niezależnie od tego, jak i kiedy zakończy się wojna w Ukrainie, Rosja pozostanie zagrożeniem dla Unii Europejskiej. Nie sposób wyobrazić sobie odbudowy zaufania w relacjach z reżimem Putina lub jemu podobnym, zaufania, które pozwoliłoby na tworzenie trwałych ram porządku bezpieczeństwa opartego na wspólnych zasadach. Zwłaszcza kraje objęte Partnerstwem dla Rozszerzenia (a przede wszystkim Ukraina) będą narażone na próby podporządkowania ich sobie przez Rosję, destabilizację i objęcie rosyjską strefą wpływów. Nie należy pomijać także innych możliwych zagrożeń: infiltracji i budowania swoich wpływów przez Chiny oraz aspiracji Turcji do odgrywania bardziej aktywnej roli, zwłaszcza na Bałkanach. Wszystkie te działania stanowiąc będą nie tylko zagrożenie stabilności tych krajów, lecz w konsekwencji także poważne ryzyko dla interesów Unii.

Jeśli Partnerstwo dla Rozszerzenia przynieść ma założony skutek – otwarcie drogi do akcesji nowych członków i niedopuszczenie do trwałej destabilizacji najbliższego sąsiedztwa dzisiejszej Unii – to musi odgrywać rolę także w sferze bezpieczeństwa. Jeśli zgodnie z zapowiedziami liderów europejskich Unia zyskiwać ma tożsamość geopolityczną i budować swoją suwerenność, a ambicje te są dzisiaj ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej, to jej wkład w bezpieczeństwo Europy Wschodniej i Bałkanów będzie najważniejszym testem zdolności osiągnięcia tych celów. Szczególnie w przypadku Ukrainy jakiegokolwiek rozważane tutaj plany integracji lub współpracy z Unią Europejską będą możliwe do realizacji tylko wtedy, jeśli kraj ten zdoła nie tylko obronić się przed aktualną agresją Rosji, lecz także zbudować potencjał odstraszenia, który do minimum ograniczy prawdopodobieństwo podobnej wojny w przyszłości. Unia Europejska jako całość i jej kraje członkowskie na zasadzie współpracy bilateralnej powinny być gotowe do udzielenia Ukrainie w tym zakresie trwałego wsparcia, zwłaszcza w sytuacji, gdy ani członkostwo w NATO, ani jakiegokolwiek gwarancje bezpieczeństwa ze strony Zachodu nie będą w przewidywalnej przyszłości realistycznym rozwiązaniem¹².

Niektóre pomysły na nowe formy współpracy i wsparcia, które przed wojną dla części państw członkowskich UE były zbyt odległe, teraz mogą cieszyć się większym zainteresowaniem. W ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) UE od początku wojny finansuje znaczne wsparcie wojskowe dla Ukrainy. Do połowy kwietnia 2022 roku UE uruchomiła trzy transze o łącznej wartości 1,5 mld euro. Warto rozważyć nadanie takiej pomocy charakteru stałego w ramach EPF, przy czym wysokość takiego stałego funduszu dla Ukrainy (i innych krajów Europy Wschodniej) musiałaby zostać ustalona na drodze politycznej. Z takiego funduszu finansowane powinny być dostawy broni i sprzętu wojskowego dla Ukrainy¹³, a także – w zależności od rozwoju sytuacji międzynarodowej – dla innych państw Partnerstwa dla Rozszerzenia, które wymagałyby takiego wsparcia. W skład komitetu sprawującego nadzór nad EPF, w którym zasiadają przedstawiciele państw członkowskich, i zarządzającego nim, mogliby wchodzić w charakterze stałych obserwatorów przedstawiciele państw partnerskich UE.

Najistotniejsze jest to, by Unia Europejska w sposób planowy i długofalowy zaangażowała się we wzmacnianie bezpieczeństwa swoich sąsiadów. W ramach Partnerstwa dla Rozszerzenia zrealizować można by szereg przedsięwzięć zaproponowanych przez European Council on Foreign Relations

12 Por. wystąpienie doradcy prezydenta Wołodymyra Zełenskiego Andrija Jermaka w Davos, <https://odessa-journal.com/andriy-ermak-speech-at-the-securing-europe-panel-in-the-framework-of-the-world-economic-forum-in-davos/> [dostęp: 7.06.2022].

