



# EUROKONWERSATORIA

6. konwersatorium  
koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

13 stycznia 2021 r.  
[j.rozycka@schuman.pl](mailto:j.rozycka@schuman.pl)

13 stycznia naszym gościem był dr Przemysław Biskup z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Szkoły Głównej Handlowej. Tematem spotkania był brexit i przyszłe relacje między Zjednoczonym Królestwem i Unią Europejską.



Skąd wziął się brexit? Jak wyjaśnił nasz gość, w długiej perspektywie przyczyną brexitu był obecny z dawien dawna, nigdy nie przełamany sceptycyzm dużej części brytyjskiego społeczeństwa wobec integracji europejskiej. Zawsze byli politycy głównego nurtu i partie głównego nurtu, które ją kontestowały. Kiedyś była to lewica, a potem prawica.

W średniej perspektywie mamy historię upadku premier Margaret Thatcher, historię Traktatu z Maastricht i odejście od integracji definiowanej przez pryzmat gospodarki, liberalizacji rynku oraz usprawniania wolnego handlu na rzecz projektu koncentrującego się (przynajmniej w sferze wizerunkowej) na integracji politycznej. W tym czasie, na początku lat 90. powstały

brytyjskie ruchy eurosceptyków, które już nigdy nie przestały funkcjonować na tamtejszej scenie politycznej. Od tego momentu Partia Konserwatywna była stale wewnętrznie pęknięta w kwestii UE.

No i mamy też krótką perspektywę czasową – ułomne zwycięstwo konserwatystów w 2010 roku i konieczność stworzenia rządu koalicyjnego. W polityce brytyjskiej to najgorsze, co się może wydarzyć. Brytyjczycy są przyzwyczajeni do rządów monopartyjnych – mniejszościowych lub większościowych. Dodatkowo mieliśmy do czynienia z kryzysem finansowym 2008–11 roku, wybuchem kryzysu migracyjnego w 2014 oraz szybkim wzrostem popularności Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP). W efekcie Partia Konserwatywna pod wodzą Davida Camerona poczuła się zagrożona i zmuszona do poszukiwania nowych głosów wyborczych. Jednak nie szukała ich w centrum, ale na eurosceptycznej prawicy. W 2013 roku Cameron obiecał rozmowy na temat reformy Unii Europejskiej, a gdyby to się nie udało, to chociaż rozmowy dotyczące warunków członkostwa UK w Unii. Kiedy konserwatyści zdobyli większość, nie mogli już się wycofać ze złożonej obietnicy referendum w sprawie członkostwa w Unii i premier Cameron zobowiązał się, że odbędzie się ono w 2016 roku.

Bezpośrednie podglebie brexitu stanowiły wspomniane negocjacje Brytyjczyków z Unią o warunkach ich członkostwa na przełomie 2015 i 2016 roku. Ich konsekwencją były różne techniczne rozwiązania i wyraźne polepszenie pozycji Brytyjczyków (gdyby weszły w życie, co ostatecznie nigdy się nie stało). Ale Cameron nie uzyskał nic, co można by przedstawić jako sukces zwykłemu wyborcy. To spowodowało, że mimo iż premier Cameron bronił pozostania w Unii, to kampania za pozostaniem była pozbawiona energii. Zdaniem eksperta to było zresztą w rzeczywistości referendum dotyczące tego, czy wychodzimy już teraz, czy jeszcze nie teraz. Taki był ton kampanii.

Powstał bardzo szeroki front zwolenników brexitu, choć brexiterzy nigdy wcześniej nie byli spójnym środowiskiem, mieli różne wizje tego, co po wyjściu z UE. Przed referendum były dwie kampanie przeciw członkostwu – oficjalna, działająca z publicznym dofinansowaniem Vote Leave (bardziej mainstreamowa z udziałem polityków głównych partii) i Leave.EU

– bardziej agresywna i związana z UKIP-em, działająca w oparciu o prywatne środki. To dało dużą dynamikę kampanii za wyjściem z UE.

