



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 126 (1699), 14 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jolanta Szymańska • Anna Maria Dwyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Konsekwencje ogłoszenia brytyjskiej białej księgi w sprawie brexitu dla negocjacji z UE

**Przemysław Biskup**

*Brak postępu w negocjacjach odnotowany podczas czerwowego szczytu Rady Europejskiej (RE) uwidocznił wyczerpywanie się strategii negocjacyjnych Zjednoczonego Królestwa (UK) i Unii. Biała księga w sprawie przyszłych relacji z UE świadczy o gotowości premier Theresy May do rewizji brytyjskiej strategii. Pozytywna odpowiedź Unii na księgę znacząco ułatwiłaby kontynuowanie dialogu na temat warunków wyjścia. Odpowiedź negatywna istotnie zwiększyłaby prawdopodobieństwo scenariuszy skrajnych: znacznych ustępstw albo brexitu bez porozumienia.*

Z perspektywy ostatnich kilkunastu miesięcy publikacja przez rząd brytyjski białej księgi prezentuje się jako decydująca próba osiągnięcia porozumienia z UE w sprawie warunków wyjścia. Stanowi zaproszenie ze strony rządu May do obopólnej rewizji „czerwonych linii”, co w praktyce prowadziłoby do wypracowania modelu specjalnych relacji brytyjsko-unijnych. Rozwiązanie to pozwala uniknąć scenariusza braku umowy, ale wymaga ustępstw obu stron.

**Treść białej księgi.** Istotą propozycji zawartych w dokumencie jest utrzymanie swobody przepływu towarów oraz faktyczne uznanie w tym zakresie prawodawstwa i sądownictwa UE, a także gotowości do ponoszenia przez UK koniecznych wydatków. Propozycja zakłada jednak ograniczenie swobodnego przepływu osób do kontrolowanego przepływu pracowników. Odnośnie do swobody przepływu usług i kapitału zaproponowano nowe rozwiązania oparte na zasadzie wzajemnej uznawalności kwalifikacji zawodowych i uprawnień, ale przy ograniczeniu dostępu do rynku. Rozwiązania te mają eliminować potrzebę odbudowy tradycyjnej infrastruktury granicznej na wyspie Irlandii. Integralną częścią planu jest także pakiet porozumień dotyczących współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

**Reakcje polityczne w UK.** Przyjęcie dokumentu spowodowało dymisje: Davida Davisa ze stanowiska ministra ds. wyjścia z UE oraz Borisa Johnsona ze stanowiska ministra spraw zagranicznych. Po reorganizacji w rządzie May nie zasiada już żaden z liderów konserwatywnych eurosceptyków. W parlamencie brytyjskim nabiera rozmachu kampania na rzecz odrzucenia białej księgi oraz zmiany premiera, gdyby May odmówiła spełnienia postulatów eurosceptyków. Na przełomie września i października odbędą się konwencje wszystkich liczących się partii politycznych, podczas których program May zostanie poddany ocenie ogółu członków Partii Pracy i Konserwatywnej. Warto uwzględnić, że poparcie dla wyjścia z UE wśród szeregowych torysów i laburzystów sięga odpowiednio ok. 70% i ok. 20%, co kontrastuje z postawą posłów obu partii. Pozycja May jest tym trudniejsza, że program opisany w księdze jest jednoznacznie popierany tylko przez 20–25% społeczeństwa. Jak pokazują zaś równoległe badania, ok. 40% wyborców uważa, że księga nie odzwierciedla wyniku referendum. Kwestia postępu w negocjacjach z UE będzie najprawdopodobniej rozstrzygająca dla utrzymania stanowiska przez May.

W praktyce biała księga demonstruje zakres ustępstw brytyjskich możliwych w obecnych ramach politycznych w tym państwie. Chwiejną równowagę sił ukształtowały i potwierdziły wyniki wyborów parlamentarnych (2015, 2017), regionalnych (2016, 2017) oraz samorządowych (2018). Jeśli May utraciłaby stanowisko przed datą zapadalności brexitu, jej następcą stanie się najprawdopodobniej zwolennik „twardego brexitu” z Partii Konserwatywnej (np. Johnson) albo przywódca opozycyjnej Partii Pracy Jeremy Corbyn. On jednak także prezentuje się jako eurosceptyk. Problemem jest również wewnętrzne skonfliktowanie laburzystów. Choć większość posłów tej partii i 60% jej

wyborców jest niechętnych wyjściu z UE, zwycięstwo wyborcze laburzystów jest niemożliwe bez aktywizacji 30% jej wyborców popierających brexit.

**Dylematy UE.** RE ustosunkuje się do białej księgi najprawdopodobniej podczas nieformalnego szczytu 20 września w Salzburgu. Kluczowymi celami UE są ochrona czterech swobód, wizerunkowy sukces w negocjacjach oraz utrzymanie jedności państw członkowskich. Sposób realizacji zamierzeń wymaga jednak oceny ryzyka, które UE jest gotowa ponieść.

