



WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 29.11.2023 r.
JOIN(2023) 50 final

WSPÓLNY KOMUNIKAT DO RADY EUROPEJSKIEJ

Stan stosunków politycznych, gospodarczych i handlowych między UE a Turcją

I. WPROWADZENIE

Podczas swojego posiedzenia w dniach 29–30 czerwca 2023 r. Rada Europejska zwróciła się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji o przedłożenie jej sprawozdania na temat stanu stosunków UE-Turcja. Sprawozdanie to powinno opierać się na instrumentach i wariantach wskazanych przez Radę Europejską z myślą o strategicznym i perspektywicznym działaniu.

Niniejszy wspólny komunikat stanowi odpowiedź na to wezwanie. Opiera się on na wspólnym komunikacie przedłożonym przez Komisję i wysokiego przedstawiciela w marcu 2021 r.¹ i stanowi jego aktualizację. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie aktualnej sytuacji w zakresie stosunków między UE a Turcją w kluczowych obszarach. Opisano w nim kwestie mające znaczenie dla rozwoju tych stosunków, w kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie oraz szerszego, szybko zmieniającego się środowiska w zakresie geopolityki i bezpieczeństwa. 8 listopada Komisja opublikowała już komunikat w sprawie polityki rozszerzenia w 2023 r. oraz regularne sprawozdanie krajowe na temat Turcji odzwierciedlające aktualną sytuację w procesie akcesyjnym².

II. STOSUNKI POLITYCZNE

Obecne ramy stosunków UE-Turcja zostały określone w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2021 r., wcześniejszych konkluzjach Rady Europejskiej i Rady, a także w oświadczeniu członków Rady Europejskiej z marca 2021 r. i wspólnym komunikacie Komisji i Wysokiego Przedstawiciela z marca 2021 r. w sprawie stanu stosunków UE-Turcja.

Obok przedstawionych poniżej powiązań dwustronnych i gospodarczych istnieją jeszcze inne czynniki, które mają głęboki wpływ na złożony i trudny kontekst stosunków między UE a Turcją: potrzeba trwałej deeskalacji we wschodniej części Morza Śródziemnego; problem cypryjski; stanowisko Turcji w sprawie rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie; rozszerzenie NATO; stanowisko Turcji w kwestiach polityki zagranicznej i regionalnej, w tym na Bliskim Wschodzie, szczególnie od czasu ataków terrorystycznych Hamasu na Izrael, które miały miejsce 7 października, oraz sytuacja w zakresie praw człowieka i praworządności w Turcji.

Od 2021 r. w stosunkach między UE a Turcją skupiono się na konkretnych działaniach mających na celu wznowienie dialogu, takich jak duże wsparcie, którego UE udzieliła Turcji po niszczycielskich trzęsieniach ziemi w 2023 r. Rada Europejska kilkakrotnie podkreślała, że w strategicznym interesie UE leży stabilne i bezpieczne środowisko we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz wypracowanie opartych na współpracy i wzajemnie korzystnych stosunków z Turcją. UE potwierdziła również, że jest zdecydowana stosować instrumenty i opcje, którymi dysponuje, w celu utrzymania stabilności w regionie oraz obrony interesów Unii i jej państw członkowskich za pomocą skalowalnych i odwracalnych środków ograniczających, jak określono we wspólnym komunikacie z marca 2021 r.

¹ JOIN(2021) 8 final/2 z 22.03.2021.

² COM(2023) 690 final i SWD(2023) 696 final z 8.11.2023.

Wysoki Przedstawiciel i Komisja podejmują nieustanne wysiłki, aby stworzyć warunki sprzyjające dialogowi. Jednak do tej pory pozytywny potencjał stosunków między UE a Turcją nie urzeczywistnił się w pełni.

1. Wschodnia część Morza Śródziemnego

Stosunki między Grecją a Turcją pogarszały się do początku 2023 r. ze względu na wrogą retorykę, naruszenia greckiej przestrzeni powietrznej, w tym przeloty nad zamieszkanymi obszarami Grecji, oraz oświadczenia zawierające groźby naruszenia suwerenności wysp greckich. Po niszczycielskich trzęsieniach ziemi, które dotknęły Turcję 6 lutego 2023 r., nastąpiła wyraźna poprawa tych stosunków. Grecja szybko udzieliła Turcji pomocy humanitarnej i wsparcia, po czym odbyło się kilka rozmów telefonicznych i spotkań na wysokim szczeblu.

Od lutego 2023 r. liczba naruszeń krajowej przestrzeni powietrznej Grecji drastycznie się zmniejszyła i nie odnotowano żadnych lotów tureckich samolotów myśliwskich nad obszarami zamieszkanymi przez Greków. Zwiększyła się liczba spotkań na szczeblu ministrów i przywódców państwa. Grecja i Turcja zgodziły się wykorzystać tę pozytywną dynamikę i uruchomiły szereg kanałów komunikacji, w tym zorganizowały – po kilku latach przerwy – posiedzenie Rady Współpracy Wysokiego Szczebla.

Od czerwca 2021 r. Turcja nie prowadziła bez zezwolenia odwiertów we wschodniej części Morza Śródziemnego, w tym na obszarach obejmujących części wyłącznych stref ekonomicznych Grecji i Cypru. Wytyczenie szelfu kontynentalnego i wyłącznych stref ekonomicznych nie odbyło się w drodze dialogu i negocjacji prowadzonych w dobrej wierze, zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), z możliwością odwołania się, w razie potrzeby, do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Zdecydowane zaangażowanie na rzecz utrzymywania stosunków dobrosąsiedzkich, respektowania umów międzynarodowych i zasady pokojowego rozstrzygnięcia sporów zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, a także powstrzymanie się od jednostronnych działań, które stoją w sprzeczności z interesami UE oraz naruszają prawo międzynarodowe i suwerenne prawa państw członkowskich UE, pozostają bezwzględnym wymogiem zapewnienia stabilnego i bezpiecznego środowiska we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz rozwoju opartych na współpracy i korzystnych dla obu stron stosunków między UE a Turcją.

2. Problem cypryjski

Rozwiązanie kwestii cypryjskiej jest kluczowym elementem silnych sporów Turcji z UE we wschodniej części Morza Śródziemnego.

Sytuacja na Cyprze ulegała dalszemu pogorszeniu ze względu na ciągłe dążenia Turcji i przywódców Turków cypryjskich do zakwestionowania podstaw rozwiązania problemu cypryjskiego w ramach ONZ (przewidujących dwuwspólnotową i dwustrefową federację

opartą na równości politycznej, zgodnie z odnośnymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ).

W tym kontekście Turcja i przywódcy Turków cypryjskich zintensyfikowali działania na rzecz uznania tzw. Tureckiej Republiki Cypru Północnego, prowadzone na forum organizacji międzynarodowych takich jak Organizacja Państw Tureckich i jednostronnie, szczególnie w Warosi, wbrew rezolucjom Rady Bezpieczeństwa ONZ. Turcja nadal odnosi się krytycznie do decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ o odnowieniu mandatu Sił Pokojowych ONZ na Cyprze bez zgody społeczności Turków cypryjskich.

UE podtrzymuje pełne zaangażowanie na rzecz kompleksowego rozwiązania problemu cypryjskiego, w ramach ONZ, zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym i spójnie z zasadami, na których opiera się UE. UE wezwała, ostatnio w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2023 r., do szybkiego wznowienia negocjacji i wyraziła gotowość do odgrywania aktywnej roli we wspieraniu tego procesu prowadzonego pod egidą ONZ na wszystkich jego etapach, i do zwiększenia jej praktycznego wsparcia na rzecz doprowadzenia do kompleksowego rozwiązania, z wykorzystaniem wszelkich odpowiednich dostępnych jej środków. Zaangażowanie i wsparcie UE na rzecz problemu cypryjskiego jest niezbędnym warunkiem złagodzenia napięć w regionie. Oprócz tego UE wyrażała stałe poparcie dla przywództwa ONZ we wznowionych wysiłkach mających na celu spotkanie się stron przy stole negocjacyjnym i – w tym kontekście – dla wezwania do nominowania wysłannika ONZ. UE gotowa jest wspierać proces ONZ.

