



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 1 (122), STYCZEŃ 2023 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Między kryzysem a współpracą – relacje Wielkiej Brytanii i Francji po brexicie

Przemysław Biskup, Łukasz Maślanka

Relacje Wielkiej Brytanii i Francji pozostawały napięte od ogłoszenia w 2015 r. decyzji o rozpisaniu brytyjskiego referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej. Choć nie poprawiło ich zawarcie unijno-brytyjskiej Umowy o handlu i współpracy w grudniu 2020 r., konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę uwypukliły potrzebę porozumienia. Mimo pojednawczych gestów obu państw relacje pozostają jednak w znacznej mierze zakładnikami ich polityk wewnętrznych. Widoczne jest to w szczególności w odniesieniu do modelu granicy północnoirlandzkiej, kwestii masowych przepraw migrantów przez kanał La Manche do Wielkiej Brytanii czy zasad udziału tego państwa w wybranych programach unijnych. Poprawie dwustronnych relacji ma służyć pierwszy od pięciu lat szczyt obu państw, który odbędzie się 10 marca br. w Paryżu.

PISM STRATEGIC FILE

Choć Wielka Brytania i Francja tradycyjnie reprezentowały odmienne podejście do integracji europejskiej i w pewnym zakresie do gospodarki (liberalizm vs. interwencjonizm), ich współpraca była ważnym czynnikiem równowagi i koordynacji interesów w ramach Unii Europejskiej i NATO. Łączyły je – mimo licznych różnic – siła i powiązania gospodarek, status mocarstw nuklearnych, wyjątkowa na tle Europy zdolność do projekcji siły poza tym regionem, a także globalne interesy wynikające z posiadania terytoriów zamorskich i powiązań postkolonialnych.

Największe znaczenie dla relacji brytyjsko-francuskich w ostatniej dekadzie miały kwestie związane ze stosunkami Wielkiej Brytanii i UE. W 2013 r. premier David Cameron zobowiązał się do renegocjacji

Największe znaczenie dla relacji brytyjsko-francuskich w ostatniej dekadzie miały kwestie związane ze stosunkami Wielkiej Brytanii i UE.

warunków członkostwa w Unii. Aby zwiększyć swoje szanse wyborcze oraz wzmocnić pozycję negocjacyjną wobec UE, zapowiedział, że w przypadku wygrania wyborów parlamentarnych w 2015 r. rozpisze referendum w sprawie przyszłych relacji z UE¹. Chociaż uzyskał pewne ustępstwa od Unii, po wyborczym zwycięstwie nie zdołał przekonać Brytyjczyków do pozostania we Wspólnocie. W referendum, które odbyło się w czerwcu 2016 r., niemal 52% głosujących

opowiedziało się za jej opuszczeniem. W efekcie konieczne było wypracowanie zupełnie nowych zasad współpracy z UE. Złożony proces negocjacyjny, który rozpoczął się w 2017 r., składał się z kilku etapów i doprowadził do podpisania dwóch porozumień. Pierwszym była zawarta w 2019 r. Umowa o wystąpieniu, która określała warunki i umożliwiła formalne wyjście Wielkiej Brytanii z UE 31 stycznia 2020 r. Został do niej dołączony Protokół Irlandzki (PI), który miał zapobiec ustanowieniu tzw. twardej granicy lądowej między Irlandią Północną a Republiką Irlandii. Drugim dokumentem była zawarta w grudniu 2020 r. Umowa o handlu i współpracy (TCA), która określiła zasady funkcjonowania unijno-brytyjskiej strefy wolnego handlu.

Radykalna zmiana relacji Wielkiej Brytanii z UE ujawniła znaczne różnice interesów między tym państwem a Francją. Źródłem problemów było m.in. podobieństwo struktur obu gospodarek, które prowokowało rywalizację m.in. w obszarach usług finansowych, przemysłu lotniczego i zbrojeniowego czy rybołówstwa. Poważne napięcia wywołała kwestia dostępu francuskich rybaków do brytyjskich wód po wygaśnięciu w 2021 r. kwot połowowych przypisanych im w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Ostre spory dotyczyły także kontroli migracji z terytorium Francji do Wielkiej Brytanii².

Do lipca 2022 r. czynnikiem utrudniającym poprawę stosunków brytyjsko-francuskich był konflikt między prezydentem Emmanuelem Macronem a premierem Borisem Johnsonem. Choć był on osadzony w odmiennych wizjach współpracy europejskiej i transatlantyckiej, miał też ważny wymiar osobisty. Obaj przywódcy podejmowali działania, które mogły być upokarzające dla partnera³. Objęcie stanowiska brytyjskiego premiera przez Liz Truss nie gwarantowało jednak poprawy relacji⁴. Dopiero kryzys międzynarodowy i gospodarczy spowodowany rosyjską inwazją na Ukrainę, a także odnowienie mandatu przez Macrona w maju–czerwcu 2022 r. i zmiany na stanowisku premiera

¹ David Cameron's EU Speech, Prime Minister's Office, 23 stycznia 2013 r., www.gov.uk.

² P. Biskup, *Zatrzymanie unijno-brytyjskich negocjacji na temat docelowych relacji obu stron*, Komentarz PISM nr 73-2020, 20 października 2020 r., www.pism.pl.

³ Macron nazywał Johnsona m.in. clownem, zob. T. Ambrose, *Macron privately called Boris Johnson a 'clown', says French magazine*, „Guardian”, 2 grudnia 2021 r., www.theguardian.com. Johnson z kolei sfinalizował z całkowitym pominięciem Macrona negocjacje w sprawie umowy z USA i Australią (AUKUS), która narusza istotne francuskie interesy gospodarcze i strategiczne. Miało to miejsce podczas szczytu G7 w Kornwalii, gdy prezydent Francji był gościem Johnsona, zob. C. McGrath, *Boris unveils plan to bring 'prickly bugger' Macron to heel – President backed into corner*, „Daily Express”, 21 listopada 2021 r., www.express.co.uk.

