

ZDZISŁAW W PUŚLECKI

SANKCJE ANTYDUMPINGOWE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

I. WPROWADZENIE

W okresie zmian strukturalnych w gospodarce światowej i w handlu międzynarodowym, które nasiliły się w końcu lat siedemdziesiątych i trwały nadal w latach osiemdziesiątych z towarzyszącym im wzrostem protekcjonizmu handlowego, Wspólnoty Europejskie (WE) znacznie szerzej niż we wcześniejszych dziesięcioleciach stosowały w ochronie handlowej postępowanie antydumpingowe. Podłożem decyzji o wprowadzaniu w życie przepisów antydumpingowych był napływ tanich towarów z zagranicy, które stanowiły poważne zagrożenie dla "wrażliwych" na impulsy zewnętrzne gałęzi produkcji Wspólnot. Uwidaczniały się trudności adaptacyjne tych gałęzi do nowych warunków rozwoju wyznaczanych przez postęp techniczny i innowacje technologiczne.

Niska elastyczność dostosowawcza będąca między innymi skutkiem przestarzałych przepisów prawnych obowiązujących we Wspólnotach Europejskich powodowała, iż kraje członkowskie znajdowały się w tym czasie w gorszej sytuacji rozwojowej niż Stany Zjednoczone i Japonia. Zagrożone ze strony konkurencji zewnętrznej przemysły, jak stalowy, stoczniowy, tekstylny i odzieżowy, samochodowy, chemiczny i elektrotechniczny a także górnictwo węgla kamiennego domagały się wprowadzania lub rozszerzania środków ochronnych. Na skutek trudności ze zbytem produkowanych wyrobów wzrastała groźba bezrobocia, co stawało się koronnym argumentem do stosowania protekcji handlowej.

Stosowano w tym czasie wszystkie dostępne środki ochronne zarówno celne jak i pozataryfowe, które uległy szczególnemu rozprze-strzenieniu. Chętnie uciekano się do bardzo wygodnego i mającego aprobatę Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu /GATT/ Postępowania antydumpingowego. W przypadku stosowania subsydiów i sprzedaży towarów po cenach dumpingowych reguły GATT, respektowane przez Wspólnoty Europejskie zezwalają na wprowadzanie do praktyki handlowej środków ochronnych w postaci ceł antydumpingowych¹ zobowiązań cenowych.

II. DUMPING I JEGO IMPLIKACJE EKONOMICZNE

Określenie dumpingu zawiera Artykuł VI Układu Ogólnego¹ oraz artykuł 2 Kodeksu Antydumpingowego. W rozumieniu Kodeksu produkt uznaje się za będący przedmiotem dumpingu, to znaczy wprowadzony do handlu w drugim kraju po cenie niższej od jego wartości normalnej, jeśli cena eksportowa tego produktu eksportowanego z jednego kraju do drugiego, jest niższa od ceny porównywalnej stosowanej w normalnym obrocie handlowym za podobny produkt przeznaczony do konsumpcji w kraju eksportującym.

Jeżeli na rynku wewnętrznym kraju eksportującego w normalnym obrocie handlowym nie ma w sprzedaży podobnego produktu lub jeśli, z powodu szczególnej sytuacji rynkowej taka sprzedaż nie pozwala na właściwe porównanie, margines dumpingu ustala się przez porównanie z ceną porównywalną podobnego produktu eksportowanego do jakiegokolwiek kraju trzeciego, która może być najwyższą ceną eksportową, powinna jednak mieć charakter reprezentatywny, albo też przez porównanie z kosztami produkcji w kraju pochodzenia, powiększonymi o uzasadnioną wysokość kosztów administracyjnych sprzedaży i wszystkich innych kosztów oraz zysku. Za zasadę ogólną należy przyjąć, iż dodatek na zysk nie powinien przekraczać normalnie realizowanego zysku ze sprzedaży produktów tej samej ogólnej kategorii na rynku wewnętrznym kraju pochodzenia².

Pojęcie dumpingu w rozumieniu Kodeksu Antydumpingowego GATT składa się niejako z dwóch elementów: sprzedaży towaru do kraju drugiego po cenie niższej od ceny określonej w postanowieniach Kodeksu oraz wystąpienia, w wyniku takiej sprzedaży, szkody w kraju importującym. Dopiero tak rozumiany dumping uzasadnia podjęcie środków przeciwdziałających tej praktyce.

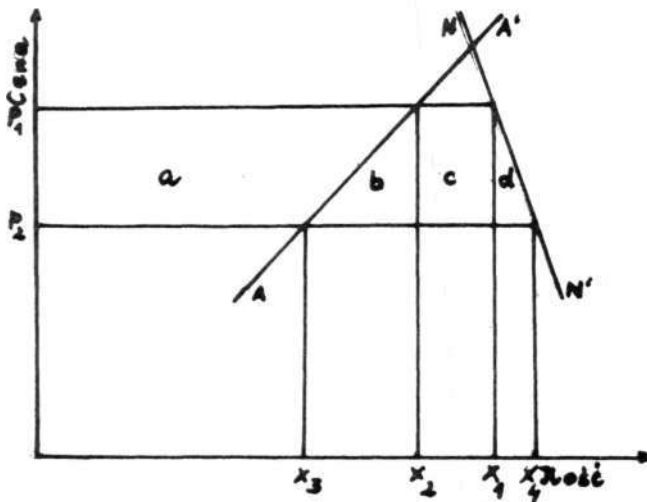
Dumping może być operacją występującą stale lub też mieć charakter okresowy, sporadyczny. Ta ostatnia forma dumpingu stosowana jest szczególnie w celu zdobycia nowego rynku zagranicznego albo zlikwidowania obcej konkurencji /np. ze strony powstającej produkcji miejscowej/, która pojawiła się na uprzednio opanowanym przez monopol rynku zagranicznym. W takim przypadku monopol może być zmuszony do obniżenia ceny eksportowej, niekiedy nawet poniżej swoich kosztów krańcowych. Mimo że dumping oznacza uprzywilejowanie rynku zagranicznego w stosunku do krajowego, może on powodować w kraju importującym szereg ujemnych skutków ekonomicznych, zwłaszcza gdy przedmiotem dumpingu są dobra konkurencyjne dla produkcji miejscowej. W takim przypadku konkurencja ze strony takich dóbr zagranicznych może utrudniać rozwój produkcji miejscowej, a nawet w ogóle ją wyeliminować przyczyniając się w ten sposób do wzrostu bezrobocia.

