

GLOBAL EUROPE

Europe's trade defence instruments in a changing global economy

A Green Paper for public consultation

Questionnaire

.....

Odpowiedzi Polski na pytania zawarte w Zielonej Księdze w sprawie TDI.

CZĘŚĆ 1

Rola środków ochronnych w gospodarce światowej.

Pytanie 1 i 3 Jaka jest rola instrumentów ochrony handlu we współczesnej globalnej gospodarce? Czy instrumenty ochrony handlu są nadal niezbędne, aby zagwarantować przestrzeganie reguł handlu międzynarodowego i chronić interesy Europy? Czy UE powinna rozważyć, jak je usprawnić?

Czy wobec braku reguł konkurencji uzgodnionych na poziomie międzynarodowym istnieją rozwiązania alternatywne?

1. Rola unijnych środków ochronnych w handlu międzynarodowym jest jasno określona. Dzięki ich stosowaniu mogą być realizowane zasady uczciwej konkurencji w wymianie międzynarodowej, zapewniające podmiotom biorącym udział w handlu międzynarodowym działanie na równych zasadach. Unijne zasady konkurencyjności na rynku wewnętrznym wynikają z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i są w sposób restrykcyjny egzekwowane przez KE. Jest oczywiste, że UE powinna przykładać podobne standardy do nieuczciwych praktyk handlowych w wymiarze międzynarodowym. Polska uważa, że europejski system instrumentów ochrony handlu jest liberalny, uczciwy, zrównoważony, przejrzysty i bardziej restrykcyjny niż inne systemy krajów członkowskich WTO a także innych państw stosujących TDI. Rozważając nawet niewielkie zmiany przepisów w zakresie unijnego systemu środków ochrony rynku należy mieć na uwadze, że ingerowanie w dobrze działający system może stanowić zagrożenie dla konkurencyjności europejskich producentów.

2. Należy mieć również na uwadze fakt, że system TDI stanowi przedmiot negocjacji na forum DDA WTO. Wobec czego bezzasadne i zbyt daleko idące byłyby podejmowanie jednostronnych zobowiązań przez UE w tym względzie przed zakończeniem negocjacji DDA WTO. Wspólnota powinna teraz raczej promować obecne standardy europejskie w obszarze TDI, które są bardziej restrykcyjne niż wynika to z przepisów WTO oraz przepisów większości partnerów handlowych UE.

3. Nie istnieje alternatywa dla TDI tak długo, jak nie istnieją międzynarodowe zasady konkurencji na rynku międzynarodowym.

Pytanie 2 Czy oprócz działań antydumpingowych UE powinna w większym zakresie wykorzystywać instrumenty antysubsydyjne i środki ochronne? Czy w szczególnych okolicznościach Komisja powinna być przygotowana do wszczęcia większej liczby dochodzeń w sprawie ochrony handlu z własnej inicjatywy, jeżeli dysponuje wymaganymi dowodami?

1. Każdy z unijnych instrumentów ochronnych może być wprowadzony wyłącznie na podstawie odpowiednich przepisów WTO. W przypadku niektórych gospodarek (np. chińskiej), gdzie państwo ma wpływ na całość funkcjonowania gospodarki, a mechanizmy rynkowe są ograniczone, niemożliwe jest zidentyfikowanie i oszacowanie subsydiów w wymiarze umożliwiającym przeciwdziałanie im zgodnie z zasadami WTO. Dla zniekształceń sytuacji na rynku unijnym spowodowanych taką praktyką i prowadzących do proponowania nieuczciwych cen, środki antydumpingowe pozostają jedynym skutecznym instrumentem korygującym.

2. Biorąc pod uwagę, że gospodarki dwunastu nowych krajów unijnych, które niedawno stały się państwami członkowskimi UE (w 2004r. i w 2007r.), są w okresie transformacji, wystawienie ich na działanie nieuczciwej konkurencji ze strony importowanych towarów z krajów pozaunijnych jest nie do przyjęcia. Należałoby natomiast rozważyć działanie promujące stosowanie tych instrumentów ochronnych. Przykładowo przemysł Rumunii i Bułgarii, poprzez gwałtowną zmianę swojego reżimu handlowego, znajdzie się w wyjątkowej sytuacji, a tym samym może być narażony na szkodę powstałą na skutek wzrostu importu. Takie okoliczności w pełni uzasadniają użycie unijnego środka ochronnego przed nadmiernym przywozem (*safeguard*), stworzonego właśnie dla takich sytuacji.

3. Mając powyższe na uwadze obecna tendencja do osłabiania systemu ochronny rynku UE, może mieć groźne skutki gospodarcze.

4. Polska jest zwolennikiem systemu działającego z inicjatywy podmiotów gospodarczych a nie administracji publicznej. W uzasadnionych okolicznościach KE powinna też móc podejmować działania *ex officio*. (por. pyt. 19)

CZĘŚĆ 2

Wyważenie różnych interesów w postępowaniach ochronnych

Pytanie 4 Czy UE powinna poddać przeglądowi obecne proporcje interesów różnych podmiotów gospodarczych w ramach kryterium interesu Wspólnoty stosowanego w dochodzeniach w sprawie ochrony handlu? W jaki sposób można uwzględnić interesy przedsiębiorstw, które prowadzą znaczną część działalności i utrzymują znaczny poziom zatrudnienia w Europie, pomimo, że przenieśli pewną część produkcji poza granice UE równoległe z interesami producentów i pracowników w Europie? W jaki sposób należy wziąć pod uwagę interesy importerów lub producentów, którzy są zaangażowani w przywóz podlegający środkom ograniczającym?

