

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.3.2010
KOM(2010)77 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

**Przyszłość zwrotu cel zapłaconych za składniki procesu produkcji („Duty Drawback”) w
regułach pochodzenia w zawieranych przez UE umowach o wolnym handlu**

DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

Przyszłość zwrotu cel zapłaconych za składniki procesu produkcji („Duty Drawback”) w regulach pochodzenia w zawieranych przez UE umowach o wolnym handlu

Na śródownym posiedzeniu kolegium Komisji w dniu 7 października 2009 r. odbyła się debata na temat umowy o wolnym handlu między UE a Koreą. W ramach tej debaty Przewodniczący wezwał DG Trade i DG Taxud do opracowania wspólnej noty analitycznej dotyczącej przyszłości systemu zwrotu cel zapłaconych za składniki procesu produkcji („Duty Drawback”).

I. Wprowadzenie

Zwrot cel zapłaconych za składniki procesu produkcji („Duty Drawback”, zwany dalej „DD”), zdefiniowany w protokołach pochodzenia zawartych w umowach o preferencyjnym handlu, polega na częściowym lub pełnym zwrocie, umorzeniu lub braku zapłaty cel lub równoważnych opłat od zagranicznych składników procesu produkcji (surowców, półfabrykatów lub komponentów) używanych w produkcji produktów końcowych wywożonych do krajów trzecich¹.

DD jest stosowany w **stosunkach handlowych nieopartych na preferencyjnych zasadach** przez UE i przez liczne, o ile nie wszystkie kraje. System ten zapewnia równe traktowanie przedsiębiorcom w różnych krajach mimo zróżnicowanej wysokości cel przywozowych. W odniesieniu do przywozu państwa mają możliwość ochrony krajowych rynków poprzez zastosowanie cel KNU. DD jest dozwolony na gruncie Porozumienia WTO w sprawie subsydiów.

W **stosunkach handlowych opartych na preferencyjnych zasadach** UE tradycyjnie stosuje zakaz DD w wielu zawieranych przez siebie umowach o wolnym handlu², chociaż częściowo lub całkowicie dopuściła to rozwiązanie wobec licznych krajów rozwijających się³. Niektórzy

¹ Dla zilustrowania tego mechanizmu można podać przykład japońskiego silnika samochodowego, obciążonego cłem w wysokości 10 % przy przywozie do Korei. Jeżeli silnik ten zostanie wmontowany do koreańskiego samochodu, który zostanie następnie wywieziony do UE, koreański producent samochodów mógłby „odliczyć” 10 % cła, które zapłacił za zagraniczny składnik procesu produkcji, czyli japoński silnik samochodowy.

² UE nie jest jedynym członkiem WTO, który stosuje zakaz DD w umowach o wolnym handlu. Również inne kraje zakazują DD w niektórych zawieranych przez siebie umowach o wolnym handlu, chociaż zależy to czasem od ich partnerów: np. Meksyk i Chile w niektórych przypadkach zakazują, a w innych przypadkach dopuszczają to rozwiązanie. W Mercosur obowiązuje zakaz DD w odniesieniu do niektórych samochodów. W przypadku Stanów Zjednoczonych najważniejszą umową o wolnym handlu jest NAFTA, której przepisy zakazują DD. Od czasu debaty nad polityką w tej kwestii, która odbyła się w 2003 r., w ostatnich latach Stany Zjednoczone podejmują decyzje o stosowaniu DD indywidualnie w odniesieniu do każdego przypadku i dopuszczają to rozwiązanie w negocjowanych umowach o wolnym handlu, z wyjątkiem umowy z Chile, w której zakazano DD. Należy zauważyć, że większość wspomnianych umów dotyczyła krajów rozwijających się (m.in. Maroka, Oman, Bahrajnu, CAFTA, Kolumbii, Jordanii i Peru), z wyjątkiem Izraela, Australii i nieprzyjętej jeszcze umowy o wolnym handlu między USA a Koreą. UE w przeszłości również stosowała elastyczne podejście do krajów rozwijających się. W umowie o wolnym handlu między USA a Singapurem DD nie ma rzeczywistych skutków ekonomicznych, gdyż singapurskie cło KNU wynosi 0 % dla większości produktów.