Poczyniono pewien postęp, jeżeli chodzi o porozumienia w sprawie wdrażania środków budowy zaufania, co ma kluczowe znaczenie dla stworzenia środowiska sprzyjającego budowaniu zaufania. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, aby nadać – jakże potrzebną – większą dynamikę procesowi rozwiązywania problemu cypryjskiego. Pomyślnie wdrożenie unijnego systemu chronionej nazwy pochodzenia halloumi / hellim mogłoby stać się pozytywnym przykładem dalszej współpracy i budowania zaufania między obiema społecznościami, m.in. przez zapewnienie wsparcia i korzyści gospodarczych przedsiębiorstwom Turków cypryjskich w związku z postępami w zakresie zgodności z normami UE. UE będzie w dalszym ciągu popierać takie działania na rzecz społeczności Turków cypryjskich, a w szczególności społeczeństwa obywatelskiego, i wzmacniać je za pomocą swoich instrumentów i polityk.

Ogólne stanowisko Turcji w sprawie problemu cypryjskiego oraz nieuznawanie przez nią Republiki Cypryjskiej nadal utrudniają różne ścieżki współpracy, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Turcja musi potwierdzić swoje zaangażowanie w rozmowy mające na celu rozwiązanie problemu cypryjskiego prowadzone pod auspicjami ONZ zgodnie z odpowiednimi rezolucjami tej organizacji, z uwzględnieniem ich aspektów zewnętrznych. W związku z tym wykorzystanie pełnego potencjału pozytywnej agendy UE-Turcja pozostanie niezwykle trudne ze względu na brak rozwiązania problemu cypryjskiego.

3. Konferencja wschodniej części Morza Śródziemnego

Nadal aktualne są powody, które przesądziły o decyzji Rady Europejskiej z października 2020 r. o powierzeniu wysokiemu przedstawicielowi i wiceprzewodniczącemu Komisji zadania polegającego na zorganizowaniu konferencji wschodniośródziemnomorskiej

z udziałem Turcji. Rozpoczęto analizę różnych pomysłów i koncepcji, do czego przyczyniły się w szczególności poprawa stosunków Turcji z Grecją i Egiptem oraz porozumienie między Izraelem a Libanem z 2022 r. w sprawie granic morskich. Ze względu na wzrost napięcia w regionie po atakach terrorystycznych Hamasu na Izrael konieczne jest jednak stałe monitorowanie sytuacji, aby móc wybrać odpowiedni moment na rozpoczęcie nowych inicjatyw współpracy regionalnej.

Stała konferencja wschodniej części Morza Śródziemnomorskiego jako inkluzywna, ale jednocześnie elastyczna i odpowiadająca na potrzeby stron platforma mogłaby zapewnić ramy do rozmów nad możliwościami współpracy i do rozwoju współpracy, w tym w kontekście nowych aktów ustawodawczych i instrumentów UE w konkretnych obszarach, takich jak bezpieczeństwo energetyczne i gospodarcze, łączność, transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz polityka przemysłowa.

4. Region w szerszym ujęciu

Turcja jest znaczącym i asertywnym podmiotem polityki zagranicznej. W centrum polityk realizowanych przez Turcję znajdują się jej interesy w zakresie bezpieczeństwa i strategiczna autonomia, m.in. stosuje ona środki wojskowe w kilku teatrach działań. Turcja zaczęła poszukiwać możliwości dwustronnej współpracy z niektórymi państwami członkowskimi UE i z państwami w regionie. Tendencja ta nasiliła się w szczególności po rozpoczęciu przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie w lutym 2022 r. Niemniej jednak Turcja wyraźnie nie zgadza się obecnie z priorytetami UE w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB). Świadczy o tym utrzymujący się na bardzo niskim poziomie (średnio 10 %) wskaźnik dostosowania do tej polityki. Większe dostosowanie stanowiłoby istotny sygnał lojalności Turcji wobec UE w nowej sytuacji geopolitycznej.

Turcja nadal sprzeciwia się rosyjskiej agresji wojskowej i angażuje się dyplomatycznie, w tym w czarnomorską inicjatywę zbożową umożliwiającą eksport ukraińskiego zboża, która początkowo miała pomyślny przebieg. Przywódcy Turcji prowadzili mediacje w sprawie wymiany więźniów i pracowali nad deeskalacją i zawieszeniem broni. Jednocześnie brak wdrożenia przez Turcję unijnych środków ograniczających wobec Rosji w połączeniu z zacieśnieniem stosunków handlowych i gospodarczych z Moskwą stanowi poważne ryzyko obchodzenia tych środków, któremu należy przeciwdziałać. Stanowisko Turcji w sprawie przystąpienia Szwecji do NATO było również postrzegane negatywnie.

Turcja zintensyfikowała politykę „regionalnej normalizacji” wobec państw arabskich i regionu Zatoki Perskiej. Wobec braku politycznego rozwiązania konfliktu w Syrii pierwsze wznowienie kontaktów na wysokim szczeblu z reżimem syryjskim, do którego doszło w 2022 r. przy mediacji ze strony Rosji, jest sprzeczne z polityką UE. Turcja jest jednak ważnym podmiotem w Syrii i podziela cel UE, jakim jest osiągnięcie stabilności i dobrobytu w Syrii. Turcja utrzymuje znaczną obecność wojskową na niektórych obszarach północnej Syrii i kontynuuje transgraniczne operacje wojskowe w tym regionie w kontekście działań antyterrorystycznych przeciwko Partii Pracujących Kurdystanu (PKK).

Turcja kontynuowała również antyterrorystyczne operacje wojskowe przeciwko PKK w Iraku i w irackim Kurdystanie, które zostały zdecydowanie potępione przez rząd Iraku. Choć UE uważa PKK za organizację terrorystyczną, państwa w regionie wzywa się, by koordynowały

działalność antyterrorystyczną i działały w sposób proporcjonalny, przy pełnym poszanowaniu praworządności.

Turcja utrzymywała kanały współpracy z Iranem na różnych szczeblach, chociaż w kontekście teatrów działań w Syrii i północnym Iraku pojawiały się napięcia. Relacje między Iranem i Turcją są od dawna skomplikowane, ponieważ oba te państwa rywalizują o wpływy w regionie, często popierając przeciwne strony konfliktów w celu realizacji własnego interesu. Iran, Irak i Turcja są też jednak ważnymi partnerami handlowymi.

Po atakach grupy terrorystycznej Hamas na Izrael 7 października 2023 r. Turcja nie tylko powstrzymała się od potępienia tych ataków i uznania ich za terroryzm, ale wyraziła też poparcie dla Hamasu, wyłamując się ze wspólnego stanowiska UE³. Turcja wyraziła ubolewanie z powodu ofiar śmiertelnych wśród ludności cywilnej po obu stronach, ale jednocześnie zdecydowanie skrytykowała reakcję Izraela i zaproponowała, że podejmie się roli mediatora, a po zakończeniu konfliktu – roli gwaranta. W szerszym kontekście Turcja dokonuje obecnie ponownej oceny swoich relacji z Izraelem. Jednocześnie pozostaje ona ważnym darczyńcą pomocy humanitarnej w regionie i nadal opowiada się za rozwiązaniem dwupaństwowym.

Utrzymano proces normalizacji stosunków Turcja–Armenia, kontaktując się za pośrednictwem specjalnych wysłanników. Przywódcy tych państw spotkali się w 2022 i 2023 r. Turcja dalej uzależnia postępy w procesie normalizacji stosunków z Armenią od rozwoju relacji między Armenią a Azerbejdżanem, zwłaszcza w odniesieniu do konfliktu w Górskim Karabachu. Turcja popiera wszystkie działania Azerbejdżanu dotyczące Górskiego Karabachu oraz ogólnie jego stanowisko wobec Armenii. Wyraziła ona pełne poparcie dla działań wojskowych podjętych przez Azerbejdżan w latach 2022 i 2023. Turcja podkreśliła potrzebę poszanowania praw karabskich Ormian, a także wyraziła poparcie dla negocjacji pokojowych i odblokowania powiązań handlowych i energetycznych.

W Libii Turcja opowiada się za porozumieniem w ramach procesu politycznego, którym kierowałaby Libia i za który przyjąłaby odpowiedzialność. Na podstawie porozumienia w sprawie delimitacji granic morskich między Turcją a Libią z 2019 r. Turcja podpisała w październiku 2022 r. protokół ustaleń z libijskim rządem jedności narodowej mający na celu rozwój m.in. współpracy handlowej w dziedzinie węglowodorów. UE uważa, że protokół ustaleń między Turcją a Libią z 2019 r. stanowi naruszenie suwerennych praw państw trzecich, jest niezgodny z prawem morza i nie ma żadnych skutków prawnych dla państw trzecich. Jako państwo bandery Turcja wielokrotnie odmawiała zgody na wnioski o inspekcję statku przedkładane przez siły morskie UE na Morzu Śródziemnym w ramach operacji IRINI, a brak współpracy ze strony tego państwa dalej utrudniał wysiłki UE na rzecz skutecznego wdrożenia embarga ONZ.