¹ Artykuł VI Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu w znacznej mierze opiera się na propozycji zgłoszonej przez Stany Zjednoczone w trakcie przygotowań do karty ITO /International Trade Organisation/. Punktem wyjścia propozycji USA było uznanie, iż nakładanie ceł antydumpingowych i wyrównawczych /antysubwencyjnych/ wymaga wypracowania międzynarodowych zasad i reguł. Propozycja odnosiła się jedynie do dumpingu cenowego. Podczas Konferencji Hawańskiej pierwotny tekst Artykułu karty został gruntownie zrewidowany i przyjęty jako Artykuł VI Układu Ogólnego. Tekst wspomnianego Artykułu był przedmiotem dalszych zmian i modyfikacji podczas kolejnych Sesji GATT.

² Agreement on Implementation of Article VI of General Agreement on Tariffs and Trade, Official Journal OJL 71/90 z 17.03.1980.

Stosowanie dumpingu natrafia zwykle na opór nie tylko w kraju importera, lecz także ze strony konkurentów i uznawane jest za konkurencję "nieuczciwą". Dumping może powodować także niekorzystne przesunięcia w strukturze popytu globalnego w kraju odbiorcy. Wpływ stosowania dumpingu na kraj importujący pokazuje wykres 1. Przed stosowaniem dumpingu cena światowa dla danego towaru w kraju eksportera wynosiła P_1 . Cena ta była identyczna z ceną takich samych towarów występujących na rynku kraju importera. W kraju tym wyprodukowano ilość towarów X_2 . Ilość towarów $X_1 - X_2$ będzie importowana. Konsumpcja w kraju importera wynosi X_1 . Obniżka cen światowych wynikająca z dumpingu z P_1 na P_2 w kraju importującym może być zniwelowana:

- albo przez przebijanie ich na rynku wewnętrznym, /to znaczy jeszcze niższe ceny/
- albo przez ustalenie ceł w takiej wysokości, która zneutralizuje te ceny i doprowadzi je z poziomu P_2 do poziomu P_1 .



Wykres 1. Wpływ stosowania dumpingu na kraj importujący

Decyzja kraju importującego dotycząca wprowadzenia ceł antydumpingowych przyczynia się do wzrostu dobrobytu wynikającego z pobierania opłat celnych. Korzyści te na wykresie 1 pokazuje powierzchnia c . Umożliwione wyrównanie cen poprzez ich przebijanie cenami krajowymi powoduje wzrost popytu krajowego $X_4 - X_1$. Produkcja krajowa spada przy tym z X_2 na X_3 . Ilość towarów $X_3 - X_2$ jak też $X_4 - X_1$ będzie równocześnie importowana. Na skutek tych dostosowań zmniejszają się zyski producentów krajowych na wykresie oznaczone powierzchnią a .

Stratom producentów krajowych towarzyszą równoczesne korzyści odnoszone przez konsumentów na rynku wewnętrznym. Na wykresie uwidocznione to zostało powierzchnią a, b, c i d . Określić można przy tym również saldo korzyści, które kraj importujący uzyskuje rezygnując z ewentualnych zysków powstałych w wyniku stosowania środków retor-

syjnych. Przedstawione one zostały powierzchnią b, c i d. Korzyści te oznaczone powierzchnią b i d są wyższe niż przy wprowadzeniu ceł antydumpingowych³.

We współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego na plan pierwszy wysuwa się nie tyle sam dumping, ile problem stosowania środków antydumpingowych. Dzieje się tak w wyniku coraz powszechniej wprowadzanych i stosowanych legislacji antydumpingowych poszczególnych krajów. Dodatkowo znaczenie działań antydumpingowych wzrosło w wyniku znacznych redukcji taryf celnych osiągniętych w czasie wielostronnych negocjacji handlowych w ramach GATT. Wzrastająca rola barier pozataryfowych skłoniła do spojrzenia na dumping od strony wykorzystywania ceł antydumpingowych jako potencjalnego środka ochrony rynku.

Celem stosowania środków antydumpingowych jest wyłącznie eliminacja dumpingu. Osiąganie innych celów, jak na przykład sztuczne ograniczanie importu, bądź w skrajnych przypadkach — celowe wypieranie eksportera z rynku, są sprzeczne z postanowieniami GATT⁴. Wielostronne rokowania handlowe w ramach GATT doprowadziły do wypracowania Porozumienia w sprawie stosowania Artykułu VI Układu Ogólnego zwanego inaczej Kodeksem Antydumpingowym. Wynegocjowany w 1967 r. Kodeks Antydumpingowy stanowi interpretację artykułu VI GATT i wiąże oraz obowiązuje wszystkie kraje uczestniczące w GATT, bez względu na to, czy są sygnatariuszami Kodeksu czy też nie⁵. Postanowienia Kodeksu Antydumpingowego z 1967 r. zostały zmodyfikowane w czasie Rundy Tokijskiej GATT w 1979 r.⁶.