Czego dowiedzieliśmy się poprzez proces brexitu o współczesnej brytyjskiej demokracji, o brytyjskiej klasie politycznej, o brytyjskim społeczeństwie? Dr Biskup wyjaśnił, że społeczeństwo brytyjskie było i jest podzielone w sprawie brexitu mniej więcej pół na pół. Wahadło przechyla się raz w jedną, raz w drugą stronę. Wśród osób, które głosowały w 2016 roku, widzimy dużą stałość poglądów – ponad 90% z nich nie zmieniło zdania. Zmieniają poglądy ci, którzy wtedy nie głosowali, poza tym, doszły też nowe roczniki wyborców. Stałe jest również to, że za brexitem opowiada się angielska prowincja (wsie, małe miasta), częściowo walijska wieś, pogórnice i pohutnicze miasteczka. Za pozostaniem w UE głosowały duże miasta, gremialnie Szkocja i Irlandia Północna (choć ta ostatnia nieco mniej zdecydowanie). Im starszy był wyborca, tym częściej głosował za brexitem. Granicą był 40. rok życia – osoby młodsze częściej były przeciw opuszczeniu UE.

Brexit obnażył pewne strukturalne problemy brytyjskiego systemu politycznego. Tzw. model westminsterski to system dwupartyjny, oparty na silnej konkurencji. Aby był skuteczny i demokratyczny, dwie główne partie muszą agregować 90% społecznych interesów. A w Wielkiej Brytanii od początku XXI wieku poziom agregacji głosów lokuje się na poziomie 60, 60 kilku procent, co powodowało problemy z legitymizacją rządów albo problemy z utworzeniem rządu. Nieproporcjonalne wpływy znalazły się też w rękach takich partii jak UKIP czy Szkocka Partia Narodowa. Politycy nie za bardzo umieli się odnaleźć w takiej sytuacji i szukali głosów na skrajnościach. Ale wydaje się, że później system się otrząsnął w ramach normalnych procedur. Ostatnie wybory w 2019 dały wyraźne zwycięstwo jednej partii – a co za tym idzie zdecydowany kurs na brexit.

Był też moment, gdy brakowało jednej wizji tego, co chcemy po brexicie, to się dopiero wykluwało. Za rządów Theresy May forsowano miękki brexit, ale nowy premier Boris Johnson wprowadził ostrzejszy kurs.

Co się znajduje w umowie o współpracy i handlu zawartej rzutem na taśmę w końcówce 2020 roku? Dr Biskup podkreślił, że warto pamiętać, że tak naprawdę mamy do czynienia z dwiema umowami. Po pierwsze mamy zawartą 17 października 2019 umowę rozwodową, która weszła w życie 1 stycznia 2020. Obowiązuje bezterminowo, choć większość przepisów ma charakter tymczasowy. Wyjątek stanowią przepisy dotyczące unijnych obywateli w UK i brytyjskich w UE (obejmują osoby już rezydujące) oraz te dotyczące granicy w Irlandii Północnej, które faktycznie obowiązują bezterminowo.

Natomiast nowa umowa, która póki co obowiązuje tymczasowo, bo nie przeszła jeszcze całej ścieżki ratyfikacji (Parlament Europejski zajmie się nią dopiero w lutym 2020 roku), oparta jest na zupełnie innej logice i ma inny zakres. Określa to, jak ma wyglądać przyszła współpraca. Zawarto ją na czas nieokreślony, ale jest wiele klauzul rewizyjnych, w tym klauzula generalnej rewizji po 5 latach. Więc dopiero okaże się, jak w praktyce będą wyglądać przyszłe relacje.

Ta druga umowa składa się z dwóch części – handlowej i dotyczącej współpracy. Jeśli chodzi o handel to jest to umowa najmniej zaawansowana – ustanawia tylko strefę wolnego handlu. Nie ma unii celnej, ani wspólnego rynku. Natomiast, jeśli chodzi o wielkość obrotów handlowych, jest to najważniejsza umowa, jaką Unia zawarła z jakimkolwiek państwem trzecim. To mniej więcej 700-750 mld euro rocznie.

