

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA¹Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-8726-8477

DOI : 10.14746/rie.2023.17.17

Reforma instrumentów ochrony rynku UE i jej wpływ na politykę antydumpingową UE wobec Chin

Wprowadzenie

W ciągu jednej dekady polityka handlowa UE przeszła szereg gwałtownych zwrotów, zmieniając punkt ciężkości od opcji „wielostronnej” do opcji „Europy która chroni”. Do 2006 roku absolutnym priorytetem Unii Europejskiej było promowanie wielostronnej liberalizacji handlu w ramach rundy rozwoju WTO. W latach 2006–2016 UE skoncentrowała swoje wysiłki na rzecz realizacji ambitnego planu zawarcia dwustronnych umów handlowych ze strategicznymi partnerami. Jednak po 2016 roku uwaga UE przesunęła się w stronę wzmocnienia własnych instrumentów ochrony handlu (Koeth, 2022).

Instrumenty ochrony rynku (*Trade Defence Instruments*, TDI) pełnią ważną rolę w polityce handlowej Unii Europejskiej. Umożliwiają bowiem reakcję Unii Europejskiej na działania, które zakłócają równowagę na jej rynku wewnętrznym i chronią unijnych producentów przed nieuczciwą konkurencją z zagranicy. Wśród łamiących konkurencję działań wymagających szczególnej uwagi ze strony Komisji Europejskiej jest dumping.

Celem artykułu jest analiza przyczyn i efektów reformy środków ochrony handlu Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem jej polityki antydumpingowej. W artykule przyjęto założenie, że reforma ta wzmocniła unijny system ochrony rynku i była niezbędna dla uniknięcia sporu handlowego pomiędzy UE a Chinami na forum WTO. Dla zrealizowania celu artykułu sformułowano następujące pytania badawcze:

- (1) Jakie były przyczyny reformy unijnych środków ochrony handlu?
- (2) Jak reforma środków TDI wpłynęła na politykę handlową UE wobec Chin?

W artykule wykorzystano metodę analizy źródeł literaturowych i danych statystycznych dotyczących procedur antydumpingowych UE.

Jednym z podstawowych zadań wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej oprócz nawiązywania i prowadzenia stosunków handlowych z państwami trzecimi jest stosowanie instrumentów ochrony rynku w sytuacji zagrażającej unijnemu przemysłowi. Aktualnie w polityce handlowej UE rośnie znaczenie tzw. uwarunkowanych środków protekcji wobec tzw. klasycznych środków ochrony rynku tj. ceł. Podjęte w ramach GATT/WTO decyzje o istotnym ograniczeniu wysokości ceł spowodowały, że ich protekcyjna rola jest coraz mniejsza. Jednocześnie w związku ze wzrostem importu do UE towarów po cenach dumpingowych wzrosło znaczenie procedur, które mogą być zastosowane w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom dumpingu.

¹ Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0.

Przyczyny reformy unijnej polityki antydumpingowej

Dumping jest to sprzedaż towaru za granicę po cenie niższej niż cena normalna, czyli cena na rynku krajowym (art. VI GATT). Przepisy międzynarodowe (GATT/WTO) dopuszczają zastosowanie środków antydumpingowych w sytuacji udowodnienia wystąpienia dumpingu, szkody związanej z importem towarów po cenach dumpingowych oraz związku przyczynowo-skutkowego związanego ze szkodą i dumpingiem².

Problem importu po cenach dumpingowych na rynek UE wzrósł istotnie po przystąpieniu Chin do WTO w 2001 roku. Fakt ten otworzył przed producentami z Chin atrakcyjne rynki Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Jednym ze zobowiązań przyjętych przez Chiny w Protokole przystąpienia do WTO był 15-letni okres przejściowy na przyznanie im statusu gospodarki rynkowej (*Market Economy Status* – MES) (Messerlin, 2004). Na mocy tego protokołu Chiny nie zostały uznane przez swoich największych partnerów handlowych za gospodarkę rynkową, co ma istotne znaczenie przy przebiegu procedur antydumpingowych. Posiadanie bowiem przez państwo statusu gospodarki rynkowej jest kluczowe w momencie porównywania cen w postępowaniu antydumpingowym. Wpływa on bowiem na ustalanie tzw. ceny normalnej przy obliczaniu skali dumpingu. Brak statusu gospodarki rynkowej powoduje, że za cenę normalną można uznać cenę dumpingowego towaru na innym rynku niż rynek chiński (Snyder, 2010). W praktyce uznanie Chin za gospodarkę rynkową oznaczałoby obowiązek obliczania tzw. marży dumpingu przy naliczaniu cła antydumpingowego wg ceny normalnej na rynku chińskim, co w praktyce oznacza traktowanie importu z Chin w taki sposób jak od każdego innego członka WTO (Skrzypczyńska, 2017; Skrzypczyńska 2018).