Kodeks Antydumpingowy ustala między innymi jednolitą procedurę czasową prowadzonych postępowań antydumpingowych określając maksymalny czas trwania postępowania, terminy jego faz, nieprzekraczalny czas obowiązywania ceł antydumpingowych i zobowiązań cenowych. Ważną regułą Kodeksu Antydumpingowego jest określenie szkody jako niezbędnego elementu w przypadku dumpingu⁷. Nowy Kodeks z 1979 r.⁸ nie wymaga już wykazania, iż dumping powoduje główną szkodę poprzez porównanie szkody wynikłej z dumpingu ze szkodą powstałą z innych przyczyn. Znaczenia tej modyfikacji nie można nie doceniać. Stawia ona bowiem eksportera w dużo słabszej pozycji, pozbawiając go praktycznie możliwości obrony poprzez wykazanie wielkości szkody wywołanej innymi czynnikami⁹.

³ Zob. Internationaler Vergleich der Ursachen und Auswirkungen der neuen Formen des Protektionismus. Forschungsantrag des Bundesministers für Wirtschaft. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Februar 1979, s. 77.

⁴ Agreement on Implementation of Article VI..., op. cit.

⁵ Postanowienia Kodeksu Antydumpingowego z 1967 r. szerzej omawia M. Secomska, *Zasady GATT w dziedzinie dumpingu oraz Kodeks Antydumpingowy*, Polska Izba Handlu Zagranicznego, Seria Komitetu d/s Restrykcji w Obrocie Międzynarodowym, Nr 1/1984, s. 7 - 11.

⁶ Agreement of Implementation of Article VI..., op. cit

⁷ Używane w Kodeksie Antydumpingowym określenie "szkoda" oznacza, jeżeli nie jest to inaczej określone, poważną szkodę dla przemysłu krajowego, groźbę poważnej szkody dla przemysłu krajowego lub istotne opóźnienie w tworzeniu takiego przemysłu. Szczegółowa interpretacja problemu szkody zawarta jest w artykule 3 Kodeksu Antydumpingowego. Agreement on Implementation of Article VI..., op. cit.

⁸ Nowa wersja Kodeksu Antydumpingowego weszła w życie z dniem 1 stycznia 1980 r.

⁹ Por. M. Secomska, op. cit. s. 14.

Zmiany w Kodeksie Antydumpingowym z 1979 r. nastąpiły pod kątem zwiększenia przejrzystości jego postanowień i dostosowania ich do wynegocjowanego w trakcie Rundy Tokijskiej Kodeksu w Sprawie Subsydii i Ceł Wyrównawczych. Wśród szeregu innych krajów uczestniczących w GATT do Kodeksu przystąpiły także kraje WE.

W okresie wejścia w życie nowego Kodeksu Antydumpingowego nastąpił wzrost liczby wszczętych postępowań antydumpingowych krajów WE¹⁰. Szczególnie silny wzrost tego typu działań uwidocznił się w końcu lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych¹¹. Obiektem stosowania środków antydumpingowych krajów Wspólnot Europejskich są przede wszystkim kraje wysoko uprzemysłowione. W latach osiemdziesiątych wzrosła jednak ich liczba wobec krajów Europy Wschodniej.

III. PRZEPISY ANTYDUMPINGOWE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Przepisy antydumpingowe należą do najczęściej stosowanych środków ochrony rynku Wspólnot Europejskich. Pod względem formalnym procedurą antydumpingową we Wspólnotach zajmują się 3 instytucje: Komisja Wspólnot Europejskich, Rada Ministrów oraz Komitet Doradczy. W praktyce najważniejszą rolę odgrywa jednak Komisja. Podejmuje ona decyzje w sprawach wszczęcia postępowania antydumpingowego, przebiegu dochodzenia i jego wyników. Komisja po konsultacjach z Komitetem Doradczym, utworzonym przez przedstawicieli krajów członkowskich, może:

- umorzyć postępowanie,
- nałożyć cło tymczasowe,
- Przyjąć zobowiązanie cenowe¹².

Rada Ministrów, jako główne ciało ustawodawcze Wspólnot, ustanawia przepisy antydumpingowe. Jest ona odpowiedzialna za decyzje dotyczące nałożenia cła antydumpingowego, co w praktyce oznacza akceptację propozycji Komisji. Strony postępowania antydumpingowego mogą wnosić apelacje do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich odnośnie nałożonych ceł antydumpingowych lub zakończenia postępowania.

Procedurę antydumpingową Wspólnot regulują artykuł VI GATT i Kodeks Antydumpingowy oraz przepisy wewnętrzne Wspólnot zawarte w Rozporządzeniu Rady Nr 2423/88/EEC z 11.07.1988 r. i Decyzji Komisji Nr 2424/88/ECSC z 29.07.1988 r.¹³. Przepisy antydumpingowe Wspólnot Europejskich są więc zgodne z przepisami prawa międzynarodowego.

Skargę w sprawie dumpingu do Komisji Wspólnot Europejskich mogą wnosić producenci lub organizacje zrzeszające producentów danej branży. Dla przykładu w 1984 r. Europejska Rada Przemysłu Chemicznego - CEFIC

¹⁰Zob. J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989, s. 105.

¹¹Ibidem, s. 106.