Porozumienie przewiduje bezcłową i bez kwotową wymianę handlową i postępującą rozbieżność regulacji. Obie strony mogą tworzyć własne systemy regulacyjne. A więc wiadomo, że potrzebne będą służby kontrolujące przestrzeganie tych regulacji. We współczesnym świecie to właśnie bariery regulacyjne są najbardziej uciążliwe i generują największe koszty (szczególnie koszty biurokracji, koszty opóźnień). Oczywiście mogło być gorzej, bo oprócz tego, co jest, mogliśmy jeszcze mieć np. cła.

Umowa reguluje też pewne usługi, przede wszystkim transportowe, i handel energią.

Wartością dodaną tego porozumienia są zapisy dotyczące współpracy. Zawiera ono zasady wcielania w życie tego dokumentu i wszystkich innych umów dwustronnych między UE i UK. Np. w zakresie handlu przewiduje system arbitrażu i ewentualną możliwość wdrożenia ceł. Są też zapisy dotyczące konkurencji, które mają zapobiec zbyt ostrej rywalizacji. Jednak w umowie nie ma odniesień do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tylko do ciał międzynarodowych.

Zamiast odniesień do prawa wspólnotowego są odniesienia do konwencji, które obowiązują i Unię i Zjednoczone Królestwo (np. do porozumienia paryskiego czy do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Takie rozwiązania są sukcesem negocjacyjnym Brytyjczyków.

Są też struktury współpracy umożliwiające stały dialog polityczny i prawny. Gdyby ta umowa nie została zawarta, nie byłoby tych form współpracy. Przy braku porozumienia w kwestii handlu zaczęłyby po prostu obowiązywać ogólne mechanizmy Światowej Organizacji Handlu, natomiast w zakresie współpracy nie było żadnego planu B.

Umowa przewiduje również kooperację w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, wymianę danych wywiadowczych. Zawiera zapisy dotyczące współpracy nuklearnej, np. w celach medycznych.

Podsumowując połowa tego dokumentu dotyczy handlu, a połowa współpracy.

Kto bardziej korzysta na tym porozumieniu? To jest kompromis, którego skutki poznamy za parę lat. Każda ze stron w czymś ustąpiła i każda coś wygrała, ale w przypadku handlu to dla Unii jest bardziej korzystna, bo UE ochroniła wymianę handlową, w której ma nadwyżkę. Natomiast wymiana usług, w której to Brytyjczycy mają nadwyżkę, nie została już tak korzystnie uregulowana. Uregulowanie współpracy pozahandlowej jest z kolei korzystne dla obu stron. Tak jak chcieli, Brytyjczycy odzyskali swobodę prowadzenia własnej polityki handlowej i polityki regulacyjnej. Sukcesem strony brytyjskiej jest też to, że udało się zharmonizować politykę konkurencji bez podporządkowywania jej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. W polityce konkurencji wprowadzono również zasadę, że warunki nie mogą ulec pogorszeniu w stosunku do obecnej sytuacji.

Warto także wspomnieć o ważnym politycznie elemencie, który jednak gospodarczo nie ma dużego znaczenia – o rybołówstwie. Unia chciała, żeby Zjednoczone Królestwo pozostało częścią wspólnej polityki rybołówstwa albo chociaż pozostało w niej na okres przejściowy trwający kilkanaście lat. Brytyjczycy chcieli zupełnie wyjść z tej polityki i odzyskać kwoty połowowe na swoich wodach. Jednak Unia nie chciała nic oddać. Skończyło się na 5,5-letnim okresie przejściowym. Unia uznała brytyjską suwerenność nad jej wodami. Unijne kwoty połowowe w trakcie okresu przejściowego spadną o 25%. Po tym czasie Brytyjczycy będą mogli pozbawić Unię pozostałych kwot, ale UE zastrzegła sobie prawo do retorsji – do ceł na eksportowane przez Brytyjczyków ryby i owoce morza. W okresie przejściowym brytyjscy rybacy również zachowali dostęp do wód Unii Europejskiej. Takie rozwiązania dobrze ilustrują kompromis, jakim jest nowo zawarta umowa.

