

Marta Drabczuk

Szczyt UE – Ukraina: pogłębianie współpracy w ramach układu o stowarzyszeniu

12 października 2021 r. w Kijowie odbył się 23. szczyt UE – Ukraina. Ukrainę reprezentował prezydent Wołodymyr Zełenski, UE – najwyżsi przywódcy jej struktur – przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel, przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen i wysoki komisarz ds. polityki zagranicznej i obrony Josep Borrell. Po stronie ukraińskiej najbardziej oczekiwanym wynikiem szczytu było podpisanie Porozumienia o utworzeniu wspólnej przestrzeni powietrznej. UE dążyła podczas szczytu do potwierdzenia zaangażowania na rzecz Ukrainy jako jej wiarygodnego partnera strategicznego. Wspólne oświadczenie na zakończenie szczytu jest wyrazem pogłębiania współpracy w ramach układu o stowarzyszeniu UE – Ukraina, bez wytycznych co do członkostwa.

Przegląd warunków stowarzyszenia. Fundamentalnym celem szczytu była kwestia renegocjacji umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA), czyli tzw. części gospodarczej umowy stowarzyszeniowej. Strony uzgodniły, że w 2022 r. podczas szczytu w Brukseli zostanie przedstawiona wspólna ocena umowy, zaś najbliższy rok będzie poświęcony ewaluacji zgodności ukraińskich regulacji prawnych z wymogami DCFTA w celu podpisania tzw. bezwizowego reżimu przemysłowego, czyli porozumienia w sprawie zgodności i dopuszczalności ukraińskich produktów przemysłowych na rynek UE.

Potrzebę dalszej liberalizacji relacji handlowych, przewidzianej w umowie stowarzyszeniowej, zgłaszało środowisko biznesowe. Obroty handlowe między UE a Ukrainą od 2016 r. rosną (wraz z rozpoczęciem częściowego obowiązywania DCFTA), a w 2020 r. na państwa UE przypadało 41% handlu zagranicznego Ukrainy. 12 lutego 2021 r. Rada Stowarzyszeniowa UE – Ukraina określiła priorytety współpracy ekonomicznej. Po przeglądzie stanu wykonania umowy w 2021 r., Ukraina w najbliższych latach planuje wdrożenie „5 bezwizów” (wspólnych z UE rynków) – „bezwiz przemysłowy” (Porozumienie w sprawie zgodności i dopuszczalności produktów przemysłowych – ACAA); „bezwiz lotniczy” (Umowa o wspólnej przestrzeni powietrznej, podpisana podczas szczytu), „bezwiz cyfrowy” (wdrażana od 2020 r. mapa drogowa integracji z rynkiem cyfrowym UE); „bezwiz energetyczny” (przystąpienie do europejskiej sieci energetycznej ENTSO-E w 2023 r.) i „bezwiz celny” (wymiana danych celnych między Ukrainą a UE i uproszczenie procedury celnej, za kilka lat przystąpienie do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej).

Rubikon (nie) do przekroczenia. Władze ukraińskie apelowały do decydentów UE o wyznaczenie Ukrainie konkretnych terminów potencjalnego członkostwa, jednak raczej nie spodziewały się, że takie ustalenia zapadną podczas szczytu. Prezydent Zełenski wezwał przywódców instytucji i państw członkowskich UE do „odwagi i dalekowzroczności” w kwestiach integracji europejskiej Ukrainy.

Oprócz haseł poparcia dla aspiracji Ukrainy, nie określono żadnych terminów ani etapów na drodze do członkostwa. Charles Michel podkreślił jedynie, że proces akcesyjny powinien odbywać się stopniowo. Już tradycyjnie UE zauważyła wysiłki i postępy Ukrainy na rzecz reform. Wciąż jednak brak pełnego wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE – Ukraina (podobnie jak i UE – Gruzja czy UE – Mołdawia w kontekście Trio Stowarzyszonego i zbliżającego się szczytu Partnerstwa Wschodniego, zaplanowanego na 15 grudnia 2021 r.). Takie odsuwanie perspektywy członkostwa w czasie staje się rozczarowujące dla społeczeństwa ukraińskiego. Brak wymiernych korzyści z pogłębiania kooperacji z UE kumuluje się z wysokimi kosztami ekonomicznymi

i politycznymi transformacji państwa. Ekipa Zełenskigo może wykorzystać brak zdecydowania UE jako element krytyki Zachodu i obarczyć UE winą za brak wyników wdrożenia trudnych i złożonych reform na Ukrainie.