³ Z zastrzeżeniem rozwiązań przejściowych zakaz DD obowiązuje w umowach o wolnym handlu z takimi krajami rozwijającymi się, jak Meksyk i Chile, oraz we wszystkich umowach o wolnym handlu

z partnerów, z którymi UE negocjuje umowy o wolnym handlu, są jednak przeciwko takiemu zakazowi, a stanowisko wobec DD, jak ostatnio można było stwierdzić w przypadku Korei, staje się jedną z najważniejszych kwestii w takich negocjacjach. Niezbędne jest zatem przeanalizowanie polityki UE w zakresie DD. Celem niniejszej noty jest sformułowanie pewnych podstawowych założeń i propozycji co do linii polityki w tej kwestii, które będą następnie poddane pod dyskusję w Radzie, PE i z udziałem zainteresowanych stron.

II. Skutki zakazu lub dopuszczenia DD w umowach o wolnym handlu

a) Negatywne skutki DD

Liberalizacja międzynarodowego handlu w tradycyjnym ujęciu polega na obniżeniu lub całkowitym zniesieniu istniejących ograniczeń w handlu. Ogólne usunięcie istniejących barier w handlu na zasadzie *erga omnes* jest najbardziej bezpośrednią drogą do osiągnięcia wolnego handlu, zniesienia i ograniczenia ceł przy równoczesnej ochronie inwestycji, otwarciu rynku usług itd. Wiele krajów, zamiast na pełną liberalizację handlu, zdecydowało się na kroki pośrednie, takie jak dopuszczenie DD, aby skorygować wpływ ceł przywozowych na wywóz oraz w celu wsparcia wywozu.

DD można w rzeczywistości uznać za odstępstwo od liberalizacji handlu, gdyż pewne jego skutki są dla handlu niekorzystne. Mimo że w literaturze nie ma jednolitego poglądu na ten temat, w niektórych pracach ekonomicznych wykazano na przykład, że DD zmniejsza motywację producentów eksportujących do lobbowania przeciwko wysokim stawkom celnym na składniki ich procesu produkcji, co ma negatywny wpływ na wolny handel. DD może sprzyjać utrzymaniu protekcjonizmu: dzięki DD państwo może nadal chronić swoich producentów materiałów pośrednich, selektywnie zawężając taką ochronę w celu wspierania wywozu wyrobów gotowych. O ile DD może pozytywnie wpływać na konkurencyjność wywozu w danym kraju, może także sprzyjać wywozowi produktów o niskiej wartości krajowej i względnie wysokim udziałem składników zagranicznych.

DD budzi jeszcze więcej wątpliwości w sytuacji, gdy rozwiązanie to zostaje utrzymane w procesie pełnej liberalizacji w ramach umowy o wolnym handlu. Oto najbardziej znana negatywna konsekwencja dopuszczenia DD w takich przypadkach: jeżeli DD jest dozwolony w strefie wolnego handlu, producent z kraju A, będącego stroną umowy o wolnym handlu, może zaopatrywać się bezcłowo w krajach trzecich na potrzeby wywozu do kraju B, będącego stroną tej samej umowy, podczas gdy konkurenci tego producenta w kraju B muszą zapłacić stosowne cła KNU, gdy zaopatrują się w krajach trzecich na potrzeby wytwarzania produktów sprzedawanych na ich własnym krajowym rynku.

Przykład: przedsiębiorstwo z kraju, który zawarł umowę o wolnym handlu, wywożące do UE tkaniny, skorzysta ze zwrotu cła zapłaconego za włókna przywiezione z kraju trzeciego na potrzeby produkcji tych tkanin; natomiast unijny producent tkanin sprzedający je w UE nie skorzysta ze zwrotu ceł zapłaconych za włókna, które przywiózł z krajów trzecich w związku z produkcją tych tkanin. Jeżeli wartość takich przywiezionych włókien stanowi, powiedzmy, 25 % wartości tkaniny dla unijnego producenta, potencjalna przewaga konkurencyjna tego eksportera w UE (wyrażona jako procentowy udział unijnego producenta w całkowitej cenie gotowej tkaniny) będzie równa unijnej stawce cła przywozowego od takich włókien (4 %), pomnożonej przez 25 %, a zatem wyniesie około 1 % ceny tkaniny⁴.

zawieranych między UE a krajami regionu śródziemnomorskiego. Dopuszczono jednak DD w preferencjach handlowych związanych z rozwojem: na gruncie zasad ogólnego systemu preferencji (GSP) mających zastosowanie do wszystkich krajów rozwijających się i do krajów AKP w ramach umowy z Kotonu, w umowach o partnerstwie gospodarczym oraz w umowie w sprawie handlu, rozwoju i współpracy (TDCA) z RPA.