W UE dominuje ocena sformułowana przez Komisję Europejską (KE), że May i jej rząd w praktyce wykluczają scenariusz wyjścia bez porozumienia. Konsekwencją jest uznanie przez UE nieustępliwości za optymalną strategię negocjacji. Kalkulacja ta wydaje się trafna w kontekście obecnego układu personalnego po stronie brytyjskiej. Łatwo może jednak przynieść negatywne skutki w przypadku zmiany premiera czy przyspieszonych wyborów w UK. Zdecydowana większość analiz wskazuje, że brexit bez porozumienia – zarówno planowy, jak i przypadkowy – byłby rozwiązaniem najbardziej kosztownym dla obu stron.

Obecnie – m.in. za sprawą ostrzeżeń KE o rosnącym prawdopodobieństwie braku porozumienia z powodu opóźnień po stronie brytyjskiej – w państwach UE-27 nabiera intensywności debata na temat tego scenariusza. Wzrasta też świadomość jego konsekwencji. Dyskusja będzie eksponować różnice interesów gospodarczych i politycznych między poszczególnymi członkami UE-27. Naturalna jednomyslność UE w sprawie obciążenia bezpośrednimi kosztami brexitu strony brytyjskiej (np. „rachunek rozwodowy”) pozwoliła na zawarcie porozumienia politycznego z UK w grudniu ub.r. Prawdziwemu testowi zostanie jednak poddana dopiero w wyniku decyzji UE o rewizji strategii negocjacyjnej albo o solidarnym ponoszeniu kosztów ewentualnego braku porozumienia (np. pomocy dla Irlandii).

W przypadku akceptacji białej księgi jako punktu wyjścia do zintensyfikowanych rozmów UE wzmocniłaby pozycję rządu May jako partnera zaangażowanego na rzecz porozumienia. Podtrzymane zostałyby bliskie związki UK z jednolitym rynkiem i jego systemem regulacyjnym, a także ochrona procesu pokojowego w Irlandii Płn. UK poważnie zawęziłoby także możliwość konkurencji celnej czy (de)regulacyjnej wobec UE. Unia ochroniłaby swoją nadwyżkę w handlu, a także transgraniczne łańcuchy produkcyjne (np. przemysł samochodowy). Traktatowy charakter porozumienia znacząco utrudniłby jego jednostronną rewizję. Wreszcie, UK najprawdopodobniej popierałoby stanowisko UE w sprawie polityki handlowej czy bliskowschodniej USA. Głównym kosztem Unii byłoby jednak osłabienie spójności czterech swobód i wzmocnienie trendu „różnicowanej integracji”.

Z kolei odrzucenie białej księgi uczyniłoby bardziej prawdopodobnym przesilenie po stronie brytyjskiej. Ryzyko polityczne takiego rozwiązania wiąże się z możliwością resetu negocjacji w konsekwencji „twardego brexitu”. Jego następstwem byłby wstrząs gospodarczy po stronie zarówno brytyjskiej, jak i unijnej. W przypadku UE-27 wywoływałby on napięcia na tle różnic w skali strat i problemów dla poszczególnych państw. UK po brexicie mogłoby także nawiązać konkurencję celną i (de)regulacyjną z UE, a także wzmacniać swoje związki z USA kosztem UE. W takim wypadku utrzymanie eksportu żywności, odzieży czy mebli z UE do UK stanowiłoby wyzwanie z uwagi na niekonkurencyjność cenową UE względem rynku światowego. W przypadku odrzucenia księgi jako punktu wyjścia do nowych rozmów najważniejsze szanse dla UE wiążą się z kolei z postawieniem strony brytyjskiej przed koniecznością akceptacji gotowego modelu relacji, najpewniej norweskiego. Ponadto UE spektakularnie obroniłaby swoją wizję jednolitego rynku.

**Wnioski i rekomendacje.** UE stoi obecnie przed koniecznością podjęcia decyzji, czy celem negocjacji jest zwiększanie prawdopodobieństwa porozumienia, czy maksymalizacja ochrony jednolitego rynku. Pierwszy wariant wymaga zmiany mandatu KE i ewentualnego jednomyslnego wydłużenia okresu negocjacji, drugi zaś – przyspieszenia przygotowań na okoliczność braku porozumienia. Pierwsze reakcje po stronie UE wskazują na drugą możliwość.

Natury dylematu UE nie zmieniają pojawiające się w UK propozycje dotyczące kolejnego referendum. Nie tylko bardzo trudno jest przewidzieć jego wynik, ale także z przyczyn proceduralnych mogłoby się ono odbyć dopiero na wiosnę 2019 r.

Polska jest narażona na koszty polityczne i gospodarcze w przypadku wyjścia zarówno „miękkiego” (zwłaszcza w zakresie spójności jednolitego rynku), jak i „twardego” (zwłaszcza utrata świadczeń finansowych oraz dostępu do chłonnego rynku zbytu). W analizie polskich interesów warto jednak uwzględnić także szerszy kontekst, np. w przypadku premierostwa Corbyna prawdopodobne jest też ograniczanie aktywności UK w NATO z przyczyn politycznych i finansowych.

Ważne jest także rozpoczęcie w Polsce przygotowań na wypadek wyjścia UK bez umowy oraz akcji informacyjnej skierowanej do polskich obywateli i podmiotów gospodarczych działających na terenie Zjednoczonego Królestwa.