

Prof. dr hab. Danuta Hübner

„Dziedzictwo Brexitu: droga przez konsekwencje i budowanie nowych relacji z UE”

Jaki rachunek już zapłaciło Zjednoczone Królestwo?

Polska Fundacja im. R. Schumana

21.06.2023, Warszawa

Geostrategiczna globalna rzeczywistość uległa głębokiej zmianie po wyjściu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej. Wszyscy zmierzamy w stronę innego, geopolitycznie spolaryzowanego świata, w którym ludność zamieszkująca państwa demokratyczne stanowi jedynie 17% ludności świata.

Właściwie, jeśli patrzeć na tradycyjne wskaźniki naszego udziału w produkcji światowym, handlu i ludności, to jest to trend spadkowy. Można wątpić, czy dzisiaj jakaś siła polityczna mogłaby wpaść na pomysł referendum w sprawie wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii.

Przed Brytyjczykami wielowymiarowa niepewność, będąca w dużym stopniu konsekwencją tego, że referendum było o tym, czy wyjść, a nie dokąd pójść. Sięgnięto po jeden z najpotężniejszych instrumentów demokracji – decyzję obywateli. Kwestia o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłych pokoleń została poddana ryzykownemu politycznemu hazardowi. Miało to być referendum konsultacyjne, opinia obywateli. Nadużyciem politycznym było wykorzystanie rezultatu jako wiążącej woli obywateli. Po czterech dekadach nieinformowania Brytyjczyków o integracji europejskiej, również w kontekście referendum, nie zaoferowano informacji, wyjaśnienia, co takie bezprecedensowe, dobrowolne opuszczenie wspólnoty opartej na wysoce preferencyjnym traktowaniu członków w ramach jednolitego rynku wewnętrznego, unii celnej, handlowej, środowiskowej, energetycznej, kapitałowej, monetarnej, oznaczać będzie dla obywateli, biznesu, bezpieczeństwa i przyszłości. Wszyscy pamiętamy natomiast fake newsy, kłamstwa, obietnice, udowodnioną ingerencję państw trzecich. Brexit był bezprecedensowym procesem o nieuniknionych konsekwencjach politycznych, prawnych, gospodarczych i społecznych.

Brexit jest chyba pierwszą znaną sytuacją, kiedy kraj opuszcza lepsze warunki egzystencji na rzecz gorszych. Rząd Wielkiej Brytanii zdecydował się opuścić centrum decyzyjne UE i potężne mechanizmy rozwojowe. Brexit będzie miał trwałe konsekwencje dla brytyjskiej gospodarki.

Istnieje już spora literatura badająca proces, który doprowadził do Brexitu. Paradoks premiera Davida Camerona polegał na tym, że chciał on powstrzymać podziały w swojej partii, ale to właśnie te podziały zdefiniowały ostatecznie jego kadencję.

Interes partyjny doprowadził do referendum. Cameron zakładając, że referendum w sprawie Brexitu powstrzyma wewnętrzną polaryzację i zjednoczy partię, nie spodziewał się takiego rezultatu głosowania.

Przez wiele lat lawirował, utrzymując umiarkowane sceptyczne poglądy na temat członkostwa w UE, będąc jednak przeciwko "głębszej integracji".

Pod koniec 2015 r. Cameron, szantażując referendum, rozpoczął negocjacje z państwami członkowskimi UE w celu wypracowania "nowej wielkiej umowy" dla Wielkiej Brytanii. Zaoferowany Premierowi Cameronowi przez UE pakiet z lutego 2016, mający ułatwić pozytywny wynik referendum, wyłączający w zasadzie ZK z logiki „ever closer union”, oferujący bezprecedensową zgodę na mechanizm ograniczający – w ramach swobody przepływu osób – prawa obywateli Unii na rynku brytyjskim, nie został w ramach kampanii przedreferendalnej wykorzystany. Właściwie kampanii pozytywnej nie było, działali tylko intelektualnie brutalni zwolennicy wyjścia, a instytucje europejskie samoograniczyły całkowicie udział w informowaniu obywateli. To był wielki błąd.