⁴ J. Henley, *'Serious problem' if France and UK can't tell if they're friends or enemies, says Macron*, „Guardian”, 26 sierpnia 2022 r., www.theguardian.com; A. Gibbons, N. Lloyd, *Liz Truss: jury out on whether France's Macron is 'friend or foe'*, „Irish Times”, 26 sierpnia 2022 r., www.irishtimes.com.

Wielkiej Brytanii kilka miesięcy później, stworzyły przesłanki do uspokojenia dwustronnych relacji⁵. Władze Francji z nadzieją powitały brytyjskie uczestnictwo w pierwszym szczycie Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP), który został zorganizowany w październiku 2022 r. w Pradze. Rządy Truss i Rishiego Sunaka sygnalizowały zaś chęć wykorzystania nowego formatu do współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które były pominięte w TCA.

Brytyjskie interesy

Główne cele Wielkiej Brytanii związane z nową formą relacji z UE dotyczyły zmniejszenia liczby imigrantów, modelu funkcjonowania brytyjsko-unijnej granicy na wyspie Irlandii oraz wpływu europejskich trybunałów na brytyjskie prawodawstwo. Po podjęciu decyzji o wyjściu z UE jednym z głównych celów Wielkiej Brytanii stało się wynegocjowanie porozumienia, które miało zapewnić dostęp do wolnego rynku bez konieczności respektowania wielu norm i zasad ustanowionych przez UE. Z brytyjskiej perspektywy UE w czasie negocjacji przyjęła stanowisko bezkompromisowe, za co obwiniano w szczególności Francję. Wpływ na to miało m.in. eksponowanie roli francuskich polityków w kształtowaniu stanowiska UE, zarówno reprezentujących instytucje narodowe, jak i unijne⁶. Napięcia polityczne związane z negocjacjami powodowały, że Francja coraz częściej była przedstawiana w Wielkiej Brytanii nie jako strategiczny sojusznik, lecz jako rywal.

Napięcia polityczne związane z negocjacjami powodowały, że Francja coraz częściej była przedstawiana w Wielkiej Brytanii nie jako strategiczny sojusznik, lecz jako rywal.

Wpływ na to miało m.in. eksponowanie roli francuskich polityków w kształtowaniu stanowiska UE, zarówno reprezentujących instytucje narodowe, jak i unijne⁶. Napięcia polityczne związane z negocjacjami powodowały, że Francja coraz częściej była przedstawiana w Wielkiej Brytanii nie jako strategiczny sojusznik, lecz jako rywal.

Wielka Brytania zgadzała się, że jej wystąpienie z UE nie powinno doprowadzić do odtworzenia klasycznej granicy lądowej między Irlandią Północną (będącą częścią Zjednoczonego Królestwa) a Republiką Irlandii (członkiem UE), czyli tzw. twardej granicy. Równolegle Brytyjczycy starali się, aby kontrole towarów między Wielką Brytanią a UE nie spowodowały powstania de facto granicy morskiej między tym państwem a Irlandią Północną. W czasie negocjacji Protokołu irlandzkiego Francja była postrzegana jako państwo, które naciskało na Komisję Europejską w sprawie jak najbardziej restrykcyjnego modelu wewnątrzbrytyjskiej granicy morskiej.

Po przejęciu przez Borisa Johnsona władzy z rąk Theresy May w lipcu 2019 r. brytyjski rząd podjął próbę renegotjacji Protokołu. Chociaż działania Johnsona doprowadziły do zwiększenia napięć z Francją, stały awaryjny mechanizm zarządzania granicą lądową na wyspie (*backstop*) został zastąpiony tymczasowym, który strony muszą przedłużyć lub zastąpić nowym do 2024 r.⁷ Postawa

⁵ Ł. Maślanka, *Reelekcja Emmanuela Macrona*, „Komentarz PISM”, nr 84/2022, 26 kwietnia 2022 r., www.pism.pl; A. Dziubińska, *Francja po drugiej turze wyborów parlamentarnych*, „Biuletyn PISM”, nr 102 (2521), 22 czerwca 2022 r., www.pism.pl; P. Biskup, *Rząd Rishiego Sunaka ostatnią szansą torysów*, „Komentarz PISM”, nr 137/2022, 28 października 2022 r., www.pism.pl; *Idem*, *Najszystszy upadek rządu w historii Wielkiej Brytanii*, „Komentarz PISM”, nr 134/2022, 21 października 2022 r., www.pism.pl.

⁶ M. Barnier, *La Grand illusion. Journal secret du Brexit (2016-2020)*, Gallimard, Paris 2021.

