



## Perspektywy CEPA jako modelu współpracy na przykładzie stosunków UE–Armenia

Stefania Kolarz

Kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie (CEPA), która weszła w życie 1 marca 2021 r., stanowi podstawę stosunków UE i Armenii w ramach Partnerstwa Wschodniego (PW). W związku z przynależnością Armenii do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG) CEPA różni się jednak od typowych dla PW układów stowarzyszeniowych zawartych z Gruzją, Ukrainą i Mołdawią w 2014 r. Choć została zaprojektowana, by umożliwić jednoczesną integrację państw w ramach EUG i współpracę z UE, niewielkie jest prawdopodobieństwo wykorzystania jej przez innych członków EUG, np. Białoruś.

CEPA została podpisana 24 listopada 2017 r. Przed ratyfikacją przez Unię i jej państwa członkowskie była stosowana w ograniczonym zakresie (ok. 80%) od 1 czerwca 2018 r. Konieczność ratyfikacji była związana z mieszanym charakterem CEPA – postanowienia, które nie są objęte wyłączną kompetencją UE, musiały zostać przyjęte przez wszystkich członków UE. Ostatecznie w marcu br. weszły w życie przepisy dotyczące m.in. walki z korupcją, przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, współpracy prawnej, zatrudnienia, polityki społecznej i zdrowia.

**Przyczyny zawarcia CEPA.** CEPA zastąpiła przestarzałą umowę o partnerstwie i współpracy z 1996 r. i negocjowany wcześniej układ stowarzyszeniowy obejmujący pogłębioną i kompleksową umowę o wolnym handlu (tzw. DCFTA), który nie został zawarty z powodu wycofania się Armenii po jej przystąpieniu do EUG jesienią 2013. Decyzja ta została podjęta pod presją Rosji, która sygnalizowała możliwość pogorszenia warunków współpracy obu państw w kluczowych dla Armenii dziedzinach [bezpieczeństwa](#) i energii.

Armenia została postawiona przed koniecznością rezygnacji z układu stowarzyszeniowego z UE także z powodów natury prawnej. Umowy zawierające DCFTA zakładają bowiem utworzenie strefy wolnego handlu, która co do zasady wiąże się ze zniesieniem ceł i opłat w handlu między państwami UE a partnerem spoza Wspólnoty. Współpraca w ramach EUG nakłada natomiast na państwa

uczestniczące reżim unii celnej, tj. strefy wolnego handlu połączonej ze wspólną taryfą celną wobec państwa trzecich, w tym państw członkowskich UE. Wobec niekompatybilności obu systemów jednoczesne objęcie oboma nie jest możliwe. Stronom zależało jednak na zacieśnieniu współpracy i w związku z tym wypracowały nowy typ umowy.

Unia zawarła CEPA, by zaakcentować sprawne działanie PW oraz swoją obecność w regionie postrzeganym przez Rosję za jej strefę wpływów. Wpisało się to w zawarty w Globalnej Strategii UE z 2016 r. postulat wzmacniania niezależności państw PW oraz umożliwiania im samodzielnego decydowania o kształcie stosunków z Unią. Dodatkowo, elastyczne podejście UE miało zachęcać do zintensyfikowania współpracy Białoruś i Azerbejdżan, państwa PW, które jeszcze nie zawarły z Unią tzw. umów nowej generacji zastępujących porozumienia sprzed powstania PW. Z punktu widzenia Armenii CEPA jest istotna do kreowania wizerunku państwa-pomostu łączącego UE oraz EUG, a dla wielu polityków – do podkreślenia ich niezależności od wpływów prorosyjskich oligarchów. Kluczowe jest też zacieśnianie współpracy gospodarczej, nawet w ograniczonym zakresie, z UE – drugim co do wielkości partnerem handlowym, z którym wymiana stanowi ok. 20% całego handlu Armenii.

**Specyfika CEPA.** W wymiarze symbolicznym CEPA miała pozostać bliższa EPCA – umowie o wzmocnionym partnerstwie i współpracy (zawartej z Kazachstanem

i wynegocjowanej z Kirgistanem – członkami EUG nienależącymi do PW). Świadczy o tym jej tytuł, w którym jest mowa nie o „stowarzyszeniu”, jak w przypadku umów z Ukrainą, Gruzją czy Mołdawią, ale o „partnerstwie” – mniej intensywnej formie współpracy. W aspekcie ekonomicznym brak DCFTA jest najważniejszym punktem wspólnym CEPA i EPCA. Oprócz ograniczenia współpracy handlowej skutkuje on zmniejszeniem możliwości stosowania przez Unię warunkowości uzależniającej przyznawanie dodatkowych korzyści z partnerstwa od spełnienia określonych kryteriów politycznych lub gospodarczych.