W świetle asertywnej polityki zagranicznej i regionalnej Turcji zasadnicze znaczenie ma kontynuowanie działań dyplomatycznych w celu uzyskania głębszego zrozumienia interesów obu stron, złagodzenia ewentualnych napięć i określenia obopólnie korzystnych obszarów współpracy.

³ Oświadczenie członków Rady Europejskiej w sprawie sytuacji na Bliskim Wschodzie – 15 października 2023 r.

5. Współpraca w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz zwalczania terroryzmu

Turcja jest od dawna partnerem UE w zarządzaniu kryzysowym, ważnym uczestnikiem misji i operacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz dostarcza największy – poza państwami UE – kontyngent wojskowy na potrzeby operacji ALTHEA prowadzonej w Bośni i Hercegowinie przez siły zbrojne działające pod auspicjami Unii Europejskiej. Państwo to objęło niedawno dowództwo nad międzynarodowymi siłami pokojowymi NATO w Kosowie* (KFOR). Turcja dąży do głębszego zaangażowania w WPBiO i unijne inicjatywy obronne, a jednocześnie nadal wyklucza jedno z państw członkowskich z wszelkiej współpracy z NATO. Nieuznawanie Republiki Cypryjskiej przez Turcję i jej zawężona interpretacja ram współpracy UE-NATO, na podstawie uzgodnionych ram z 2003 r. (porozumienie Berlin Plus), nadal powodują w praktyce poważne trudności operacyjne hamujące dalszy rozwój prawdziwie partnerskich stosunków między UE a NATO.

Zgodnie ze swoim Strategicznym kompasem⁴ UE jest nadal zdecydowana kontynuować współpracę w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i rozwijać wzajemnie korzystne partnerstwo, pod warunkiem, że Turcja wykaże się równym zaangażowaniem w osiąganie postępów na drodze do współpracy i deeskalacji.

Jeśli chodzi o zwalczanie terroryzmu, UE wspiera wysiłki Turcji na rzecz usprawnienia wymiany informacji, transgranicznych postępowań przygotowawczych i transgranicznego ścigania przestępstw, zwłaszcza w przypadku zagranicznych bojowników terrorystycznych i osób podejrzanych o planowanie lub popełnienie przestępstw terrorystycznych. Jednocześnie szeroka definicja terroryzmu w ustawodawstwie krajowym pozostaje fundamentalnie sprzeczna ze standardami europejskimi i narusza europejską konwencję praw człowieka (EKPC).

III. STOSUNKI DWUSTRONNE MIĘDZY UE A TURCJĄ

1. Układ o stowarzyszeniu

Układ o stowarzyszeniu z 1963 r.⁵ stworzył solidną podstawę stosunków dwustronnych. Jego wdrożenie napotyka jednak wciąż poważne przeszkody. Nierozwiązany problem cypryjski ma wpływ na sytuację od chwili przystąpienia Republiki Cypryjskiej do UE w 2004 r. W lipcu 2005 r. Turcja postanowiła nie wdrażać protokołu dodatkowego do układu o stowarzyszeniu, rozszerzającego jej unię celną z UE na Republikę Cypryjską, co miało poważne konsekwencje dla procesu akcesyjnego. Turcja nie zezwala na bezpośrednią wymianę handlową między Republiką Cypryjską a Turcją, bezpośrednio połączenia lotnicze i morskie ani wszelkie inne bezpośrednie powiązania. Turcja blokuje również przystąpienie Republiki Cypryjskiej do kilku organizacji międzynarodowych. Nieuznawanie Cypru przez Turcję uniemożliwia również

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

⁴ [ST-7371-2022-INIT en.pdf \(SECURED\) \(europa.eu\)](#)

⁵ Dz.U. L 361 z 31.12.1977, s. 29.

bezpośrednią wymianę informacji z Turcją (np. w kontekście współpracy sądowej lub zwalczania unikania opodatkowania) oraz sprawne funkcjonowanie unii celnej ogółem.

W obliczu prowadzonych przez Turcję bez zezwolenia odwiertów we wschodniej części Morza Śródziemnego Rada postanowiła w lipcu 2019 r., że na razie nie będzie organizowała posiedzeń Rady Stowarzyszenia UE–Turcja. Nie odbyły się również przygotowawcze posiedzenia Komitetu Stowarzyszenia, któremu przewodniczą urzędnicy wyższego szczebla. Nadal prowadzona jest współpraca techniczna z ośmioma podkomitetami sektorowymi.

2. Negocjacje w sprawie przystąpienia, kryteria przystąpienia i pomoc przedakcesyjna

W grudniu 1999 r. Turcji przyznano status państwa kandydującego. W obliczu nieustającego, poważnego niestosowania się do podstawowych unijnych zasad i wartości Rada stwierdziła w czerwcu 2018 r., że Turcja oddala się od Unii Europejskiej i negocjacje w sprawie przystąpienia tego państwa do UE *faktycznie utknęły zatem w martwym punkcie i nie można rozważać otwarcia ani zamknięcia żadnych kolejnych rozdziałów*. Rada potwierdziła to stanowisko wielokrotnie, ostatnio w grudniu 2022 r.⁶ Stan faktyczny prowadzący do tej oceny pozostaje aktualny, jak opisano w niedawnym sprawozdaniu Komisji w sprawie rozszerzenia.

W ramach **Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej** na lata 2021–2027 (IPA III) UE udziela Turcji wsparcia w obszarach o kluczowym znaczeniu dla UE, stosownie do zmieniających się stosunków z tym państwem. W 2022 r. UE przeznaczyła 221 mln euro na działania w Turcji. Kwota ta odzwierciedla poziom ambicji, jaki wykazuje Turcja w swoich reformach. W 2022 r. Komisja ustanowiła turecką platformę inwestycyjną w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+), w ramach której UE udziela gwarancji, aby wesprzeć inwestycje prywatne i publiczne w kluczowych sektorach. Na początku 2023 r. rada operacyjna tureckiej platformy inwestycyjnej zatwierdziła 14 programów, w ramach których kwota objęta gwarancją wynosiła 317 mln euro, a oczekiwana wartość inwestycji – nawet 2 mld euro. Programy te obejmują różne sektory: od finansowego po sektor mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także m.in. sektor energetyczny i transportowy, zrównoważone rolnictwo i nowe technologie klimatyczne.

Od czasu przyjęcia konkluzji Rady z 2019 r., w których wezwano **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)** do dokonania przeglądu jego operacji w Turcji, EBI wstrzymał wszystkie nowe operacje w tym kraju, z wyjątkiem jednego kredytu ramowego w wysokości 400 mln euro, który przyznano po trzęsieniach ziemi w 2023 r. Aby zagwarantować ten nowy kredyt EBI, Komisja uruchomi środki z budżetu UE.

3. Migracja a oświadczenie UE-Turcja z 2016 r.

W **oświadczeniu UE-Turcja z marca 2016 r.**⁷ określono ogólne ramy współpracy w dziedzinie migracji. Od czasu rozpoczęcia realizacji jego postanowień nastąpił znaczny spadek liczby **nielegalnych przepraw** z Turcji do Grecji. Jakkolwiek nadal dochodziło do

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

tragicznych wypadków, liczba ofiar śmiertelnych na Morzu Egejskim znacznie spadła w porównaniu z najgorszymi pod tym względem latami 2015–2016.