⁴ Należy zauważyć, że w przypadku większości innych sektorów przemysłu oraz produktów reguły pochodzenia mogą dopuszczać większy udział składników zagranicznych (w niektórych przypadkach

DD może zatem prowadzić do zakłócenia konkurencji na rynku kraju przywozu, co może mieć negatywny wpływ na krajowy przemysł i potencjalnie wywołać konsekwencje w sferze zatrudnienia. Ponadto dopuszczenie DD umożliwiłoby także krajom trzecim na pewien udział w korzyściach z umowy o wolnym handlu w zakresie handlu półproduktami i materiałami pośrednimi. Podczas gdy dzięki wykorzystaniu możliwości kumulacji zakaz DD sprzyjałby większemu wykorzystaniu półproduktów i materiałów pośrednich z krajów będących stronami umowy o wolnym handlu, dopuszczenie DD pozwoliłoby na traktowanie składników procesu produkcji z krajów trzecich na równi ze składnikami pochodzącymi ze strefy wolnego handlu: w rzeczywistości oba rodzaje składników procesu produkcji, w przypadku ponownego wywozu po włączeniu do produktu końcowego, byłyby objęte zerową stawką cła przy wjeździe do kraju będącego stroną umowy o wolnym handlu. A zatem, mimo że DD nie jest według prawa „subsydium wywozowym”, nie należy do takich środków wspierających wywóz, które powinny być promowane w ramach strefy wolnego handlu.

b) Parametry określające skutki DD

DD jest złożonym narzędziem ekonomicznym. Skutki dopuszczenia lub zakazu DD dla eksporterów, konkurencji na rynku kraju przywozu i dla handlu półproduktami uzależnione są od wielu przedstawionych poniżej czynników⁵.

- a) Jeśli chodzi o skutki DD dla pozycji konkurencyjnej eksporterów produktów gotowych, najistotniejszym czynnikiem są cła KNU nakładane przez kraj wywozu na materiały pośrednie, przy uwzględnieniu stopnia zaopatrzenia w zagraniczne składniki procesu produkcji w tym samym kraju: im wyższe są cła KNU i im większy udział zagranicznych składników procesu produkcji (w zależności od reguł pochodzenia w umowie o wolnym handlu), tym większy może być wpływ DD na wywożony produkt końcowy. Jest to jedna z głównych przyczyn, dla których dopuszczenie DD ma tradycyjnie dużo większe znaczenie w większości krajów azjatyckich, w których cła KNU są względnie wysokie, niż w USA czy w UE, w których cła te są względnie niskie.

Przykład: Rurytania stosuje stawkę celną w wysokości 14 % do przywozu włókien z krajów trzecich; jeżeli przywożone włókna stanowią 25 % wartości tkanin wywożonych przez rurytańskie przedsiębiorstwo, wartość cel zapłaconych za takie przywiezione włókna wyniesie 3,5 % (25 % z 14 %) wartości tkaniny rurytańskiego eksportera. Podobnie jak we wcześniejszym przykładzie, wartość cel nałożonych na przywóz takich włókien wyniesie dla unijnego eksportera 1 % ceny jego własnej tkaniny.

- b) W odniesieniu do skutków DD dla konkurencji na rynku produktów gotowych w kraju przywozu najbardziej istotnym aspektem jest cło KNU nakładane przez kraj przywozu na materiały pośrednie: im wyższe cła KNU nakładane przez kraj objęty preferencyjnym traktowaniem na przywóz materiałów pośrednich oraz im wyższy stopień wykorzystania przez krajowych producentów takich materiałów przywiezionych z kraju trzeciego, tym potencjalnie gorsza pozycja konkurencyjna

do 50 %), a dane liczbowe i skutki dopuszczenia lub zakazu zwrotu cła zapłaconego za składniki zagraniczne mogą rosnąć w zależności od rzeczywistego wykorzystania możliwości zaopatrywania się za granicą.