Jak zauważyła prowadząca, Brytyjczycy wyszli także z programu Erasmus +. Dr Biskup wyjaśnił, że strona brytyjska chciała pozostać w wybranych unijnych programach. Brytyjczycy uznali, że z Erasmusa mniej korzystają niż na niego łożą, ruch jest dosyć jednostronny, a w ich kraju znajdują się bardzo dobre uczelnie. Generalnie uczelnie brytyjskie są płatne, a więc bezpłatna wymiana z innego kraju była postrzegana jako pewna niesprawiedliwość wobec rodzimych studentów, którzy za studia płacą. Brytyjczycy tworzą natomiast swój własny program Turinga, w którym jednakże nie będzie preferencji dla studentów europejskich, a o miejsca będą walczyć osoby z całego świata. Brytyjczycy wyszli również z programu nawigacji satelitarnej Galileo, mimo że byli jego współtwórcami. Zdecydowali się natomiast pozostać w programie Horyzont Europa, z którego tradycyjnie czerpali dużo środków. Brytyjczycy pozostaną w wybranych przez siebie programach przez okres całego 7-letniego budżetu.

Jeden z uczestników spotkania zadał pytanie, czy możliwe jest, że poszczególne regiony Zjednoczonego Królestwa będą podpisywać własne umowy z Unią. Jak odpowiedział nasz gość, nie jest to możliwe z prawnego punktu widzenia. Jednocześnie z punktu widzenia poszczególnych części UK najważniejszy jest rynek wewnątrzbrytyjski i jego jednolitość. Nawiązanie przez jakiś region głębszej współpracy z UE tworzyłoby na tym rynku bariery, co byłoby niekorzystne dla Szkocji, Walii czy Irlandii Północnej.

Kolejne pytanie od słuchacza dotyczyło tego, czy brexit zagraża integralności Zjednoczonego Królestwa (w odniesieniu do Szkocji, Irlandii Północnej czy Gibraltaru). Dr Biskup odpowiedział, że wyzwaniem jest Irlandia i Gibraltar. Ten ostatni

przystąpił do strefy Schengen i będzie obsługiwany przez Hiszpanię (hiszpańskie służby celne będą obsługiwać przepływ osób). Ale enklawa nie będzie częścią wspólnego rynku i nadal jest brytyjskim terytorium zamorskim.

Co do Irlandii Północnej, na mocy umowy o wyjściu z Unii rozpoczęto budowę granicy celnej i regulacyjnej na Morzu Północnym, mimo że prawdziwa granica przebiega na lądzie. Jednocześnie Irlandia Północna pozostała częścią brytyjskiego obszaru celnego, chociaż na granicy mają być częściowo stosowane unijne przepisy, czyli zastosowano rozwiązanie hybrydowe. Jak to zadziała, będzie wiadomo za jakiś czas.

Czy Polacy chcący studiować w UK otrzymają od brytyjskiego państwa jakieś wsparcie? Specjalista PISM wyjaśnił, że w ramach wspólnego rynku Polacy, którzy przebywali w Wielkiej Brytanii mieli prawa quasiobywatelskie. Teraz tak nie będzie. Będzie system oparty na brytyjskich potrzebach ekonomicznych. Bez wizy do Zjednoczonego Królestwa będą mogli wjechać turyści czy osoby przyjeżdżające na konferencje, negocjacje biznesowe. W takim przypadku nie będą mieć możliwości podjęcia pracy, świadczenia usług, korzystania ze świadczeń. Obywatele UE wyjeżdżający do pracy będą musieli osiągnąć dochody rządu 30 000 funtów rocznie, żeby otrzymać zezwolenie na pracę. Osoby o niższych dochodach takiego pozwolenia mają nie dostawać. Wyjątkiem mają być osoby przejeżdżające wykonywać sezonową pracę w rolnictwie. Będą też preferencje dla osób posiadających określone kwalifikacje czy wykonujących określone zawody. Będzie można przyjechać na studia, ale na podstawie specjalnej wizy studenckiej. Ich liczba będzie ograniczona. O te wize będą się starać osoby z całego świata, a studia będą płatne. Dopóki program Turinga nie wejdzie w pełni życie, studia w UK będą dosyć niedostępne.