Turcja pozostaje ważnym krajem tranzytowym dla osób o nieuregulowanym statusie przybywających do UE szlakami zachodniobałkańskim i wschodniośródziemnomorskim, przy czym w pierwszych dziesięciu miesiącach 2023 r. liczba przybywających osób o nieuregulowanym statusie wzrosła o 34 % w porównaniu z tym samym okresem w 2022 r. Główną przyczyną jest gwałtowny wzrost (ponad trzykrotny, o 237 %) liczby osób o nieuregulowanym statusie przybywających na wyspy greckie. Z drugiej strony w 2023 r. znacznie zmalała liczba osób o nieuregulowanym statusie przybywających do Włoch (-63 %). Liczba osób przybywających na kontrolowany przez rząd obszar Republiki Cypryjskiej po przekroczeniu „zielonej linii” wzrosła w 2021 r., po czym osiągnęła szczytowy poziom w 2022 r. (o 123 % wyższy niż w 2021 r.), a następnie spadła o 64 % w okresie od stycznia do września 2023 r. W Bułgarii w 2023 r. odnotowano 30-procentowy spadek liczby przybywających osób o nieuregulowanym statusie. Wszystkie te szlaki pozostają aktywne w 2023 r. i wymagają szczególnej uwagi ze strony decydentów politycznych. W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje wznowione zaangażowanie polityczne i trójstronne inicjatywy operacyjne między Turcją, Grecją i Bułgarią mające na celu rozwiązanie problemu migracji nieuregulowanej.

Powolne tempo **powrotów** do Turcji stanowiło stały problem od czasu przyjęcia oświadczenia. W marcu 2020 r. władze Turcji zawiesiły jednostronnie readmisję odbywającą się na podstawie oświadczenia, powołując się na ograniczenia związane z COVID-19. Pomimo wielokrotnych wezwań ze strony władz Grecji i Komisji kwestia ta nie została jeszcze rozwiązana. Komisja w dalszym ciągu nalega, że Turcja musi w pełni wywiązywać się ze swoich zobowiązań wynikających z oświadczenia UE-Turcja.

W związku z tym **przesiedlenia** z Turcji do UE nadal są częstsze niż powroty do Turcji. Podczas gdy z Turcji do UE przesiedlono około 40 000 syryjskich uchodźców, spośród osób ubiegających się o azyl i migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy przedostali się z Turcji na wyspy greckie, a ich wnioski uznano za niedopuszczalne, do Turcji powróciło zaledwie 2 140. W przesiedleniach tych wzięło udział 20 państw członkowskich. Aby utrzymać stałe tempo przesiedleń, Komisja udostępnia środki finansowe państwom członkowskim, a Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu udziela wsparcia operacyjnego.

W oświadczeniu UE-Turcja przewiduje się uruchomienie **programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych**, gdy niedozwolone przekraczanie granicy ustanie albo przynajmniej jego skala znacznie i trwale spadnie. W grudniu 2017 r. państwa członkowskie zatwierdziły standardowe procedury operacyjne, ale nie postanowiły jeszcze wdrożyć programu.

Od 2011 r. UE uruchomiła około **10 mld euro na pomoc uchodźcom i społecznościom przyjmującym w Turcji**. Budżet Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji w wysokości 6 mld euro został w pełni rozdysponowany i zakontraktowany, a ponad 5,1 mld euro z tej kwoty już wypłacono. Wypłaty mają być kontynuowane do końca realizacji projektu w ramach tego instrumentu, zaplanowanego na 2025 r. Pomoc ta jest udzielana w ścisłej koordynacji z państwami członkowskimi, innymi darczyńcami, a w szczególności z władzami Turcji. Ma

ona nadal zasadnicze znaczenie dla zaspokajania podstawowych potrzeb, ochrony, zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Instrument ten był zatem głównym narzędziem wsparcia i stabilizacji. Na przykład w ramach pomocy na zaspokojenie podstawowych potrzeb ponad 2,6 mln uchodźców otrzymało wsparcie umożliwiające im godne życie.

W 2020 r. UE uruchomiła dodatkowe 535 mln euro w ramach finansowania pomostowego, a w 2021 r. Rada Europejska zatwierdziła przyznanie kolejnych 3 mld euro na wsparcie dla uchodźców w Turcji w latach 2021–2023. Obie pule środków finansowych zostały w całości objęte programowaniem. Niemniej jednak sytuacja uchodźców w Turcji ciągle się pogarsza, również wskutek niekorzystnej sytuacji gospodarczej i trzęsień ziemi. Konieczne będzie zatem dalsze udzielanie wsparcia UE, jak wskazano we wnioskach Komisji przedłożonych w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych UE w czerwcu 2023 r.⁸ Wniosek Komisji, o ile zostanie przyjęty, uruchomiłby 3,5 mld euro **dotatkowych zasobów**, oprócz 0,5 mld euro przewidzianych już w budżecie UE na 2024 r. Środki te umożliwiłyby dalsze zaspokajanie najpilniejszych potrzeb uchodźców i społeczności przyjmujących, w tym potrzeb humanitarnych, zapewniając również stabilność pomocy UE w długim okresie, stałe zarządzanie migracjami i kontrolę granic na granicach tureckich, a także wspierając wspólne działania przeciwko przemytnikom migrantów oraz bezpieczne i godne dobrowolne powroty do krajów pochodzenia.

18 października 2023 r. Komisja przedstawiła **plan działania dotyczący wschodnioródziemnomorskiego szlaku migracyjnego**, aby móc skuteczniej sprostać związanym z nim wyzwaniom. W planie tym przedstawiono konkretne środki mające na celu zapobieganie wyjazdom o nieuregulowanym charakterze, walkę z przemytem i zapewnienie legalnych dróg migracji. Ponadto działania w ramach planu przyczynią się do poprawy zarządzania granicami, wspierania współpracy w zakresie powrotów i readmisji oraz zwiększenia zdolności przyjmowania. Władze tureckie i przedsiębiorstwa lotnicze pracują również nad poprawą skuteczności kontroli bezpieczeństwa pasażerów i kontroli granicznych w porcie lotniczym w Stambule.

Turcja wielokrotnie zabiegała o przyspieszenie realizacji oświadczenia z 2016 r., w szczególności w zakresie zagadnień niezwiązanych z migracją: wznowienia negocjacji akcesyjnych, sprawnej modernizacji unii celnej oraz liberalizacji reżimu wizowego. W myśl oświadczenia wszystkie te elementy nadal podlegają znanym i uzgodnionym warunkom, poziomom odniesienia i procedurom decyzyjnym.

4. Spotkania na szczycie i dialogi wysokiego szczebla

Regularne dialogi na wysokim szczeblu stanowią ważną platformę, która umożliwia dyskusje nad wspólnymi możliwościami i wyzwaniami oraz przyczynia się do poprawy ogólnych stosunków między UE a Turcją.

Zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej z 2021 r. Komisja przeprowadziła z Turcją dialogi wysokiego szczebla dotyczące różnych kwestii: klimatu (wrzesień 2021 r. i kwiecień 2022 r.), zdrowia (listopad 2021 r.), migracji i bezpieczeństwa (październik 2021 r. i listopad 2023 r.),

⁸ COM(2023) 336 final, 20.06.2023.

rolnictwa (maj 2022 r.) oraz nauki, badań naukowych, technologii i innowacji (listopad 2022 r.). Oprócz tego 31 maja 2022 r. odbył się dialog polityczny między UE a Turcją na szczeblu urzędników wyższego szczebla, a w listopadzie 2021 r. – dialog poświęcony walce z terroryzmem. Na nadchodzące miesiące zaplanowano dalsze dialogi na temat rolnictwa i nauki, badań naukowych, technologii i innowacji.

W obliczu prowadzonych przez Turcję bez zezwolenia odwiertów we wschodniej części Morza Śródziemnego, w lipcu 2019 r. Rada postanowiła zawiesić tymczasowo dialogi wysokiego szczebla w niektórych obszarach. W związku z tym do tej pory nie odbyły się dialogi polityczne ani dialogi sektorowe na wysokim szczeblu na temat gospodarki, energii i transportu.