⁵ Dla uproszczenia w przedstawionych przykładach nie uwzględniono dodatkowych czynników, takich jak ewentualne pochodzenie przywożonych materiałów z krajów objętych preferencyjnym traktowaniem, niepodlegających cłom przywozowym; nie brano także pod uwagę możliwości kumulacji. Uproszczenia dokonano także przy obliczaniu wartości zwrotu cel zapłaconych za składniki procesu produkcji, biorąc za jej podstawę nie koszty produkcji, a cenę przywozu produktu gotowego, w związku z czym wartość ta jest nieco zawyżona.

krajowych producentów produktów gotowych względem eksporterów z kraju będącego stroną umowy o wolnym handlu, korzystającego z DD.

Kontynuując powyższy przykład: unijny producent tkanin przywożący włókna z krajów trzecich musiałby zapłacić cła przywózowe za takie włókna w wysokości 1 % swojej ceny sprzedaży, niezależnie od tego, czy zwrot cła zapłaconych za składniki procesu produkcji jest dozwolony czy zakazany. A zatem w przypadku, gdy zwrot taki jest dozwolony w umowie o wolnym handlu, przewaga konkurencyjna eksportera z przykładowej Rurytanii, kraju będącego stroną umowy, nad krajowym unijnym producentem wynosiłaby 1 % wartości tkaniny.

Patrząc z kolei na sytuację w Rurytanii, tamtejszy producent tkanin przywożący tę samą ilość włókien z krajów trzecich musiałby zapłacić cła za przywożone włókna w wysokości 3,5 % wartości tkaniny: dopuszczenie DD dawałoby zatem przewagę unijnemu producentowi wywożącemu takie tkaniny do Rurytanii.

W przypadku zakazu DD w umowie o wolnym handlu między UE a Rurytanią rurytański producent eksportujący do UE traciłby 2,5 % wartości tkaniny w stosunku do swojego unijnego konkurenta (3,5 % cła zapłaconego za włókna przywiezione z krajów trzecich minus 1 % cła zapłaconego za te same włókna przez unijnego producenta). Unijny producent eksportujący do Rurytanii miałby natomiast przewagę konkurencyjną w Rurytanii, wynoszącą 2,5 % (3,5 % cła zapłaconego przez rurytańskich producentów minus 1 % cła zapłaconego przez unijnych eksporterów za takie przywiezione produkty).

- c) Przechodząc od handlu produktami gotowymi do handlu materiałami pośrednimi, za główny czynnik determinujący skutki DD dla handlu materiałami pośrednimi i komponentami między UE a stronami podpisanych przez UE umów o wolnym handlu należy wskazać poziom cła przywózowych nakładanych przez obie strony na takie materiały i komponenty, które to cła nie obowiązują między partnerami umowy. Im wyższe takie cła, tym bardziej stymulują handel między stronami umowy o wolnym handlu, ze szkodą dla dostawców z krajów trzecich.

Kontynuując powyższy przykład: w przypadku zakazu DD rurytańskie przedsiębiorstwo przywożące włókna z krajów trzecich na potrzeby produkcji tkanin wywożonych do UE musiałoby ponieść dodatkowe koszty w wysokości 3,5 %. Koszty te stanowiłyby zachętę do zaopatrywania się we włókna na rynku krajowym lub w UE, nie zaś w krajach trzecich. Dopuszczenie DD zlikwidowałoby tę zachętę.

Innym czynnikiem, który ma znaczenie dla określenia skutków DD, jest stopień restrykcyjności lub „pobłażliwości” reguł pochodzenia na gruncie umowy o wolnym handlu: reguły pochodzenia dla poszczególnych produktów, zgodnie z którymi należy poddać materiały niepochodzące „wystarczającej obróbce lub przetworzeniu”, aby uzyskać produkt „pochodzący” objęty preferencyjną stawką celną, określają dopuszczalny poziom wykorzystania zagranicznych składników procesu produkcji, a w konsekwencji maksymalną kwotę cła, którą należy zapłacić lub można odliczyć przy wywozie produktu końcowego.