Dlaczego negocjacje w sprawie umowy trwały do ostatniej chwili? Według dr Biskupa zbiegło się tutaj kilka kwestii. Po pierwsze, Unia Europejska dosyć późno odnotowała ewolucję stanowiska brytyjskiego. Do połowy 2019 roku strona brytyjska (za rządów Theresy May) zakładała pozostanie w unii celnej i pozostanie we wspólnym rynku w przypadku wymiany towarowej. Zmiana premiera w lipcu 2019 przyniosła zmianę paradygmatu w rządzie, chociaż w parlamencie większość opowiadała się jeszcze przeciwko brexitowi. Dopiero po kolejnych wyborach w grudniu 2019 pojawiła się nowa, zdecydowanie brexitowa większość (wcześniej Boris Johnson zrobił ostrą czystkę w swojej partii). Johnson podkreślał bardzo mocno, że zależy mu na swobodzie regulacyjnej, niepodleganiu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, odrzucając postępującą harmonizację w jakiegokolwiek dziedzinie, chciał odzyskania kontroli nad łowiskami. I strona brytyjska takie stanowisko konsekwentnie prezentowała. Ale Unia miała zupełnie rozbieżną wizję. Nijak nie dało się tego złożyć w całość bez dużych ustępstw.

Jak tłumaczył dalej dr Biskup, Komisja Europejska, prowadząca negocjacje i najlepiej rozumiejąca ogólnoeuropejski interes, nie miała decydującego głosu w zakresie przyjętego mandatu negocjacyjnego. Państwa członkowskie postanowiły ostro bronić swoich interesów. W rezultacie unijne stanowisko się zaostrzyło - gdyby nie wprowadzono tak dalece idących zmian w wyjściowej propozycji Komisji, negocjacje poszłyby szybciej, a stanowiska nie byłyby tak rozbieżne.

W trakcie negocjacji rozwodowych unijnym państwom było dużo łatwiej się dogadać w kilku podstawowych kwestiach np. że trzeba chronić obywateli UE rezydujących w UK, że trzeba stworzyć rozwiązania chroniące granicę w Irlandii. Zbudowanie takiej „negatywnej” koalicji, było dużo łatwiejsze niż stworzenie „pozytywnej” koalicji w drugich negocjacjach. Po stronie unijnej dochodziło do paraliżu decyzyjnego, bo państwa członkowskie aktywnie broniły swoich interesów. Ilustruje to przykład sektora rybołówstwa o marginalnym znaczeniu ekonomicznym. W trakcie pierwszych negocjacji podzielona była strona brytyjska, a unijna zjednoczona, a w drugich było odwrotnie - Brytyjczycy się skonsolidowali, a Europejczycy podzielili. W dodatku Brytyjczycy byli gotowi na zupełny brak umowy, jeśli byliby niezadowoleni z wyniku rozmów.

Do tego doszła pandemia, która zawiesiła na ponad 3 miesiące negocjacje twarzą w twarz. Tak dużych negocjacji z udziałem setki osób, z kilkunastoma podstolikami nie sposób skutecznie prowadzić online, zwłaszcza na późniejszych etapach, gdzie trzeba poczynić ustępstwa i wiele rozmów przebiega na papierosie czy w trakcie posiłku. W związku z pandemią teoretycznie możliwe było przedłużenie negocjacji o rok albo dwa, ale Johnson politycznie nie mógł się na to zgodzić. W ustawie dotyczącej wyjścia jego kraju z UE napisano, że z końcem 2020 roku brexit staje się faktem. Duża część

negocjacji rozpoczęła się dopiero w lipcu 2020, kiedy wiadomo już było, że żadnego przedłużenia rozmów nie będzie. I negocjacje trwały do samego końca, bo nadal istniały rozbieżności (patrz rybołówstwo). Poza tym, Johnson musiał też zyskać przychylność innych brexiterów dla treści umowy, a przecież on nie był najbardziej radykalnym z nich.