Jedną z bezpośrednich przyczyn zmian w unijnych regulacjach ochrony rynku było wygaśnięcie w grudniu 2016 roku wspomnianego Protokołu. Interpretacja Sekcji 15 (D) chińskiego protokołu o przystąpieniu do WTO była przedmiotem szerokiej dyskusji zarówno wśród decydentów, jak i w literaturze przedmiotu (Tietje, Nowrot, 2011; Rao, 2013; Puccio, 2015; Vermulst i in. 2016; O'Connor, 2011, 2016). Sytuacja ta stworzyła nową dynamikę w relacji Chin z partnerami handlowymi. Część państw automatycznie uznała Chiny za gospodarkę rynkową, były to np. Korea Południowa, Brazylia, RPA, Tajlandia, Argentyna, czy Australia (Sandkamp, Yalcin, 2016). Jednocześnie istniała uzasadniona obawa, że w wyniku przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej efektywna ochrona krajowych producentów zmniejszy się w wyniku spadku poziomu ceł antydumpingowych oraz ilości procedur antydumpingowych wszczynanych przeciwko Chinom. Urdinez i Masiero (2015) przeprowadzili analizę związku przyznania MES z ilością postępowań antydumpingowych wobec Chin. Wśród 14 na 16 badanych przez nich państw ilość zainicjowanych postępowań antydumpingowych przeciw Chinom po przyznaniu im MES spadła średnio o 58% (Urdinez, Masiero, 2015, s. 167).

² Szkada poniesiona przez przemysł musi mieć wymiar wspólnotowy, a przedsiębiorstwa składające wniosek o wszczęcie procedury muszą wykazać się przynajmniej 25% udziałem w produkcji danego produktu na terenie UE. Naturalnie wniosek mogą składać nie tylko indywidualne przedsiębiorstwa, ale także ich stowarzyszenie. Poza tym przy podejmowaniu decyzji należy uwzględnić interes unijnych konsumentów (więcej na temat procedury antydumpingowej UE zob. Skrzypczyńska, 2020, s. 66; Skrzypczyńska, 2018, s. 67–69; Rozporządzenie Rady nr 1225/2009).

Jeśli chodzi o Unię Europejską to sprawa była bardziej skomplikowana, ponieważ wewnątrz UE nie istniała zgoda co do faktu przyznania lub nie przyznania Chinom tego statusu. Fakt ten wymagał reformy środków ochrony rynku, która uwzględniała by nową sytuację i pozwoliłaby z jednej strony, uwzględnić interes państw członkowskich, a z drugiej, uniknąć konfliktu handlowego z Chinami. Środki antydumpingowe nakładane przez UE wobec importu z ChRL są skoncentrowane w branżach o znacznym poziomie zatrudnienia między innymi w branży chemicznej, hutnictwie, produkcji rowerów, ceramiki i paneli słonecznych. Najwięcej aktywnych środków antydumpingowych przypada na przemysł metalowy oraz chemiczny, ponieważ Chiny dysponują dużą przewagą konkurencyjną w produkcji metali w porównaniu z wydajnością europejskich producentów (Yalcin, Felbermayr, Sandkamp, 2016, s. 34). W związku z tym kwestia stosowania cel antydumpingowych i metodologii ich nakładania rodziła duże emocje zwłaszcza w tych państwach członkowskich UE, dla których te gałęzie przemysłu mają istotne znaczenie. Są wśród nich Włochy, Francja, Hiszpania, Portugalia, Polska. Dla tych państw utrzymanie możliwości wysokiej ochrony krajowego rynku była priorytetem. Tabela 1 wskazuje poziom ochrony rynku wewnętrznego po wprowadzeniu cel antydumpingowych na przykładzie importu grzejników aluminiowych z Chin.