5. Reakcja UE na trzęsienia ziemi w południowej Turcji w 2023 r.

Po niszczycielskich trzęsieniach ziemi w lutym 2023 r. UE natychmiast zmobilizowała zespoły poszukiwawczo-ratownicze oraz zbudowała szpitale polowe, aby zapewnić pomoc. 20 marca 2023 r. Komisja i szwedzka prezydencja Rady zorganizowały międzynarodową konferencję darczyńców pod hasłem „Wspólnie pomóżmy mieszkańcom Turcji i Syrii”, podczas której **zadeklarowano wsparcie o wartości 6 mld euro** na rzecz ludności dotkniętej trzęsieniem ziemi w Turcji, w tym 3,6 mld euro w ramach podejścia „Drużyna Europy”, która to kwota obejmuje 1 mld euro z budżetu UE. Do tej pory Komisja Europejska uruchomiła już:

- 67,3 mln euro ze środków IPA II, na które nie zaciągnięto zobowiązań i których przeznaczenie zostało zmienione; pokrywają one koszty związane z opieką zdrowotną i ochroną, dziedzictwem kulturowym, odnową i odbudową lokalnej infrastruktury publicznej oraz poprawą sytuacji gospodarczej na obszarach wiejskich;
- 356 mln euro, zarówno z IPA III, jak i z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) – „Globalny wymiar Europy”, w ramach pomocy dla uchodźców w Turcji na odbudowę infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów opieki zdrowotnej, edukacji i sportu; wsparcie na działania służące rekultywacji obszarów miejskich i tworzeniu miejsc pracy oraz instrument służący do przygotowywania projektów w związku z pożyczkami zadeklarowanymi podczas konferencji darczyńców;
- 400 mln euro dla Turcji w ramach Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, na wniosek Turcji;
- 35 mln euro ze środków IPA III, jako uzupełnienie kredytu ramowego EBI na odbudowę w wysokości 400 mln euro, przeznaczonego na odnowę, budowę i rozbudowę sieci wodociągowych, kanalizacyjnych i sieci kanalizacji deszczowej;
- 120 mln euro na pomoc humanitarną i pomoc w zakresie ochrony ludności.

6. Kontakty międzyludzkie oraz uczestnictwo Turcji w programach UE

W latach 2021–2027 Turcja przystąpiła do programów Erasmus+, „Horyzont Europa”, „Europejski Korpus Solidarności”, Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, programu „Cła”, Programu na rzecz jednolitego rynku i programu „Cyfrowa Europa”, Europejskiej Agencji Środowiska i Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

Pomimo początkowego zainteresowania Turcja nie dołączyła do programów „Kreatywna Europa”, LIFE, Fiscalis, InvestEU ani Programu UE dla zdrowia.

Turcja pozostaje aktywnym uczestnikiem Erasmus+ i Europejskiego Korpusu Solidarności. Liczba uczestników, którzy przeprowadzili działanie w zakresie mobilności (z i do Turcji), przekracza 280 000. Turcja osiąga dobre wyniki w programie „Horyzont Europa” i dalej zwiększa świadomość na temat tego programu.

7. Liberalizacja reżimu wizowego

16 grudnia 2013 r. UE i Turcja rozpoczęły dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, równoległe z podpisaniem umowy o readmisji UE–Turcja⁹. Dialog ten prowadzony jest w oparciu o plan działania na rzecz ruchu bezwizowego, w którym wyznaczono 72 wymogi, jakie Turcja musi spełnić.

Sześć wymogów nie zostało jednak jeszcze spełnionych¹⁰, natomiast te, które uznano za tymczasowo spełnione, również wymagają stałego monitorowania. Komisja i Rada Europy w dalszym ciągu oferują Turcji wspólną pomoc techniczną w spełnieniu pozostałych wymogów.

8. Unijne środki ograniczające

Ramy środków ograniczających ustanowionych w 2019 r. w związku z odwiertami prowadzonymi bez zezwolenia przez Turcję na wodach otaczających Cypr pozostają w mocy, tak samo jak wykazy przyjęte w związku z tymi środkami 27 lutego 2020 r.¹¹ W listopadzie 2023 r., po czwartym rocznym przeglądzie, Rada przedłużyła obowiązywanie tych ram do końca listopada 2024 r.

IV. GOSPODARKA I HANDEL

1. Ramy handlowe UE–Turcja, w tym obecne bariery handlowe

W marcu 2021 r. Rada Europejska wezwała Komisję do zintensyfikowania rozmów z Turcją, by zaradzić obecnym trudnościom we wdrażaniu unii celnej, zapewniając jej skuteczne stosowanie względem wszystkich państw członkowskich. Od pierwszych miesięcy 2022 r. Turcja prowadziła konstruktywny dialog, a następnie poczyniła postępy w odniesieniu do 14 z 26 barier handlowych¹².

W 2022 r. Turcja zniosła dodatkowe cła na 500 grup produktów pochodzących z państw trzecich, które to cła nałożyła wcześniej z naruszeniem wspólnej taryfy celnej. W 2023 r. Turcja

⁹ Dz.U. L 134 z 7.5.2014, s. 3.

¹⁰ Sześć niespełnionych wymogów obejmuje: 1) zawarcie umowy o współpracy operacyjnej z Europolem; 2) dostosowanie prawodawstwa w dziedzinie ochrony danych osobowych do standardów UE; 3) przyjęcie środków zapobiegających korupcji; 4) umożliwianie skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych wszystkim państwom członkowskim UE; 5) rewizję przepisów i praktyk dotyczących terroryzmu zgodnie ze standardami europejskimi; 6) wdrożenie wszystkich postanowień umowy o readmisji UE–Turcja, w tym dotyczących readmisji obywateli państw trzecich.

¹¹ Dotyczą one wiceprezesa i wicedyrektora Turkish Petroleum Corporation (TPAO), ponieważ koncern TPAO odpowiada za planowanie nielegalnych odwiertów, kierowanie nimi i ich realizację.

¹² Zgodnie z wykazem w bazie danych dotyczących dostępu do rynku prowadzonej przez Komisję.

stopniowo wycofała dyskryminacyjne traktowanie unijnych ciągników i zniosła dyskryminacyjny wymóg dotyczący raportu z oceny bezpieczeństwa kosmetyków. Poczyniono również znaczne postępy w usuwaniu innej bariery – wymogu dotyczącego lokalizacji produkcji i priorytetowego traktowania krajowych produktów farmaceutycznych. Pięć innych barier uznano za nieaktualne, ponieważ nie stanowią już problemu dla przemysłu UE.

Turcja podejmuje dalsze działania w celu usunięcia kolejnych pięciu barier handlowych¹³. Posiedzenie Wspólnego Komitetu ds. Unii Celnej w dniach 27–28 listopada 2023 r. było kolejną okazją do sprawdzenia postępów w rozwiązywaniu tych kwestii o priorytetowym znaczeniu dla UE. Następne posiedzenie dwustronnej grupy roboczej ds. handlu, które odbędzie się na początku 2024 r., umożliwi dalszy przegląd aktualnej sytuacji.

2. Modernizacja unii celnej

W grudniu 2016 r. Komisja przedłożyła Radzie projekt wytycznych negocjacyjnych dotyczących nowej umowy w sprawie modernizacji unii celnej i rozszerzenia zakresu dwustronnych preferencyjnych stosunków handlowych z Turcją. Projekty dyrektyw mają na celu modernizację unii celnej z 1995 r., w szczególności poprzez wprowadzenie skutecznego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów, większą wzajemną liberalizację handlu produktami rolnymi i produktami rybołówstwa oraz rozszerzenie unii celnej na nowe obszary, takie jak usługi, zamówienia publiczne, inwestycje i zrównoważony rozwój.

W przygotowanej wówczas przez Komisję ocenie skutków stwierdzono, że modernizacja unii celnej wywrze znaczący pozytywny wpływ i przyniesie korzyści gospodarcze zarówno Turcji, jak i UE. Podstawowe założenia, na których oparto tę ocenę, są nadal aktualne. Rada przerwała jednak prace w 2017 r. w kontekście pogarszających się stosunków między UE a Turcją.

Rada Europejska na posiedzeniu w czerwcu 2021 r. stwierdziła, że *gotowość UE do zaangażowania się wraz z Turcją w stopniowy, proporcjonalny i odwracalny sposób w działania mające na celu zacieśnienie współpracy w niektórych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, z zastrzeżeniem ustalonych warunków określonych w marcu i we wcześniejszych konkluzjach*. Jak stwierdzono powyżej, Komisja została wezwana do zintensyfikowania rozmów z Turcją, a Rada do podjęcia prac nad projektem wytycznych negocjacyjnych dotyczących modernizacji unii celnej. Odnotowano, że taki mandat może zostać przyjęty przez Radę z zastrzeżeniem dodatkowych wskazówek Rady Europejskiej. Dyskusje na forum Rady odbyły się w czerwcu 2021 r., ale nie były kontynuowane.