¹²Por. E. Kaliszuk, *Postępowanie antydumpingowe we Wspólnotach Europejskich*, Instytut Koniunktury i Handlu Zagranicznego, Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej, Nr 3 z 15. 11. 1991 r. s. 19.

¹³Official Journal OJ L 209/88 z 2.08.1988.

wniosła skargę w sprawie dumpingu stosowanego w imporcie węgla krzemu /silicon carbide/ z byłego Związku Radzieckiego, Norwegii, Polski i Chin. W wyniku uruchomionego postępowania antydumpingowego kraje te podjęły w 1986 r. zobowiązania cenowe, aby uniknąć ceł antydumpingowych. W październiku 1991 r. wygasły zobowiązania cenowe i CEFIC, obawiając się, iż może to spowodować zakłócenia na rynku wniosła do Komisji prośbę o rewizję postępowania antydumpingowego¹⁴.

W czasie procedury dochodzeniowej firma oskarżona o dumping może złożyć tak zwane zobowiązanie cenowe. Jest to "dobrowolna" obietnica podniesienia ceny do wyznaczonego minimum /eliminującego margines dumpin-gowy lub szkodliwe efekty importu/¹⁵. Zobowiązanie cenowe, podobnie jak cło ostateczne, obowiązuje przez 5 lat i może być, w ramach przewidzianej procedury, przedłużane o następne pięciolecia. Jeżeli w czasie obowiązywania zobowiązania cenowego lub cła ostatecznego zajdą zmiany dotyczące wysokości marginesu dumpingowego zainteresowane strony mają możliwość wystąpienia o rewizję /najwcześniej pół roku od zamknięcia dochodzenia/. Dochodzenie swych praw przez eksportera w czasie rewizji i uzyskanie zwrotu nadpłaconych sum jest w praktyce bardzo trudne.

Postępowanie antydumpingowe Wspólnot Europejskich jest instrumentem protekcji handlowej odnoszącym się nie tylko do takich przemysłów jak stalowy czy chemiczny. W przypadku węgla i stali stosowane są zasady Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali /EWS/ dostosowane do zalecenia nr 329/77 Komisji Wspólnot Europejskich z 15 kwietnia 1977 r. Celem powyższego zalecenia było wprowadzenie jednolitej polityki antydumpingowej niezależnie od przedmiotu dumpingu i podległości instytucjonalnej określonych spraw.

IV. ANTYDUMPING WE WOBEC KRAJÓW EUROPY WSCHODNIEJ

Postępowanie antydumpingowe WE dotyczy zarówno krajów OECD, krajów nowo uprzemysłowionych jak i byłych krajów o handlu państwowym w Europie Wschodniej, znajdujących się obecnie w okresie transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej /tab. 1/. W ogólnej liczbie 348 przypadków wprowadzania postępowania antydumpingowego w latach 1980 - 1988 mieściły się różne produkty takie jak artykuły farmaceutyczne i bazujące na przemyśle chemicznym, odkurzacze o mocy 500 W i dieslowskie silniki okrętowe o mocy 5000 kw, maszyny do pisania, zegarki na rękę, blacha stalowa, koparki hydrauliczne itp. Wielkość handlu objęta regulacjami antydumpingowymi mieściła się między milionem a ponad 1000 milionów ECU¹⁶. Odnosiły się one do małych, średnich oraz wielkich przedsiębiorstw eksportowych także o charakterze wielonarodowym.

¹⁴ Komisja twierdzi, że według informacji CEFIC istnieją podstawy do wznowienia postępowania antydumpingowego. Pomimo zobowiązań cenowych eksport węgla krzemu z czterech krajów /ZSRR, Norwegii, Polski i Chin/ wzrósł w okresie 1986 - 1990 o 96% /z 41,2 t do 80,5 t/. Ich udział na rynku Wspólnoty zwiększył się w związku z tym z 32% do 42% /udział producentów Dwunastki zmalał w tym czasie z 62% do 49%/. Biuletyn Informacyjny "Wspólnoty Europejskie" Nr 3 z 15.11.1991 r., s. 21.

¹⁵ Margines lub marża dumpingowa jest to wielkość o jaką wartość normalna przewyższa cenę eksportową.

¹⁶ Zob. R Weidemann, The Anti-Dumping Policy of the European Communities, "Intereconomics" 1990, nr 1, s. 32.

Tabela 1

Przeciętny procentowy udział krajów trzecich w imporcie Wspólnot Europejskich i postępowanie antydumpingowe Wspólnot w latach 1980 - 88

	Udział procentowy krajów trzecich w imporcie WE	Wprowadzone przepisy antydumpingowe		Udział stosunkowy wprowadzonych przepisów antydumpingowych 1980 - 1988
		Ogólna liczba przypadków wpraw. przepisów antydumpingowych	Udział procentowy 1980 - 1988	
	Przeciętnie 1980 - 1988			
	a	b	c	d = c : a/
Wspólnoty Europejskie ogółem / wobec krajów trzecich	100	348	100	1
KATEGORIA 1 Kraje wysoko uprzemysłowione	52,8	132	38	0,7
w tym:				
Japonia	7,5	27	8	1,1
USA + Kanada	19,2	31	9	0,5
Jugosławia	1,1	26	7	6,3
Inne	25,0	48	14	0,6
KATEGORIA 2 Kraje rozwijające się	38,2	75	21	0,6
w tym:				
Azja – kraje progowe ¹	4,3	29	8	2,0
Ameryka Pd. – kraje progowe ²	4,7	24	7	1,5
Inne	29,2	22	6	0,2
KATEGORIA 3 Kraje o handlu państwowym	9,0	141	41	4,5

¹ Hongkong, Singapur, Korea Płd., Tajwan.