Tabela 1

Efekty wprowadzenia środków ochronnych na przykładzie importu grzejników aluminiowych z Chin

	Przed wprowadzeniem środków	Po wprowadzeniu środków
Udział towarów produkowanych w UE w rynku UE		
Grzejniki aluminiowe z Chin	76%	95%
Udział nieuczciwego, szkodliwego przywozu w rynku UE:		
Grzejniki aluminiowe z Chin	24%	3%
Udział uczciwego przywozu w rynku UE:		
Grzejniki aluminiowe z Chin	0%	2%

Źródło: COM(2020) 164 final, 38. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych działań antydumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych oraz stosowania instrumentów ochrony handlu przez państwa trzecie wobec UE w 2019*, Bruksela, s. 17.

Z kolei państwa skandynawskie, Holandia, a także Wielka Brytania, gdzie przemysł te nie stanowią istotnego składnika PKB czy zatrudnienia, wspierały na forum Unii Europejskiej zliberalizowanie polityki antydumpingowej wobec Chin.

W dyskusji nad zmianą metodologii obliczania marginesu dumpingu w postępowaniach antydumpingowych wobec Chin i dostosowania unijnych instrumentów ochrony handlu do nowych realiów ekonomicznych i prawnych Komisja Europejska mogła wziąć pod uwagę trzy scenariusze: 1) pozostawienie przepisów UE bez zmian; 2) usunięcie Chin z wykazu krajów o gospodarce nierynkowej i stosowanie standardowej metodyki obliczenia marginesu dumpingu; 3) zastąpienie metodyki antydumpingowej nowym podejściem, które pozwoliłoby utrzymać silny system ochrony handlu, a jednocześnie zapewniłoby skuteczność zobowiązaniom międzynarodowym UE (Skrzypczyńska, 2017).

Projekt nowych rozwiązań w ochronie handlu UE i obliczania marginesu dumpingu przedstawiony w lipcu 2016 roku przez Komisję Europejską wpisał się w wariant trzeci. Komisja Europejska zaproponowała wspólną metodologię obliczania marginesu dumpingu dla wszystkich członków WTO, co w praktyce oznaczało zlikwidowanie podziału na państwa posiadające i nieposiadające statusu gospodarki rynkowej (COM(2016) 690 final). W maju 2017 roku propozycja KE zyskała przychylność państw członkowskich UE (Komisja Europejska, 2017). Dalsza procedura wymagała jednak uzgodnienia ostatecznej wersji tekstu porozumienia z Parlamentem Europejskim³. 20 grudnia 2017 roku weszły w życie zmiany podstawowych rozporządzeń antydumpingowego i antysubsydyjnego, wprowadzające nową metodę obliczania wartości normalnej w sytuacjach, gdy ceny i koszty na rynku państwa wywozu są zniekształcone. Także w grudniu 2017 roku osiągnięto porozumienie w kwestii odrębnego wniosku legislacyjnego mającego na celu modernizację unijnych instrumentów ochrony handlu. Porozumienie dotyczyło szerokiego zakresu zagadnień np. stosowania zasady niższego cła, większej przejrzystości dochodzeń dzięki wcześniejszemu informowaniu przed zastosowaniem tymczasowego środka antydumpingowego, wzmocnieniu roli związków zawodowych. Po przyjęciu przez Radę stanowiska w pierwszym czytaniu w kwietniu 2018 roku tekst został formalnie przyjęty przez Parlament Europejski w maju 2018 roku (Grieger, 2018). Nowe przepisy weszły w życie z dniem 8 czerwca 2018 roku i mają zastosowanie do wszystkich dochodzeń wszczętych po tym dniu. Te dwa zestawy zmian do rozporządzeń podstawowych stanowiły łącznie pierwszy znaczący przegląd unijnych przepisów antydumpingowych i antysubsydyjnych od 1995 r., czyli od zakończenia negocjacji w ramach rundy urugwajskiej GATT (COM(2018) 561 final).