⁷ Mechanizm *backstopu*, wpisany do oryginalnego tekstu Umowy o wystąpieniu z listopada 2018 r., zakładał faktyczne i bezterminowe uczestnictwo całego Zjednoczonego Królestwa w unijnym jednolitym rynku towarów i w unijnej unii celnej w przypadku nieuzgodnienia przez strony innego rozwiązania dla granicy lądowej na wyspie Irlandii. Obowiązujący obecnie mechanizm, wynegocjowany przez Johnsona na jesieni 2019 r., zakłada, że tylko Irlandia Półn. pozostanie częścią jednolitego unijnego rynku towarów. Prowincja ta jest jednak częścią terytorium celnego Zjednoczonego Królestwa oraz jego wspólnego rynku usług. Mechanizm ten przestanie obowiązywać, gdy zostanie zastąpiony nowym, wynegocjowanym przez Wielką Brytanię i UE, albo po upływie czasu, na jaki został zawarty, tj. w 2024 r. Możliwe jest też przedłużenie jego obowiązywania na kolejne cztery albo osiem lat na mocy zgody wyrażonej przez Zgromadzenie Północnoirlandzkie (odpowiednio większością zwykłą lub kwalifikowaną). W przeciwnym razie Irlandia Półn. ponownie stanie się typową częścią Zjednoczonego Królestwa i konieczne będzie ustanowienie kontroli na unijno-brytyjskiej granicy lądowej na wyspie Irlandii. Dla przedłużenia okresu obowiązywania obecnych rozwiązań konieczne jest, po pierwsze, funkcjonowanie Zgromadzenia (które nie ukonstytuowało się od lutego br.) i po drugie, zbudowanie w nim koalicji łączącej wspólnoty unionistyczną i republikańską. Zob. P. Biskup, *The long-term implications of Brexit for Northern Ireland*, w: J. Wachowiak, F. Zuleeg, *Towards an ambitious, broad, deep and flexible EU-UK partnership?*, European Policy Centre, czerwiec 2020, s. 41–48,

PISM STRATEGIC FILE

Johnsona miała ponadto fundamentalny wpływ na model relacji brytyjsko-unijnych zapisany w TCA z grudnia 2020 r. Premier odszedł bowiem od preferowanych przez May bliskich relacji gospodarczych z Unią (m.in. uczestnictwa we wspólnym rynku dla towarów i unii celnej z UE)⁸ na rzecz modelu premiującego brytyjską suwerenność decyzyjną (i w konsekwencji m.in. wykluczającego rozbudowane porozumienia harmonizujące prawo brytyjskie z unijnym)⁹. Strona brytyjska ponadto jednostronnie zamknęła negocjacje w sprawie współpracy z UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, argumentując, że proponowane przez Unię (m.in. z inicjatywy Francji) mechanizmy decyzyjne wykorzystywały instytucje unijne i podważały brytyjską suwerenność po brexicie. Faktyczną przyczyną decyzji o zawężeniu negocjacji był też problem z przekonaniem UE do zaoferowania Wielkiej Brytanii korzystniejszych warunków współpracy gospodarczej w związku z jej wkładem w bezpieczeństwo państw Unii (*EU free-riding*).

Ważnym źródłem napięć w relacjach brytyjsko-francuskich pozostaje od 2020 r. model wdrażania obu porozumień brexitowych. Wielka Brytania promowała taką interpretację porozumień, która w jak największym stopniu zminimalizowałaby negatywne konsekwencje wprowadzenia kontroli na morskiej granicy regulacyjnej między Wielką Brytanią a Irlandią Płn. Próbowano też uzyskać zgodę UE na zmniejszenie roli Trybunału Sprawiedliwości UE w nadzorze tego porozumienia. Strona brytyjska (zwłaszcza północnoirlandzcy unioniści), argumentowała, że granica morska w modelu proponowanym przez UE i skupionym na ochronie integralności jej jednolitego rynku jest niekompatybilna z innymi, równorzędnymi celami wskazanymi w tym dokumencie, zwłaszcza z zasadą poszanowania Porozumienia wielokopiętowego, godząc w północnoirlandzki proces pokojowy¹⁰. Kompromisowe rozwiązanie sporu brytyjsko-unijnego wymagałoby otrzymania przez KE nowego mandatu negocjacyjnego od państw członkowskich, czemu sprzeciwia się m.in. Francja. W celu zwiększenia presji na Francję i UE rząd i parlament Wielkiej Brytanii od czerwca ub.r. prowadzą prace nad ustawą umożliwiającą jednostronne uchylanie postanowień Protokołu irlandzkiego zgodnie z brytyjskimi postulatami¹¹. Zastosowanie tej ustawy byłoby jednak sprzeczne z prawem międzynarodowym. Brak porozumienia destabilizuje politycznie Irlandię Płn. (wpływa m.in. na nieukonstytuowanie tamtejszego Zgromadzenia po wyborach w maju 2022 r. i na konieczność rozpisania nowych), może skutkować wybuchami przemocy (jak wiosną 2020 r.), a w przypadku wejścia w życie ustawy najprawdopodobniej doprowadzi do unijno-brytyjskiego konfliktu handlowego¹².

Ważnym źródłem napięć w relacjach brytyjsko-francuskich pozostaje od 2020 r. model wdrażania obu porozumień brexitowych.

W odniesieniu do TCA źródłem problemów stawały się z kolei – kojarzone w Wielkiej Brytanii z wpływami francuskimi symbolizowanymi przez komisarza Thierry'ego Bretona – próby KE wykluczenia brytyjskich podmiotów z udziału w unijnych programach objętych tą umową, np. z programu Horyzont¹³. Wyzwaniem dla relacji brytyjsko-unijnych i dwustronnych jest też prowadzony do końca 2023 r. przegląd prawa odziedziczonego przez Zjednoczone Królestwo po członkostwie w Unii i uchwalenie ustawy dokonującej jego wybiórczej inkorporacji do brytyjskiego

www.epc.eu; P. Biskup, *Znaczenie brytyjskich wyborów samorządowych i krajowych dla relacji unijno-brytyjskich*, „Biuletyn PISM”, nr 87 (2506), 1 czerwca 2022 r., www.pism.pl.

⁸ P. Biskup, *The Need to See the Wood Despite the Trees: The High Stakes of the EU-UK Talks on Their Future Relations*, „PISM Policy Paper”, nr 10 (185), listopad 2020, www.pism.pl.

⁹ P. Biskup, *Koniec początku? Relacje unijno-brytyjskie sto dni po brexicie*, „PISM Strategic File”, nr 3 (95), kwiecień 2021, www.pism.pl.

