

Elżbieta Zębała

EWOLUCJA POLITYKI CELNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLSKI

18 kwietnia 1951 r. podpisany został Traktat Paryski powołujący z dniem 23 lipca 1952 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali – EWWiS (*European Coal and Steel Community*). Traktaty o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – EWG (*European Economic Community*), zwanej obecnie Wspólnotą Europejską – WE (*European Community*) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – EURATOM (*European Atomic Energy Community*) zawarte zostały w Rzymie 25 marca 1957 r. Traktaty te, w przeciwieństwie do Traktatu o EWWiS, który obowiązywał do połowy 2002 r., zawarte zostały na czas nieograniczony i weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 r.¹

W skład Unii Europejskiej wchodzi obecnie piętnaście państw, przy czym kraje założycielskie to Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN, Włochy. W 1973 roku przystąpiły Wielka Brytania, Dania i Irlandia, w 1981 roku – Grecja, w 1986 roku – Portugalia i Hiszpania, a w 1995 Austria, Finlandia i Szwecja.

Istotą traktatów rzymskich z marca 1957 r. powołujących do życia nową strukturę integracyjną było stopniowe utworzenie unii celnej i znoszenie kontyngentów handlowych między państwami członkowskimi, zachowując jednak cła zewnętrzne. Jako długofalową perspektywę przyjęto ustanowienie całkowicie wolnego rynku ze swobodnym przepływem towarów, kapitału, usług, siły roboczej oraz prawem do swobody osiedlania się w poszczególnych krajach członkowskich².

Traktat Rzymski EWG nie precyzuje pojęcia wspólnej polityki handlowej. Zmianym jest natomiast, że już we wstępie Traktatu jego sygnatariusze deklarują, iż pragną przyczynić się dzięki wspólnej polityce handlowej do stopniowego usuwania ograniczeń w wymianie międzynarodowej. Artykuły 110-116 zawierają

¹ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska*, Warszawa 2000, s. 31.

² E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2001, s. 249.

pewne elementy tejże polityki. Kraje członkowskie Wspólnoty zobowiązały się do koordynacji swych stosunków z krajami trzecimi, tak aby po upływie okresu przejściowego móc wprowadzić w życie wspólną politykę w dziedzinie handlu zagranicznego. Zgodnie z art. 113 ma ona się opierać na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie:

- zagadnień celnych,
- zawierania układów celnych i handlowych,
- ujednolicania przedsięwzięć liberalizacyjnych i posunięć w polityce eksportowej
- środków mających na celu ochronę handlu, w tym również dotyczących dumpingu i subwencji³.

Jednocześnie art. 115 Traktatu pozwalał krajom członkowskim na stosowanie środków ochronnych wobec importu towarów pochodzących spoza ugrupowania i zaimportowanych wcześniej przez inny kraj członkowski, jeżeli powodowało to zakłócenia rynkowe, nawet po upływie okresu przejściowego. Państwa członkowskie mogły więc same podjąć niezbędne środki i zawiadomić o nich inne państwa członkowskie, jak również Komisję, która może zdecydować, czy środki te powinny być zniesione lub zmienione. Jednakże z chwilą utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego we Wspólnocie (tj. po 01.01.1993) wyeliminowano możliwość wprowadzania restrykcji importowych.

Kolejne akty prawne i decyzje dotyczące wspólnej polityki handlowej były rozwinięciem i konkretyzacją Traktatu Rzymskiego EWG. Po analizie dokumentów EWG można stwierdzić, iż wspólna polityka handlowa wprowadzona 1 stycznia 1970 r., czyli z upływem okresu przejściowego, stanowi konsekwencję unii celnej. Jej celem jest zapewnienie swobodnej wymiany towarów i usług wewnątrz Wspólnoty a także regulowanie wielkości i struktury obrotów towarowych z krajami spoza ugrupowania.

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust.1 Traktatu o Wspólnotach Europejskich „podstawą Wspólnoty (jest) **unia celna** dotycząca całej wymiany towarowej; opiera się ona na zakazie pobierania wśród państw członkowskich ceł wwozowych, wywozowych i opłat o podobnym skutku, jak również na wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich”⁴.