Główne elementy reformy środków ochrony rynku UE

Najważniejszym elementem unijnej nowelizacji prawa antydumpingowego było zniesienie tradycyjnego rozróżnienia między państwami o gospodarce rynkowej a państwami o gospodarce nierynkowej i zapewnienie nowego, formalnie neutralnego dla państwa eksportera podejścia przy ustalaniu wartości normalnej produktów⁴ (Du, 2022, s. 316). Do najważniejszych elementów zaktualizowanych unijnych przepisów antydumpingowych należą: ulepszona metoda obliczania marginesu szkody, krótszy termin na wprowadzenie środków tymczasowych, wczesne ostrzeżenie do-

³ Dyskusja nad zmianami instrumentów ochrony handlu z 2016 i 2017 roku była kontynuacją projektu Komisji Europejskiej przygotowanego w tym zakresie już w roku 2013. Wcześniej, po włączeniu regulacji WTO do unijnych przepisów w zakresie ochrony handlu zmieniano je tylko w celu uwzględnienia nowego orzecznictwa WTO.

⁴ Wraz z wprowadzeniem nowej metody obliczeń dumpingu zmieniono przepis dotyczący krajów nieposiadających statusu gospodarki rynkowej (art. 2 ust. 7 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego). Jego zakres obejmuje obecnie wyłącznie kraje niebędące członkami WTO, które wymieniono w załączniku 1 do rozporządzenia UE 2015/7554. W skrócie w tych przypadkach wartość normalną oblicza się na podstawie kosztów i cen ustalonych w tzw. „państwie analogicznym”. Jeśli chodzi o członków WTO, to zmodernizowana metodyka ma charakter niezależny od państwa i ma zastosowanie do wszystkich członków WTO (COM(2018) 561 final, s. 6).

tyczące wprowadzenia tymczasowych środków ochronnych, dodatkowe wsparcie dla MŚP z UE, dostosowanie unijnej „zasady niższego cła”⁵, aby uwzględnić istnienie zakłóceń cen surowców, a także nową rolę aspektów społecznych i środowiskowych w postępowaniach dotyczących ochrony handlu (COM(2018) 561, s. 5). Nowa metodyka jest „uruchamiana”, gdy zostanie stwierdzone, że ze względu na znaczące zakłócenia w państwie wywozu (*org. Significant Market Distortions*) nie jest właściwe stosowanie krajowych cen i kosztów. Przy ustalaniu, czy występują zakłócenia, uwzględniany jest szereg kryteriów, takich jak polityka i wpływ państwa na gospodarkę, powszechna obecność przedsiębiorstw państwowych, faworyzowanie przedsiębiorstw krajowych i brak niezależności sektora finansowego. Standardowy sposób obliczania marginesu dumpingu, czyli porównanie cen krajowych w kraju wywozu i cen eksportowych dla produktu objętego dochodzeniem nie uległ zmianie w nowych regulacjach. W sytuacji jednak, gdy krajowe ceny i koszty są zniekształcone z powodu ingerencji państwa w gospodarkę i nie zapewniają odpowiedniej podstawy do określenia porównania z ceną eksportową, można wykorzystać inne wskaźniki odzwierciedlające niezakłócone koszty produkcji i sprzedaży. Mogą one obejmować wskaźniki referencyjne lub odpowiadające im koszty produkcji i sprzedaży w państwie reprezentatywnym o podobnym do eksportera poziomie rozwoju gospodarczego (Komisja Europejska, 2017).

Nie ustalono także z góry listy państw, wobec których nowe regulacje mają zastosowanie. Każdy przypadek jest interpretowany indywidualnie w zależności od tego czy w państwie wywozu, którego dotyczy postępowanie, stwierdzono znaczne zakłócenia rynkowe, które ostatecznie miały wpływ na ceny i koszty eksportowanych towarów. Rozporządzenie precyzuje także co to są znaczące zakłócenia, które umożliwiają zastosowanie innej metodologii obliczania marży dumpingu. Według nowych unijnych uregulowań są to zakłócenia, które występują, gdy zgłoszone ceny lub koszty, w tym koszty surowców i energii, nie wynikają z wolnego rynku, a kształtują się w wyniku znacznej interwencji rządu (Komisja Europejska, 2017). Jako gospodarkę ze znaczną ingerencją rządu przyjmuje się rynek, na którym funkcjonuje dużo firm działających pod kontrolą lub wytycznymi władz państwa eksportującego⁶. Organem upoważnionym do zbadania czy wystąpiły zakłócenia na rynku umożliwiające zastosowanie bardziej efektywnych środków ochrony rynku Unii Europejskiej jest Komisja Europejska (Skrzypczyńska, 2020).