13 Szereg dobrych pomysłów na wsparcie wojskowe dla Ukrainy przedstawiają Claudia Major i Christian Mölling w artykule: *Wie der Westen die Ukraine jetzt aufrüsten sollte*, <https://www.spiegel.de/ausland/ukrainekrieg-kiew-braucht-schwere-waffen-ein-drei-punkte-plan-a-789444d2-14eb-46a2-a645-6303821ecf77> [dostęp: 7.06.2022].

w ramach tzw. paktu bezpieczeństwa dla Partnerstwa Wschodniego (Eastern Partnership Security Compact)¹⁴.

Nie mniej ważne byłyby działania, które UE mogłaby podjąć w porozumieniu z krajami partnerskimi, w ramach swoich kompetencji. Wojna pokazała kluczowe znaczenie centrów logistycznych, infrastruktury i mobilności wojskowej dla wsparcia militarnego dla Ukrainy. W tym kontekście można pomyśleć o zaangażowaniu krajów partnerskich w odpowiednie projekty PESCO, które promowałyby większą spójność infrastrukturalną wśród krajów objętych europejskim Partnerstwem dla Rozszerzenia (UE i kraje partnerskie)¹⁵.

Można pomyśleć o stworzeniu swego rodzaju forum strategicznego, które stanowiłoby format regularnych spotkań na wysokim szczeblu przedstawicieli Unii i krajów uczestniczących w Partnerstwie dla Rozszerzenia. Mogłyby one odbywać się np. przy okazji prezentacji corocznych raportów o rozwoju celów Kompas Strategicznego (i być poprzedzone konsultacjami na szczeblu roboczym). Takie forum można by ewentualnie zdefiniować jako Radę Bezpieczeństwa UE i krajów partnerskich. Składałaby się ona np. z ministrów spraw zagranicznych i obrony. W tych ramach można by dyskutować o najważniejszych wyzwaniach, ryzykach i stanie współpracy.

Bardziej ambitne stosunki wymagają również silniejszych więzów politycznych. Przystąpienie do jednolitego rynku lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego poprzedzą długotrwałe i trudne rozmowy, którym powinny towarzyszyć działania nie tylko negocjacyjne, ale także polityczne. Trzeba będzie wyraźnie zaznaczyć, że oprócz głównych zagadnień prawa europejskiego, polityki gospodarczej i rynku wewnętrznego centralne miejsce zajmą współpraca i koordynacja w zakresie polityki zagranicznej (w tym jej wymiaru polityki bezpieczeństwa). Kraje partnerskie muszą zostać ściślej włączone w ramy polityczne UE, oczywiście bez udziału w procesie decyzyjnym, dopóki nie będą pełnoprawnymi członkami.

Pierwszym krokiem byłoby zapraszanie co dwa lata szefów tych państw i rządów na posiedzenia Rady Europejskiej. W ten sposób powstałby nowy format, który byłby lepiej dostosowany do potrzeb krajów partnerskich.

Niezbędne byłoby zapewnienie ważnego miejsca kwestiom polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Układy stowarzyszeniowe przewidują, że Ukraina, Gruzja i Mołdawia ściśle dostosują się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE lub będą się do niej stosować. Odbywa się to m.in. poprzez wspieranie wielu wspólnych deklaracji tych trzech krajów. Uczestniczą one we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony na podstawie umów ramowych i dostarczają wojska na różne misje UE. W nowej sytuacji geopolitycznej ich zaangażowanie musi się zwiększyć.

Współpraca polsko-niemiecka: siła napędowa Partnerstwa dla Rozszerzenia

Jest oczywiste, że cokolwiek będzie się działo, to Niemcy i Polska odegrają kluczową rolę w zbliżaniu Ukrainy do UE. Pomimo znacznych różnic w zakresie polityki wobec Rosji, polityki bezpieczeństwa

14 G. Gressel, N. Popescu, *The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours*, ECFR, 3 listopada 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours/> [dostęp: 7.06.2022].

15 Ukraina jeszcze przed wojną zaczęła negocjacje o włączeniu do projektów PESCO. Taka możliwość istnieje, ale dotąd wymagała dość intensywnych negocjacji. Zob. *The EU-Ukraine Security Partnership: Status and Prospects*, Razumkov Centre, Kiev, 2021, s. 25, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_eu_ukraine_security.pdf [dostęp: 7.06.2022].

i stosunków UE z Ukrainą oba te kraje są zainteresowane stabilizacją pozostającego w stanie wojny sąsiada Unii i jego europeizacją pod względem gospodarki i zarządzania.