Zapowiedź referendum miała pozwolić Cameronowi na uzyskanie korzystnego porozumienia od 27 państw członkowskich i sprzedanie go brytyjskiemu elektoratowi, jednak nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

To, co można było osiągnąć w drodze renegocjacji, byłoby niewystarczające dla krytyków Camerona, a to, co było potrzebne do wygrania referendum, zwłaszcza w sprawie ograniczenia swobodnego przepływu osób, było dla UE nie do przyjęcia. W ten sposób doszło do Brexitu.

Kampania stawiająca na wyjście nie posługiwała się szczegółami, liczbami, faktami ani wizją alternatywy dla członkostwa. Dzisiaj liderzy tej kampanii znajdują się coraz bardziej na marginesie życia politycznego. Chyba nikt nie walczy o pozycję ojca lub matki sukcesu tej kampanii.

Dziś już nikt nie pamięta poprzedzających referendum dwa lata trwających badań inspirowanych przez rząd, poszukujących odpowiedzi na pytanie, jakie obszary funkcjonowania Unii należy przenieść na poziom narodowy. Przepytano wszystkie instytucje, środowiska, interesariuszy wszelkiej maści, nie znaleziono obszarów do repatriacji kompetencji.

W moim przekonaniu wyjście z integracji europejskiej było największym politycznym błędem współczesnego Zjednoczonego Królestwa. Zabrakło w referendum głosów ludzi młodych. Co prawda większość tych, którzy głosowali, chciała w Unii pozostać, ale niewielki udział ludzi młodych wśród uczestników referendum zmarginalizował wagę ich głosu. Pamiętam łamiące serce rozmowy z dziećmi z Irlandii Północnej, studentami ze Szkocji, niemal 500 spotkań w okresie 2016-2019 z biznesem, lokalnymi władzami, organizacjami wszelkiej maści. W Umowie o Wyjściu, poszukiwaliśmy rozwiązań niepozwalających na to, by koszty Brexitu ponosili obywatele UE i ZK, w tym szczególnie Irlandii Północnej. Do tej pory, razem z brytyjską Independent Monitoring Authority, KE i organizacjami pozarządowymi, Parlament Europejski, poprzez Monitoring Group on Withdrawal Agreement, której przewodniczę, monitoruje sytuację obywateli Unii w Zjednoczonym Królestwie i Brytyjczyków w Unii Europejskiej.

Wspominam pierwszą z dwóch umów brexitowych, Withdrawal Agreement, właśnie z uwagi na kwestię praw obywateli tam uregulowaną, ale także z uwagi na to, że jej częścią jest Protokół Irlandzki, przedmiot wielkiego sporu, który ostatecznie po 2 latach przeistoczył się w wynegocjowany niedawno Windsor Framework.

Trzecią sprawą uregulowaną w Umowie o Wyjściu są kwestie budżetowe, które, o dziwo i wbrew oczekiwaniom, w zasadzie budziły niewiele emocji. W tej chwili pojawiły się na politycznej agendzie w kontekście rozmów dotyczących powrotu ZK do europejskiego programu badań naukowych.

Po Brexicie, świat oczekiwał w Europie efektu domina. Nie pojawił się. Jedność państw członkowskich była bezprecedensowa. Po stronie brytyjskiej miały miejsce

liczne zmiany polityczne. Miały miejsce liczne nieprzyjazne gesty wobec UE. Rishi Sunak jest piątym premierem od czasu referendum. Odmówienie dyplomacie reprezentującemu UE w Londynie pełnego statusu ambasadora i zaoferowanie pozycji wysłannika organizacji międzynarodowej nie powiodło się, gdy Unia zaproponowała wzajemność.

Badania opinii publicznej pokazują większość uznającą Brexit jako błąd. W zasadzie chyba nikomu nie udało się ostatecznie zrozumieć, czego ZK chciało. Nie udało się strategia skonfliktowania 27 państw.