Traktat Rzymski przewidywał realizację unii celnej w trzech okresach, tzn. dwunastoletniego etapu przejściowego (tj. w latach 1958-1962, 1962-1966, 1966-1970). Tymczasem ograniczenia ilościowe w handlu wewnątrz Wspólnoty zostały formalnie zniesione już w 1961 r., a półtora roku przed upływem owego dwunastoletniego terminu, tzn. 1 lipca 1968 r., utworzono unię celną. Oznaczało to, iż zniesiono cła w handlu wzajemnym między członkami Wspólnoty i ustanowiono wspólną taryfę zewnętrzną.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu WE, cła w obrocie między państwami WE miały być znoszone według następującego harmonogramu: 1 stycznia 1959 r. do 90% stanu ceł na 1 stycznia 1957 r., 1 lipca 1960 r. do 80%, 31 października 1961 r. do 70%, 1 lipca 1963 r. do 60%, 31 grudnia 1964 r. do 50%, 31 grudnia

³ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1992, s. 25.

⁴ *Ibidem*, s. 162.

1965 r. do 40%. Pozostałe 40% miało być zniesione w terminach ustalonych przez Radę do 31 grudnia 1968 r.⁵ Jednocześnie klauzula *standstill* zobowiązywała państwa członkowskie do nie wprowadzania we wzajemnych stosunkach ceł importowych, eksportowych i opłat o podobnym skutku oraz do nie podnoszenia już istniejących opłat i ceł⁶. W praktyce znoszenie ceł na artykuły tak przemysłowe, jak i rolne następowało o wiele szybciej niż przewidywał to Traktat WE, przy czym bardziej korzystnie wyglądało to w odniesieniu do artykułów przemysłowych niż rolnych, w przypadku których skala znoszenia cła była nieco niższa niż wobec artykułów przemysłowych, a jednocześnie znoszeniem ceł nie zawsze były obejmowane artykuły rolne⁷.

Przedterminowa realizacja unii celnej była możliwa dzięki dwóm dodatkowym redukcjom stawek celnych. W latach 1959-1966 przeprowadzonych było 8 redukcji stawek celnych po 10% każda – w tym dwie w roku 1962 i żadnej – w 1964 roku, w roku 1967 zredukowano stawki celne o dalsze 5% i 1 lipca 1968 roku ostatnia 15% redukcja zakończyła proces znoszenia ceł⁸.

Proces przyspieszania znoszenia ceł nastąpił od 1 stycznia 1960 r., tak że 1 lipca 1963 r. wyprzedzenie w stosunku do harmonogramu wynosiło 2,5 roku. Kolejne przyspieszenie nastąpiło 1 lipca 1965 r. W rezultacie od 1 lipca 1968 r. zostały zniesione cła między państwami członkowskimi na niemal wszystkie artykuły. Zostały jedynie utrzymane do 3 lipca 1969 r. cła (w wysokości nie przekraczającej poziomu 25% ceł z 1958 r.) na około 40 produktów rolnych, a po tym terminie tylko w odniesieniu do niektórych produktów rolnych. Znoszenie ceł w całym powyższym okresie następowało wśród różnego typu napięć i konfliktów między państwami członkowskimi na tle rozbieżności interesów między nimi w tym zakresie. RFN i kraje Beneluksu dążyły do szybkiego znoszenia ceł na artykuły przemysłowe, były natomiast niechętne, a nawet hamowały znoszenie ceł na artykuły rolne. Natomiast Francja, przy poparciu Włoch, których koszty produkcji artykułów rolnych były istotnie niższe, a artykułów przemysłowych wyższe od wymienionych powyższych państw, uzależniały znoszenie ceł na artykuły przemysłowe od znoszenia ceł na artykuły rolne.

Cła eksportowe zostały natomiast zniesione między państwami członkowskimi WE do 31 grudnia 1961 r., chociaż w praktyce na niektóre produkty były utrzymane jeszcze przez kilka lat po tej dacie⁹.

Dania, Irlandia i Wielka Brytania znosiły cła w obrocie handlowym z pozostałymi państwami członkowskimi WE od 1 kwietnia 1973 r. do 1 lipca 1977 r. W przypadku zaś Grecji cła były znoszone od 1 stycznia 1981 r. do 1 stycznia 1986 r., a Hiszpanii i Portugalii od 1 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1993 r. Z dniem 1 stycznia 1993 zostały zniesione formalności celne w obrocie towarowym w ramach UE¹⁰.