² Argentyna, Brazylia, Meksyk, Wenezuela.

Źródło: Sporządzono na podstawie EUROSTAT, Commission of the European Communities, za S. Senior Nello, Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe. University of Siena, Badia Fiesolana, San Domenico /FI/, Working Paper, No 39/381, 1989.

Z ogólnej liczby 348 przypadków wprowadzenia przepisów antydumpingowych w latach 1980 - 88 najwięcej, bo 141 dotyczyło krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo, 132 krajów wysoko uprzemysłowionych i 75 krajów nowo uprzemysłowionych w Azji i w Ameryce Łacińskiej. W wyrażeniu procentowym wielkości te przedstawiały się następująco: kraje o gospodarce kontrolowanej przez państwo 41%, kraje wysoko uprzemysłowione 38% i kraje nowo uprzemysłowione 21% /tab. 1/. Z naszego punktu widze-

nia interesujące może być przedstawienie postępowania antydumpingowego wobec krajów Europy Wschodniej, dla których rynek zachodnioeuropejski jest niezwykle ważny i którym bardzo zależy na dostępie do tego rynku. Problem dostępu do rynku Wspólnot Europejskich dla krajów Europy Wschodniej nabiera szczególnego znaczenia w końcowym okresie tworzenia i także po utworzeniu w końcu 1992 r. jednolitego wspólnego rynku wewnętrznego.

Według niektórych autorów sprawą podstawową dla krajów Europy Wschodniej, która utrudniała dostęp do rynku WE była niewłaściwa struktura cen i brak wymiennalności walut¹⁷. W krajach zachodnich uważa się często, że problem dumpingu w przypadku towarów pochodzących z krajów Europy Wschodniej występuje dlatego, że ceny towarów w tych krajach są trudno sprawdzalne i niedokładne. Większość krajów Europy Wschodniej mogłaby /lub prawdopodobnie chciałaby/ prowadzić szczegółową informację dotyczącą kosztów produkcji. Jednakże trudność polega nie tylko na braku dokładności ale także na całym kompleksie przeszkód wynikających z centralnie ustalonych cen, co miało miejsce do czasu wprowadzenia reform ekonomicznych opartych o zasady funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Sposoby ustalania dumpingu wobec importu z krajów o gospodarce nierynkowej reguluje artykuł 15 Kodeksu GATT w Sprawie Subsydiów i Ceł Wyrównawczych z 1979 r.¹⁸. Przepisy WE w tym względzie są zgodne z Kodeksem GATT. W przypadku domniemanej szkody spowodowanej przez import z kraju o gospodarce nierynkowej importer może oprzeć swoją procedurę i zastosować środki przewidziane w:

- a/ Kodeksie GATT o Subsydiach i Cłach Wyrównawczych lub alternatywnie w;
- b/ Kodeksie Antydumpingowym.

Tabela 2

Przypadki stosowania przepisów antydumpingowych WE
wobec krajów Europy Wschodniej w latach osiemdziesiątych

Kraje	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^J
Bułgaria	-	1	-	-	2	1	-
Czecho-Słowacja	-	8	6	3	4	1	2
NRD	-	6	6	2	3	2	3
Węgry	1	5	1	1	4	1	-
Polaka	-	6	1	1	4	1	-
Rumunia	-	4	3	3	2	2	1
ZSRR	1	3	3	3	4	1	1
I Europa Wschodnia ogółem:	2	33	19	13	23	9	7
I Wszystkie kraje łącznie:	25	48	38	38	49	36	24
Kraje Europy Wsch. jako % w stos. do wszystkich krajów łącznie:	8%	69%	33%	34%	47%	25%	29%^J

Źródło: S. Senior Nello, Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe. University of Siena, Badia Fiesolana, San Domenico /FI/, Working Paper, No 39/381, 1989, s. 39.

¹⁷ S. Senior Nello, Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe. University of Siena Badia Fiesolana, San Domenico /FI/ EUI, Working Paper, No 39/381, 1989, s. 17.

¹⁸ Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI, and XXIII of the General Agreement of Tariffs and Trade, Official Journal OJ L 71/72 z 17.03.1980.

Jest przy tym rzeczą zrozumiałą, że w obu przypadkach, oprócz ustalenia marginesu dumpingu czyli marży dumpingowej albo określenia przybliżonej wielkości subsydium należy dokonać porównania ceny eksportowej do:

a/ ceny, na podstawie której sprzedawany jest podobny produkt w wybranym kraju o gospodarce rynkowej, lub

b/ "constructed value" czyli ceny zbudowanej w wyniku zsumowania kosztów produkcji towaru, kosztów jego sprzedaży oraz rozsądnej stawki zysku na podobny produkt w innym kraju niż kraj eksportujący¹⁹.

Największe nasilenie postępowań antydumpingowych wszczynanych przez władze Wspólnot wobec importu z krajów Europy Wschodniej przypada na początek lat osiemdziesiątych /tab. 2 i tab. 3/. W późniejszym okresie, począwszy od 1985 r. rozmiary importu Wspólnot Europejskich z krajów Europy Wschodniej będącego przedmiotem środków antydumpingowych uległy zmniejszeniu /tab. 3 i tab. 4/.