¹³ Tureckie Ministerstwo Handlu zgodziło się na następujące działania: po pierwsze, na zajęcie się na szczeblu ministerialnym kwestiami związanymi z należnościami celnymi wywozowymi od skór, skórek i skór wet-blue; po drugie, na zajęcie się na szczeblu ministerialnym wymogami dotyczącymi rejestracji wywozu złomu miedzi, glin i skaleni; po trzecie, na podjęcie dyskusji technicznych z udziałem Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa w celu ułatwienia przejrzystego zarządzania kontyngentami na żywe bydło i mięso wołowe dla podmiotów z UE; po czwarte, na zorganizowanie spotkania technicznego z EUDEL w Ankarze w sprawie procedur oceny zgodności i wdrożenia opartego na ryzyku systemu TAREKS, aby określić najważniejsze kwestie, którymi należy się zająć, oraz na opracowanie planu działania, który w bardziej systemowy sposób rozwiązałby trudności, z którymi mogą borykać się przedsiębiorcy z UE. Tureckie Ministerstwo Handlu zgodziło się także podjąć prace nad hierarchicznym wykazem produktów unijnych, które mogą zostać wyłączone z zakresu systemu nadzoru nad przywozem, oraz nad alternatywnymi sposobami rozwiązania konkretnych problemów napotykanych przez przedsiębiorstwa z UE.

Poważnym problemem pozostaje fakt, że Turcja nie zapewnia skutecznego stosowania obecnej unii celnej wobec wszystkich państw członkowskich. Niedawne wysiłki Turcji na rzecz rozwiązania konkretnych kwestii, w szczególności postępy dotyczące dziewięciu barier oraz zobowiązanie do zniesienia lub stopniowego wycofania pięciu kolejnych, stanowią jednak podstawę do bliższego dialogu. W obecnym szybko zmieniającym się kontekście globalnym postępy w kwestiach handlowych leżą w naszym wspólnym interesie, m.in. ze względu na zieloną i cyfrową transformację realizowaną w UE oraz potrzebę posiadania odpornych łańcuchów dostaw. Biorąc pod uwagę ograniczenia obecnej unii celnej, jedynie jej kompleksowa modernizacja, w tym wprowadzenie zabezpieczeń i skutecznego mechanizmu rozstrzygania sporów, umożliwi pełne wykorzystanie potencjału stosunków gospodarczych między UE a Turcją.

3. Unijne środki ograniczające wobec Rosji

Mimo że Turcja jest państwem kandydującym, które dzieli unię celną z UE, postanowiła nie dostosować się do sankcji UE związanych z rosyjską napaścią na Ukrainę¹⁴. Poziom dostosowania Turcji do środków WPZiB jest generalnie bardzo niski. Przepływy handlowe i finansowe z Rosją rosną, a kilka tureckich banków nadal pośredniczy w płatnościach handlowych.

Komisja aktywnie monitoruje poważne dowody wskazujące, że terytorium Turcji jest wykorzystywane do przekierowywania do Rosji towarów objętych sankcjami, zwłaszcza produktów o wspólnym wysokim priorytecie¹⁵.

Najnowsze statystyki pokazują, że wywóz z Turcji do Rosji produktów o wspólnym wysokim priorytecie znacznie wzrósł od stycznia do września 2023 r. w porównaniu z danymi sprzed wojny¹⁶.

7 września Komisja opublikowała wytyczne dotyczące należytej staranności skierowane do eksporterów, aby pomóc im ograniczyć ryzyko uczestnictwa w praktykach obchodzenia sankcji. Oprócz tego UE stworzyła już wykaz podmiotów działających w kilku państwach trzecich, które podważają sankcje UE poprzez wspieranie rosyjskiego sektora obronnego lub sektora bezpieczeństwa. W ramach 12. pakietu sankcji proponuje się włączenie do wykazu kolejnych takich podmiotów, zarejestrowanych w różnych krajach¹⁷.

Biorąc pod uwagę fakt, że UE i Turcja mają wspólną unię celną, w ramach której towary są dopuszczone do swobodnego obrotu, Komisja nieustannie wzywa Turcję do wdrożenia dodatkowych środków w celu skutecznego zaprzestania powrotnego wywozu tych kluczowych

¹⁴ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

¹⁵ [Wykaz produktów o wspólnym wysokim priorytecie \(europa.eu\)](#) – te produkty o wysokim priorytecie, określone przez Komisję we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, Zjednoczonym Królestwem i Japonią, obejmują zakazane produkty podwójnego zastosowania i zaawansowane produkty technologiczne stosowane w rosyjskich systemach wojskowych i występujące na polu walki w Ukrainie oraz produkty, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju, produkcji lub użytkowania tych systemów.

¹⁶ Rozbieżności te wskazują na możliwą praktykę obchodzenia sankcji przez nieprawidłowe zgłoszenie państwa przeznaczenia.

¹⁷ Należy zauważyć, że umieszczenie przedsiębiorstw w wykazie znajdującym się w załączniku IV do rozporządzenia w sprawie sankcji gospodarczych nie pociąga za sobą jakiegokolwiek przypisania odpowiedzialności za ich działania jurysdykcji, w której prowadzą działalność.

„produktów wykorzystywanych na polu walki” (45 kodów HS). To pilne wezwanie pozostaje centralnym elementem działań informacyjnych wysłannika UE ds. sankcji.

Komisja z zadowoleniem przyjęła środki wprowadzone przez Turcję w marcu 2023 r., które zakazują powrotnego wywozu towarów podlegających sankcjom UE, gdy są one przewożone lub znajdują się w składach albo w wolnych obszarach celnych w Turcji, a także najnowsze zobowiązania tego państwa. Kluczowe znaczenie ma wdrożenie dodatkowych środków mających na celu skuteczne powstrzymanie powrotnego wywozu towarów objętych sankcjami, w szczególności „produktów wykorzystywanych na polu walki”.

Komisja będzie dalej monitorować przepływy handlowe i sprawdzać, czy zobowiązania wyrażone przez Turcję, zgodnie z którymi państwo to nie chce być wykorzystywane jako platforma do obchodzenia sankcji, zostaną szybko i skutecznie wdrożone.

4. Współpraca gospodarcza: program reform, dialog, wsparcie ze strony międzynarodowych instytucji finansowych/BIZ

Od 2015 r. wszystkie kraje kandydujące i potencjalni kandydaci, w tym Turcja, przedkładają roczne **programy reform gospodarczych** w ramach swoich działań na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego. Programy te zawierają średniookresowe prognozy makroekonomiczne oraz plany budżetowe na kolejne trzy lata, a także plany reform strukturalnych. Prowadzony w oparciu o program reform gospodarczych oraz ocenę Komisji coroczny dialog gospodarczo-finansowy między UE a Bałkanami Zachodnimi oraz Turcją na szczeblu ministerialnym zapewnia ukierunkowane wytyczne w dziedzinie polityki gospodarczej. **Dialog wysokiego szczebla w dziedzinie gospodarki** rozpoczęto w 2015 r., ale zawieszono go od 2019 r. Grupa **Europejskiego Banku Inwestycyjnego**¹⁸ oraz **Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju**¹⁹ koncentrują obecną działalność w Turcji na sektorze prywatnym.

5. Pozostałe sektory priorytetowe

Turcja jest jednym z najbardziej **narażonych na zmianę klimatu** krajów regionu. W ostatnich dziesięcioleciach jej emisje gwałtownie wzrosły. Turcja ratyfikowała porozumienie paryskie w 2021 r., ogłaszając plan osiągnięcia zerowych emisji netto do 2053 r. Ogólny cel redukcji emisji wskazany w zaktualizowanym wkładzie Turcji ustalonym na poziomie krajowym jest nieco wyższy niż przewidywały poprzednie wkłady, ale pozostaje bardzo mało ambitny (w głównym scenariuszu emisje mogą nadal wzrosnąć o ponad 30 % do 2030 r.). Turcja pracuje nad prawem o klimacie, nad aktualizacją swojej strategii przystosowania się do zmiany klimatu i przygotowuje długoterminową strategię rozwoju niskoemisyjnego.

¹⁸ EBI prowadzi działalność w tym państwie od 1965 r. i od tego czasu sfinansował działania o wartości ponad 30 mld euro. Wolumen kredytów EBI dla Turcji znacznie zmniejszył się od 2016 r., a od czasu uchwalenia unijnych środków ograniczających w 2019 r. nie zatwierdzono żadnych nowych kredytów dla tego państwa (z wyjątkiem linii kredytowej w 2022 r., która obejmowała kilka regionów, w tym Turcję). W lipcu 2023 r. EBI zatwierdził kredyt ramowy na wsparcie obszarów dotkniętych trzęsieniami ziemi.