1. W handlu międzynarodowym, kategorią podstawową jest produkt, a głównym celem jest ochrona zasobów służących do jego wytworzenia, co oznacza, że producenci unijni, którzy przenieśli proces produkcji z Europy oraz korzystają z pozaeuropejskich (nieeuropejskich) zasobów produkcyjnych, w warunkach zasad handlu międzynarodowego nie powinni być już uważani za „producentów europejskich”. Ponadto, towar wytwarzany poza Europą jest towarem zagranicznym, podlegającym polityce handlowej krajów, w których został wytworzony oraz, których zasoby są wykorzystywane do jego produkcji. W przypadku uwzględnienia interesów przemysłu przeniesionego poza granice UE musielibyśmy na nowo zdefiniować podstawowe pojęcia (jak pochodzenie towaru, subsydia krajowe, cel taryfy celnej itp.) oraz zaprzestać używania pojęcia „towar europejski” jeśli nie pociąga to za sobą konsekwencji dla unijnej polityki handlowej. W naszej opinii, byłoby to niezgodne z zasadami WTO i zupełnie bezpodstawne.

Napływ inwestycji zagranicznych do UE wymaga ochrony interesów inwestorów zagranicznych. Liberalizacja systemu TDI UE mogłaby zatem zniechęcić inwestorów z krajów trzecich do inwestycji na obszarze UE i, co się z tym wiąże, nie sprzyjać tworzeniu miejsc pracy w UE.

2. Instrumenty ochrony rynku zapewniają, że handel z krajami trzecimi jest prowadzony w sposób uczciwy, a rywalizacja o światowe zasoby (źródła/surowce) rozmieszczone w różnych krajach odbywa się na równym zasadach (równe szanse). Stworzone w tym celu narzędzia ochrony w ramach UE nie są instrumentami unijnej polityki przemysłowej, które odnosiłyby się do kwestii zawartych w pytaniu. Firmy zlecające produkcję poza rynkiem unijnym, pozostawiając w UE jedynie działy odpowiedzialne za kanał dystrybucji, marketing, czy badania i rozwój, w praktyce nie wykorzystują europejskich mocy produkcyjnych, co oznacza, że w tym przypadku zgodnie z warunkami handlu międzynarodowego nie są „producentami europejskimi”.

W związku z tym nie kwestionując potrzeby ich rozwoju należy stwierdzić, że powinny one być kształtowane przez instrumenty innych polityk UE (przemysłowej, usługowej) z wyłączeniem systemu TDI UE, który został stworzony w innym celu.

3. Przeprowadzenie reformy TDI w kierunku proponowanym przez Zieloną Księgę zachęciłoby do dalszej delokalizacji produkcji przemysłu europejskiego oraz uzyskanie korzyści w postaci łagodniejszego stosowania środków ochronnych UE wobec podmiotów europejskich produkujących poza UE.

Wątpliwości budzi kwestia czy powinno to być dążeniem którejkolwiek polityki unijnej, zwłaszcza w świetle głównych celów wynikających ze Strategii Lizbońskiej - wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

4. Nieuczciwe praktyki handlowe ze strony firm pozaunijnych stwierdzone w ramach unijnych powinny być karane bez względu na to, kto się ich dopuszcza. Zielona Księga ignoruje fakt, że eksporterzy pozaunijni działając uczciwie, nie ponoszą konsekwencji w postaci dodatkowych unijnych opłat celnych. Przemysł europejski, który przeniósł tylko część swojej produkcji poza granice UE wciąż znajduje się pod ochroną europejskiego systemu TDI. Natomiast przemysł unijny, który przeniósł całą produkcję poza UE korzysta zarówno z korzyści jakie się z tym wiążą jak i wsparcia polityki handlowej tamtych krajów (ich ochrony celnej i TDI). To naturalny proces, nie wymagający zmian systemu TDI UE. Również inne kraje delokalizują produkcję, jak np. Stany Zjednoczone. Żaden z nich natomiast nie rozważa z tego powodu zmian w systemie TDI. Jakikolwiek osłabienie systemu TDI, wynikające z „delokalizacji europejskiej produkcji”, skutkowałoby także złagodzeniem środków wobec eksportu do UE z innych źródeł, co spowodowałoby, że

eurolpejscy producenci, którzy nie przenieśli produkcji poza UE, byliby narażeni na nieuczciwą konkurencję.

5. Obecne zasady unijne z zakresu TDI chronią interes wszystkich zainteresowanych grup. „Interes wspólnoty” jest badany na podstawie „oceny różnych interesów łącznie”. W tej definicji zawiera się przemysł krajowy, wspólnotowy, użytkownicy i konsumenci. Reguła mniejszego cła, tzw. „lesser duty rule” zapewnia, że ze strony dostawców pozaunijnych i cena towaru, na który nałożone są unijne środki antydumpingowe, nie przekroczy ceny produktów unijnych.
6. Należy także podkreślić, że żaden z głównych partnerów handlowych UE nie posiada w zakresie TDI regulacji podobnie restrykcyjnej oraz uwzględniającej interesy wszystkich podmiotów.

Pytanie 5 Czy należy poddać przeglądowi sposób, w jaki interesy konsumentów są uwzględniane w postępowaniach ochronnych? Czy Komisja powinna przyjąć bardziej aktywne podejście zachęcając stowarzyszenia konsumentów do wnoszenia wkładu w tym względzie? W jaki sposób oceniać ten wkład? W jaki sposób oceniać i monitorować wpływ środków ochrony handlu na konsumentów?