Tabela 3

Rezultaty wprowadzanego postępowania antydumpingowego przez WE
wobec krajów Europy Wschodniej

Wyszczególnienie	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Wszczęte postępowanie antydumpingowe	25	3	25	11	16	2	13
Cła ostateczne	4	—	3	7	—	—	—
Cła tymczasowe	3	—	10	10	—	1	—
Postępowanie dotyczące ogólnej ochrony rynku	—	1	1	—	—	—	1
Przepisy nie powodujące zmniejszenia handlu	—	—	5	4	—	8	2
Przepisy wprowadzone z innych względów	3	—	—	—	1	—	—

Źródło: Annual Anti-Dumping Reports of the EC Commission, za S. Senior Nello, Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe. University of Siena, Badia Fiesolana, San Domenico /FI/ EUI, Working Paper, No 39/381, 1989, s. 39.

Tabela 4

Rozmiary importu Wspólnot Europejskich z krajów Europy Wschodniej będącego przedmiotem środków antydumpingowych w 1986 r.

Kraje	Rozmiary importu będącego przedmiotem środków antydumpingowych /1000 ECU/	Ogólne rozmiary importu /1000 ECU/	b jako % c
a	b	c	
Bulgaria	394	548.836	0,07 %
Czecho-Słowacja	21.970	2.107.765	1,04 %
NRD	8.125	1.625.728	0,50 %
Węgry	10.321	1.887.964	0,50 %
Polska	5.215	2.947.278	0,18 %
Rumunia	5.670	2.482.637	0,20 %
ZSRR	9.336	13.157.677	0,07 %

Źródło: Jak w tabeli 3.

¹⁹ Szerzej o tym, Ibidem, s. 74.

W przypadku Polski wszystkie sytuacje, w których udowodniono import po cenach dumpingowych i szkodę wyrządzoną przemysłowi Wspólnot, kończyły się przyjęciem zobowiązania cenowego, złożonego "dobrowolnie" przez polskiego eksportera. Kontynuowanie dumpingu przez eksportera było powodem wszczęcia kilku rewizji, zakończonych bądź zmianą wysokości ceny minimalnej, bądź nałożeniem cła antydumpingowego /płyty pilśniowe, silniki elektryczne, soda kalcynowana/²⁰.

Na początku lat dziewięćdziesiątych w imporcie z Polski do Wspólnot Europejskich obowiązywały:

- cła antydumpingowe na:
 1. sodę kalcynowaną (do 13.05.1994 r.)
 2. silniki elektryczne 3-fazowe (do 23.03.1992 r.)
- zobowiązania cenowe na:
 1. siarczan miedzi (do 20.08.1992 r.)
 2. korund sztuczny (do 2.10.1996 r.)
 3. metanominę (do 24.04.1995 r.)²¹

Niejednokrotnie decyzje Komisji Wspólnot Europejskich odbierane były przez polskich eksporterów jako krzywdzące i będące przejawem protekcjonistycznej polityki władz Wspólnot wobec własnego przemysłu. Odnosiły się one zarówno do określenia wartości normalnej, jak i udowodnienia szkody. Zastrzeżenia dotyczyły wyboru kraju o gospodarce rynkowej, którego ceny były podstawą obliczenia wartości normalnej, jak też niedostatecznego uwzględniania różnic jakości pomiędzy polskimi towarami a podobnymi wyrobami produkowanymi w kraju "zastępczym". Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że polskie ceny eksportowe różniły się często o kilkadziesiąt procent od cen obowiązujących na rynku Wspólnot, a obliczony margines dumpingu wahał się od 9% do 139%, trudno było kwestionować występowanie dumpingu w eksporcie polskich towarów objętych postępowaniami²². Więcej wątpliwości wzbudzało natomiast udowodnienie wyrządzenia szkody przez polski eksport, gdyż jego udział na rynku Wspólnoty nie przekraczał kilku procent²³.

Z punktu widzenia konkretnego eksportera, unikanie postępowań antydumpingowych jest niewątpliwie istotne, ponieważ zarówno procedura antydumpingowa, jak i nałożone sankcje są bardzo uciążliwe. Zastosowanie środków antydumpingowych powoduje zmniejszenie konkurencyjności towarów i może doprowadzić do ograniczenia wielkości, a nawet całkowitego zaniechania eksportu. Postępowanie antydumpingowe Wspólnot Europejskich stosowane zgodnie z zasadami GATT jest zatem bardzo silnym środkiem ochrony handlowej.

Groźba wprowadzania sankcji antydumpingowych skłania producentów z krajów WE i Europy Wschodniej do zawierania bilateralnych umów handlowych jak to miało miejsce w przypadku stali. We wrześniu 1991 r. zawar-

²⁰ Zob. E. Kaliszuk, *Postępowanie antydumpingowe. Zagrożenie dla polskiego eksportu*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Centrum Badań Wspólnot Europejskich, Biuletyn Informacyjny "Wspólnoty Europejskie", Nr 4 z 15.12.1991 r., s. 30.

²¹ Ibidem, s. 30.

²² Ibidem, s. 30.

²³ Ibidem, s. 30.

te zostało porozumienie między niemiecką i czechosłowacką federacją przemysłu stalowego, przewidujące pomoc techniczną ze strony niemieckiej w zamian za zgodę strony czechosłowackiej na ograniczenie eksportu pewnych asortymentów stali na rynek niemiecki²⁴. W miejsce ewentualnego postępowania antydumpingowego zastosowano więc tu także bardzo efektywne środki pozataryfowej ochrony handlowej jakimi są dobrowolne ograniczenia eksportu (VER-Voluntary Export Restraints).