¹⁹ W 2022 r. EBOR dalej wspierał działania sektora prywatnego w Turcji, wnosząc inwestycje o łącznej wartości 1,6 mld euro. W 2023 r. bank ten rozpoczął również wysoce selektywne udzielanie kredytów na odbudowę zrównoważonej infrastruktury w prowincjach dotkniętych trzęsieniem ziemi w lutym 2023 r., takich jak Hatay i Gaziantep.

Szeroko zakrojona współpraca między UE a Turcją w zakresie działań w dziedzinie klimatu jest również finansowana w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i wspierana przez dialog wysokiego szczebla w dziedzinie klimatu rozpoczęty we wrześniu 2021 r. Pomogło to w szczególności zacieśnić współpracę w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Działa również grupa robocza ds. przystosowania się do zmiany klimatu. Ostatnie posiedzenie ministerialne w ramach dialogu wysokiego szczebla odbyło się w Ankarze w kwietniu 2022 r.

Sektor **energetyczny** ma strategiczne znaczenie w stosunkach UE–Turcja. Wymiana informacji w kwestiach technicznych koncentruje się na bezpieczeństwie dostaw w UE i Turcji oraz przejściu na czystą energię. Dialog wysokiego szczebla w dziedzinie energii rozpoczął w 2015 r., ale zawieszono go od 2019 r. W 2023 r. Turcja opublikowała krajowy plan w dziedzinie energii oraz strategię i plan działania w dziedzinie technologii wodorowych, które mają na celu realizację wyznaczonych przez to państwo celów dotyczących osiągnięcia zerowych emisji netto do 2053 r. W swojej polityce energetycznej Turcja kieruje się własnymi interesami w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego i potrzebą zwiększenia krajowej produkcji energii. Jednocześnie Turcja dąży do zwiększenia swojej roli jako regionalnego centrum handlu energią. W 2023 r. Turcja podpisała umowy na eksport gazu z Bułgarią, Węgrami, Rumunią i Mołdawią. W kwietniu 2023 r. uruchomiła ona swój pierwszy reaktor jądrowy w elektrowni Akkuyu. 99,2 % kosztów jego budowy pokrył rosyjski inwestor Rosatom, który będzie właścicielem i operatorem tej elektrowni. W lipcu 2022 r. Turcja ratyfikowała wspólną konwencję bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi i zobowiązała się do przeprowadzania testów wytrzymałościowych za pomocą unijnego modelu.

Pomimo wspólnych interesów stosunki w dziedzinie **transportu** między Turcją a UE są nadal trudne. Turcja wykazała duże zainteresowanie działaniami zachęcającymi do produkcji i stosowania zrównoważonych paliw morskich i lotniczych. Rozpoczęły się dyskusje w sprawie odnowienia porozumień roboczych między Turcją a Agencją Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego, chociaż bezpieczeństwo lotnicze we wschodniej części Morza Śródziemnego jest nadal poważnie zagrożone ze względu na fakt, że ośrodki kontroli ruchu lotniczego w Turcji stale odmawiają koordynacji z ośrodkami na Cyprze. Tureckie władze i przewoźnicy z tego państwa są skłonni do współpracy, aby pomóc zapobiegać migracji nieuregulowanej do UE. Jeżeli chodzi o sieć TEN-T, nieprzestrzeganie przez Turcję protokołu z Ankary nadal hamuje zakończenie rozszerzania sieci TEN-T. W 2019 r. Rada zdecydowała o tymczasowym zawieszeniu dialogu wysokiego szczebla w dziedzinie transportu.

22 lutego 2021 r.²⁰ Rada przyjęła konkluzje w sprawie zmienionego unijnego wykazu **jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych**. Do Turcji zwrócono się o rozwiązanie wszystkich nierozstrzygniętych kwestii dotyczących skutecznej wymiany informacji ze wszystkimi państwami członkowskimi. W lutym 2023 r.²¹ Rada stwierdziła, że Turcja powinna kontynuować prace techniczne i nawiązać relacje zapewniające skuteczną

²⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/pl/pdf>

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2023-INIT/pl/pdf>

automatyczną wymianę informacji finansowych ze wszystkimi państwami członkowskimi UE, co zostało potwierdzone w konkluzjach Rady z 17 października 2023 r.²²

Publiczny system **opieki zdrowotnej** w Turcji podnosił się jeszcze ze skutków pandemii COVID-19, kiedy w lutym 2023 r. nawiedziły to państwo dwa trzęsienia ziemi. Ta klęska żywiołowa miała bezpośredni wpływ na 15 mln osób i wystawiła na poważną próbę wydolność systemu opieki zdrowotnej. UE będzie nadal wspierać dostęp migrantów i uchodźców do publicznego systemu opieki zdrowotnej, co będzie przynosić korzyści również społecznościom przyjmującym.

Turcja jest państwem uczestniczącym w Unijnym Mechanizmie **Ochrony Ludności** (UMOL). Turcja uruchomiła ten mechanizm po trzęsieniach ziemi w lutym 2023 r., po czym wszystkie państwa członkowskie i uczestniczące zaoferowały duże wsparcie oparte na współpracy za pośrednictwem Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) Komisji Europejskiej.

W dziedzinie **rybołówstwa i gospodarki morskiej** istnieją skuteczne relacje partnerskie w ramach regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem, takich jak Generalna Komisja Rybołówstwa Morza Śródziemnego i Międzynarodowa Komisja ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego. Okazuje się, że stosunki między UE a Turcją w dziedzinie rybołówstwa oferują duże możliwości współpracy. UE jest gotowa włączyć Turcję do walki z nielegalną, nieraportowaną i nieuregulowaną (NNN) działalnością połowową we wschodniej części Morza Śródziemnego i wzywa Turcję do konstruktywnej współpracy z sąsiadującymi z nią państwami członkowskimi UE w celu wspólnego zwalczania połowów NNN.

V. WNIOSKI I ZALECENIA

Od czasu ostatniej oceny stosunków UE–Turcja przeprowadzonej przez Radę Europejską w marcu i czerwcu 2021 r. obie strony starały się powstrzymać eskalację sytuacji we wschodniej części Morza Śródziemnego i kontynuować współpracę w obszarach wskazanych we wcześniejszych konkluzjach. Turcja wykazała bardziej konstruktywne podejście w różnych kwestiach, m.in. do stosunków dwustronnych z kilkoma państwami członkowskimi UE oraz pewnych istniejących od dawna barier handlowych. Są to postępy, które należy utrzymać. W kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie Turcja przewodziła pewnym pożytecznym inicjatywom, w tym na rzecz umożliwienia Ukrainie eksportu kluczowych produktów. Jednocześnie niedawne działania Turcji mające na celu przeciwdziałanie obchodzeniu sankcji za pomocą przepływów przez jej terytorium nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów.

Ten proces wznowienia dialogu pozostaje jednak niestabilny. Stanowisko Turcji w sprawie Cypru i zdecydowane promowanie przez nią „rozwiązania dwupaństwowego” dla tej wyspy stanowią poważne wyzwanie. Poparcie Turcji dla stosowania środków wojskowych w konfliktach regionalnych oraz jej poglądy na temat Hamasu są sprzeczne ze stanowiskiem UE. Co więcej, poważna sytuacja w zakresie praw człowieka i praworządności w kraju, w tym niewykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pokazują wyraźnie, że istnieje jeszcze wiele przeszkód utrudniających relacje między UE a Turcją. Dialog na temat

²² Rada 13879/23 FISC 221 ECOFIN 976.

praworządności i praw podstawowych pozostanie integralną częścią stosunków UE–Turcja. Prowadzenie dialogu w dobrej wierze, w tym w sprawie problemu cypryjskiego, oraz jednocześnie powstrzymanie się od jednostronnych działań mogłoby doprowadzić do wypracowania relacji, która byłaby w większym stopniu oparta na współpracy i wzajemnie korzystna.

Oczywiste jest, że w strategicznym interesie UE leży rozwijanie takich stosunków z Turcją we wszystkich możliwych obszarach, w oparciu o zaufanie i kulturę konsensusu, zwłaszcza w kontekście szerszych przetasowań geopolitycznych. Konieczne jest podtrzymanie wysiłków na rzecz dojścia do porozumienia z Ankarą w sprawie głównych różnic. Aby pobudzić współpracę w kluczowych obszarach określonych w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2021 r., należy w dalszym ciągu stosować stopniowe, proporcjonalne i odwracalne podejście. Jednocześnie nadal obowiązuje także drugi filar podejścia określonego we wspólnym komunikacie z 2021 r. w sprawie stosunków między UE a Turcją, tzn. UE jest zdecydowana stosować, w razie potrzeby, instrumenty i opcje, którymi dysponuje, w celu obrony interesów Unii i jej państw członkowskich.