1. Należy przyznać że praktyki niezgodne z zasadami konkurencyjności zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, w perspektywie krótkoterminowej mogą skutkować korzyścią dla konsumentów (np. agresywne zniżanie cen), ale w dłuższej perspektywie powodują szkodę zarówno dla producentów, jak i konsumentów, poprzez eliminację lub naruszenie warunków konkurencji.
2. Interesy wszystkich zainteresowanych grup są w świetle obecnych unijnych reguł w zakresie TDI dobrze chronione (*vide* pyt.4). Towary przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji bardzo rzadko są obłożone unijnymi środkami antydumpingowymi. Wpływ unijnych środków ochronnych na ceny półproduktów wytwarzanych przez przemysł przetwórczy podlega dokładnej analizie w trakcie badania interesu Wspólnoty.
3. Sprawa obuwia skórzanego z Chin i Wietnamu, która jest jedynym przykładem praktyki nakładania i stosowania unijnych środków ochronnych przedstawionym szczegółowo w Zielonej Księdze jest wątpliwym obrazem konfliktu interesów Wspólnoty, producentów, importerów i konsumentów. W branży tej wiele europejskich producentów obuwia przeniosło swoje fabryki do tych krajów. Inni natomiast cały łańcuch produkcji pozostawili w Europie. Pojawił się więc dylemat w jaki sposób traktować obydwie grupy podmiotów w ramach istniejących przepisów unijnych. Postępowanie nie dało odpowiedzi na to pytanie, bo taką odpowiedzią nie może być zastosowanie niskich ceł (max 16,5%) na krótki okres (2 lata). Wbrew twierdzeniom niektórych grup lobbingowych, że poziom cen w wyniku nałożenia środków przez UE wzrośnie importerzy unijni z łatwością zaabsorbowali cło, obniżając swoje ogromne marże (sięgające średnio 125%). Ostatni raport KE z monitoringu unijnych środków antydumpingowych nałożonych na obuwie wynika, że nie wystąpił wzrost cen unijnych na rynku unijnym. Jak dotąd nie odnotowano żadnego przypadku wpływu środków na ceny dla konsumentów unijnych. Ponadto instrumentem zabezpieczającym dodatkowo interes wspólnotowy, w przypadku wzrostu cen na rynku unijnym, jest postępowanie weryfikacyjne, podczas którego sytuacja konsumentów unijnych zostaje raz jeszcze zbadana. Ponownie należy podkreślić, że tylko

unijny system TDI dopuszcza możliwość łagodzenia środków TDI ze względu na interes innych uczestników rynku.

Jak pokazała sprawa obuwia uproszczone podejście do oceny systemu TDI w kontekście interesu konsumentów unijnych jest niewłaściwe. Zastosowanie innego modelu wazącego interesy konsumentów unijnych nie odzwierciedli złożoności i różnorodności interesów na rynku unijnym, które mogą zostać przeanalizowane wyłącznie na podstawie analizy pojedynczych przypadków.

4. Polska popiera funkcjonowanie systemu TDI, gdzie przede wszystkim podmioty prywatne, łącznie z organizacjami konsumenckimi, mają pełne prawo uczestniczyć w tych postępowaniach. Na nich też ciąży obowiązek udowodnienia stosowania praktyk naruszających unijne przepisy z zakresu TDI.

Pytanie 6 *Czy UE powinna oceniać interes Wspólnoty w postępowaniach ochronnych biorąc pod uwagę szerszy kontekst, np. spójność z innymi politykami UE? Czy w kontekście polityki w zakresie rozwoju UE powinna, nakładając środki ochrony handlu, dokonywać formalnego rozróżnienia między krajami najslabiej rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się?*

1. Generalnie zasada uczciwych praktyk handlowych w wymianie międzynarodowej nie powinna być traktowana w sposób relatywny i wybiórczy. Ewentualnych odstępstw od tej zasady nie powinno się uzasadniać koniecznością pomocy krajom najslabiej rozwiniętym. Po pierwsze, istnieje obawa, że dalsze zmiany w tym kierunku zmieniłyby charakter systemu TDI UE z ekonomicznego na polityczny, co mogłoby skutkować brakiem możliwości dokonywania przewidywalnych ocen w postępowaniach. Po drugie, trudno jest uzasadnić realizowanie unijnej polityki rozwoju poprzez łagodniejsze stosowanie środków ochronnych przez UE. Prowadziłoby to do nadużycia polegającego na umożliwianiu rozwoju najuboższych państw dzięki nieuczciwym praktykom handlowym na rynku unijnym, co nie może być zaakceptowane jako generalne założenie.

2. Należy ponadto pamiętać, że preferencyjne traktowanie krajów rozwijających się przez UE wykraczające poza ramy ustanowione w art. 15 Porozumienia antydumpingowego WTO może być uznane jako dyskryminujące w stosunku do pozostałych członków organizacji, a zatem niezgodne z zasadami WTO.

Należy też dodać, że już obecnie istnieją przepisy w ramach Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, o specjalnym traktowaniu krajów rozwijających się (art.9), które w wystarczającym stopniu realizują oczekiwania krajów rozwijających się. Ewentualne dalsze zmiany w tym zakresie powinny być wynikiem poczynionych uzgodnień na forum WTO.

Pytanie 7 *Jakiego rodzaju analizy ekonomiczne mogłyby pomóc w przeprowadzaniu takich ocen?*

Jak wskazano powyżej, nie istnieje racjonalny i obiektywny model analityczny umożliwiający ocenę połączonych kwestii ekonomicznych i politycznych. Wszelka taka ocena byłaby czysto arbitralna i stanowiłaby odejście od obecnych metod opartych na analizie obiektywnych czynników ekonomicznych.

Pytanie 8 *Czy należałoby wyraźnie przewidzieć zasadę obniżania poziomu proponowanych środków na podstawie ustaleń dokonanych w wyniku zastosowania kryterium interesu Wspólnoty w postępowaniach ochronnych. Czy UE powinna wyraźnie zezwolić na wyłączenie*

niektórych rodzajów produktów ze względu na interes Wspólnoty? Jeśli tak, jakie kryteria należałoby przyjąć?

Biorąc pod uwagę, że niemożliwe jest opracowanie modelu ekonomicznego dla określenia interesu wspólnotowego, wyłączenie niektórych rodzajów towarów z zakresu postępowania i stosowania środków unijnych byłoby arbitralne i mogłoby zależeć od presji politycznej. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku unijnego postępowania przeciwko importowi obuwia skórzanego z Chin. Wyłączenie obuwia dziecięcego przez UE na etapie wstępnym tego postępowania było bezpodstawne i okazało się nieuzasadnione w wyniku ustaleń ostatecznych. Błędne kryteria wyłączeń mogą prowadzić do obchodzenia ustanowionych unijnych środków ochronnych (w przypadku obuwia dziecięcego był to rozmiar obuwia, co stworzyło przestrzeń do obejść).