ZK stało się jednym z państw trzecich, jednakże nieporównywalnym z innymi. Duża gospodarka, wielki rynek znajdujący się w bliskim sąsiedztwie, było państwo członkowskie, silnie powiązane z UE niezliczonymi więzami w niemal wszystkich obszarach życia, funkcjonujące w momencie wychodzenia zgodnie z prawem unijnym, normami i standardami. Elity polityczne ignorowały fakt, iż ZK odnosiło istotne korzyści z członkostwa we wspólnotach europejskich. Unia zmniejszyła się w kontekście globalnym, ale jeszcze istotniej zmniejszy się polityczny rozmiar ZK. Odszedł z Unii stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, znaczący militarnie i dyplomatycznie, liczący się także przy stole europejskim.

Odeszło państwo odgrywające istotną rolę w budowie rynku wewnętrznego, jego początki tworzył komisarz Arthur Cockfield. ZK odegrało bardzo znaczącą rolę w kształtowaniu trajektorii integracji europejskiej w finalnych dekadach XX wieku.

Również trudno nie docenić wpływu ZK na proces rozszerzania Unii, szczególnie otwarcia na rozszerzenia wschodnie. Równie ważnym obszarem polityki europejskiej o znaczącym wkładzie Brytyjczyków była polityka konkurencji.

Nie ulega wątpliwości, że odeszło państwo o mentalności globalnej. Odplynęło centrum finansowe i kapitałowe Unii. Także w polityce handlowej odszedł głos liberalny.

Wpływ ZK na europejskie instytucje, szczególnie Komisję Europejską, obejmujący także kadry, system administracji, język, kulturę biurokracji trwał ponad czterdzieści lat. ZK było niestety także czempionem między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o derogacje, opt-outy, wetowanie decyzji. Nie można więc nie dostrzegać wpływu ZK na pragmatykę funkcjonowania UE.

Dwie umowy - Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz

Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem, które obecnie regulują nasze relacje miały inne ścieżki legitymizacji. Parę słów o obu umowach. Do wejścia w życie każdej z nich prowadziły różne procedury. Umowa o Wyjściu wymagała w Radzie większości kwalifikowanej, a także zgody Parlamentu Europejskiego. Jako Przewodnicząca Komisji Spraw Konstytucyjnych, miałam frustrującą przyjemność odpowiadać za ten akt prawny. Umowa o Handlu i Współpracy oparta była na jednomyślnej decyzji państw członkowskich oraz ratyfikacji przez parlamenty narodowe. Była umową mieszaną i w związku z tym w sferze kompetencji europejskich istniała możliwość jej wejścia w życie tymczasowo.

Okres przejściowy, jak mówiliśmy my lub wdrożeniowy, jak mówili Brytyjczycy, przypadł na rok 2020 i leżał przede wszystkim w interesie strony brytyjskiej. Dla nas było ważne, by nie był sposobem na odsuwanie w czasie trudnych spraw. Było też oczywiste, że w przypadku braku umowy o przyszłości w momencie końca okresu przejściowego, nasze relacje handlowe wróciłyby do podstawowych standardów WTO. Byłoby to wyzwanie dla obu stron.

Trwający niemal rok okres przejściowy umożliwiał negocjowanie Umowy o Handlu i Współpracy, ale także zapewnienie wszystkich środków niezbędnych do realizacji Umowy o Wyjściu, dającej prawne bezpieczeństwo wszystkim dotkniętym Brexitem. W szczególności było to ważne dla, jak wtedy ocenialiśmy, trzech milionów obywateli Unii w ZK i miliona obywateli brytyjskich w Unii. Wielkim wyzwaniem było także zapewnienie, by nie powstała twarda granica irlandzka, ponieważ ZK opuściło zarówno rynek wewnętrzny, jak i unię celną. Pełne respektowanie Good Friday Agreement i utrzymanie pokojowego procesu było od początku i jest priorytetem Unii. Oznacza to w szczególności potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania relacji handlowych i gospodarczych.