Uważa się, że ugrupowanie 4 koncernów stalowych Wspólnot Europejskich²⁵ również zmierza do wprowadzenia podobnego kompromisowego porozumienia ze stalowniami z krajów wschodnio-europejskich, tym bardziej, że już w jesieni 1991 r. przewidywano zniesienie kontyngentów dotyczących importu stali z Europy Wschodniej na obszar WE²⁶. Stanowisku Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie zniesienia powyższych kontyngentów sprzeciwiały się organizacje zrzeszające producentów stali (m. in. EUROFER) domagające się wprowadzenia przejściowych przepisów chroniących ich interesy i mających wyeliminować ryzyko fali procesów antydumpingowych²⁷.

Nałożenie cła antydumpingowego jest dla eksportera znacznie gorsze, niż złożenie zobowiązania cenowego. Tb ostatnie wymaga wprawdzie dostarczenia okresowej informacji o wypełnianiu zobowiązania, jednakże w przypadku akceptacji nowej ceny przez importera korzyści z jej podniesienia odnosi eksporter. Cło antydumpingowe trafia natomiast do kasy władz Wspólnot. Istotne jest przy tym to, iż sprzedaż po cenach dumpingowych do jednego z krajów Wspólnot może doprowadzić do nałożenia cła lub przyjęcia zobowiązania cenowego obowiązującego w imporcie każdego z członków Wspólnot²⁸. Wszystkie kraje członkowskie WE objęte są bowiem obowiązkiem prowadzenia wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich.

Chociaż liczba wszczynanych postępowań antydumpingowych Wspólnot Europejskich wobec Polski i innych krajów Europy Wschodniej w ostatnich latach była niewielka, należy brać pod uwagę możliwość jej wzrostu. Jeżeli trudna sytuacja na rynkach wewnętrznych tych krajów nie ulegnie zmianie i nadal utrzymywać się będzie bariera popytu, można oczekiwać, że producenci będą za wszelką cenę szukać rynków zbytu za granicą. Przy słabym rozeznaniu rynków zagranicznych i konkurencji ze strony innych producentów krajowych i zagranicznych, eksport ten może być realizowany po cenach zaniżonych. Z drugiej strony Wspólnoty, ograniczając cła i kontyngenty w handlu z Europą Wschodnią nie wyrzekną się z pewnością stosowa-

²⁴"European Economy", nr 1707, z 28.09.1991 r.

²⁵ 26 września 1991 r. opublikowano w Brukseli komunikat o utworzeniu "Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych" /European Economic Interest Grouping - EEIG/ przez 4 producentów stali z obszaru Wspólnoty Europejskiej, to jest koncerny: francuski USINOR SACILOR, luksemburski ARBED, belgijski COCKERIL SAMBRE i włoski ILVA. Głównym celem nowo powstałej organizacji jest opracowanie i realizacja programu pomocy i wsparcia technicznego /"aid and technical assistance"/ dla hutnictwa stalowego w Polsce, Czechosłowacji, w Rumunii i w Bułgarii. "European Economy", nr 1707, z 28.09.1991 r.

²⁶ Ibidem.

²⁷ EUROFER swego czasu wysunął propozycję mającą na celu powołanie do życia agencji "rozwojowej"

Wschód - Zachód z udziałem Komisji Wspólnot Europejskich w celu uzdrowienia sytuacji wschodnio - europejskiego przemysłu stalowego. Komisja odniosła się jednak bez entuzjazmu do tych projektów.

²⁸Por. E. Kaliszuk, *Postępowanie antydumpingowe. Zagrożenie dla polskiego eksportu...*, op. cit., s. 33.

nia tak skutecznego środka ochrony rynku, jakim są procedury antydumpingowe.

Uznanie Polski, Czecho-Słowacji i Węgier za kraje o gospodarce rynkowej stworzy nowe problemy. Nie będzie już bowiem mógł być stosowany artykuł 15 Kodeksu GATT wymierzonego przeciwko subsydiom. Wartość normalna obliczana będzie na podstawie wewnętrznych cen danych krajów. Producenci i eksporterzy będą musieli zważać na relację między cenami krajowymi i eksportowymi. Sytuacja taka będzie niekorzystna dla tych krajów, gdyż w okresie przejściowym od gospodarki scentralizowanej do gospodarki rynkowej, szereg towarów, mających także znaczny udział w strukturze eksportu na rynek Wspólnot, jest nadal subwencjonowana. Relacje cen i kosztów nie odpowiadają w tych przypadkach relacjom cen światowych. Przykładem takich towarów są wyroby stalowe. Przepisy artykułu 15 Kodeksu GATT o Subsydiach i Cłach Wyrównawczych w okresie przejściowym powinny być zatem nadal stosowane przez WE wobec takich krajów jak Polska, Czecho-Słowacja i Węgry.

Zawarcie umów europejskich między WE a Polską, Czecho-Słowacją i Węgrami w dniu 16 grudnia 1991 r. wpłynęło jednak na zmianę przepisów antydumpingowych Wspólnot wobec towarów pochodzących z tych krajów. 27 lutego 1992 r. Rada Ministrów Wspólnot Europejskich podjęła decyzję o skreśleniu Polski, Czecho-Słowacji i Węgier z listy krajów o tzw. handlu państwowym zamieszczonej w Aneksie I do Zarządzenia Rady nr 3429/83 i w Aneksie do Zarządzenia nr 1765/82. Decyzja ta, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym z 29.02.1992 roku (OJ L 56/92 Zarządzenie nr 51/92), weszła w życie razem z umową przejściową o stowarzyszeniu powyższych krajów ze Wspólnotami Europejskimi to jest 1 marca 1992 r. Jako uzasadnienie zarządzenia Rada podała szeroko zakrojony program reform gospodarczych w tych krajach zapewniający przejście do gospodarki rynkowej. W obecnej sytuacji, aby uniknąć posądzenia o dumping, eksporterzy z Polski, Czecho-Słowacji i Węgier powinni sprzedawać swoje towary na rynek Wspólnot po cenach nie niższych od krajowych przy uwzględnieniu kosztów specyficznych eksportu.