Pytanie 9 *Czy UE powinna dążyć do zmiany reguł WTO, by można było stosować kryterium interesu Wspólnoty na etapie wstępnego badania skargi w postępowaniach antydumpingowych i antysubsydyjnych? Czy istnieją inne sytuacje, w których należałoby brać pod uwagę kryterium interesu Wspólnoty – na przykład w czasie postępowań przeglądowych?*

1. Podkreślić należy unikalną restrykcyjność unijnego systemu TDI. Gdyby reguły WTO wymagały testu interesu publicznego w postępowaniach antydumpingowych, eksporterzy unijni byłiby zabezpieczeni w sposób w jaki obecnie zabezpieczone przez regulacje unijne są podmioty z innych krajów eksportujące do UE. Ponieważ państwa członkowskie WTO z pewnością nie zgodzą się na liberalizację własnych systemów TDI w tym kierunku, nieuzasadnione wydaje się rozważanie hipotetycznych i niemożliwych do praktycznej realizacji rozwiązań.

2. Ponadto decyzja o nie nakładaniu środków unijnych w związku z możliwym naruszeniem interesu wspólnotowego wymaga dokładnej analizy sytuacji rynkowej, zgromadzenia i oceny danych etc., wobec czego niemożliwe byłoby podjęcie takiej decyzji na etapie przyjmowania skargi.

Natomiast podobnie jak w każdym przypadku zmiany okoliczności po nałożeniu środków unijnych ochrona interesu publicznego jest możliwa dzięki instytucji postępowania weryfikacyjnego.

Pytanie 10 *Czy oceny rentowności powinny być brane pod uwagę w podejmowaniu decyzji o zastosowaniu instrumentów ochrony rynku? Jeśli tak, to jakie kryteria powinny być stosowane w celu oceny rentowności przemysłu UE w postępowaniach ochronnych (poziom produkcji, zatrudnienie, udział w rynku)?*

Ponieważ obecnie w unijnych postępowaniach ochronnych bada się kondycję przemysłu europejskiego w kontekście korzyści jakie przyniesie nałożenie przez UE środków ochronnych, nieuzasadnione wydaje się wzmocnienie wagi oceny rentowności. Należy pamiętać, że unijne środki ochronne są konsekwencją nieuczciwych praktyk handlowych ze strony dostawców pozaunijnych, czyli naruszenia prawa i powinny być nakładane niezależnie od kondycji poszkodowanego lub potencjalnie poszkodowanego (w tym wypadku przemysłu europejskiego).

Ponadto, zarówno regulacje unijne jak i WTO przewidują ochronę rynku unijnego nawet w sytuacji, gdy z uwagi na nieuczciwy import z kraju pozaunijnego jakaś gałąź przemysłu

Europejskiego nie mogła się w ogóle rozwinąć i nie istnieje. W takiej sytuacji ocena kondycji przemysłu europejskiego byłaby po prostu niemożliwa.

CZĘŚĆ 3

Wszczęcie i prowadzenie postępowań ochronnych.

Pytanie 11 *Czy UE powinna rozważyć możliwość przeprowadzenia konsultacji z eksportującymi krajami trzecimi po otrzymaniu skarg, a przed wszczęciem postępowania ochronnego?*

1. Ta idea jest całkowicie bezzasadna. Stronami unijnych postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych są przedsiębiorstwa wobec czego nie ma powodu, aby w spory pomiędzy nimi angażować rządy państw trzecich. Groziłoby to upolitycznieniem procedury, czego należy zdecydowanie unikać. Dla uczestników postępowania istotne jest zapewnienie obiektywnego i transparentnego postępowania niż negocjacje polityczne.
2. Ponadto konsultacje z rządami krajów trzecich przedłużałyby niepotrzebnie czas, w którym przemysł europejski byłby pozbawiony ochrony, na dodatek bez gwarancji pozytywnych wyników tych konsultacji.

Pytanie 12 *Czy UE powinna w bardziej szczegółowy sposób określić zasady stosowania instrumentu antysubsydijnego w sprawach z udziałem przedsiębiorstw działających w gospodarkach będących w okresie transformacji, które uzyskują status gospodarki rynkowej?*

1. W gospodarkach nierynkowych, w których państwo ma wpływ na całość funkcjonowania gospodarki, a mechanizmy rynkowe są ograniczone, niemożliwe jest zidentyfikowanie i oszacowanie subsydiów w wymiarze umożliwiającym przeciwdziałanie im zgodnie z zasadami WTO. Dla zniekształceń rynku unijnego spowodowanych taką praktyką i prowadzących do nakładania nieuczciwych cen, środki antydumpingowe pozostają jedynym skutecznym instrumentem.
2. Warto natomiast byłoby jasno określić, że w przypadku stwierdzenia występowania subsydium w postępowaniu antydumpingowym automatycznie wyłączałyby to możliwość przyznania MET (statusu działania w warunkach rynkowych) danemu podmiotowi zagranicznemu.

Pytanie 13 *Czy UE powinna dokonać przeglądu stałych wymagań w zakresie definicji przemysłu wspólnotowego w sprawach antydumpingowych i antysubsydyjnych? Czy poziom poparcia niezbędny dla dopuszczenia skargi, a tym samym wszczęcie postępowania jest odpowiedni? Czy należy rozważyć możliwość wyłączenia z oceny spełnienia wymogów tych przedsiębiorstw, które same prowadzą przywóz lub są powiązane z eksporterami?*

1. Zdecydowanie nieuzasadniona byłaby zmiana progu standingu, czyli wymaganej reprezentacji przedsiębiorstw unijnych, mającej legitymację do wszczęcia unijnego postępowania ochronnego. Już obecnie przemysł unijny boryka się z problemami, aby zebrać konieczne 25% producentów unijnych i zdobyć 50% wymaganego poparcia. Jest to zwłaszcza trudne w przypadku unijnego przemysłu rozdrobnionego, małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektora rolnego, czyli teoretycznie podmiotów tym bardziej zasługujących na ochronę.