¹⁰ P. Biskup, *Kryzys północnoirlandzkiego systemu politycznego a relacje unijno-brytyjskie*, „PISM Policy Paper”, nr 17 (203), lipiec 2021, www.pism.pl.

¹¹ *Northern Ireland Protocol Bill 2022*, <https://bills.parliament.uk>.

¹² *EU institutions agree on enforcement of EU-UK agreements*, European Parliament, 30 listopada 2022 r., www.europarl.europa.eu.

¹³ J. Crisp, *French plot fails to force Britain out of EU research projects*, „The Telegraph”, 7 czerwca 2021 r., www.telegraph.co.uk.

systemu prawnego¹⁴. Wyzwaniem dla francuskich eksporterów żywności jest natomiast narastająca konkurencja na brytyjskim rynku wynikająca z umów o wolnym handlu, które Zjednoczone Królestwo zawierało po brexicie z państwami trzecimi¹⁵.

Po wyjściu z UE Wielka Brytania zaczęła też w większym stopniu rywalizować z Francją o przywództwo w polityce bezpieczeństwa.

Po wyjściu z UE Wielka Brytania zaczęła też w większym stopniu rywalizować z Francją o przywództwo w polityce bezpieczeństwa. Próbuje np. zwiększyć wpływ na globalne bezpieczeństwo, np. poszerzyć grupę G7 o ważne w regionie Indo-Pacyfiku państwa demokratyczne, z którymi tradycyjnie utrzymuje bliskie relacje¹⁶.

Zdecydowała się także na utworzenie we wrześniu 2020 r. sojuszu AUKUS z USA i Australią, który ma m.in. umożliwić wyposażenie australijskiej marynarki w okręty podwodne o napędzie nuklearnym brytyjskiego projektu, kosztem kontraktu zawartego przez Australię z Francją¹⁷. Wielka Brytania zademonstrowała przywództwo także w obliczu agresywnej polityki Rosji, zawierając porozumienia obronne ze Szwecją i Finlandią przed ogłoszeniem ich decyzji o przystąpieniu do NATO¹⁸. Istotne było też brytyjskie przywództwo w ramach koalicji wspierającej Ukrainę, kontrastujące z ograniczoną pomocą Francji, która chciała jednocześnie utrzymać dialog strategiczny z Rosją¹⁹.

Ponieważ kampania reklamująca wyjście z UE opierała się częściowo na hasłach antyimigracyjnych, punktem zapalnym w relacjach dwustronnych stały się także przepawy imigrantów o nieuregulowanym statusie przez kanał La Manche. Waga tego problemu wynika z demonstrowania w ten sposób porażki torysów w zakresie „odzyskania kontroli nad granicą” po wystąpieniu z UE i z niechęci Brytyjczyków do masowej – nawet legalnej – imigracji. Skuteczna walka z nielegalną imigracją – szczególnie bez uchylania w prawie brytyjskim Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) – wymaga jednak współpracy z Francją i szerzej – z UE. Wobec braku efektywnego porozumienia z państwami UE, do Wielkiej Brytanii w 2022 r. nielegalnie przybyło przez kanał 44 tys. osób²⁰. Koszt ich utrzymania jest szacowany przez rząd na 7 mln funtów dziennie²¹. Rozmowy Macrona z Truss i Sunakiem umożliwiły zawarcie 14 listopada 2022 r. nowego

Ponieważ kampania reklamująca wyjście z UE opierała się częściowo na hasłach antyimigracyjnych, punktem zapalnym w relacjach dwustronnych stały się także przepawy imigrantów o nieuregulowanym statusie przez kanał La Manche.

¹⁴ *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022*, <https://bills.parliament.uk>.

¹⁵ W 2020 r. Francja była – obok Holandii, Irlandii i Niemiec – największym eksporterem żywności do Wlk. Brytanii, odpowiadając za ok. 10% brytyjskiego importu tych produktów, o wartości ok. 4,5 mld dol., zob. N.G. Wunsch, *Food, feed and drink share of total imports in the UK 2020, by country of origin*, „Statista”, 3 sierpnia 2021 r., www.statista.com.

¹⁶ Wielka Brytania jako organizator szczytu G7 w Carbis Bay w Kornwalii zaprosiła do udziału delegacje z kluczowych państw demokratycznych Indo-Pacyfiku – Australię, Koreę Płd. i Indie. Brytyjska strategia zakłada rozszerzenie G7 do D10, zob. E. Brattberg, B. Judah, *Forget the G-7, Build the D-10*, „Foreign Policy”, 10 czerwca 2020 r., <https://foreignpolicy.com>; *G7 UK 2021*, www.gov.uk; *The Integrated Review 2021*, Cabinet Office, 16 marca 2021 r., www.gov.uk; P. Biskup, *Zwrot od Europy ku Azji i Pacyfikowi w nowej brytyjskiej strategii globalnej*, „Komentarz PISM”, nr 24/2021, 17 marca 2021 r., www.pism.pl.

¹⁷ *Implementation of the Australia- United Kingdom-United States Partnership (AUKUS)*, Prime Minister’s Office, 5 kwietnia 2022 r., www.gov.uk.

¹⁸ K. Dudzińska, P. Biskup, *Deklaracja Finlandii o członkostwie w NATO*, „Komentarz PISM”, nr 90/2022, 13 maja 2022 r., www.pism.pl.

¹⁹ Wielka Brytania zajmuje drugie po USA miejsce pod względem wartości pomocy przekazanej Ukrainie w 2022 r., zwłaszcza wojskowej. Do listopada 2022 r. osiągnęła ona wartość 7,1 mld euro, podczas gdy francuska – 1,41 mld euro, zob. *Total bilateral aid commitments to Ukraine between January 24 and November 20, 2022, by type and country or organization*, „Statista”, 7 grudnia 2022 r., www.statista.com; P. Biskup, *Brytyjska polityka wobec Ukrainy: rewizja czy rozwinięcie globalnej strategii?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2/2022, kwiecień–czerwiec 2022, s. 78–89.

