



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 166 (1739), 8 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Model brexitu w świetle porozumienia UE – Wielka Brytania

Przemysław Biskup

Podpisane 25 listopada porozumienie o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE określa nie tylko warunki brexitu, ale także ważne części przyszłej umowy o docelowych relacjach unijno-brytyjskich. Jego treść to sukces UE. Osiągnęła ona swoje cele wyjściowe, w przeciwieństwie do ograniczonego uwzględnienia celów deklarowanych przez stronę brytyjską. W konsekwencji rezultat negocjacji uprawdopodobnia odrzucenie porozumienia przez parlament brytyjski. To zwiększyłoby zaś prawdopodobieństwo brexitu bez porozumienia.

Mimo że wyjście Zjednoczonego Królestwa (UK) z UE jest zaplanowane na 29 marca 2019 r., politycy brytyjscy wciąż toczą spór o model docelowych relacji z Unią. Kontrastuje to z konsekwentnym stanowiskiem UE. Różnica postaw obu stron staje się jednak zrozumiała, gdy uwzględni się długotrwałe skutki prawne porozumienia: jego treść determinuje – z góry i nieodwołalnie – kluczowe aspekty docelowych relacji UE–UK. Dlatego jest ono przedmiotem powszechnej krytyki po stronie brytyjskiej.

Ogólna charakterystyka porozumienia. Porozumienie składa się z dwóch dokumentów: umowy (traktatu) o wyjściu i deklaracji politycznej ws. ram przyszłej współpracy. Ustalenia zawarte w pierwszym dokumencie wraz z załącznikami są wiążące prawnie, podczas gdy te w drugim dają wyraz intencjom stron. Ponadto oba dokumenty zasadniczo różnią się szczegółowością: przepisy umowy są rozbudowane i jednoznaczne, zaś ogólny charakter deklaracji pozwala na jej różne interpretacje. W praktyce będzie ona interpretowana przez UE w świetle praw i obowiązków zdefiniowanych w umowie o wyjściu. [Porozumienie wymaga ratyfikacji do wejścia w życie.](#)

Umowa o wyjściu. Traktat reguluje kompleksowo kwestie związane bezpośrednio z wyjściem UK z UE i ustanawia okres przejściowy do końca 2020 r. W okresie tym UK zachowa podstawowe prawa i obowiązki państwa członkowskiego, z wyjątkiem uprawnień decyzyjnych. W szczególności umowa przewiduje gwarancje dla praw obywateli jednej strony rezydujących na terytorium drugiej strony (w tym ich kwalifikacji zawodowych), z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Zgodnie z postulatami UE umowa reguluje też rozliczenia finansowe szacowane na 50 mld euro, w tym potwierdza wkład UK do wieloletnich ram finansowych UE 2014–2020. Przewiduje też mechanizm arbitrażowy z udziałem przedstawicieli obu stron. Wykluczono jednak możliwość jednostronnego rozwiązania umowy i zastrzeżono ostateczną interpretację prawa unijnego wyłącznie dla TSUE (brak analogicznego przepisu ws. brytyjskiego Sądu Najwyższego).

Umowa ustanawia ponadto dwustopniowy „permanentny mechanizm awaryjny” (*backstop*) dla granicy lądowej na wyspie Irlandii. Zakłada on, że gdyby do 2020 r. nie udało się zawrzeć umowy o docelowych relacjach, całe UK pozostanie w obszarze celnym UE, z uwzględnieniem harmonizacji regulacji w zakresie środowiska, praw pracowniczych czy pomocy publicznej. Gdyby umowa o docelowych relacjach ustanowiła luźniejszy model współpracy brytyjsko-unijnej (np. strefę wolnego handlu), Irlandia Północna pozostałaby nadal w unii celnej i regulacyjnej z UE, co skutkowałoby granicą celną i regulacyjną na Morzu

Irlandzkim. Ratyfikując porozumienie, UK przyjąłoby zatem zobowiązanie prawne do utrzymania bezterminowo unii celnej i regulacyjnej z UE bez żadnych uprawnień decyzyjnych ws. jej reguł i bez możliwości jednostronnego wyjścia albo musiałoby zaakceptować trwałe ograniczenie swojej integralności terytorialnej.

Deklaracja nt. przyszłych relacji. Określa ona założenia polityczne przyszłej (tj. po 2020 r.) współpracy gospodarczej, w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także rozwiązania instytucjonalne. Dokument zapowiada oparcie przyszłych relacji na wspólnych wartościach europejskich, zwłaszcza zdefiniowanych w Europejskiej konwencji praw człowieka. Przyszła umowa miałaby też obejmować udział UK (w tym finansowy) w programach UE dotyczących współpracy naukowej, innowacyjności, przemysłu obronnego czy wymiany młodzieży. Ramy współpracy gospodarczej zostały zdefiniowane ogólnie. Jako cel podstawowy dokument wskazuje nie postulowany przez UK „niezakłócony handel”, ale wymianę „bezcłową i bezkwotową”. W deklaracji zapisano brytyjski zamiar prowadzenia niezależnej polityki handlowej po brexicie, ale trzeba go interpretować w świetle przepisów umowy o wyjściu (czyli unii celnej z UE, jeżeli UK ma zachować integralność terytorialną). W zakresie usług finansowych deklaracja przewiduje utrzymanie współpracy w oparciu o zasadę ekwiwalentności (analogicznie do umów UE z USA czy Japonią), co stanowi regres w stosunku do uczestnictwa w jednolitym rynku. Strony zapowiedziały też utrzymanie dostępu do rynków zamówień publicznych w szerszym zakresie, niż przewidują to zasady WTO. Zadeklarowano też koordynację współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym częściową kontynuację wymiany danych osobowych i innych danych wrażliwych.