Było oczywiste, iż negocjacje nie mogły zmierzać do zapewnienia Zjednoczonemu Królestwu tego, co daje członkostwo. Unia nie mogła również dopuścić do zagrożenia dla pełnej autonomii w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Musieliśmy ustalić mechanizm zarządzania umowami, a także rozwiązywania konfliktów i niedopuszczenia do negatywnego wpływu umów na nasze relacje z innymi krajami trzecimi. Oczywiście warunki stawiane przez ZK – autonomia regulacyjna czy niezależna polityka handlowa - miały też ograniczający wpływ na nasze przyszłe relacje. Polityka zerowych taryf celnych i braku kwot mogła tworzyć

warunki nierównej konkurencji. Negocjacje były złożone i trudne. Zawierały wiele elementów niepewności. Także, jeśli chodzi o przyszłe plany ZK.

Umowa o Handlu i Współpracy, negocjowana w trakcie okresu przejściowego weszła w życie 1 stycznia 2021 roku. Trade and Cooperation Agreement jest jedyną umową UE, która obejmuje tak wiele obszarów polityki w jednym tekście.

Czas na wynegocjowanie TCA był formalnie ograniczony czasowo, co nie miało dotychczas precedensu. Brak zgody ZK na ewentualne przedłużenie okresu przejściowego, zostawiało 8 miesięcy na wynegocjowanie tej umowy. Dla przykładu z Kanadą negocjowaliśmy 10 lat i umowa handlowa do tej pory nie jest ratyfikowana w pełnej wersji przez wszystkie państwa członkowskie.

Pomimo wniosku UE o włączenie rozdziałów dotyczących współpracy w dziedzinie obronności i spraw zagranicznych, rząd Wielkiej Brytanii odmówił ich negocjowania. Ówczesny Premier ZK, Boris Johnson nie chciał, aby Wielka Brytania współpracowała z UE w sprawach zagranicznych i polityce obronnej w ramach umowy. Wojna na Ukrainie pokazała jednak, jak zbieżne są interesy UE i ZK oraz jak silna jest ta współpraca, zwłaszcza na forach międzynarodowych, takich jak G7 i G20. Również sektor finansowy był wyłączony z negocjacji.

Chociaż obie umowy zostały wynegocjowane i ratyfikowane, stając się wiążącymi strony umowami międzynarodowymi, podczas ich wdrażania pojawiły się nieprzewidziane kwestie sporne, zwłaszcza w odniesieniu do protokołu w sprawie Irlandii Północnej.

Podczas gdy UE poszukiwała praktycznych rozwiązań, wykorzystując możliwą elastyczność zawartej umowy, kolejne rządy Wielkiej Brytanii dążyły do osłabienia traktatów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym za pomocą jednostronnych środków, takich jak ustawa o rynku wewnętrznym, ustawa o protokole ws. Irlandii Północnej lub Retained EU law.

Rząd Wielkiej Brytanii działał z brakiem poszanowania dla umów międzynarodowych i rządów prawa, szerząc dezinformację za pośrednictwem mediów społecznościowych i otwarcie przyznając się do tego naruszenia, stwierdzając, że jego celem było umożliwienie trwałego odejścia od zobowiązań wynikających z protokołu. Rząd Wielkiej Brytanii nie wycofał spornych części ustawy, pomimo żądań

UE. W rezultacie Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zgodnie z postanowieniami umowy o wystąpieniu.

Ustawa o Protokole Północnoirlandzkim została wprowadzona w celu zaradzenia temu, co rząd brytyjski nazwał "niedopuszczalnymi barierami w handlu", które protokół wprowadził na brytyjskim rynku wewnętrznym. W rzeczywistości było to jednostronne odejście od wiążącego traktatu międzynarodowego dobrowolnie zawartego przez rząd Wielkiej Brytanii. Było to wyraźne naruszenie prawa międzynarodowego.

Ustawa o Protokole Irlandii Północnej wygasła w ramach porozumienia osiągniętego przez UE i Wielką Brytanię w ramach Windsor Framework.

Nie ma nic lepszego niż prawdziwie kooperacyjne podejście do naszej dwustronnej więzi, której historia uzasadnia jej przyszłe znaczenie. Mamy wspólne globalne obowiązki i nadal podzielamy wartości, na których powinniśmy budować nasze relacje.