Przykład: w przypadku tkanin preferencyjna reguła pochodzenia stosowana standardowo przez UE przewiduje, że są one wytwarzane z włókien i poddawane dwóm przekształceniom – przedzeniu i tkanin/dzianiu – których wartość odpowiada zwykle około ¾ wartości dodanej tkaniny i które muszą być przeprowadzone w kraju. Ogranicza to zaopatrywanie się za granicą, a w związku z tym także zakres i skutki dopuszczenia lub zakazu DD. Konsekwencje dopuszczenia DD będą jednak bardziej znaczne w sektorach, w których reguła ta jest łagodniejsza, na przykład w przypadku niektórych chemikaliów, metali i maszyn, gdzie materiały z krajów trzecich mogą stanowić 40-50 % wartości produktu i produkt jest nadal uznawany za wyprodukowany w kraju. W takich przypadkach zakaz DD mógłby stanowić znaczące dodatkowe ograniczenie możliwości zaopatrywania się za granicą, teoretycznie dozwolonego w świetle reguł pochodzenia.

Znaczenie DD zależy także od gospodarki danego kraju. W odniesieniu do handlu produktami gotowymi skutki dopuszczenia DD są dla UE dosyć ograniczone, gdyż Unia generalnie stosuje bardzo niskie stawki celne do przywozu półproduktów/materiałów pośrednich. Ponadto, ze względu na duże zróżnicowanie unijnego przemysłu, w niektórych przypadkach producenci nie muszą w większym stopniu polegać na zaopatrzeniu za granicą, chociaż globalizacja nasila zależność unijnych producentów od dostawców z zewnątrz. Skutki DD mogą być bardziej znaczące dla partnerów handlowych UE, którzy często stosują wyższe cła

przywozowe i mogą być, ze względu na rozmiary swojego przemysłu, bardziej zależni od przywożonych materiałów. Innymi słowy, dopuszczenie DD wywiera większy wpływ na zamknięte, protekcyjnistyczne rynki, na których obowiązują wysokie cła KNU na części, oraz na rynki w znacznym zakresie zależne od zaopatrzenia z zagranicy, niż na bardziej liberalny obszar celny o zintegrowanej gospodarce.

Podsumowując, potencjalne negatywne skutki dopuszczenia DD są dostatecznym powodem przemawiającym za dążeniem, co do zasady, do zakazu DD w strefach wolnego handlu.

c) Problemy związane z zakazem DD

Wydaje się, że należy zalecić zakaz DD w umowach o wolnym handlu, jednak realizacja takiej polityki może narażać na trudności.

Zanim zostanie podpisana umowa o preferencyjnym traktowaniu, międzynarodowy handel między przyszłymi partnerami strefy wolnego handlu opiera się na zasadach niepreferencyjnych. W takich stosunkach handlowych DD jest zawsze stosowany lub przynajmniej możliwy. Jeżeli ta sytuacja ewoluuje w kierunku wprowadzenia zakazu DD w ramach strefy wolnego handlu, może to znacznie ograniczyć oczekiwane maksymalne korzyści z obniżenia stawek celnych, uzgodnionego w umowie o wolnym handlu.

O ile zakaz DD prowadziłby do ograniczenia korzyści w porównaniu z sytuacją, w której dopuszczony jest taki zwrot cel, DD sam w sobie nie stanowi dla strony umowy o wolnym handlu dodatkowej korzyści w stosunku do zniesienia cel przywozowych. Na przykład w ramach traktowania KNU cło za przywóz samochodu do UE wynosi 10 %. Jeżeli cena importowa samochodu wynosi 10 000 EUR, umowa o wolnym handlu pozwoliłaby na zaoszczędzenie należności celnej w wysokości 1 000 EUR, w porównaniu z obecną sytuacją w ramach KNU. Przyjmując, że samochód wyprodukowany w przykładowej Rurytanii składa się w 20 % z części i komponentów przywiezionych z krajów trzecich nieobjętych preferencyjnym traktowaniem, a cło przywozowe w Rurytanii za takie komponenty wynosi przeciętnie 16 %, to odprowadzone za nie cło wyniesie 320 EUR. Jeżeli w umowie o wolnym handlu obowiązuje zakaz DD, zysk netto eksportera wyniesie 680 EUR (1 000 EUR – 320 EUR), a nie 1 000 EUR, a zatem korzyść ze zniesienia cel zostanie zmniejszona o 32 %. Gdyby rurytański producent samochodów użył przywożonych części w maksymalnym stopniu dozwolonym przez unijne reguły pochodzenia (w 40 %), jego zysk netto zostałby ograniczony do niewiele ponad jednej trzeciej unijnego cła przywozowego (1 000 EUR – 640 EUR = 360 EUR)⁶.