²⁰ *Small boat crossings since July 2022*, Home Office, 2 listopada 2022 r., www.gov.uk.

²¹ *Cost of the asylum system*, Home Office, 14 kwietnia 2022 r., <https://homeofficemedia.blog.gov.uk>.

dwustronnego porozumienia o wspólnej kontroli La Manche²². Jeśli jednak szybko nie przyniesie ono wymiernych efektów, w Wielkiej Brytanii wzrośnie presja na wydalanie imigrantów, którzy przyjadą nielegalnie (poparcie dla tego rozwiązania sięga ok 60% dla ogółu Brytyjczyków i nawet 88% dla wyborców torysów²³). W razie potrzeby możliwe będzie też ustawowe ograniczenie mocy wiążącej EKPC na terenie Zjednoczonego Królestwa, ponieważ deportacja migrantów do Rwandy jest od czerwca blokowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁴.

Kolejnym wyzwaniem będzie osiągnięcie przełomu we współpracy energetycznej. Obecnie Francja i Wielka Brytania są na tym polu współzależne, ponieważ wzajemnie kompensują wahania w produkcji elektryczności przez brytyjskie elektrownie wiatrowe i francuskie siłownie jądrowe. Ich docelową współpracę utrudniają – poza napięciami politycznymi – opóźnienia i wzrost kosztów francuskich inwestycji jądrowych w Sizewell i Hinkley Point. Rząd Sunaka podtrzymał też większość założeń programu Truss, które miały zwiększyć niezależność energetyczną Wielkiej Brytanii, m.in. dzięki budowie sieci małych reaktorów modułowych technologii brytyjskiej, oraz dzięki decyzji rządu Johnsona z 2020 r. o zablokowaniu budowy nowych mostów energetycznych z Francją²⁵.

Francuskie interesy

Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię – powiązane z retoryką „uwolnienia” od unijnego balastu prawnego i ekonomicznego – było dla władz Francji sygnałem, że Brytyjczycy chcą odtąd samodzielnie kształtować swoją strategię gospodarczą w roli konkurenta Unii²⁶. Ze względu na szeroką skalę kooperacji – chociażby w przemyśle zbrojeniowym, lotniczym, kosmicznym, morskim i energetyce – Francja odczuła tę zmianę boleśnie²⁷. „Twardy” brexit uderzał w ambicje Macrona dotyczące konsolidacji przemysłu europejskiego²⁸, który mógłby wówczas podjąć równoprawną rywalizację z gigantami azjatyckimi i amerykańskimi²⁹. Choć najgłośniejszym sporem obu państw po brexicie był konflikt wokół łowisk, za równie istotne z politycznego punktu widzenia należy uznać francuskie próby dyskredytacji szczepionki przeciwko COVID-19 brytyjskiej firmy AstraZeneca³⁰ czy pozbawienie Francji kontraktu na budowę okrętów podwodnych dla Australii³¹. W trakcie negocjacji brexitowych Francja nalegała na przyjęcie restrykcyjnych zasad dostępu brytyjskich przedsiębiorstw

²² Przewiduje ono podwyższenie (do 63 mln funtów rocznie) brytyjskiej dotacji dla służb granicznych Francji w celu zwiększenia o 40% liczby funkcjonariuszy patrolujących francuską stronę granicy morskiej na kanale, zakupu dla nich dodatkowego wyposażenia rozpoznawczego, a także zwiększenia liczby brytyjskich oficerów łącznikowych we Francji, zob. *Next phase in partnership to tackle illegal migration and small boat arrivals*, Home Office, 14 listopada 2022 r., www.gov.uk.

²³ M. Goodwin, *Britain has lost control of its borders*, „Substack.com”, 4 listopada 2022 r. oraz *The coming revolt*, „Substack.com”, 22 listopada 2022 r., <https://mattgoodwin.substack.com>.

²⁴ Umowa brytyjsko-rwandyjska z kwietnia ub.r. pozwala na deportację do Rwandy osób, które nielegalnie przybyły do Wielkiej Brytanii, w celu rozpatrzenia ich ewentualnych wniosków azylowych i następnie wydalenia lub przyznania im prawa do pobytu na terenie Rwandy, zob. *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda*, Home Office, 14 kwietnia 2022 r., www.gov.uk.

²⁵ *British energy security strategy*, 7 kwietnia 2022 r., www.gov.uk; P. Biskup, *Brytyjska transformacja klimatyczna wobec wyzwań społeczno-gospodarczych i bezpieczeństwa*, „PISM Strategic File”, nr 7 (115), czerwiec 2022, www.pism.pl; P. Biskup, *Wyzwania dla nowego rządu Wielkiej Brytanii*, „Komentarz PISM”, nr 116/2022, 9 września 2022 r., www.pism.pl.

²⁶ C. Ducourtieux, *Royaume-Uni – Royaume-Uni : les multiples raisons d’une brouille profonde*, „Le Monde”, 29 października 2021 r., www.lemonde.fr.

²⁷ Ł. Maślanka, *Francja wobec wyjścia Wielkiej Brytanii z UE*, „Biuletyn PISM”, nr 9 (2207), 20 stycznia 2021 r., www.pism.pl.

²⁸ Ł. Maślanka, *Konsolidacja i nowe inwestycje: francuskie koncepcje wsparcia przemysłu zbrojeniowego*, „Biuletyn PISM”, nr 176 (2108), 24 sierpnia 2020 r., www.pism.pl.