Dzięki nowemu otwarciu politycznemu stworzonemu przez Windsor Framework otworzyły się nowe możliwości współpracy. Wspólnie wykorzystując ramy prawne umów. Powstaje oczywiście pytanie o trwałość racjonalnego podejścia

Nowa wizja relacji, która umożliwiła Windsor Framework stała się szczególnie istotna, w kontekście ostatnich rozbieżności w sferze regulacji między wspólnym rynkiem UE i ZK. Szczególne zaniepokojenie demonstrują firmy w obszarze przemysłu przetwórczego. Stało się oczywiste, że handel poza rynkiem wewnętrznym i unią celną oznacza wiele barier i istotny wzrost kosztów. Szczególnie odczuły one nową sytuację, jeśli chodzi o reguły pochodzenia i ich konsekwencje taryfowe. Bariery są silniej odczuwane przez małe przedsiębiorstwa.

Firmy aktywne globalnie i już wcześniej eksportujące poza rynki europejskie zdobyły już pewne doświadczenie w tym zakresie. Badania po stronie brytyjskiej pokazują jednak ciągle wielką skalę problemów. Tak zwany passive divergence prawa wiąże się z procesem zmiany prawa po stronie UE i brakiem zmiany po stronie UK. To oznacza wyzwanie w postaci niepewności w tworzeniu przewidywalnego modelu biznesowego. Nieprzewidywalność otoczenia regulacyjnego jest rzeczywistością.

Te problemy są zgłaszane w ramach Europejskiego Forum Przemysłu Przetwórczego, któremu mam przyjemność przewodniczyć. Ta nie pewność obejmuje sporą część przemysłu przetwórczego w ZK. Nasuwa się konieczność produkowania na różne rynki, wytwarzania tego samego produktu w dwóch wersjach, jeśli chodzi o normy i standardy. Także dostosowywanie produkcji do zmieniającej się strategii eksportowej.

Koniec ery Premiera Johnsona i Frosta, która była czymś na kształt zimnej wojny z UE, przyniósł zmianę we współpracy z UE po 18 miesiącach wielkiej niepewności związanej z Protokołem Irlandzkim. Obecnie jednak patrzymy w przyszłość z optymizmem.

Po stronie UE nie ma zamiaru wykorzystania przeglądu TCA do rewizji Umowy w 2025 r. Zgodnie z prawem jest to tylko przegląd wdrażania umowy, nie przegląd dosłownie. Przestrzeń na zmiany jest raczej skromna. Oczywiście dobra współpraca i wola polityczna może rozszerzyć horyzont wykorzystania TCA, na razie jednak nie widać szans na pogłębioną refleksję o relacjach UE i ZK.

Wymiar polityczny zmienił się po odejściu Borisa Johnsona.

Po stronie brytyjskiej wspomniane Retained EU law doczekało się dalszej racjonalizacji. Ostatecznie ustawa o zachowaniu prawa europejskiego obejmie pozbycie się do końca tego roku tylko ok. 800 z ponad trzech tysięcy aktów prawnych. Ustawa nie obejmuje sektora finansowego. Hasłem Brexitu było odzyskanie kontroli nad stanowieniem prawa. Automatyzm podejścia był ryzykowny i niemożliwy również do zrealizowania w tak krótkim czasie. Wygrała pewna doza rozsądku.

Teraz, gdy znaleziono sposób na kwestie związane z protokołem w sprawie Irlandii Północnej, UE zaproponowała Wielkiej Brytanii powrót do rozmowy o przystąpieniu do programów UE, takich jak Horyzont Europa. Mogłoby to nastąpić szybko relatywnie, ponieważ protokół o stowarzyszeniu był negocjowany i opracowywany od 2020 roku. Wielka Brytania podważała kwestie udziału finansowego w tych programach. Można założyć, że programy unijne mogłyby skorzystać na ponownym dołączeniu do nich brytyjskich uniwersytetów.