W przypadku niektórych produktów producenci z kraju będącego stroną umowy o wolnym handlu mogą nawet decydować się na zastosowanie stawki celnej KNU, gdyż koszt rezygnacji z DD może być wyższy niż odpowiednie cło KNU.

Nasilenie tych problemów i ich względne znaczenie w porównaniu ze skutkami dopuszczenia DD zależą, jak wskazano powyżej, od różnych parametrów ekonomicznych, takich jak odpowiednie stawki celne KNU obu krajów, poziom obniżenia cel w ramach umowy o wolnym handlu lub ich całkowite zniesienie, oraz stopień „pobłażliwości” reguł pochodzenia, a zatem maksymalny dopuszczony udział zagranicznych składników procesu produkcji i oszczędności po stronie obydwu partnerów.

O ile zakaz DD w umowie wolnego handlu pozwoliłby uniknąć pewnych niekorzystnych skutków tego rozwiązania dla krajowego rynku oraz stanowiłby wsparcie dla dwustronnego handlu półproduktami i materiałami pośrednimi, w porozumieniach o preferencyjnym handlu z krajami rozwijającymi się dodatkową przesłankę mogą stanowić cele związane z rozwojem. W związku z tym zakaz DD w stosunku do krajów rozwijających się może się okazać w niektórych przypadkach niepożądany. Trudno sobie na przykład wyobrazić sytuację, w której

⁶ Uniemożliwienie eksporterom, za sprawą zakazu DD, pełnego skorzystania ze zniesienia cel można jednak uzasadniać faktem, że w innym przypadku eksporterzy byłiby w lepszej sytuacji niż ich konkurenci działający na rynku krajowym kraju przywozu (zob. powyższa sekcja II.a).

kraj rozwinięty z jednej strony zapewnia jednemu z najsłabiej rozwiniętych krajów bezcłowy dostęp do swojego rynku, a po wejściu obu krajów do strefy wolnego handlu ogranicza mu korzyści ekonomiczne z takiego dostępu poprzez zakaz zwrotu ceł zapłaconych za zagraniczne składniki procesu produkcji używane przez producentów z kraju słabo rozwiniętego.

Sytuacja taka może mieć miejsce na przykład gdy UE zawrze umowę o wolnym handlu z grupą krajów, wśród których są kraje najsłabiej rozwinięte. Uczestnicząc w systemie „wszystko bez broni”, kraje najsłabiej rozwinięte mogą bezcłowo wywozić swoje produkty do UE i jednocześnie korzystać z DD. Gdyby DD został zakazany w takiej umowie o wolnym handlu, eksporterzy z krajów najsłabiej rozwiniętych musieliby płacić cło za przywiezione z krajów trzecich składniki procesu produkcji, których użyli do wytworzenia produktów wywożonych bezcłowo do UE. W systemie „wszystko bez broni” takie cło nie obowiązuje.

Jako że stosunkowo niewielka część produktów wywożonych do UE przez kraje rozwijające się podlega unijnym cłom przywozowym⁷, zakaz DD, pociągający za sobą ograniczenie korzyści ze zniesienia ceł przywozowych, w jeszcze większym stopniu zmniejszyłby motywację tych krajów do zawarcia z Unią umowy o wolnym handlu.

Ponadto w ramach jednostronnych preferencji (GSP) kraje rozwijające się są obecnie uprawnione do stosowania DD do wszystkich swoich produktów wywożonych do UE; w rzeczywistości znaczna część produktów wywożonych do UE przez wiele krajów rozwijających się jest już zwolniona z cła lub podlega bardzo niskim stawkom celnym (niekiedy zwanym „nuisance duties”), korzystając jednocześnie z DD. W takich przypadkach umowa o wolnym handlu pogorszyłaby sytuację produktów objętych obecnie zerową stawką celną w ramach GSP⁸.