W celu zwiększenia efektywności postępowań, przyjęto krótszy termin na wprowadzenie środków tymczasowych – według nowych uregulowań, środki te muszą zostać wprowadzone zwykle w ciągu siedmiu miesięcy, ale nie później niż w ciągu

⁵ Zgodnie z zasadami WTO poziom cła antydumpingowego lub wyrównawczego nie może być wyższy niż wielkość dumpingu lub subsydiowania, ale pożądaną jest, aby cło było niższe, jeśli poziom ten byłby wystarczający do usunięcia szkody dla przemysłu krajowego. Stawkę tę oblicza się przez porównanie cen importowych z kosztem produkcji przemysłu unijnego i rozsądną marżą zysku („margines zniżania cen”).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2321 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz. U. L 388/1 z 19.12.2017.

ośmiu miesięcy od rozpoczęcia postępowania, wcześniej okres ten wynosił dziewięć miesięcy.

Nowe przepisy antydumpingowe wprowadziły ulepszony system obliczania marginesu szkody, który ma kluczowe znaczenie, jeżeli chodzi o stosowanie kontrowersyjnej zasady niższego cła, która powodowała, że średni poziom ceł antydumpingowych (*ad valorem*) nałożonych przez UE wynosił 44%. Dla porównania średnie stawki celne w postępowaniach antydumpingowych wobec Chin w USA wyniosły 142%, a w Indiach 80% (Yalcin, Felbermayr, Sandkamp, 2016, s. 5). W okresie poprzedzającym zmiany legislacyjne UE zawsze stosowała zasadę niższego cła. Oznaczało to, że środki były zawsze wprowadzane na poziomie niższym niż pełny zakres dumpingu lub subsydiowania, jeżeli niższy poziom, zwany „marginesem szkody” wystarczał do usunięcia szkody poniesionej przez przemysł UE. Od czasu modernizacji instrumentów ochrony handlu zasada niższego cła nie jest już automatycznie stosowana w sprawach antydumpingowych i antysubsydyjnych (COM (2022) 470 final, s. 10). W metodzie tej przy obliczaniu marginesu szkody uwzględniono minimalny zysk w wysokości 6%. Ponadto w nowych przepisach dopuszczono możliwość uwzględnienia istnienia zakłóceń w zakresie surowców, które są coraz powszechniejsze w wymianie handlowej (COM(2019) 158, s. 7). Nową metodykę obliczania ceł stosuje się indywidualnie dla każdego przypadku, z uwzględnieniem ogólnych sprawozdań Komisji, które zawierają kryteria definiujące „znaczące zakłócenia” na rynku. Raporty te służą jako podstawa do podjęcia decyzji, która metodologia antydumpingowa ma zostać zastosowana: standardowa dla krajów WTO o gospodarce rynkowej, czy proponowana nowa metodologia. W dniu wejścia w życie nowych przepisów Dyrekcja Generalna ds. Handlu opublikowała na swojej stronie internetowej sprawozdanie na temat zakłóceń na rynku w gospodarce Chin⁷ (Skrzypczyńska, 2020).

Zmiany w przepisach antydumpingowych UE wpisały się w szerszą perspektywę rewizji unijnej polityki wobec Chin. 12 marca 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła „strategiczną perspektywę”⁸ na przyszłość dwustronnych stosunków UE–Chiny w oparciu o strategię wobec Chin z 2016 r. oraz Program strategiczny UE–Chiny 2020. Obejmował on takie obszary jak multilateralizm, zmiana klimatu, pokój i bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój gospodarczy, infrastruktura i technologia (Vaerenbergh, 2019, s. 1).

Chiny są głównym celem postępowań antydumpingowych nie tylko Unii Europejskiej. Wg danych WTO w latach 1995–2023 wobec Chin zostało wszczętych 1588 (WTO, 2023a) postępowań antydumpingowych z czego 1183 zakończyło się nałożeniem środków antydumpingowych (WTO, 2023b). Unia Europejska prowadziła w tym czasie ogółem 548 postępowań antydumpingowych, w tym 150 wobec Chin. Drugim celem polityki antydumpingowej UE w tym okresie były Indie z 40 zainicjowanymi postępowaniami (WTO, 2023c). To stawia UE na trzecim miejscu wśród stron naj-

⁷ Commission Staff Working Document on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations, Brussels, 20.12.2017 SWD(2017) 483 final/2, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)483&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)483&lang=en).