TCA nie obejmuje usług finansowych. Aby temu zaradzić, UE i Wielka Brytania wynegocjowały w 2021 porozumienie (Memorandum of Understanding) ustanawiające Wspólne Forum Regulacji Finansowych UE-Wielka Brytania. Forum powinno służyć, jako platforma ułatwiająca zorganizowaną współpracę regulacyjną w obszarze usług finansowych. Zawieszono rozmowy w kontekście braku dialogu nt. North Ireland Protocol.

Porozumienie (MoU) przewiduje współpracę w czterech głównych obszarach: wymiana poglądów na temat zmian regulacyjnych, przejrzystość i dialog w sprawie decyzji dotyczących równoważności, wymiana poglądów na temat rozwoju rynku i kwestii stabilności finansowej oraz współpraca i koordynacja w organach międzynarodowych.

Warto na koniec zauważyć, że od pewnego czasu toczy się dyskusja środowisk badawczych na tym gdybaniem, jak rozwijałaby się gospodarka brytyjska, gdyby nie było Brexitu. Na stole są wszystkie możliwe poglądy. Nie ma dowodów, że wyjście pomogło. Nie ma dowodów, że zaszkodziło. Są jednak ekonomiści, którzy twierdzą, iż konsekwencje dla gospodarki ZK są wyłącznie negatywne. Są oczywiście badania opinii publicznej pokazujące przewagę poglądów, iż był to błąd.

W ocenie konsekwencji jest wiele niejasności. Funt był przewartościowany w momencie referendum, więc i tak straciłby na wartości. Wydaje się, iż dominuje zgoda, że Brexit doprowadził do spowolnienia wzrostu, zwiększenia podatności gospodarki na wstrząsy zewnętrzne. Potwierdza to także Bank of England and Office for Budget Responsibility.

Są głosy wskazujące na trudności w oddzieleniu roli innych czynników, szczególnie pandemii, zakłóceń w łańcuchach podaży, wojny, kryzysu energetycznego. Znalezienie punktu odniesienia jest nieoczywiste. Nie dostrzeżono wpływu na handel usługami, ale inni kwestionują jakość tych danych. To, co wydaje mi się istotne, to konsensus co do strukturalnych słabości gospodarki brytyjskiej, produktywności, potencjału inwestycyjnego, braku strategii rozwoju, czy słabości strukturalnych.

Niekwestionowana jest niepewność co do przyszłości, co rzutuje na skłonność do inwestowania, większe koszty w relacjach z Unią, bariery handlowe, spadek

inwestycji. Handel nie jest płynny, dynamiczny jak dawniej, mimo braku ceł i kwot. Postępująca rozbieżność legislacyjna będzie tworzyła dodatkowe koszty.

W ZK są powtarzane hasła o konieczności rozbieżności regulacyjnej, w obszarze AI, czy usług finansowych. Są jednak też głosy odchodzące od języka dywergencji, raczej mówiące o reformach, także w sektorze finansowym. Z czasem będą otwierały się coraz większe szanse współpracy w obszarze energii, klimatu, obronności. Jest oczekiwanie środowisk biznesowych odbudowy relacji gospodarczych i wykorzystania pełnego potencjału TCA. Oczywiście biznes dla uniknięcia barier zawsze może założyć swoją działalność w UE.

Gospodarka brytyjska była zawsze bardziej uzależniona od eksportu do Unii niż Unia od eksportu do ZK. Przez 45 lat znajdowała się w świecie tych samych standardów. Przeszła od więzi w ramach obszaru wolnego handlu i unii celnej do wspólnego rynku, w tworzeniu i konsolidacji, którego odgrywała istotną rolę. Negocjacje służyły nie tylko znalezieniu ścieżek na uporządkowane wyjście, dawały też wskazówki dla przygotowania się ZK i UE do tego rozvodu. Zmniejszyły ryzyko powstania luki prawnej między momentem opuszczenia Unii i wejściem w życie nowej umowy o przyszłości. Państwa członkowskie i instytucje europejskie demonstrowały bezprecedensową jedność. Zaskoczeniem dla nas okazała się także relatywnie skromna znajomość funkcjonowania Unii wśród klasy politycznej wysokiego szczebla, a także obywateli. To było spóźnione uczenie się Unii i otwieranie oczu na konsekwencje jej opuszczenia.