Gwoli przykładu: unijne cło KNU na silniki do pojazdów silnikowych wynosi 4,2 %, ale na mocy rozporządzenia dotyczącego GSP stawka ta została zniesiona do zera dla wszystkich krajów rozwijających się. Kraj rozwijający się może więc w ramach GSP wywozić takie silniki do UE bezcłowo i przy zastosowaniu DD. Gdyby DD był zakazany w umowie o wolnym handlu z krajem rozwijającym się, eksporter silników z tego kraju byłby na gruncie tej umowy traktowany gorzej niż obecnie: zakładając, że silnik ma wartość 2 000 EUR, a udział części przywiezionych do jego produkcji wynosi 20 %, to jeżeli średnie cła przywozowe od takich części mają wysokość, powiedzmy, 16 %, to silniki wywożone w ramach umowy o wolnym handlu przez ten kraj rozwijający się będą obciążone dodatkowym kosztem w wysokości 64 EUR w porównaniu z wywozem na obecnych zasadach ($20 \% \times 2\,000 \text{ EUR} \times 16 \% = 64 \text{ EUR}$, czyli cło w wysokości 3,2 % wartości silnika). Jeżeli udział przywożonych części wykorzystanych w produkcji osiągnie górną granicę dopuszczoną przez standardowe unijne reguły pochodzenia (40 %), ten dodatkowy koszt będzie dwukrotnie wyższy, wynosząc 128 EUR, co stanowi 6,4 % wartości wywozu i przewyższa unijną stawkę cła przywozowego KNU.

III. Wnioski

Dopuszczenie DD stwarza problemy w kontekście strefy wolnego handlu, bowiem potencjalnie prowadzi do zniekształcenia konkurencji między krajami należącymi do strefy, podczas gdy handel towarami i usługami na odpowiednich rynkach powinien odbywać się w

⁷ Około 3/4 wywozu krajów rozwijających się, z którymi UE negocjuje obecnie umowy o wolnym handlu, objętych jest zerową lub bardzo niską stawką cła UE w ramach KNU i GSP. W 2008 r. 58 % łącznego przywozu z Indii do UE odbyło się na zasadach bezcłowych, a dalsze 7 % przy obciążeniu bardzo niskimi stawkami celnymi (tzw. „nuisance duties”) ($\leq 3\%$); 65 % przywozu z ASEAN nie zostało obciążonych cłem, a do 5,6 % zastosowano stawki poniżej 3 %; 80 % przywozu z Ameryki Środkowej również odbyło się bezcłowo, podobnie jak 77 % przywozu z Kolumbii i 95 % z Peru. Zakaz DD oznaczałby zatem ograniczenie korzyści z umowy o wolnym handlu w odniesieniu do około 1/4 przywozu z tych krajów do UE; dotyczy to jednak przeważnie bardziej wrażliwych produktów, podlegających najwyższym stawkom celnym w UE.

⁸ Udział takiego wywozu objętego zerową stawką celną w ramach GSP wynosił w 2008 r.: 24 % w przypadku Indii, 10 % dla krajów ASEAN, 20 % dla Ameryki Środkowej, 13 % dla Kolumbii i 23 % dla Peru. W tych przypadkach umowa o wolnym handlu pogorszyłaby traktowanie tych produktów, o ile ujęto by w niej zakaz DD.

oparciu o przewagi konkurencyjne. Istnieją zatem dobre powody, by zasadniczo dążyć do zakazu DD w strefach wolnego handlu.

Ze względu na to, że również realizacja zakazu DD może przysparzać pewnych problemów naszym krajom partnerskim, można jednak rozważać pewne ograniczone odstępstwa od tej ogólnej zasady, w zamian za odpowiednie ustępstwa z drugiej strony i pod warunkiem że reguły pochodzenia są zgodne z potrzebami unijnego przemysłu. Można zatem przyjąć ograniczoną możliwość wyjątków, opartych na wszechstronnym rozpatrzeniu następujących kryteriów:

- a) ***Stopień, w jakim reguły pochodzenia w umowie o wolnym handlu są satysfakcjonujące dla UE***, w tym dla unijnego przemysłu. Odpowiednie reguły pochodzenia dla danego produktu mogą mieć w istocie równe lub nawet większe znaczenie ekonomiczne niż zakaz DD. Z jednej strony reguły pochodzenia w naszych umowach o wolnym handlu powinny wymagać odpowiedniego stopnia przekształcenia lub poziomu wartości dodanej, aby korzyści z takich umów przypadły głównie ich stronom. Z drugiej strony byłoby wysoce pożądane, by we wszystkich umowach o wolnym handlu obowiązywały takie same lub podobne reguły pochodzenia, gdyż unijny przemysł nie jest w stanie dostosowywać zaopatrzenia za granicą do różnych reguł w zależności od rynku, na który przeznaczony jest produkt. Zgoda na reguły pochodzenia w brzmieniu możliwie najbliższym do standardowych unijnych reguł jest zatem istotnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę. Jeżeli zostaną uzgodnione możliwe do przyjęcia reguły pochodzenia, generalnie spełniające potrzeby unijnego przemysłu, można zgodzić się na wykazanie elastyczności w kwestii DD, choć raczej w określonych granicach, przy uwzględnieniu innych poniższych kryteriów.
- b) Należy ustalić ***prawdopodobne skutki dopuszczenia lub, w stosownych przypadkach, zakazania DD, zarówno dla warunków konkurencji na rynku UE, jak i dla unijnych eksporterów***, i uwzględnić te skutki przy ocenie ogólnego bilansu porozumienia. Analiza ta, w tym ocena ilościowa, którą należy rozpocząć na wstępnym etapie negocjacji, a w każdym razie przed podjęciem decyzji o zawarciu umowy o wolnym handlu, powinna obejmować wpływ na handel, produkcję, inwestycje i zatrudnienie, na wykorzystanie możliwości kumulacji w ramach umowy o wolnym handlu oraz na kraje rozwijające się, których dotyczy umowa.
- c) ***Założenia umowy o wolnym handlu w zakresie dostępu do rynku i stopień jej zbieżności z interesami unijnego przemysłu***. Rozważając przyjęcie opisanego elastycznego podejścia do DD, można w poszczególnych przypadkach wziąć pod uwagę stopień, w jakim bardziej rozwinięte kraje podejmują w ramach umowy o wolnym handlu ambitne zobowiązania w zakresie liberalizacji handlu będące ogólnie satysfakcjonujące dla unijnego przemysłu. Należy także stworzyć unijnym eksporterom półproduktów odpowiednie warunki rynkowe, gdyż w innym przypadku nie uzyskają oni pewnych korzyści z umowy wolnego handlu.
- d) ***Aspekty związane z rozwojem***, w tym zakres, w jakim wywóz z kraju negocjującego umowę o wolnym handlu do UE już jest zwolniony z cła (lub podlega tzw. „nuisance duties”) i jest objęty DD, wpływ zakazu DD na korzyści i zachęty dla takich krajów do przystąpienia do umowy o wolnym handlu oraz skutki dopuszczenia DD dla korzystania z materiałów pośrednich produkowanych w kraju. Pod uwagę należy wziąć także stopień rozwoju kraju trzeciego, którego dotyczy umowa.

Jeśli chodzi o ewentualne ustępstwa w kwestii DD, przykładem przyjęcia ograniczonej elastyczności mogłoby być ograniczenie DD do różnicy między średnimi stawkami KNU mającymi zastosowanie do materiałów pośrednich i półproduktów odpowiednio w kraju partnerskim i UE, w sytuacji w której stawki celne KNU w przyszłym kraju partnerskim są stosunkowo wysokie, a w UE stosunkowo niskie. Rozwiązanie takie można by wprowadzić ogólnie lub w odniesieniu do niektórych sektorów (lub nawet, w razie potrzeby, do poszczególnych produktów), w przypadkach w których DD może mieć większe znaczenie za sprawą zróżnicowanych cel KNU. Celem takich uregulowań byłoby utrzymanie podobnych warunków konkurencji w strefie wolnego handlu dla przemysłu w obu krajach. W innych przypadkach można rozpatrywać czasowe lub inne ograniczenia. W świetle polityki sprzyjania rozwojowi uzasadnione będzie mniej wymagające podejście w przypadku krajów rozwijających się (w zależności od tego, czy chodzi o kraj najsłabiej rozwinięty lub kraj objęty GSP+), uwzględniające, czy kraje te korzystają już z DD w odniesieniu do produktów, które wywożą do UE w ramach GSP.