W przypadku Polski we wzajemnych stosunkach ekonomicznych strony powinny uwzględniać przepisy dotyczące postępowań antydumpingowych /Art. 30 i 34/ zamieszczone w umowie o stowarzyszeniu z WE. Zgodnie z tymi przepisami, gdy jedna ze stron stwierdzi wystąpienie dumpingu w handlu z drugą stroną, powinna od razu po wszczęciu dochodzenia antydumpingowego przez odpowiednie władze powiadomić Radę Stowarzyszenia. Jeżeli w ciągu 30 dni od chwili przedstawienia Radzie problem nie zostanie rozwiązany, strona może zastosować odpowiednie środki, zgodnie z własną legislacją i Kodeksem Antydumpingowym.

Wejście w życie umów przejściowych o stowarzyszeniu Polski, Czecho-Słowacji i Węgier ze Wspólnotami Europejskimi i traktowanie tych krajów przez WE jako krajów o gospodarce rynkowej, doprowadziło do pogorszenia i tak niekorzystnych ich warunków konkurencyjnych na rynku Wspólnoty w świetle obecnie obowiązujących przepisów antydumpingowych. Umowy przejściowe umożliwiają jednak Polsce, Węgom i Czecho-Słowacji powoływanie się na specjalne klauzule zabezpieczające w przypadku trudności bi-

lansu płatniczego lub w celu ochrony młodych gałęzi przemysłu /"fledgling industries"/²⁹.

Trzy wymienione kraje Europy Środkowo-Wschodniej rozważają powołanie się na klauzule zabezpieczające w celu zapewnienia ochrony przemysłowi stalowemu, który znajduje się obecnie w trudnej sytuacji i grozi mu w dłuższej perspektywie upadek, jeżeli nie obejmie się go protekcją handlową. W dużym stopniu dotyczy to także polskiego przemysłu stalowego. Należy jednak zaznaczyć, że takie działania pozostają w całkowitej sprzeczności z interesami przemysłu stalowego krajów Wspólnot, obawiającego się konkurencji taniej stali z Europy Wschodniej.

V. ZAKOŃCZENIE

Analiza sankcji antydumpingowych WE wykazała, że w okresach stagnacji gospodarczej w polityce handlowej Wspólnot wzrasta wykorzystywanie różnego rodzaju środków ochronnych. Należą do nich, stosowane zgodnie z zasadami GATT, przepisy antydumpingowe. Postępowanie antydumpingowe stosuje się w celu ochrony rynku przed jego rozbiciem. Należy również podkreślić, że gdy nasilają się działania przeciwko subsydiom w praktyce zawsze stosuje się postępowanie antydumpingowe.

Do czasu podpisania umów przejściowych o stowarzyszeniu Polski, Węgier i Czecho-Słowacji ze Wspólnotami Europejskimi kraje te, na użytek prawa antydumpingowego, traktowane były przez Wspólnoty jako kraje o gospodarce centralnie sterowanej. Po zawarciu umów europejskich Wspólnoty Europejskie zmieniły przepisy antydumpingowe wobec trzech krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zostały one skreślone z listy krajów o tzw. handlu państwowym. Jako kraje o gospodarce rynkowej zobowiązane zostały do eksportu swoich towarów na rynek Wspólnot po cenach nie niższych od cen krajowych. Spowodowało to pogorszenie i tak już niełatwych warunków konkurencji w ich wymianie handlowej z krajami Wspólnot. Umowy europejskie umożliwiają jednak powoływanie się na specjalne klauzule zabezpieczające w przypadku trudności bilansu płatniczego lub zapewnienia ochrony młodym gałęziom produkcji.

ANTIDUMPING SANCTIONS OF EUROPEAN COMMUNITIES

S u m m a r y

During the period of structural changes in world economy, which increased in the 1970s and 1980s, with accompanying growth of trade protectionism, European Communities have more often than before reverted to antidumping procedures in trade protection. During that period a number of antidumping proceedings against Eastern European countries grew significantly. Antidumping

²⁹ Biuletyn informacyjny "Wspólnoty Europejskie", Nr 3 z 27.03.1992 r., s. 9.

regulations of European Communities, being in agreement with GATT rules (Antidumping Code, and Subsidies and Compensatory Customs Duties Code of 1979) are a very strong instrument of trade protectionism. Antidumping customs and price obligations are applied in order to protect the market against *déstabilisation*. When actions against subsidies increase, almost always antidumping proceedings are applied.

Poland, Hungary and Czechoslovakia, until they signed the association treaties with the European Communities, had been regarded by the Communities as the countries with centrally controlled economies. After the said treaties were signed, the European Communities have amended their antidumping regulations with respect to those countries. Since the date of the coming into force of the association treaties, these three countries have been treated as market economy countries. They have been obligated to export their goods for prices not lower than domestic prices. It allows to raise a few questions concerning mutual economic relations. A form of protection against the increase of antidumping proceedings against Central-Eastern European countries may be the protection clauses. The application of such clauses may prove useful especially in the case of steel industry of the three countries. However, this could lead to the conflict of interests with the steel industry of the European Communities, which industry is "sensitive" to external impulses.