²⁹ *Emmanuel Macron, porte-parole de l'industrie européenne face au protectionnisme américain*, France 24, 29 listopada 2022 r., www.france24.com.

³⁰ R. Momtaz, *Macron: AstraZeneca vaccine seems 'quasi-ineffective' on older people*, „Politico”, 29 stycznia 2021 r., www.politico.eu; M. Szczepanik, P. Biskup, *Wdrażanie i wyzwania dyplomacji szczepionkowej UE*, „PISM Policy Paper”, nr 12 (198), czerwiec 2021, www.pism.pl.

³¹ Ł. Maślanka, „Globalna” Francja. *Znaczenie i konsekwencje polityki Macrona wobec Indo-Pacyfiku*, „PISM Strategic File”, nr 9 (101), październik 2021, www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

do europejskiego rynku, w tym na uwarunkowanie jednostronnymi decyzjami UE (zamiast dwustronnych warunków traktatowych) dopuszczenia brytyjskich firm sektora finansowego do działania w UE.

Macron dążył do zacieśnienia relacji z Irlandią, państwem tak jak Francja zainteresowanym restrykcyjnym podejściem UE do egzekwowania brexitowych zobowiązań Wielkiej Brytanii.

Oprócz współdziałania z KE Macron dążył do zacieśnienia relacji z Irlandią³², państwem tak jak Francja zainteresowanym restrykcyjnym podejściem UE do egzekwowania brexitowych zobowiązań Wielkiej Brytanii. Francja starała się przedstawiać brak szczelności unijno-brytyjskiej lądowej granicy regulacyjnej i celnej jako zasadnicze zagrożenie dla rynku wewnętrznego, systematycznie domagając się od KE obrony restrykcyjnej interpretacji przepisów Protokołu. Władze Francji i Irlandii podkreślały też, że według północnoirlandzkich republikanów

działania Wielkiej Brytanii zagrażają procesowi pokojowemu w Irlandii Płn. Z jednej strony Francja sprzeciwiała się renegocjacji TCA i PI, podkreślając, że Wielka Brytania powinna wywiązywać się z podjętych zobowiązań, z drugiej jej władze wskazywały na ryzyko jednostronnych działań Zjednoczonego Królestwa, na które UE powinna odpowiedzieć sankcjami³³. Sytuacja związana z wojną i kryzysem energetycznym skłoniła jednak Francję do złagodzenia tak konfrontacyjnego stanowiska. Niewykorzystanie przez rządy Truss i Sunaka traktatowych uprawnień do jednostronnego zawieszenia PI (art. 16)³⁴ zostało przez władze Francji przyjęte z nadzieją, że Wielka Brytania będzie zainteresowana utrzymaniem status quo, nawet jeśli jest dalekim od ideału kompromisem.

Bieżące różnice interesów kontrastują z zakorzenioną we Francji świadomością wspólnych z Wielką Brytanią priorytetów strategicznych.

Bieżące różnice interesów kontrastują z zakorzenioną we Francji świadomością wspólnych z Wielką Brytanią priorytetów strategicznych³⁵. Oba państwa mają podobne interesy polityczne (mimo gospodarczej rywalizacji) w Indo-Pacyfiku, są jedynymi europejskimi mocarstwami nuklearnymi NATO, a ich floty wspólnie strzegą swobody żeglugi na kluczowych akwenach. Brexit nie przerwał też powiązań przemysłów zbrojeniowych obu państw.

Odejście Johnsona i słaba pozycja Truss w polityce wewnętrznej stały się dla władz Francji okazją do podjęcia próby ocieplenia relacji. Manewr ten przyniósł oczekiwane rezultaty, czego dowodem był udział ówczesnej brytyjskiej premier w szczycie zainicjowanej przez Francję Europejskiej Wspólnoty Politycznej³⁶.

Czynnikiem skłaniającym Francję do łagodzenia retoryki i podkreślania roli strategicznej współpracy z Wielką Brytanią (np. w energetyce) są gospodarcze konsekwencje rosyjskiej inwazji na Ukrainę.

W ostatnich miesiącach czynnikiem skłaniającym Francję do łagodzenia retoryki i podkreślania roli strategicznej współpracy z Wielką Brytanią (np. w energetyce³⁷) są gospodarcze konsekwencje rosyjskiej inwazji na Ukrainę. O ile jeszcze kilka miesięcy temu władze Francji straszyły Brytyjczyków odcięciem dostaw energii z kontynentu, o tyle obecnie jednym z elementów uspokajania dwustronnych relacji jest kontynuacja współpracy przy budowie elektrowni atomowej w Sizewell. We Francji obawiano się, że

³² *Déplacement du Président Emmanuel Macron en Irlande*, Elysée, 26 sierpnia 2021 r., www.elysee.fr.

³³ *EU institutions agree*, *op.cit.*

³⁴ *Protokół w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej*, OJ L 29, 31 stycznia 2020 r., s. 7–187, <https://eur-lex.europa.eu>.

³⁵ A. Pannier, *Rivals in Arms. The Rise of UK-France Defence Relations in the Twenty-First Century*, McGill-Queens University Press, 2020.

³⁶ A. Koziół, Ł. Maślanka, *Pierwszy szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej*, „Komentarz PISM”, nr 128/2022, 7 października 2022 r., www.pism.pl.

³⁷ Ł. Maślanka, *Przetrwac zimę: francuskie przygotowania do kryzysu energetycznego*, „Biuletyn PISM”, nr 147/2022, 9 września 2022 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

opóźnienia realizacji reaktora EPR w Hinkley Point mogą doprowadzić do zerwania przez Wielką Brytanię już istniejących umów i do odmowy zawierania kolejnych. Choć powodujące opóźnienia problemy techniczne EPR nadal nie zostały rozwiązane, francuski rząd z ulgą przyjął brytyjską decyzję o unikaniu konfrontacyjnej postawy w tej kwestii. Wymiar strategiczny tej współpracy jest wzmocniony, ponieważ brytyjsko-francuskie porozumienie wokół Sizewell umożliwi usunięcie z inwestycji chińskiego koncernu CGN³⁸.