Wspólne niebo. Oczekiwanym rezultatem szczytu było podpisanie Porozumienia o utworzeniu wspólnej przestrzeni powietrznej, negocjowanego od 2007 r. i parafowanego w 2013 r. Przewiduje ono włączenie Ukrainy do wspólnego rynku lotniczego, znosząc ograniczenia lotów między Ukrainą a państwami członkowskimi UE oraz umożliwiając konkurencję przewoźników, w tym wejście na rynek ukraiński operatorów tanich linii lotniczych. Wspólna przestrzeń powietrzna przełoży się na zwiększenie handlu, rozwój kontaktów biznesowych i międzyludzkich, poprawę klimatu inwestycyjnego na Ukrainie. Oczekuje się ożywienia ruchu turystycznego w kierunku ukraińskim oraz spadku cen biletów lotniczych. Ważnym aspektem porozumienia jest m.in. bezpieczeństwo lotów, organizacja ruchu powietrznego i ochrona środowiska. Rząd w Kijowie zapowiada, że do 2025 r. rynek wewnętrznych przewozów lotniczych wzrośnie do 4 mln pasażerów (z 0,5 mln w 2020 r.) i do 5 tys. ton ładunków (z 0,7 tys. w 2020 r.) rocznie. Niemal natychmiast po „otwarceniu nieba” Ryanair ogłosił rozszerzenie oferty na Ukrainie. Podobne działania zapowiada ukraiński przewoźnik SkyUp Airlines.

Coraz szersze horyzonty. Podczas szczytu podpisano umowę o dołączeniu Ukrainy do programu „Horyzont Europa” (w okresie 2021-2027 na badania, innowacje, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw przeznaczono 95,5 mld euro) oraz programu „Euratom” (na lata 2021-2025, z kwotą 1,38 mld euro na badania perspektywiczne w zakresie m.in. energetyki jądrowej). Korzystanie z dotacji przez odbiorców ukraińskich na takich zasadach, jak przez beneficjentów z UE, będzie skutkowało realizacją wspólnych projektów, wymianą doświadczeń oraz rozwojem kadry naukowej i młodzieży. Dla Ukrainy program Horyzont nie jest nowy, gdyż ukraińscy grantobiorcy – jako podmioty stowarzyszone – podpisali 228 umów grantowych na ok. 45,8 mln euro, a w wymianie studenckiej udział wzięło ok. 18 tys. osób. Kolejnym etapem ma być przygotowanie przez Ministerstwo Oświaty i Nauki ustawy ratyfikującej umowę, opracowanie mechanizmów wsparcia udziału podmiotów w tych programach oraz ujęcie w budżecie na 2022 r. kwoty na składki do programów.

Ukraina przystąpiła także do programu „Kreatywna Europa” (budżet 2,44 mld euro na lata 2021-2027), realizowanego w obszarach kultury, mediów, współpracy międzysektorowej. Celem programu jest nawiązanie dialogu międzykulturowego, zachowanie europejskiego dziedzictwa kulturowego, rozwój sektorów kreatywnych i audiowizualizacji, zwiększenie dostępu do mediów i umiejętności cyfrowych, a także rozpowszechnianie dobrych praktyk w realizacji priorytetów Komisji Europejskiej, takich jak innowacyjność, równouprawnienie płci czy zielona transformacja.