Obecna sytuacja umożliwia podjęcie pewnych dalszych kroków w kierunku konstruktywnego zaangażowania, w oparciu o pozytywne aspekty zaproponowane w 2021 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel proponują następujące działania w celu pobudzenia naszej współpracy w kluczowych obszarach. Należy je realizować stopniowo i na podstawie ustalonych z góry warunków, o ile Turcja będzie kontynuować konstruktywne wysiłki w pewnych obszarach, w tym w zakresie suwerennych praw państw członkowskich UE, oraz podejmować działania w odpowiedzi na zastrzeżenia UE.

Dialogi wysokiego szczebla

- **Wznowienie** zawieszonych w 2019 r. **dialogów wysokiego szczebla między UE a Turcją** dotyczących gospodarki, energii i transportu, pod warunkiem że Turcja będzie dalej powstrzymywać się od prowadzenia bez zezwolenia odwiertów we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz wszelkich innych działań, które nie respektują suwerenności i suwerennych praw państw członkowskich UE. Te dialogi polityczne leżą również w interesie Unii, ponieważ umożliwią omówienie kwestii dwustronnych i realizowanie interesów UE.
- Zgodnie z tą samą logiką, wznowienie posiedzeń **rady stowarzyszenia i dialogu politycznego wysokiego szczebla** w składzie ministrów.
- Organizowanie kolejnych rund sektorowych dialogów wysokiego szczebla dotyczących **klimatu, zdrowia, migracji i bezpieczeństwa, rolnictwa**, a także **badania naukowych i innowacji**.
- Nawiązanie przez Komisję **nowego dialogu wysokiego szczebla dotyczącego handlu** w celu usunięcia pozostałych barier w handlu dwustronnym i omówienia kolejnych obszarów współpracy.

WPZiB, polityka zagraniczna i kwestie regionalne, WPBiO

- **Regularne** prowadzenie dialogów UE–Turcja poświęconych **polityce zagranicznej i kwestiom regionalnym** w bardziej zorganizowany sposób, aby przebiegały sprawniej i były bardziej skuteczne, równoległe ze zdecydowanymi działaniami Turcji na rzecz większego **dostosowania się do unijnej WPZiB**.
- Zapraszanie ministra spraw zagranicznych Turcji na nieformalne posiedzenia unijnych ministrów spraw zagranicznych (spotkania **Gymnich**), w stosownych przypadkach.
- Zachęcanie Turcji do zwiększenia jej wkładu w **misje i operacje w dziedzinie WPBiO**, zgodnie z odpowiednimi decyzjami Rady UE, oraz do przyjęcia bardziej konstruktywnego podejścia do dalszego wzmacniania, pogłębiania i rozszerzania strategicznego partnerstwa UE-NATO.

Współpraca sektorowa

Handel i łączność

- Wznowienie dyskusji na temat projektu ram negocjacyjnych dotyczących **modernizacji unii celnej UE–Turcja**, zgodnie z propozycją Komisji, przy założeniu, że Turcja będzie dalej szybko i skutecznie **przeciwdziałać obchodzeniu** unijnych środków ograniczających wobec Rosji za pomocą przepływów przez terytorium Turcji oraz że będzie kontynuować **likwidację barier handlowych**.
- Turcja powinna w szczególności wdrożyć skuteczne środki, aby **powstrzymać powrotny wywóz produktów o wspólnym wysokim priorytecie** („produktów wykorzystywanych na polu walki”).
- Na tej podstawie – oraz gdy pojawią się ogólne warunki sprzyjające wznowieniu rozmów w sprawie rozwiązania kwestii cypryjskiej – Rada powinna **przyjąć wytyczne negocjacyjne i upoważnić Komisję do otwarcia** negocjacji w sprawie modernizacji unii celnej.
- W razie potrzeby i w miarę możliwości, rozważenie przyznania **Turcji dostępu do unijnych baz danych** związanych z przepisami technicznymi UE, po spełnieniu przez Turcję niezbędnych warunków.
- Przyjęcie nowych wytycznych negocjacyjnych dotyczących **kompleksowej umowy o transporcie lotniczym**.

Inwestycje

- Szybsze podpisywanie umów w ramach **tureckiej platformy inwestycyjnej** w celu pobudzenia inwestycji publicznych i prywatnych, zwłaszcza w dziedzinie łączności, technologii cyfrowych, energii, transportu i zielonego ładu, w ścisłej współpracy z europejskimi i międzynarodowymi instytucjami finansowymi.
- **Europejski Bank Inwestycyjny** jest proszony o wznowienie operacji we wszystkich sektorach w Turcji.

Zarządzanie migracjami i wsparcie finansowe dla uchodźców i społeczności przyjmujących

- Konieczne jest skuteczniejsze i bardziej korzystne dla obu stron wdrażanie kluczowych obszarów uwzględnionych w **oświadczeniu UE–Turcja z 2016 r.**, w szczególności w zakresie zarządzania migracjami, a także podjęcie następujących działań:

- **Nasilenie działań Turcji mających na celu powstrzymanie nieuregulowanych przepływów migracyjnych** do UE przez zapobieganie wyjazdom i likwidację siatek przestępczych zajmujących się przemytem ludzi oraz wzmocnienie ochrony granic, w oparciu o pozytywny trend, który trwa od października, przejawiający się we wzroście zatrzymań przemytników migrantów i spadku liczby wyjazdów o nieuregulowanym charakterze.
- **Zacieśnienie dialogu UE i państw członkowskich z Turcją** w ramach podejścia „Drużyna Europy”. Trwa dialog polityczny i techniczny zapoczątkowany dialogiem wysokiego szczebla UE–Turcja dotyczącym migracji i bezpieczeństwa, który odbył się niedawno, 23 listopada 2023 r. Jednym z rezultatów jest zacieśnienie współpracy między unijnymi i tureckimi agencjami ds. migracji i organami ścigania.
- **Wznowienie readmisji** z wysp greckich i podjęcie działań w celu poprawy sytuacji migracyjnej na **Cyprze** oraz **zapobieganie wyjazdom o nieuregulowanym charakterze na szlakach do UE**, w oparciu o niedawny, notowany od października 2023 r., wzrost zatrzymań przemytników migrantów i spadek liczby wyjazdów o nieuregulowanym charakterze.
- Kontynuowanie prac prowadzonych obecnie wspólnie z władzami tureckimi i przedsiębiorstwami lotniczymi w celu poprawy efektywności kontroli bezpieczeństwa pasażerów i kontroli granicznych w **porcie lotniczym w Stambule**.
- Z drugiej strony państwa członkowskie UE powinny zintensyfikować **przesiedlenia z Turcji do Unii** w oparciu o dotychczasowe postępy. Przesiedlenia powinny zwłaszcza objąć szczególnie wrażliwe grupy uchodźców syryjskich w Turcji. Rozważenie uruchomienia programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych.
- Dalsze **wspieranie uchodźców i społeczności przyjmujących** w Turcji, jak proponuje Komisja w śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych UE. Wsparcie to bazowałoby na udanej i skutecznej pomocy z ostatnich lat, z dostosowaniem do obecnych realiów.
- Wspieranie **bezpiecznych, godnych i dobrowolnych powrotów do krajów pochodzenia** w ścisłej współpracy z IOM i UNHCR.

Procedury wizowe

- W pierwszej kolejności zbadać wraz z państwami członkowskimi możliwości **ułatwienia dostępu do wniosków wizowych**, szczególnie dla wybranych kategorii obywateli tureckich ubiegających się o wizę do UE (przedsiębiorcy, studenci, obywatele Turcji posiadający członków rodziny w UE itp.). Ułatwienia te powinny również obejmować **pełne wykorzystanie elastyczności** przewidzianych w kodeksie wizowym, aby umożliwić wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu o długim okresie ważności.

Komisja i Wysoki Przedstawiciel będą przedstawiać Radzie Europejskiej aktualne informacje na temat realizacji wyżej wymienionych etapów zgodnie z wymogami.