Do załagodzenia relacji z Wielką Brytanią Macron był mobilizowany również przez fakt przejęcia władzy we Włoszech przez prawicową koalicję i ujawnienia się sporów w relacjach z Niemcami. Do bezpośredniego spotkania Macrona z Sunakiem doszło na początku listopada 2022 r., niedługo po wyborze nowego brytyjskiego premiera. Otworzyło ono drogę do szybszego zawarcia (14 listopada) francusko-brytyjskiego porozumienia o walce z nielegalną migracją. Przyczyną złagodzenia tonu w tej kwestii po stronie francuskiej był rozwijający się w tym samym czasie konflikt z Włochami o przyjęcie statku z migrantami Ocean Viking³⁹. Francuskim władzom zależało, by Wielka Brytania przestała zarzucać im zaniedbania w ochronie granicy, które one same stawiają Włochom.

Francja jest też przywiązana do koncepcji ładu międzynarodowego opartego na równoważących się wpływach najsilniejszych państw. Istotne dla Francji jest, by Wielka Brytania definiowała się jako państwo europejskie, czemu przeciwstawia się przyjęta po brexicie wizja strategiczna Global Britain⁴⁰. Ponownie zbliżyć Wielką Brytanię do UE ma Europejska Wspólnota Polityczna zainicjowana przez francuską prezydencję w Radzie UE. Uzgadnianie wspólnych interesów i zbliżanie stanowisk UE

Macron i Sunak uzgodnili, że 10 marca br. zorganizowany zostanie w Paryżu pierwszy od pięciu lat dwustronny szczyt.

i państw europejskich pozostających poza Unią – zwłaszcza w kwestiach bezpieczeństwa, migracyjnych i energetycznych – było bowiem jedną z głównych przyczyn, dla których francuska prezydencja w Radzie UE zaproponowała ten format.

Macron i Sunak uzgodnili również, że 10 marca br. zorganizowany zostanie w Paryżu pierwszy od pięciu lat dwustronny szczyt. Dla Francji odświeżenie partnerstwa z Wielką Brytanią w sferze obronnej byłoby sygnałem w stronę Niemiec, które – zdaniem strony francuskiej – opóźniają realizację wspólnych projektów zbrojeniowych. Władze Francji oceniają jednak, że dopóki u władzy w Wielkiej Brytanii pozostają torysi, zakres wspólnych tematów pozostaje zawężony. Wzrost poparcia dla labourystów i możliwość wygrania przez nich wyborów parlamentarnych dają Macronowi nadzieję na powrót do intensywniejszych relacji Wielkiej Brytanii z UE i Francją, a w dalszej perspektywie także na reintegrację z UE.

Perspektywy i rekomendacje

Francuski Instytut Statystyczny INSEE oszacował, że brexit negatywnie wpłynął na obroty handlowe obu państw – w latach 2018–2021 wartość francuskiego eksportu do Wielkiej Brytanii spadła o 14,1% (wobec średniej 10,7% dla państw UE), zaś brytyjskiego do Francji – o 13,5% (średnio w UE o ok. 26%)⁴¹. Wstępne dane z roku 2022 wskazują jednak na poprawę sytuacji – wartość brytyjskiego eksportu do Francji wzrosła o 17,5% w stosunku do 2021 r. (41,75 mld euro), podczas gdy francuskiego do Wielkiej Brytanii – o 23,6% (47,81 mld euro). W 2022 r. Francja powinna odnotować dodatni bilans handlowy z Wielką Brytanią (6,06 mld euro, podczas gdy w 2019 r. było to 12,5 mld

³⁸ UK and France to take joint control of Sizewell C nuclear plant, „Financial Times”, 7 października 2022 r., www.ft.com.

³⁹ J. Pascual, C. Ducourtieux, *Migrants : un accord franco-britannique pour limiter les périlleuses traversées de la Manche, mais pas de solution pérenne*, „Le Monde”, 14 listopada 2022 r., www.lemonde.fr.

⁴⁰ P. Biskup, *Zwrot od Europy ku Azji i Pacyfikowi w nowej brytyjskiej strategii globalnej*, „Komentarz PISM”, nr 24/2021, 17 marca 2021 r., www.pism.pl.

⁴¹ *Depuis le Brexit, les échanges de biens entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ont diminué*, INSEE, 24 czerwca 2022 r., www.insee.fr.

PISM STRATEGIC FILE

euro)⁴². Ratyfikacja TCA w kwietniu 2021 r. miała stworzyć nowe ramy realizacji brytyjsko-francuskich interesów w sferze gospodarczej i politycznej. Umowa ta jednak nie spełniła w całości pokładanych w niej nadziei, przede wszystkim z powodu braku uzgodnień w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Przeważająca we Francji jeszcze we wrześniu ub.r. pesymistyczna ocena perspektyw relacji z Wielką Brytanią uległa zmianie dzięki uczestnictwu Zjednoczonego Królestwa w szczycie Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Przeważająca we Francji jeszcze we wrześniu ub.r. pesymistyczna ocena perspektyw relacji z Wielką Brytanią uległa zmianie dzięki uczestnictwu Zjednoczonego Królestwa w szczycie Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Kryzys energetyczny i rosyjska agresja podniosły znaczenie Wielkiej Brytanii jako strategicznego sojusznika. Władze Francji oczekują też, że rząd Sunaka wykaże się elastycznością w rozwiązywaniu kwestii spornych między

UE a Wielką Brytanią. Optymistycznym sygnałem była ponadto umowa o współpracy granicznej z 14 listopada ub.r.