Bezpieczeństwo energetyczne. W kontekście uruchomienia Nord Stream II przewodnicząca Komisji Europejskiej zapewniła o wsparciu Ukrainy w tranzycie rosyjskiego gazu po zakończeniu w 2024 r. umowy z Gazpromem. Ominięcie Ukrainy w tranzycie to straty na ok. 2 mld dolarów rocznie. Podkreślono, że gazociąg Nord Stream II powinien zostać objęty III pakietem energetycznym, a dostawy gazu tą drogą będą możliwe dopiero po certyfikacji spółki Nord Stream II AG (należącej do Gazpromu) jako operatora części gazociągu w tzw. modelu niezależnego operatora systemu przesyłowego (ITO).

Uzgodniono rozpoczęcie strategicznego dialogu energetycznego na wysokim szczeblu UE – Ukraina w celu wypracowania długoterminowej wizji bezpieczeństwa energetycznego Europy (w kontekście wykorzystania gazu jako narzędzia presji politycznej przez Rosję). Padło ogólne zapewnienie o wsparciu bezpieczeństwa Ukrainy, jednak zabrakło decyzji, propozycji działań oraz perspektywy ich wdrożenia. Ekspertki z Komisji Europejskiej wraz z ekspertami ukraińskimi analizują możliwości dostaw gazu na Ukrainę, m.in. drogą rewersu ze Słowacji.

Władze Ukrainy potwierdziły dążenie do osiągnięcia neutralności klimatycznej i dołączenia do Europejskiego Zielonego Ładu. UE zaproponowała Ukrainie ustalenie na szczeblu państwowym wkładu w porozumienie paryskie i przyjęcie długoterminowej strategii rozwoju niskoemisyjnego na drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Deklaracja końcowa. Wspólna deklaracja końcowa, składająca się z 25 punktów, jest potwierdzeniem zbliżania się Ukrainy do UE, bez żadnych przełomowych postanowień. Podkreślono w niej działania władz ukraińskich w zakresie deoligarchizacji (w kontekście przyjętej we wrześniu ustawy o oligarchach) oraz walki z korupcją

(w kontekście reformy sądownictwa). Tradycyjnie już potwierdzono „niezachwiane” wsparcie reform i dążenia Ukrainy do eurointegracji. Potępiono naruszenie granic Ukrainy przez Rosję oraz wezwano stronę rosyjską, jako stronę konfliktu, do zakończenia wojny na Donbasie i realizacji porozumień mińskich. Wołodymyr Zełenski wezwał UE do wzmocnienia sankcji wobec Rosji, szczególnie w kontekście wrześniowych wyborów do rosyjskiej Dumy Państwowej, w których udział wzięli mieszkańcy zaanektowanego Krymu oraz samozwańczych republik na Donbasie. W deklaracji zostały zapisane również kwestie finansowe. W ramach współpracy na rzecz przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 Ukraina otrzymała pakiet pomocowy w wysokości 25,4 mln euro. Do końca 2021 r. UE zaoferuje Ukrainie pomoc w ramach Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (NDICI). Potwierdzono przekazanie Ukrainie drugiej transzy pomocy w wysokości 600 mln euro, a łącznie od 2014 r. europejskie instytucje przekazały 17 mld euro na wdrożenie reform.

Wnioski. Mimo że było to 23 spotkanie władz ukraińskich z decydentami UE dotyczące przyszłości integracji Ukrainy, realnej perspektywy członkostwa wciąż nie widać. W wypowiedziach dyplomatów UE, podobnie jak i w deklaracji końcowej padło wiele uniwersalnych stwierdzeń i zbyt mało konkretnych propozycji działań bez kalendarza ich wdrożenia. Rezultaty szczytu potwierdzają, że UE pozostaje partnerem strategicznym Ukrainy, która wciąż nie jest gotowa do pełnego członkostwa. Brak postępów w tym zakresie jest rozczarowujący dla społeczeństwa ukraińskiego, ale w obliczu agresji rosyjskiej oraz wyzwań związanych z wykorzystaniem gazu jako narzędzia politycznego przez Rosję – UE pozostaje kluczowym sojusznikiem w sprawach bezpieczeństwa energetycznego, klimatycznego oraz cyberbezpieczeństwa.