2. Zwolennicy reformy podnoszą, że 25% przemysłu unijnego nie jest wystarczająco reprezentatywne w badaniu szkody, co jest nieprawdą gdyż w postępowaniu bierze się pod uwagę także część przemysłu unijnego nie będącą wnioskodawcą postępowania.

3. Możliwość wyłączenia podmiotów powiązanych powinna pozostać niezmieniona ze względu na potencjalny konflikt interesów. O ich pozycji w postępowaniu decyduje z reguły firma macierzysta czyli podmiot eksportujący na teren UE.

Pytanie 14 *Czy UE powinna zmienić progi de minimis, które są obecnie stosowane do celów ustalenia dumpingu i szkody w postępowaniach ochronnych?*

1. UE przy określaniu dumpingu i szkody stosuje dwa reżimy: pierwszy de minimis, wynikający z regulacji WTO (import mniejszy niż 3% importu całkowitego) i drugi wynikający z Rozporządzenia Antydumpingowego (import stanowiący mniej niż 1% konsumpcji unijnej). Czyni to system unijny TDI najbardziej restrykcyjnym na świecie. Bezzasadne byłoby dążenie do dalszych obostrzeń. W przypadku rynku tak dużego jak unijny, nawet 1% udziału w rynku unijnym stanowi ogromną wartość bezwzględną, co w połączeniu z importem na poziomie 3% importu całkowitego do UE może być szkodliwe dla przemysłu wspólnotowego.

2. 2% margines dumpingu wydaje się niewielki, ale należy podkreślić, że podcięcie cenowe może być znacznie większe i mieć wpływ na przemysł unijny. Dlatego też zmniejszenie marginesu dumpingu jednocześnie zmniejszyłoby możliwość rozpoczęcia unijnego postępowania nawet jeśli margines szkody byłby znacznie wyższy i miał negatywny wpływ na przemysł unijny. Poza tym niektóre sektory w UE charakteryzują się niskim marginesem zysku (np. przemysł stalowy) i takim przypadku nawet 2% margines dumpingu może mieć znaczący wpływ.

3. Zmiana progów byłaby kolejnym zobowiązaniem jednostronnym po stronie UE idącym znacznie dalej niż wymaga tego stosowna regulacja WTO.

Pytanie 15 *Czy KE powinna wprowadzić bardziej precyzyjne podejście do „kosztów rozruchu” przy obliczaniu dumpingu, w celu przyznania eksporterom dłuższego okresu karencji w fazie rozruchu?*

1. Ponieważ KE na podstawie obowiązujących przepisów posiada możliwość wzięcia pod uwagę „kosztów rozruchu” i nie odnotowano jakichkolwiek uchybień w tym względzie, nie ma powodu, aby liberalizować regulację w tym zakresie.

2. Zbyt elastyczne traktowanie kwestii „kosztów rozruchu” przy obliczaniu dumpingu umożliwiłoby przeinwestowanym zagranicznym producentom penetrowanie rynku unijnego i wyrządzenie szkody dla przemysłu wspólnotowego w krótkim okresie, podczas gdy może się okazać, że w dłuższym terminie owe inwestycje okażą się nierentowne i zwrot z inwestycji będzie niemożliwy.

Pytanie 16 *Czy należałoby rozważyć uwzględnienie innych zmian w metodzie obliczania dumpingu w postępowaniach ochronnych – na przykład obowiązujących zasad dotyczących „zwykłego obrotu handlowego“?*

1. Test „zwykłego obrotu handlowego“ jest podstawowym narzędziem kalkulacji dumpingu. Pozwala obliczyć do jakiego stopnia eksporter z kraju pozaunijnego rekompensuje sprzedaż przynoszącą straty rentowną sprzedażą na swoim rynku wewnętrznym.
2. Obowiązujące w UE reguły przeprowadzania tego testu są uzasadnione i zgodne z praktyką innych państw w tym zakresie, dlatego nie powinny zostać zmienione.
3. Jednakże orzeczenie panelu Organu Odwoławczego WTO w sprawie bielizny pościelowej z Pakistanu faworyzuje eksporterów, którzy nie sprzedają na rynku wewnętrznym „w zwykłym obrocie handlowym“ w stosunku do eksporterów, których sprzedaż całkowita jest rentowna ale mają ponad 20% sprzedaży przynoszącej straty. Margines zysku będzie w przypadku tych ostatnich obliczany tylko na podstawie sprzedaży przynoszącej zysk. Wobec tego nie mogą oni bilansować zysku stratami w wynikach sprzedaży tego samego produktu. Natomiast w przypadku eksporterów nie sprzedających na rynku wewnętrznym, margines zysku będzie średnio ważony w oparciu o zyski eksporterów w zwykłym obrocie handlowym, czyli uwzględniające straty. Jest to dyskryminujące i UE zwrócić uwagę na ten problem.

Pytanie 17 *Czy UE powinna ulepszyć przepisy regulujące zasady traktowania nowych eksporterów w postępowaniach ochronnych? Czy UE powinna stworzyć możliwości sprawniejszego analizowania sytuacji nowych eksporterów, którzy rozpoczynają działalność w trakcie głównego postępowania?*

Sprawniejsze analizowanie sytuacji nowych eksporterów na rynku unijnym jest dobrym pomysłem, aczkolwiek obowiązujące przepisy wystarczająco dobrze zabezpieczają pozycję nowych eksporterów na rynek UE. Warto natomiast w procesie przyznawania statusu nowego eksportera na rynku unijnym wymagać, aby jego sprzedaż do UE, na podstawie której obliczany jest indywidualny margines dumpingu była wystarczająco reprezentatywna. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w której margines dumpingu będzie liczony na podstawie zaledwie kilku transakcji, które mogą mieć ceny nierzeczywiste, specjalnie wykreowane na potrzeby obliczenia marginesu dumpingu.