Kwestie nierozstrzygnięte. Najważniejszym źródłem kontrowersji w UK jest zawarte w deklaracji postanowienie, że punktem wyjścia dla docelowych relacji unijno-brytyjskich w zakresie ceł, regulacji i arbitrażu mają być przepisy umowy o wyjściu. Z perspektywy brytyjskiej oznacza to, że model *backstopu* – zdefiniowany w tej umowie – przesądziłby faktycznie o kluczowych aspektach przyszłych relacji gospodarczych UE–UK jeszcze przed rozpoczęciem kolejnych negocjacji, w dodatku bez względu na to, czy sam mechanizm *backstopu* zostanie kiedykolwiek uruchomiony. Ponadto umowa o docelowych relacjach po stronie UE musi zostać przyjęta jednomyślnie. Z perspektywy UK uniemożliwi to rewizję ustępstw dokonanych w porozumieniu z 25 listopada, podczas gdy zespół negocjacyjny Komisji Europejskiej (KE) i poszczególne państwa członkowskie będą miały łatwość zgłaszania nowych roszczeń, w rezultacie poszerzając skalę brytyjskich ustępstw wobec Unii.

Z kolei Francja, Belgia, Holandia i Dania krytykowały porozumienie za brak potwierdzenia prawa dostępu unijnych rybaków do łowisk brytyjskich. Przedmiotem sporu stał się także status Gibraltaru, podniesiony przez Hiszpanię. Doprowadziło to do przyjęcia oświadczenia ze strony pozostałych państw członkowskich i KE, potwierdzającego uregulowanie relacji UE z tym terytorium w odrębnym porozumieniu z zachowaniem prawa weta Hiszpanii.

Wnioski i perspektywy. Porozumienie zabezpiecza interesy UE. Znaczące jest, że większość celów UE została ujęta w umowie, podczas gdy większość celów UK – w deklaracji. Porozumienie z 25 listopada faktycznie uniemożliwia UK prowadzenie samodzielnej polityki handlowej (tzn. poza ramami harmonizacji celnej i regulacyjnej z UE), co miało stanowić kluczową korzyść gospodarczą z brexitu. W konsekwencji Unia może realistycznie zakładać, że UK będzie z uwagi na te powiązania zmuszone popierać stanowisko UE w globalnych sporach handlowych. Treść porozumienia zabezpiecza też realizację priorytetów rządu RP dotyczących brexitu (prawa obywateli, rozliczenia, utrzymanie swobody dalszej wymiany handlowej).

UE wzmocniła swoją spójność wewnętrzną poprzez demonstrację kosztów wyjścia. Z perspektywy Unii podstawowe ryzyko wynika z wysokiego prawdopodobieństwa odmowy ratyfikacji porozumienia przez Izbę Gmin. W takim wypadku z uwagi na przepisy EU Withdrawal Act 2018 podstawowym scenariuszem jest wyjście UK z UE bez porozumienia i w oparciu o zasady WTO. Prawdopodobieństwo tego najkosztowniejszego scenariusza wzrosłoby w przypadku kryzysu rządowego. Możliwe jest także „kontrolowane wyjście bez porozumienia”: na zasadach WTO, ale przy skopiowaniu niezakwestionowanych przez obie strony przepisów porozumienia z 25 listopada w nowej umowie (krótki okres przejściowy, prawa obywateli, część płatności, transport, bezpieczeństwo).

W przypadku braku ratyfikacji możliwe są trzy scenariusze wymagające legislacji brytyjskiej. Najbardziej prawdopodobny z punktu widzenia układu sił w Izbie Gmin polega na wejściu UK do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i EFTA (model norweski), co wymagałoby jednak rezygnacji UK z samodzielnej polityki handlowej i imigracyjnej. Drugi scenariusz, preferowany przez szeregowych posłów i członków partii rządzącej, to adaptacja modelu CETA (kanadyjskiego), wymagająca jednak zgody UE na rewizję *backstopu*. Najmniej prawdopodobna, bo najbardziej ryzykowna dla konserwatystów i laburzystów, byłaby rezygnacja z brexitu przed 29 marca 2019 r. Wymagałaby ona przyspieszonych wyborów i prawdopodobnie nowego referendum. Z punktu widzenia Polski najkorzystniejsze są rozwiązania najbardziej przypominające członkostwo UK w UE, ale każdy z ww. trzech scenariuszy jest lepszy od braku porozumienia.