



Granica zewnętrzna UE w negocjacjach na temat brexitu

Przemysław Biskup

Kwestia granicy zewnętrznej UE, jeden z głównych problemów negocjacji brexitu, jest słabo widoczna w debacie publicznej. Uwagę mediów przyciąga głównie granica na wyspie Irlandii. Stawka jest jednak większa i dotyczy wpływu przyszłych procedur granicznych na wymianę gospodarczą między Zjednoczonym Królestwem a UE, a także na sytuację Republiki Irlandii po brexicie: zarówno w relacjach z brytyjskim sąsiadem, jak i w ramach UE.

Granica brytyjsko-unijna składa się z kilku odcinków. Choć z każdym wiążą się specyficzne problemy, we wszystkich przypadkach konieczne są uzgodnienia w zakresie kwestii imigracyjnych, celnych, regulacyjnych i fitosanitarnych. Jednocześnie kwestia odcinka irlandzkiego ma bezpośredni wpływ na zaplecze parlamentarne rządu brytyjskiego.

Rezultaty I etapu negocjacji. Na wniosek UE rozmowy na temat zasadniczych wyzwań dotyczących granicy zewnętrznej zostały odsunięte w czasie, do II etapu. Dotychczas strony rozmawiały jedynie na temat granicy na wyspie Irlandii¹. Choć strona brytyjska zgodziła się na unijny postulat utrzymania po brexicie harmonizacji prawa na całej wyspie, zastrzegła jednocześnie utrzymanie integralności Irlandii Północnej z resztą Zjednoczonego Królestwa. We Wspólnym sprawozdaniu zespołów negocjacyjnych z 8 grudnia ub.r. strony nie wskazały jednak konkretnych rozwiązań technicznych. Nie jest ono także wiążące. W rezultacie Rada Europejska stwierdziła w konkluzjach z 15 grudnia ub.r. konieczność nadania mocy prawnej wspomnianym ustaleniom politycznym w traktacie o wyjściu z UE.

Główne wyzwania dotyczące poszczególnych odcinków granicy. Brak jest sporów dotyczących granicy morskiej, którą można przekraczać bezpośrednio z kontynentalnej UE (UE-26) do Irlandii. Stanowi ona jednak punkt ciężkości relacji gospodarczych i w konsekwencji ma duże znaczenie polityczne. Przepawy przez Cieśninę Kaletańską oraz Morze Irlandzkie stanowią podstawowy szlak tranzytowy między Zjednoczonym Królestwem a UE oraz między Irlandią a UE-26, włączając sieci transeuropejskie (TEN-T, TEN-E). Na szlaku tym dokonuje się także większość wymiany dwustronnej między Zjednoczonym Królestwem a Irlandią (tzw. oś Wschód–Zachód), przy czym Irlandia jest piątym największym rynkiem dla eksportu brytyjskiego (16,7 mld GBP, ok. 6% eksportu) a Zjednoczone Królestwo – drugim rynkiem dla Irlandii (12,5 mld GBP, ok. 13% eksportu).

Granica na wyspie Irlandii, licząca ok. 500 km, ma z kolei duże znaczenie polityczne, pomimo ograniczonego gospodarczego. Polityczne znaczenie wynika z historycznego podziału wyspy (1921 r.), wojny domowej w Irlandii Płn. (1960–1990) i procesu pokojowego (od 1998 r.). Granica ta wywiera wpływ na gospodarkę lokalną, szczególnie na sektory zintegrowane w ramach wyspy (tzw. oś Północ–Południe): transport, energetykę, rolnictwo. Zarazem ma ograniczone znaczenie dla wymiany między resztą Zjednoczonego Królestwa a Republiką Irlandii. Handel irlandzko-brytyjski jedynie w 20% dokonuje się za pośrednictwem Irlandii Płn., eksport północnoirlandzki zaś w 60% (14,6 mld GBP) kierowany jest do Wielkiej Brytanii, podczas gdy do Republiki – w ok. 12% (4,6 mld GBP) a do UE-26 – w ok. 7% (2,6 mld GBP).

¹ P. Biskup, *Negocjacje w sprawie brexitu: porozumienie bez przełomu*, „Komentarz PISM”, nr 78/2017, 12 grudnia 2017 r.

Dla negocjacji w sprawie brexitu duże znaczenie ma także wola rządów brytyjskiego i irlandzkiego zachowania istniejącego od 1921 r. wspólnego obszaru podróży (Common Travel Area – CTA). CTA uprawnia obywateli obu państw do ruchu bezwizowego, a także pracy, osiedlania się i nabywania praw obywatelskich na ich terytorium. CTA jest też głównym powodem pozostawiania Irlandii poza strefą Schengen, nie uniemożliwia jednak przywrócenia fizycznej granicy.