Pytanie 18 *Czy dowody na przeprowadzenie restrukturyzacji przez przemysł wspólnotowy powinny być brane pod uwagę w postępowaniach antydumpingowych i antysubsydyjnych?*

1. Propozycja ta jest absolutnie bezzasadna. Plan restrukturyzacji jako jeden z niezbędnych warunków nałożenia unijnych środków ochronnych jest wymagany jedynie w postępowaniach safeguardowych przed nadmiernym, ale uczciwym przywozem. Środki unijne w takiej sytuacji mają pomóc odbudować konkurencyjność.
2. W przypadku nieuczciwych praktyk handlowych trudno znaleźć wytłumaczenie dla podobnego warunku. Prowadziłoby to do obwiniania przemysłu europejskiego za sytuację wynikłą z naruszania reguł handlu przez podmioty eksportujące z krajów trzecich.

3. Unijne środki antydumpingowe i antysubsydyjne nie są instrumentami polityki przemysłowej, o czym była mowa powyżej. Ich rola polega na przywracaniu równowagi na rynku, zaburzonej przez nieuczciwą konkurencję.

Pytanie 19 *Na czym polegają szczególne trudności MSP związane z udziałem w postępowaniach ochronnych i w jaki sposób można im zaradzić?*

Najbardziej powszechne problemy jakie napotykają MSP podczas postępowań to:

- Wymagania dotyczące „standingu” (pyt.13)
- Zaplecze niezbędne do wszczęcia i uczestniczenia w postępowaniach – KE powinna zapewnić pomoc w tym względzie
- Działania odwetowe dużych graczy rynkowych. Partnerzy handlowi MSP mogą wywierać presję, aby dany podmiot nie brał udziału w postępowaniu. Rozwiązaniem mogłyby być działania KE ex officio.

CZĘŚĆ 4

Forma, termin zastosowania i okres obowiązywania środków ochronnych.

Pytanie 20 *Czy biorąc pod uwagę, że każde skrócenie terminów mogłoby przyczynić się do ograniczeń w prowadzeniu i przejrzystości postępowań, UE powinna rozważyć skrócenie terminów przewidzianych na podjęcie decyzji co do nałożenia środków tymczasowych? Czy terminy te powinny być bardziej elastyczne?*

1. Uzasadnionym wydaje się skrócenie terminu w jakim nakładane mogą być tymczasowe unijne środki ochronne, tak aby najszybciej zapobiegać szkodzie dla przemysłu unijnego. Europejskie rozporządzenie antydumpingowe przewiduje możliwość nałożenia tymczasowych środków ochronnych po 2 miesiącach od wszczęcia postępowania. Ponieważ jednak są nakładane na 6 miesięcy, z reguły dzieje się to około 9 miesiąca, co uniemożliwia powstanie luki prawnej pomiędzy nimi a środkami ostatecznymi. Innymi słowy akceptowalne byłoby szybsze nakładanie unijnych środków tymczasowych, ale jedynie pod warunkiem szybszego zakańczania całego postępowania. Wydaje się, że jest to raczej problem techniczny, dotyczący zaangażowania wystarczających służb KE, niż problem prawny.

2. Natomiast dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie kryteriów umożliwiających natychmiastowe nakładanie unijnych środków tymczasowych w przypadku ich spełnienia.

Pytanie 21 *Czy UE powinna stosować bardziej elastyczne środki ochronne?*

1. Obecny unijny system TDI zawiera duży wachlarz możliwości jeśli chodzi o rodzaj środków ochronnych. Mogą one przybrać postać ceł ad valorem, ceł specyficznych, zobowiązań cenowych. Wynika to z możliwości przewidzianych przez regulacje WTO.

2. Poziom unijnych środków TDI jest określany w wyniku obiektywnych obliczeń według transparentnych zasad. Zmiana obecnej praktyki byłaby szkodliwa nie tylko dla przemysłu unijnego ale także dla eksporterów z krajów trzecich na rynek unijny, gdyż wynik postępowań byłby mniej przewidywalny. Ponadto otworzyłyby to drogę do nacisków

politycznych, co miało miejsce w przeszłości (sprawa obuwia skórzanego z Chin i Wietnamu).

Pytanie 22 *Czy środki stosowane przez UE powinny uwzględniać produkty zamawiane ze znacznym wyprzedzeniem lub z długim okresem wysyłki?*

Ponieważ unijne postępowanie ochronne trwa 15 miesięcy (do tego należy doliczyć okres pomiędzy złożeniem wniosku a wszczęciem postępowania), informacja o wszczęciu jest publikowana, a wszystkie strony zainteresowane są powiadamiane przez KE o postępowaniu, bezcelowe jest tak dalekie gwarantowanie praw wynikających z zawartych kontraktów. Podmioty zainteresowane mają wystarczająco dużo czasu aby przewidzieć ryzyko i przedsięwziąć kroki zapobiegające ewentualnym trudnościom.

Pytanie 23 *Czy należy wyraźnie zezwolić, aby okres ewentualnego obowiązywania środków ostatecznych w postępowaniach ochronnych był krótszy niż 5 lat? Jeżeli tak, w jakich sytuacjach krótszy okres obowiązywania byłby uzasadniony?*

1. Skrócenie okresu na jaki są nakładane unijne środki ochronne może prowadzić do osłabienia systemu TDI UE bez racjonalnego uzasadnienia. Podobnie jak w przypadku formy środków, czas ich obowiązywania powinien być przewidywalny i jednakowy dla wszystkich. Przykładem takiego działania było postępowanie UE w sprawie obuwia skórzanego z Chin, w którym okres obowiązywania środków został skrócony na skutek nacisków politycznych. Takie działanie z pewnością nie czyni systemu bardziej przejrzystym.