⁸ EU-China – A Strategic Outlook, Joint Communication to the European Parliament and the Council, 12 March 2019, JOIN(2019) 5 final.

częściej inicjujących postępowania antydumpingowe przeciwko Chinom, za Indiami (215 środków) oraz Stanami Zjednoczonymi (163 obowiązujących środków) (WTO, 2023d).

Postępowania antydumpingowe Unii Europejskiej wobec Chin najczęściej dotyczyły metali i wyrobów metalowych, produktów chemicznych oraz maszyn i urządzeń mechanicznych. Najśłynniejsze spory handlowe pomiędzy UE a Chinami na forum WTO dotyczyły metali ziem rzadkich i paneli solarnych⁹ (TDI statistics 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Na koniec 2022 r. w UE obowiązywało 177 ostatecznych środków ochrony handlu w tym 117 ostatecznych środków antydumpingowych. W 2022 r. Komisja wszczęła 5 nowych dochodzeń (4 antydumpingowe i 1 antysubwencyjne) w porównaniu z 14 nowymi dochodzeniami w 2021 r. Spadek postępowań związany był z trudnymi warunkami prowadzenia handlu i spadkiem importu w latach 2021–2022 w okresie pandemii COVID-19 oraz w wyniku rosyjskiej agresji w Ukrainie (COM(2023) 506 final).

Tabela 2

Nowe postępowania ochronne (antydumpingowe i antysubwencyjne) UE wobec Chin w latach 2014–2022*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chiny	6	6	6	5	1	7	8	4	3
Wszystkie	16	14	15	11	10	16	15	14	5

* Liczba wszczętych dochodzeń nie odpowiada liczbie dochodzeń zakończonych, ponieważ dochodzenia wszczynane w danym roku niekoniecznie zostają zakończone w tym samym roku.

Źródło: TDI statistics 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, https://circabc.europa.eu/ui/group/2e3865ad-3886-4131-92bb-a71754fffec6/library/dc3ebdd5-264b-476d-947c-9ac4fea24a34?p=1&n=10&sort=name_ASC, 15 XII 2023.

Jak wskazują dane w tabeli 2, liczba postępowań antydumpingowych wobec Chin pozostała w UE na zbliżonym poziomie do okresu sprzed reformy. Oznacza to, że zmiany w metodologii obliczania marginesu dumpingu nie wpłynęły negatywnie na poziom ochrony unijnego przemysłu. Co więcej, wiele elementów przyjętych w procesie modernizacji tych środków tą ochronę wzmocniło. Zmiana ta miała także duże znaczenie polityczne, pozwoliła bowiem UE wyjść z impasu i zachować możliwość stosowania środków antydumpingowych w zasadzie w niezminionej formule w sytuacji udowodnienia znaczących zakłóceń rynkowych. Porzucenie koncepcji statusu gospodarki nierynkowej i formalnie nie traktowanie importu z Chin w dochodzeniach antydumpingowych odmiennie w porównaniu z przywozem z krajów, które wcześniej były klasyfikowane jako gospodarki rynkowe dało UE formalny argument na oddalenie sporu z Chinami. Wprowadzenie jednak koncepcji zniekształceń cenowych i kosztowych w praktyce jest skierowane przede wszystkim wobec chińskiego przywozu i daje UE możliwość zachowania ochrony własnego rynku na niezmiennym poziomie.

⁹ Przykładowo w przypadku sprawy paneli słonecznych porównywano cenę, po jakiej eksportowały Chiny, z ceną na rynku Korei Południowej. W praktyce zastosowanie tej zasady kraju analogicznego dawało Unii możliwość nałożenia na chińskie towary wyższych cel.