Granica lądowa Gibraltaru z Hiszpanią, choć wynosi jedynie 1,2 km, jest źródłem sporów. Hiszpania zgłasza roszczenia wobec tego terytorium oraz skarży się na funkcjonowanie tam „raju podatkowego” i centrum przemytu (wg danych OLAF straty Hiszpanii i UE tylko z powodu przemytu tytoniu w latach 2009–2013 wyniosły 730 mln EUR). Oficjalnie gospodarka Gibraltaru opiera się na turystyce, hazardzie i usługach finansowych (ok. 28 tys. firm na 33 tys. mieszkańców). Choć Hiszpania dąży do selektywnego uszczelnienia granicy, zarówno autonomiczne władze gibraltarskie, jak i rząd hiszpański chcą zachowania łatwego przepływu zaopatrzenia i pracowników na półwysep oraz gibraltarskich inwestycji w hiszpańskie nieruchomości. Terytorium mieści także brytyjską bazę wojskową, pozwalającą na kontrolę ruchu odbywającego się przez cieśninę, a także znacznych obszarów Atlantyku i Morza Śródziemnego (infrastruktura lotniskowa, portowa i magazynowa). W odniesieniu do Gibraltaru wyzwaniem jest zatem wypracowanie procedur granicznych, które pozwalałyby zachować korzyści ze współpracy przy jednoczesnej eliminacji strat fiskusa hiszpańskiego i unijnego.

Kwestia granicy między Suwerennymi Terytoriami Baz Wojskowych (SBA) na Cyprze a Republiką Cypru dotyczy najważniejszych brytyjskich zamorskich instalacji wojskowych. Choć status prawny Akrotiri i Dhekelii wyklucza użytkowanie komercyjne, pod każdym innym względem stanowią one integralne terytorium Zjednoczonego Królestwa. Ich znaczenie wynika z połączenia położenia, umożliwiającego użycie sił zbrojnych na Bliskim Wschodzie i Morzu Śródziemnym, z potencjałem logistycznym (infrastruktury lotniskowej, portowej i magazynowej). Zjednoczone Królestwo wykorzystywało bazy do działań przeciw ISIS, zwiadu elektronicznego, ewakuacji obywateli (np. Liban 2006 r.), czy współpracy z sojusznikami. Z punktu widzenia strony cypryjskiej i UE bazy wpływają na równowagę w relacjach grecko-tureckich oraz na szlaki tranzytowe na wyspie.

Granice kompromisu. Zjednoczone Królestwo musi pogodzić chęć zachowania swojej integralności z ryzykiem przywrócenia fizycznej granicy na wyspie Irlandii. Najłatwiejszym rozwiązaniem byłaby kontynuacja unii celnej po brexicie, jednak takie rozwiązanie w oczach brytyjskich eurosceptyków zaprzeczałoby podstawowym celom wyjścia z UE. Alternatywą jest nadanie irlandzkiej granicy specjalnego statusu za zgodą Unii (np. stworzenia uproszczonych procedur dla małego ruchu granicznego czy sektorów gospodarki zintegrowanych w ramach wyspy). Z kolei UE musi znaleźć kompromis między chęcią ochrony integralności jednolitego rynku a interesami Republiki Irlandii, co jest trudne i kosztowne bez brytyjskiej współpracy.

Brak porozumienia spowoduje poważne problemy dla eksklaw brytyjskich i unijnych. Zjednoczone Królestwo musiałoby udzielić dodatkowego wsparcia finansowego Irlandii Płn. i Gibraltarowi (obecnie samodzielnym finansowo). UE miałaby analogiczny problem względem Republiki Irlandii. Ponadto Unia uznała ochronę procesu pokojowego w Irlandii Płn. za priorytet, wobec czego znalazłaby się w kłopotliwej sytuacji, gdyby Zjednoczone Królestwo jednostronnie zaniechało odbudowy infrastruktury granicznej. Poszanowanie specjalnych interesów Irlandii i Hiszpanii, związanych z granicą zewnętrzną UE, jest chronione prawem weta przysługującym tym państwom wobec końcowego porozumienia. Z kolei po stronie brytyjskiej interesów Irlandii Płn. i Gibraltaru bronią demokratyczni unioniści (DUP). Jednocześnie brak „niewidzialnej granicy” po brexicie wzmocniłby separatyzm północnoirlandzki i osłabiłby pozycję DUP, w efekcie rozbijając koalicję parlamentarną wspierającą rząd May.

Wnioski i perspektywy. Kwestia granicy zewnętrznej jest technicznie i politycznie najbardziej złożonym zagadnieniem I etapu negocjacji, ponadto brak w tym zakresie jednoznacznie silniejszej strony. Obie strony mają ważne interesy, możliwe do realizacji tylko we współpracy, a ewentualny brak porozumienia będzie dla nich wariantem najkosztowniejszym gospodarczo i politycznie. Argument proporcjonalnie większego udziału rynku Unii w eksporcie Zjednoczonego Królestwa równoważony jest nadwyżką handlową po stronie UE (80–90 mld GBP) i brytyjskimi wpłatami na jej rzecz.

Dotychczasowe ustalenia co do granicy lądowej na wyspie Irlandii należy postrzegać jako wstęp do rozstrzygnięcia w II etapie rozmów kwestii tranzytu z Irlandii do UE-26. Przyjęte ustalenia będą ponadto kluczowe dla modelu granicy gibraltarskiej i cypryjskiej. W kwestii Cypru i Gibraltaru można oczekiwać zachowania status quo, z wyjątkiem dostępu do jednolitego rynku dla firm gibraltarskiego sektora finansowego.

Z perspektywy polskiej kluczowe będą przepisy celne, proceduralne i fitosanitarne na granicy Unia Europejska – Zjednoczone Królestwo. Polska ma w handlu z Wielką Brytanią nadwyżkę ok. 4 mld GBP (tj. 20 mld PLN). Znaczny udział mają w nim jednak towary łatwo psujące się (np. świeża żywność) oraz usługi transportowe (w tym kabotaż), których opłacalność zależy od czasu odprawy na granicy.