2. Ponadto biorąc pod uwagę, że proces naprawy szkody wyrządzonej nieuczciwymi praktykami handlowymi przez zagraniczne podmioty wymaga czasu, podczas gdy w ciągu pierwszego roku od nałożenia unijnych środków ochronnych na rynku są jeszcze zapasy towaru importowanego po cenach dumpingowych, a są one nałożone na 5 lat daje to jedynie 4 lata na naprawę sytuacji, co w przypadku przemysłu nie jest długim okresem. Zgodnie z obowiązującym w UE systemem środków ochronnych, zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia postępowania weryfikacyjnego (którego wynikiem może być zniesienie środków), czy też ich zawieszenie.

Pytanie 24 *Czy cło pobrane w czasie przekraczającym 5-letni okres obowiązywania środków w postępowaniach ochronnych powinno zostać zwrócone jeżeli w wyniku postępowania przeglądowego stwierdzono, że środki nie powinny być dalej stosowane?*

1. Ponieważ unijne cła antydumpingowe i antysubsydyjne są płacone przez importerów unijnych, podczas gdy środki są wymierzone przeciwko eksporterom z krajów trzecich zwrot ceł ochronnych nie wydaje się dobrym rozwiązaniem. Zwłaszcza w przypadku jednoczesnego obowiązywania unijnych ceł antydumpingowych i zobowiązania cenowego, niemożliwe byłoby rozliczenie zwrotu cła ochronnego.

2. Ewentualnie można by rozważyć opcjonalnie stworzenie systemu rejestracji importu od momentu wszczęcia postępowania przeglądowego i zabezpieczenie ceł ochronnych w tym okresie zamiast ich poboru.

Pytanie 25 Czy postępowania przeglądowe w postępowaniach ochronnych powinny być przeprowadzane przed końcem 5-letniego okresu obowiązywania środków, zamiast rozpoczynać się w momencie wygaśnięcia?

1. Jak wspomniano w pytaniu 23 proces naprawy szkody wyrządzonej nieuczciwymi praktykami handlowymi przez dostawców zagranicznych wymaga czasu. Biorąc pod uwagę, że w ciągu pierwszego roku od nałożenia unijnych środków ochronnych na rynku są jeszcze zapasy towaru importowanego po cenach dumpingowych, a postępowanie przeglądowe można wszcząć 15 miesięcy przed terminem wygaśnięcia środków ochronnych daje to zaledwie 2,5 roku na naprawienie szkody przemysłowi unijnemu. To nie jest wystarczający okres na ocenę w postępowaniu przeglądowym, czy środki ochronne spełniły swoją rolę.
2. Żaden z partnerów handlowych UE nie wszczyna postępowań przeglądowych wcześniej niż pod koniec 5-letniego okresu obowiązywania środków.

Pytanie 26 Czy UE powinna podwyższyć progi stosowane w postępowaniach przeglądowych? Czy UE powinna wprowadzić termin „zagrożenie szkodą” zamiast „prawdopodobieństwa ponownego wystąpienia dumpingu”?

1. Nie ma uzasadnienia dla takiej zmiany. Badanie „zagrożenia szkodą” oznacza nieuchronny skutek. W badaniu „prawdopodobieństwa nawrotu dumpingu” wystarczające jest stwierdzenie możliwości wystąpienia szkody na skutek obserwacji wielu pośrednich czynników. Zastąpienie terminu „prawdopodobieństwo nawrotu dumpingu” terminem „zagrożenie szkodą” w praktyce oznaczałoby niemożliwość przedłużenia obowiązujących środków.
2. Należy podkreślić, że to pytanie jest jednym z wielu stronicznych pytań Zielonej Księgi (podobnie jak pytania 13, 16, 18, 22 i 25). Twierdzące odpowiedzi na te pytania uzasadniałyby zmiany prowadzące do osłabienia europejskiego systemu TDI zwłaszcza w odniesieniu do regulacji WTO oraz systemów innych państw. Skutkowałoby to dyskryminacją producentów unijnych.

CZĘŚĆ 5

Przejrzystość postępowań ochronnych.

Pytanie 27 KE zamierza stworzyć stanowisko urzędnika do spraw posiedzeń wyjaśniających w ramach postępowań ochronnych – jakie zadania powinna wykonywać taka osoba?

1. Stanowisko urzędnika ds. posiedzeń wyjaśniających zostało już stworzone przez KE. Obecnie trwają dyskusje o kompetencjach urzędnika i jego roli w postępowaniach. Należy przy tym pamiętać o podstawowej zasadzie kontryktoryjności postępowań. Wydaje się zasadne aby taki urzędnik wspomagał przejrzystość postępowania i zapewniał respektowanie prawa do obrony interesów przez wszystkie zainteresowane strony w danym postępowaniu.

Pytanie 28 Czy w toku postępowania antydumpingowego KE powinna przeprowadzać jawne posiedzenia wyjaśniające w sprawie przyznania statusu gospodarki rynkowej dla kraju trzeciego?

1. Prowadzenie posiedzeń jawnych może korzystnie wpłynąć na przejrzystość postępowania. Przyznawanie statusu gospodarki rynkowej (MES) dla dostawców z krajów trzecich nie posiadających statusu gospodarki rynkowej, to bardzo delikatna materia. Brak przejrzystości w postępowaniu w tym względzie może prowadzić do sytuacji, w której decydujący głos będą miały czynniki polityczne, czego należy za wszelką cenę uniknąć. Stworzenie przejrzystych zasad przyznawania MES byłoby zasadne i korzystne dla interesu wspólnotowego.
2. Należałoby także stworzyć odpowiednie ramy proceduralne, tak aby posiedzenie odbywało się na przykład na podstawie raportu wstępnego przygotowanego przez KE. Z drugiej strony należy mieć na uwadze fakt, że postępowanie dotyczące przyznania MES jest bardzo skomplikowane i niemożliwe byłoby podjęcie decyzji tylko na podstawie argumentacji zaprezentowanej przez strony na posiedzeniu wyjaśniającym.