Zakończenie

Problem statusu gospodarki rynkowej i tego, czy chiński rynek jest „zniekształcony”, czy nie, nie jest incydentalnym problemem handlowym. Bez wątpienia jest to kwestia, która będzie wymagała systemowego rozwiązania w ramach wielostronnego systemu handlowego WTO. Dla Chin przyznanie statusu gospodarki rynkowej miało wydźwięk również symboliczny jako potwierdzenie ich równego statusu w handlu i uwieńczenie procesu akcesji do WTO. Z kolei automatyczne przyznanie Chinom statusu gospodarki rynkowej byłoby dla Unii Europejskiej niekorzystne. Nie tylko pod względem handlowym, ale także oznaczałoby uznanie Chin za pełnoprawnego członka WTO wywiązującego się ze wszystkich zobowiązań przyjętych w 2001 roku. Doszłoby też do paradoksalnej sytuacji, w której z jednej strony, same Chiny powołują się na swój status państwa rozwijającego się w WTO wskazując, że mają jeszcze wiele obszarów wymagających reform i dostosowania do standardów WTO. Z drugiej strony, przekonują, że bez wątpienia spełniły kryteria gospodarki rynkowej, w związku z tym za taką powinny być automatycznie uznane. Stosowanie zatem przez Unię Europejską ograniczonego protekcjonizmu jako elementu walki z niedoskonałością rynku wydaje się być w pełni uzasadnione. Jak argumentują analitycy Instytut Studiów Chińskich (MERICS) zintegrowana polityka handlowa UE wymaga: 1) dogłębnej znajomości chińskiego podejścia do polityki handlowej i czynników, które ją napędzają; 2) ogólnoeuropejskiej spójności w zakresie kształtu polityki handlowej wobec Chin; 3) zdolności instytucjonalnej do koordynowania wspólnej polityki handlowej wobec Chin; 4) bardziej zaawansowanej współpracy na szczeblu politycznym wobec wspólnej strategii wobec Chin. Chińska polityka handlowa jest w dalszym ciągu wyzwaniem dla Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę utrzymujące się i wyraźne cechy wewnętrznego zarządzania gospodarczego (zob. Huotari, Weidenfeld, Arcesati, 2020). Chińska polityka gospodarcza charakteryzuje się bowiem neomerkantylistycznym podejściem do stosunków handlowych przejawiającym się w intensywnym wspieraniu własnego eksportu i promowaniu zagranicznych inwestycji przy jednoczesnym utrudnianiu inwestycji zagranicznych w Chinach.

Bibliografia

- COM (2022) 470 final, *40 sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące działań antydumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych UE*, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/42468b4a-3803-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-pl>.
- COM(2016) 690 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku solidnej polityki handlowej dla UE na rzecz miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, Bruksela, dnia 18.10.2016 r.
- COM(2018) 561 final, *36. sprawozdanie roczne Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie unijnych działań antydumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych (2017)*, Bruksela, 31.07.2018 r.
- COM(2019) 158 final, *37. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych działań antydumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych oraz stosowania instrumentów ochrony handlu przez państwa trzecie wobec UE w 2018*, Bruksela.

- COM(2020) 164 final, 38. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych działań antidumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych oraz stosowania instrumentów ochrony handlu przez państwa trzecie wobec UE w 2019*, Bruksela.
- COM(2023) 506 final, 41. *sprawozdanie roczne Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych działań antidumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych oraz stosowania instrumentów ochrony handlu przez państwa trzecie wobec UE w 2022 r.*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0506>.
- Commission Staff Working Document on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence Investigations, Brussels, 20.12.2017 SWD(2017) 483 final/2, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)483&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)483&lang=en), 10 XII 2023.
- Du M. (2022), *From 'Non-market Economy' to 'Significant Market Distortions': rethinking the EU anti-dumping regulation and China's state interventionism*, "Yearbook of European Law", 41, <https://ssrn.com/abstract=4407982>.
- Grieger G. (2018), *Modernizacja instrumentów ochrony handlu*, EPRS, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego.
- Huotari M., Weidenfeld J., Arcesati R. (2020), *Managing Economic Cooperation and Competition with China. Towards a More Integrated European Trade Policy Approach*, MERICS Report March, Mercator Institute for China Studies, Berlin, Germany.
- Koeth W. (2022), *From 'Global Europe' to trade defence: the EU responds to Trump and China*, EIPA Working Papers, <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/01/From-Global-Strategy-to-trade-defence.pdf>.
- Komisja Europejska (2017), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5377_en.htm.
- Messlerin P. A. (2004), *China in the WTO: Antidumping and Safeguards*, w: *China and the WTO, Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, red. D. Bhattasali, S. Li, W. Martin, World Bank and Oxford, University Press.
- O'Connor B. (2011), *Market Economy Status for China is not Automatic*, CEPR's Policy Portal, <http://voxeu.org/article/china-market-economy>, 10.03.2023.
- O'Connor B. (2016), *Much Ado about 'Nothing': 2016, China and Market Economy Status*, "Global Trade and Customs Journal", vol. 10, nr 5.
- Puccio L. (2015), *Granting of Market Economy Status to China. An analysis of WTO law and of selected WTO members' policy*, "European Parliamentary Research Service", November 2015/PE571.325.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trzecich, Dz. U. L 123 z 19.05.2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2321 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz. U. L 388/1 z 19.12.2017.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej, Dz. U. L 343/51 z 22.12.2009.
- Sandkamp A. N., Yalcin E. (2016), *China's Market Economy status and european anti-dumping regulation*, 77CESifo Forum 1/2016(March).
- Skrzypczyńska J. (2017), *Market protection policy of the European Union against imports from China*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 11.
- Skrzypczyńska J. (2018), *Status gospodarki rynkowej w polityce antidumpingowej Unii Europejskiej wobec Chin*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, nr 1.