Wspólne zaangażowanie obu krajów w UE ukierunkowane na coraz ściślejsze partnerstwo Ukrainy z Unią jest więc nadal oczywistą kwestią współpracy polsko-niemieckiej, która ponadto ma realną wartość dodaną zarówno z perspektywy Berlina, jak i Warszawy. Dla Niemiec opowiadanie się za ambitną perspektywą europejską dla Ukrainy jest szansą na skorygowanie wizerunku hamulcowego, który pojawił się wśród wielu partnerów w kontekście polityki energetycznej czy bezpieczeństwa. Jeśli UE stanie się bardziej aktywna i skuteczna w sprawach dotyczących Ukrainy (i innych krajów, takich jak Mołdawia i Gruzja), podkreśli to również jej zdolność do działania na zewnątrz oraz funkcjonowanie WPZiB – czyli wszystkie dawne cele niemieckiej polityki europejskiej.

W zasadzie to ostatnie dotyczy także Polski. Co więcej, nowa współpraca z Niemcami mogłaby wzbogacić obciążoną konfliktami agendę Warszawy z Berlinem. Polska może też udowodnić, że w kontekście wojny w Ukrainie wywiera wpływ nie tylko na kwestie polityki bezpieczeństwa, ale także na inny ważny obszar polityki europejskiej i pomaga Niemcom zmniejszyć ich zastrzeżenia wobec Ukrainy. Zasadniczo Niemcy i Polska przyczyniłyby się w ten sposób (bezpośrednio lub pośrednio) do reformy polityki rozszerzenia, a tym samym do rozwiązania ważnej kwestii dla przyszłości UE.

Głównym elementem polsko-niemieckich działań byłoby uruchomienie opisanego powyżej nowego, ambitnego pakietu ofert dla Ukrainy (i innych partnerów zorientowanych na UE) w ramach nowego Partnerstwa dla Rozszerzenia. Polska nie musiałaby w żadnym wypadku dystansować się od swojego celu, jakim jest pełne członkostwo Ukrainy w UE, ale uznałaby nową ofertę za realistyczny krok pośredni na drodze Ukrainy do Unii. Z drugiej strony Niemcy mogłyby zgodzić się na pogłębienie współpracy z Ukrainą, nie narażając się na opór wątpiących, pospiesznie wkraczając w nową, zastałą i dla wszystkich stron niezadowolającą sytuację akcesyjną, jak w przypadku Turcji czy Bałkanów Zachodnich. Innymi słowy, oba kraje odłożyłyby na bok kwestię członkostwa, ale w rzeczywistości zbliżyłyby się do celu.

Do takich postępów można byłoby zaliczyć utworzenie nowej grupy „przyjaciół europejskiego Partnerstwa dla Rozszerzenia” w Radzie UE. Pomogłoby to zapewnić, że zbliżenie Ukrainy i innych krajów partnerskich pozostanie w programie działań, a nie będzie jedynie przedmiotem deklaracji. Należałoby do niej z pewnością kraje bałtyckie, kraje takie jak Czechy, Austria czy Słowenia, a także państwa członkowskie z Europy Północnej.

W celu ściślejszej koordynacji działań polsko-niemieckich można by powołać „grupę perspektywiczną” ds. przyszłych strategii przedakcesyjnych Ukrainy do UE, w której na wysokim szczeblu roboczym zasiadliby przedstawiciele ministerstw spraw zagranicznych oraz odpowiednich resortów (np. gospodarki, klimatu) i która w razie potrzeby mogłaby zostać wzbogacona o ekspertów. W jej ramach powinny być opracowywane pomysły dotyczące skonkretyzowania lub wsparcia pogłębienia współpracy Ukrainy z UE.

Dotyczy to także propozycji przyszłego planu odbudowy Ukrainy przez UE. W zakresie wspierającego europeizację programu „odbuduj Ukrainę lepiej” Niemcy i Polska powinny na wczesnym etapie postulować, by odbudowa ukraińskiej infrastruktury oraz inne środki pomocowe przyspieszyły modernizację kraju, a odbudowa przyczyniła się jednocześnie do zbliżenia Ukrainy z UE. Polska i Niemcy powinny także zadbać o koordynację własnych środków wsparcia, aby w sposób ukierunkowany i w miarę możliwości we współpracy ustalić wspólne priorytety. Zainicjowane już przez Niemcy partnerstwo

klimatyczne z Ukrainą powinny być realizowane z udziałem polskich partnerów i włączone w ramy Partnerstwa dla Rozszerzenia.