Pytanie 29 *Czy należałoby zapewnić większą jawność pracy Komitetu Antydumpingowego (ADC) np. poprzez publikację harmonogramu jego pracy i/lub publikacji protokołów z posiedzeń?*

1. Zdecydowanie należy odrzucić ten pomysł. Komitet Antydumpingowy jest grupą roboczą ekspertów delegowanych przez kraje unijne i taki jego charakter nadal należy zachować. Nie powinno się wystawiać tego forum na lobbing i polityczne naciski grup interesów, a także krajów trzecich. Grupa robocza ekspertów unijnych powinna działać i podejmować decyzję na podstawie obiektywnych przesłanek prawnych i ekonomicznych. W innym przypadku proces podejmowania decyzji stanie się nieprzewidywalny i niejasny. Wszystkie grupy robocze działające w ramach UE i zajmujące się stosunkami zewnętrznymi działają na zasadach poufności i brak jest uzasadnienia, aby wprowadzać zmiany w przypadku Komitetu Antydumpingowego.
2. Idea publikacji sprawozdań z posiedzeń tej grupy roboczej jest nie do przyjęcia ponieważ zmieniło by to charakter grupy z eksperckiego w polityczny.

Pytanie 30 *Czy należałoby stworzyć możliwość wglądu w nieopatrzone klauzulą poufności dokumenty dotyczące postępowań ochronnych za pośrednictwem Internetu? Czy bardziej odpowiednia byłaby na przykład publikacja jedynie wykazu dokumentów?*

1. Nieuzasadnione wydaje się publikowanie informacji dotyczących postępowania z nieograniczonym dostępem. Może prowadzić to do sytuacji, w której KE zostanie zasypana uwagami nt. prowadzonego postępowania ochronnego od podmiotów nie posiadających statusu strony zainteresowanej w postępowaniu, co nadwerężyłoby jej zasoby (tak jak to miało już miejsce w przypadku postępowania w sprawie obuwia skórzanego z Chin). Ponadto nawet wersje jawne dokumentacji w postępowaniu zawierają bardzo istotne informacje biznesowe, które nie powinny być udostępniane każdemu.
2. Natomiast dobrym rozwiązaniem byłoby udostępnienie materiałów w formie elektronicznej stronom zainteresowanym.

CZEŚĆ 6

Proces instytucjonalny

Pytanie 31 *Czy powinno się utrzymać obecny system instytucjonalny do celów przyjmowania środków ochronnych? Czy można udoskonalić sposób podejmowania decyzji w sprawie środków ochronnych?*

1. Generalnie obecny system instrumentów ochronnych polityki handlowej jest skuteczny. Należałoby podtrzymać jego dotychczasowy techniczny (prawny i ekonomiczny) charakter. Natomiast powinno się unikać wpływu kryteriów politycznych na jego kształt.
2. Ponadto warto by rozdzielić analizę szkody i analizę dumpingu pomiędzy dwie niezależne instytucje (tak jak w systemie amerykańskim). Pojawia się też propozycja utworzenia w ramach UE wyspecjalizowanego sądu handlowego umożliwiającego stronom zainteresowanym weryfikację decyzji w sprawach TDI. Jednakże, naszym zdaniem, nasuwa się pytanie, czy utworzenie takiego sądu w ramach UE nie wymagałoby zmiany Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Ponadto, uważamy, że dotychczasowa działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zapewnia prawidłowe rozstrzygnięcie kwestii spornych w zakresie polityki handlowej UE, w tym związanych z decyzjami w zakresie TDI UE.

Udział w konsultacjach

Pytanie 32 *Czy Państwa zdaniem należałoby rozważyć inne aspekty związane z instrumentami ochrony handlu stosowanymi przez UE?*

1. Wydaje się, że należałoby zająć się problemem wersji jawnych i poufnych dokumentacji unijnych postępowań ochronnych. Często wersja jawna przez brak danych nie pozwala na zajęcie stanowiska. Warto by rozważyć umożliwienie pełnomocnikom stron dostęp do wersji poufnych, oczywiście pod rygorystycznymi warunkami dochowania tajemnicy.
2. Mamy także do czynienia ze wzrastającym wpływem państwa na niektóre gospodarki krajów pozaunijnych, który zwiększa nieuczciwą przewagę eksporterów z takich państw. Obecne reguły europejskie nie przewidują rozwiązań w tym zakresie (np. dual pricing). Należałoby rozważyć możliwe rozwiązania w tym zakresie.
3. Ponadto należałoby przyspieszyć procedurę w przypadku podejrzenia obejścia ustanowionych środków ochronnych.
4. Istnieje także potrzeba zrównoważonego stosowania testu interesu wspólnoty i zasady mniejszego cła „lesser duty rule”. Ponieważ są to zasady działające na korzyść eksporterów z krajów pozaunijnych ich zastosowania powinno zależeć od wielu czynników np. spełnienia norm środowiskowych, socjalnych czy przypadku sprzedaży poniżej kosztów. Także test szkody powinien być stosowany bardzo ostrożnie.

5. Obecny unijny system środków ochronnych nie jest dostosowany do specyfiki unijnego sektora rolnego ze względu na rozdrobnienie i dużą liczbę producentów rolnych w szeregu krajów unijnych. Czyni to niezwykle trudnym, a często niemożliwym, uzyskanie poparcia producentów unijnych reprezentujących min. 25 % całkowitej produkcji wytwarzanej przez przemysł wspólnotowy. Dlatego też, jeśli chodzi o sektor rolny, powinno się rozważyć obniżenie tego progu.