Takie przeciąganie rozmów do ostatniej chwili było też w interesie negocjatorów - sprawiło, że z braku czasu nie można było umowy zbyt roztrząsać i skupiać się na niedociągnięciach. Brytyjski parlament bardzo szybko przyjął wynegocjowany dokument, co zajęło mu 1,5 dnia. Po stronie unijnej Parlament Europejski zastrzegł sobie, że będzie długo rozpatrywał umowę, ale ona i tak już tymczasowo weszła w życie 1 stycznia.

Czy zamknięcie przez Francję granicy z Wielką Brytanią w grudniu 2020 roku miało wpływ na negocjacje? Zdaniem dr Biskupa miało być sygnałem dla samych Francuzów - popatrzcie, jak to będzie wyglądało, jeśli w ogóle nie będzie umowy - nie będzie dochodów z rybołówstwa, region północnej Francji korzystający na przeprawach przez Kanał La Manche ucierpi i zamieni się w parking dla ciężarówek. Legitymizowało to francuskie ustępstwa w negocjacjach i było próbą dopięcia umowy.

Czy Brytyjczycy zaaferowani pandemią w ogóle odnotowali zakończenie okresu przejściowego? W opinii Analityka PISM i tak i nie. Pandemia jest zdecydowanie problemem numer 1. Jest bezprecedensowo wysoki poziom zakażeń, mimo dwóch zarejestrowanych szczepionek. Chociaż są już pierwsze przykre zderzenia z pozaunijną rzeczywistością np. konfiskowanie kierowcom ciężarówek kupnych kanapek na podróż, bo nie miały oficjalnej fitosanitarnej dokumentacji jak towary na pace, albo cofanie turystów, którzy na wyjazd nie wzięli paszportów, a jedynie dowody osobiste.

Czy Boris Johnson ma szansę na kolejną kadencję, skoro udało mu się wyprowadzić kraj z Unii, czy też spali się przez pandemię? Według naszego gościa, nie można teraz tego powiedzieć. Negocjując umowę Johnson zapewnił sobie miejsce w historii, ma swoje dziedzictwo, którego będzie mógł bronić. Ale obywatele nie będą go już teraz oceniać pod kątem zamknięcia brexitu, tylko przez pryzmat opanowania pandemii i rozwiązania jej skutków gospodarczych. O ile problem pandemii dzięki szczepionkom powinno się udać załatwić do końca roku, to jej konsekwencje ekonomiczne są kwestią otwartą. A Johnson nie jest mistrzem dobrej organizacji i dbania o szczegóły, raczej robi dobrą atmosferę, deleguje, dba o ogólny kierunek. To zadziałało w zakresie brexitu, ale realizacja strategii antycovidowej nie zakończyła się sukcesem. Jeśli mu się nie uda, to w 2024 roku należy się spodziewać zmian w fotelu premiera.

Zjednoczone Królestwo może teraz swobodnie podpisywać umowy handlowe z całym światem. Kto, oprócz UE, jest priorytetowym partnerem? Podpisano już całą masę umów, chyba około 70. Większość z nich to przepisane umowy Unii z danym państwem (zamiast UE wstawiono nazwę UK). Ważnym porozumieniem jest jeszcze nieratyfikowana umowa z Japonią, zawierająca zmiany w stosunku do oryginalnego traktatu Japonii z UE. Szykowane są umowy z Australią i Nową Zelandią. Brytyjczycy chcą zacieśnić relacje z krajami Indo-Pacyfiku, oprzeć na tym regionie swój przyszły rozwój gospodarczy.

Z umową z USA nie wiąże się szczególnych nadziei. Brytyjczycy nie chcą specjalnie otwierać swojego rynku na produkty amerykańskie, bojąc się amerykańskiej żywności zmodyfikowanej genetycznie.