To, że Niemcy i Polska są predestynowane do podjęcia tych i innych kroków w UE, nie wynika wyłącznie z ich położenia w Europie, wzajemnych powiązań ze wschodnimi sąsiadami czy interesów w polityce zagranicznej. Oba kraje dysponują także szczególnym bogactwem doświadczeń, które są szczególnie cenne z punktu widzenia przyszłości Ukrainy. W zupełnie innych warunkach i różnymi drogami, ale mimo to z sukcesem, oba kraje zdołały odbudować się po drugiej wojnie światowej i pozostawić za sobą dziedzictwo przymusowych rządów, totalitaryzmu i braku wolności, a także – podobnie w Niemczech Wschodnich i w Polsce – w dużej mierze z powodzeniem poradziły sobie z koniecznością dostosowania się do wymogów transformacji. Są to ogromne wyzwania, przed którymi stanie również Ukraina.

Zakończenie

Najbliższe miesiące rozstrzygną, czy Unia Europejska stanie na wysokości zadania wobec najpoważniejszego wyzwania w swojej historii, z jakim musi się zmierzyć. Pomoc wojskowa, finansowa i polityczna dla walczącej o przetrwanie Ukrainy ma kluczowe znaczenie. Ale niezbędną i nie mniej ważną częścią odpowiedzi UE na dramatycznie zmienioną sytuację geopolityczną będzie redefinicja jej polityki sąsiedztwa i rozszerzenia. Unia nie może dzisiaj pozwolić na politykę *business as usual* w tym obszarze. Ale nie może również składać obietnic bez pokrycia i mieć perspektywę szybkiej ścieżki członkostwa, której nie da się zrealizować.

Jedno nie ulega wątpliwości: te kraje europejskie, które aspirują do członkostwa w Unii i znajdują się w newralgicznym z punktu widzenia UE położeniu – trzy kraje stowarzyszone oraz kraje bałkańskie – muszą zostać w o wiele bardziej zdecydowany i wymierny sposób zakotwiczone w „rodzinie europejskiej”, która jest jak na razie pojęciem tyleż wzniosłym, co pozbawionym realnego znaczenia. Pilnym zadaniem jest więc nadanie mu konkretnego wymiaru, ale towarzyszyć musi mu przekonanie, że polityka rozszerzenia i przyjmowanie nowych członków to nadal kluczowe instrumenty unijnej polityki zagranicznej, pozwalające Unii oddziaływać na swoje otoczenie i stabilizować je, opierając się na własnych wartościach i zasadach. Dlatego każda oferta, jaką UE będzie składać w najbliższych miesiącach swoim europejskim partnerom, nie może stanowić alternatywy dla rozszerzenia. Horyzont zrewidowanej polityki Unii stanowić musi jej wizja jako silnie zintegrowanej wspólnoty wszystkich państw europejskich dzielących wspólne wartości i zasady. Niezależnie od tego, kiedy ta wizja będzie mogła zostać zrealizowana, podejmowane dzisiaj działania muszą być zaprojektowane tak, by mogły służyć osiągnięciu tego strategicznego celu.

Dlatego Unia potrzebuje dzisiaj Partnerstwa dla Rozszerzenia UE jako nowego projektu strategicznego. Sednem tej propozycji nie są zmieniona metodologia rozszerzenia bądź idea tworzenia Unii wielu prędkości czy koncentrycznych kręgów. Najważniejsze w niej są konkretne i bardzo wymierne działania zakotwiczone z punktu widzenia bezpieczeństwa Unii państwa w „rodzinie europejskiej”, tak aby na trwałe znalazły one w niej swoje miejsce. Musi to polegać na włączeniu nowych krajów już teraz w silniejszą współpracę, przy jednoczesnym – także wzmożonym – nacisku na przestrzeganie fundamentalnych zasad UE: rządów prawa, demokracji i praw człowieka. Tylko połączenie tych trzech elementów: strategicznej decyzji „za” poszerzoną Unią, zwiększonego zaangażowania od zaraz oraz pryncypialnej postawy w sprawie zasad i wartości, pozwoli na prawdziwą realizację

zarówno aspiracji Ukraińców oraz innych społeczeństw europejskiego sąsiedztwa UE, jak i interesów jej dzisiejszych członków.

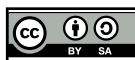
Piotr Buras – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR). Publicysta i ekspert do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 stały współpracownik „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Studiów nad Niemcami na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim.

Kai-Olaf Lang – doktor politologii, analityk niemieckiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), gdzie pracuje w jednostce badawczej ds. integracji europejskiej. Wcześniej pracownik naukowy Federalnego Instytutu Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). Specjalizuje się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a szczególnie w problemach związanych z ich akcesją do UE.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (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)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Jolanta Tyczyńska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-55-0