Na tym jednak najbardziej wyraźne podobieństwa do EPCA się kończą. CEPA pod wieloma względami pozostaje bliższa układom stowarzyszeniowym (na podstawie których została opracowana). O ile współpraca w wielu dziedzinach wymienionych w układach i CEPA jest uregulowana również w umowie między UE a Kazachstanem, zakres przedmiotowy EPCA jest węższy. Jedynie umowy z państwami PW zawierają postanowienia dotyczące reform wewnętrznych, współpracy transgranicznej, szerokich gwarancji mobilności wszystkich obywateli (a nie wybranych grup) oraz usług komunikacyjnych. O większym stopniu zacieśniania więzów świadczy również powołanie – obok Rady, Komitetu oraz Komisji Parlamentarnej, charakterystycznych zarówno dla układów stowarzyszeniowych, jak i umów o partnerstwie – Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego, która jest ustanawiana wyłącznie między Unią a państwami PW. CEPA zawiera także postanowienia o stopniowym i dynamicznym zbliżaniu przepisów oraz mechanizm monitorowania tego procesu, które są obecne w układach stowarzyszeniowych, a nie pojawiają się w EPCA.

Podobnie jak układy stowarzyszeniowe CEPA ma stopniowo zbliżać armeńskie ustawodawstwo do unijnego dorobku prawnego, ale z tą różnicą, że nie ma prowadzić do stowarzyszenia. Chociaż CEPA miała umożliwić Armenii wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa w EUG, granica między partnerstwem a stowarzyszeniem pozostaje płynna. Może to powodować konflikty prawne w przypadku rozszerzania dorobku regulacyjnego EUG. UE odrzuciła bowiem postulat strony armeńskiej o dodanie tzw. klauzuli wyodrębnienia (*carve-out clause*) pozwalającej Armenii na odstąpienie od postanowień CEPA sprzecznych z ewentualnymi nowymi regulacjami EUG. Oznacza to, że Unia pomimo zawarcia umowy z Armenią w okrojonym zakresie nie wyraża zgody na podporządkowanie relacji dwustronnych zobowiązaniom Armenii wynikającym z jej członkostwa w EUG. Co więcej, również strona armeńska przejawia zainteresowanie intensywniejszą współpracą z UE niż mogłoby to wynikać z jej członkostwa w EUG. Przykładowo, CEPA zawiera ustalenia dotyczące usług formalnie objętych zakresem współpracy w ramach EUG,

której standardy nie zawsze są skutecznie wdrażane. Wobec niezadowolenia z gospodarczych efektów członkostwa w EUG, w armeńskim parlamencie zgłaszano już postulaty wycofania się z niej, co mogłoby przełożyć się na rozszerzenie współpracy z UE. Obecnie jest to jednak mało prawdopodobne.

**Wnioski i perspektywy.** Z punktu widzenia przyjętego rozwiązania prawnego (utrzymanie możliwie najściślejszej współpracy mimo braku DCFTA) CEPA stanowi nowy model stosunków Unii z państwami PW. Jest pierwszą tego typu umową podpisaną między UE a państwem PW będącym jednocześnie członkiem EUG. Praktyka pokaże, czy rzeczywiście umożliwi jednoczesną współpracę Armenii zarówno z Rosją, jak i z UE.

Ze względu na brak postanowień o strefie wolnego handlu CEPA nie ułatwi współpracy gospodarczej między UE a Armenią w takim stopniu jak układy stowarzyszeniowe. Stanowi jednak podstawę do wzmocnienia współpracy politycznej w większym zakresie niż umowy UE z państwami EUG nienależącymi do PW. Dla Polski, inicjatora PW, stwarza to możliwość większego zaangażowania w unijny sąsiedztwie, m.in. w proces budowania społeczeństwa obywatelskiego i wymiany dobrych praktyk w zakresie reform wewnętrznych związanych z transformacją ustrojową. Dodatkowo CEPA symbolizuje zmianę podejścia UE do państw PW: rezygnację z narzucania szablonowych rozwiązań (jak w układach stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą) i większy stopień dostosowania do potrzeb partnerów.

W dłuższej perspektywie, w zależności od przemian w polityce wewnętrznej, taka forma partnerstwa może być interesująca dla Białorusi, jedynej oprócz Armenii państwa PW będącego jednocześnie członkiem EUG. Ze względu na silne uzależnienie Białorusi od Rosji oraz sytuację wewnętrzną przekładającą się na chęć i możliwości wprowadzania oczekiwanych reform, Unia będzie prawdopodobnie musiała zgodzić się na ustępstwa idące jeszcze dalej niż w przypadku Armenii. Ponieważ jednak brak jest innych państw w podobnej sytuacji, model CEPA nie będzie wykorzystywany na szerszą skalę. Azerbejdżan, również objęty PW i nienależący do EUG, opowiada się na razie za bardziej ograniczoną [współpracą z UE](#). Dodatkowym utrudnieniem liberalizacji handlu, nawet na poziomie CEPA, jest brak członkostwa Białorusi i Azerbejdżanu w WTO (warunki współpracy z UE, jej członkiem, nie powinny być bardziej korzystne niż oferowane przez Unię innym członkom tej organizacji).

CEPA nie sprawdzi się również w przypadku Rosji, która odrzuciła PW jako model stosunków z UE zawierający warunkowość polityczną. Miało to miejsce jeszcze przed zawieszeniem przez UE rozmów o zawarciu nowej umowy o współpracy w odpowiedzi na aneksję Krymu.