Również strona brytyjska jest zainteresowana pragmatyczną korektą polityki w sprawach uznawanych w istocie za problemy drugiej kategorii (np. kontrola przepływów migracyjnych, kontrole graniczne, dostęp podmiotów brytyjskich i europejskich do wpisanych w TCA programów współpracy). Uwzględniając jednak wciąż głęboko eurosceptyczny charakter rządu torysów, strategiczny przegląd zasad współpracy z Francją (i szerzej z UE, przez której prawne i instytucjonalne ramy musi przechodzić znaczna ich część) może nastąpić dopiero po wyborach parlamentarnych, które muszą się odbyć najpóźniej w styczniu 2025 r. Zaplanowany na 2023 r. brytyjsko-francuski szczyt umożliwia nowe dyplomatyczne otwarcie – choć raczej nie merytoryczne – o ile obie strony powstrzymają się od podkreślania wciąż licznych rozbieżności.

Trwała poprawa relacji bilateralnych wiązałaby się z koniecznością zmiany szeregu założeń polityki obu państw. Po stronie francuskiej konieczne jest w szczególności uelastycznienie podejścia do kwestii północnoirlandzkiej oraz uznanie ryzyka dla długofalowej współpracy francusko- i unijno-brytyjskiej w efekcie niekontrolowanego eskalowania sporów w okresie dwóch lat poprzedzających wybory i ewentualną zmianę rządu w Zjednoczonym Królestwie. Po stronie brytyjskiej niezbędna jest z kolei akceptacja faktycznej konieczności wypracowania nowych – i bliższych niż przewidziane w TCA – ram współpracy z UE w wybranych obszarach (np. harmonizacja standardów sanitarnych i fitosanitarnych, stanowiących podstawę nawet 80% kontroli granicznych). Wreszcie, choć bilateralne porozumienie energetyczne pomoże przetrwać zimę w obu państwach, nie podważa ono energetycznej strategii Wielkiej Brytanii, która zakłada dystansowanie się od UE.

Trwała poprawa relacji bilateralnych wiązałaby się z koniecznością zmiany szeregu założeń polityki obu państw.

Oczekiwanie na objęcie władzy w Wielkiej Brytanii przez obecną centrolewicową opozycję nie będzie też oznaczać zamrożenia konfliktów brytyjsko-francuskich i brytyjsko-unijnych na tle Irlandii Płn. i nielegalnej imigracji. Przeciwnie, w pierwszym przypadku czynnikiem ograniczającym swobodę działania władz brytyjskich, francuskich i unijnych jest wewnętrzna dynamika polityczna w tej prowincji i ryzyko wygaśnięcia PI w 2024 r. W drugim przypadku jest to brytyjska wewnętrzna presja polityczna na uchylenie EKPC w sytuacji nieskuteczności wzmocnionych kontroli granicznych po francuskiej stronie kanału La Manche. Zatrzymywaniu migrantów we Francji nie sprzyja ponadto negatywna ocena nielegalnych obozowisk, zgłaszana przez francuskich obywateli. Oba te konflikty mogą doprowadzić do brytyjsko-unijnej wojny handlowej, która mogłaby negatywnie uwarunkować politykę każdego brytyjskiego rządu sformułowanego po wyborach w 2024 r. lub 2025 r. Francja ma

⁴² Trade and Investment Factsheets: France, Department for International Trade, 19 grudnia 2022 r., www.assets.publishing.service.gov.uk.

PISM STRATEGIC FILE

duże możliwości eskalowania sporów ze Zjednoczonym Królestwem (dwustronnie lub za pośrednictwem UE) ze względu na sąsiedztwo i – w konsekwencji – skalę przepływu osób i towarów przez jej terytorium, a także silne partnerstwo z Irlandią. Zaognieniu tych sporów może zapobiec aktywna postawa innych państw UE, które opowiadają się za wzmocnieniem unijno-brytyjskich relacji.

Z punktu widzenia interesów Polski kluczowy jest sposób przełożenia skutków brytyjsko-francuskich sporów na sprawność działania całej Unii i bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. W latach 2024–2025 Unia Europejska stanie nie tylko wobec wyzwania związanego z przedłużeniem obowiązywania Protokołu irlandzkiego na kolejne cztery–osiem lat, ale też – w ramach przeglądów obu umów brexitowych – przed szansą na ponowną ocenę i ewentualną zmianę zasad współpracy z Wielką

Z punktu widzenia interesów Polski kluczowy jest sposób przełożenia skutków brytyjsko-francuskich sporów na sprawność działania całej Unii i bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO.

Brytanią. W interesie Polski leży promowanie uzupełnienia TAC o politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Wymaga to wspierania rozwiązania kryzysu północnoirlandzkiego w sposób akceptowalny nie tylko dla republikanów, ale też dla unionistów. Podstawą instytucjonalną tych debat może być Europejska Wspólnota Polityczna jako

platforma skupiająca na równych prawach wszystkie zainteresowane strony (Wielką Brytanię, Irlandię i UE). Z punktu widzenia Polski kluczowe jest, że Wielka Brytania w przeciwieństwie do Francji popiera również jednoznaczne pokonanie Rosji na Ukrainie i uznaje fundamentalną rolę amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa w Europie. Zjednoczone Królestwo jest jedynym dużym państwem zachodniej Europy, którego wizja bezpieczeństwa jest generalnie zbieżna z polską. W konsekwencji w rozmowach bilateralnych z Francją warto podkreślać – podzielany także zasadniczo przez Macrona – pogląd o niezbędnej roli Wielkiej Brytanii w zapewnianiu równowagi politycznej w Europie i w relacjach transatlantyckich.