- Skrzypczyńska J. (2020), *Instrumenty ochrony handlu Unii Europejskiej wobec Chin a reguły WTO*, Poznań.
- Snyder F. (2010), *The EU, the WTO and China. Legal Pluralism and International Regulation*, Hart, Oxford–Portland.
- TDI statistics 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, https://circabc.europa.eu/ui/group/2e3865ad-3886-4131-92bb-a71754ffec6/library/dc3ebdd5-264b-476d-947c-9ac4fea24a34?p=1&n=10&sort=name_ASC, 15 XII 2023.
- Tietje Ch., Nowrot K. (2011), *Myth or reality? China's Market Economy Status under WTO Anti-Dumping Law after 2016*, "Policy Papers on Transnational Economic Law), nr 34.
- Urdinez F., Masiero G. (2015), *China and the WTO: Will the Market Economy Status Make Any Difference after 2016?*, "The Chinese Economy", 48.
- Vaerenbergh Van P. (2019), *EU Trade Defence Policy Against Unfair Trade From Chinese SOEs: Unilateral or Multilateral Approaches?*, Geneva Jean Monnet Working Paper 01, https://ceje.ch/files/6915/7381/7014/Van_Vaerenbergh_final_2019-01_.pdf.
- Vermulst E., Dion Sud J., Evenett S. J. (2016), *Normal value in anti-dumping proceedings against China post-2016: Are some animals less equal than others?*, "Global Trade and Customs Journal", vol. 11, issue 5.
- WTO (2023a), *Anti-dumping Initiations by Exporter 01/01/1995–30/06/2023*, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByExp.pdf, 20 XII 2023.
- WTO (2023b), *Anti-dumping Measures by Exporter 01/01/1995–30/06/2023*, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByExp.pdf, 20 XII 2023.
- WTO (2023c), *Anti-dumping Initiations: Reporting Member vs Exporter 01/01/1995–30/06/2023*, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsRepMemVsExp.pdf, 20 XII 2023.
- WTO (2023d), *Anti-dumping Measures: Reporting Member vs Exporter 01/01/1995–30/06/2023*, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresRepMemVsExp.pdf, 20 XII 2023.
- Yalcin E., Felbermayr G., Sandkamp A. N. (2016), *New trade rules for China? Opportunities and threats for the EU*, European Parliament's Committee on International Trade, Brussels.

Streszczenie

Instrumenty ochrony rynku, w tym przede wszystkim postępowanie antydumpingowe, są aktualnie jednym z najważniejszych środków protekcji handlowej. Stosowanie tych instrumentów umożliwia UE reagowanie na nieuczciwe zachowania partnerów handlowych. Polityka handlowa UE uwzględniania nie tylko interesy państw członkowskich UE, ale zobowiązania wynikające z członkostwa UE w Światowej Organizacji Handlu. Celem artykułu jest analiza przyczyn, zakresu i efektów reformy unijnych instrumentów ochrony rynku ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na postępowania antydumpingowe wobec Chin.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, ochrona rynku, dumping, Chiny

EU Trade Defence Instruments reform and its impact on EU antidumping policy against China

Summary

Trade defense instruments (TDI), including anti-dumping proceedings, are currently one of the most relevant protection measures. The EU responds to the unfair behavior of the trading

partners with the TDI. The EU trade policy focuses on the interests of EU member states and the obligations arising from EU membership in the World Trade Organization. The article aims to analyze the causes and effects of the EU trade protection instruments reforms and their impact on anti-dumping proceedings against China.

Key words: European Union, market protection, dumping, China