⁵ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996, s. 141-142.

⁶ M. A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 164.

⁷ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 142.

⁸ M. Ciepielewska, B. Mucha-Leszko, *Integracja europejska*, Lublin 1994, s. 18.

⁹ *Ibidem*, s. 142.

¹⁰ *Ibidem*, s. 143.

Wraz z tworzeniem unii celnej ujednolicono w EWG niektóre przepisy regulujące wymianę towarową tj. dotyczące stref i składów wolnoctwowych, kalkulacji wartości celnej towarów i reguł ich pochodzenia, obrotu uszlachetniającego itp.¹¹

Wspólna polityka handlowa wobec krajów trzecich (będąca uzupełnieniem unii celnej) prowadzona jest przez władze Wspólnoty od 1 stycznia 1970 r. Obejmuje ona wspólna taryfę celną, zawieranie układów celnych i handlowych, wspólny system liberalizacji handlu i stosowanie środków ochrony handlowej (z postępowaniem antydumpingowym i antysubwencyjnym włącznie), a także harmonizację środków polityki eksportowej. Od tego więc czasu państwa członkowskie WE przekazały bezpośrednio kompetencje w zakresie ustalania zasad polityki handlowej wobec swych partnerów zewnętrznych organom Wspólnoty¹².

Wspólna taryfa celna WE została ustalona na zasadzie średniej arytmetycznej narodowych taryf celnych. Różnica między taryfami międzynarodowymi a wspólną taryfą celną była zmniejszana w trzech etapach: w dwóch pierwszych po 30%, a w ostatnim o 40%. Pierwsze dwa etapy w odniesieniu do artykułów przemysłowych nastąpiły 1 stycznia 1961 i 1963 r., tj. w pierwszym przypadku szybciej o jeden rok, w drugim zaś dwa i pół roku w porównaniu z postanowieniami Traktatu WE. Natomiast w odniesieniu do artykułów rolnych, nie objętych wspólną polityką rolną, zmniejszenie powyższej różnicy następowało zgodnie z planem tj. 1 stycznia 1962r. i 1 stycznia 1966 r. W przypadku artykułów rolnych objętych branżową organizacją rynkową w ramach wspólnej polityki rolnej, cła zostały zniesione z chwilą utworzenia tych organizacji i zastąpione ruchomymi opłatami wyrównawczymi. 1 lipca 1968 r. rozpoczął się trzeci etap – została ustalona wspólna taryfa celna na artykuły rolne nie objęte wspólną polityką rolną, przy czym artykuły rolne nie objęte branżowymi organizacjami rynkowymi stanowiły około 10% ogółu artykułów rolnych. Przeciętne opłaty celne w ramach wspólnej taryfy celnej wynosiły 12,5%. W wyniku obniżki ceł w ramach tzw. Rundy Kennedy'ego została ona zmniejszona o 35% i od 1 stycznia 1972 r. wynosi 8,1% (w USA 12 %)¹³.

Mniejszy był natomiast zakres obniżek ceł w Rundzie Tokijskiej (1973-1979)¹⁴ i w porównaniu do poprzedniej rundy GATT był w znacznym stopniu spowodowany recesją gospodarczą w krajach wysoko rozwiniętych i związanym z nią wzrostem tendencji protekcyjnych. Przeciętny poziom ceł w najwyższej rozwiniętych państwach świata po Rundzie Tokijskiej (jej ostatnie rezultaty weszły w życie w 1987 r.) wynosi 3,6%. Wspólnota Europejska, w której stawka celna w imporcie z krajów trzecich wyniosła wówczas 2,4% znalazła się na pierwszej pozycji wśród państw rozwiniętych jeśli chodzi o najmniejszy stopień protekcji taryfowej. Dane GATT z 1988 r. dotyczące poziomu ceł dla importu ówczesnej Dwunastki z krajów stosujących KNU, dodatkowo potwierdzają ten fakt, jako że

¹¹ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 28.

¹² U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 35.

¹³ Z. M. Doliwa-Klepaczki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 143.

¹⁴ Ponad 20% obniżka ceł.

zgodnie z nimi średnia arytmetyczna stawka celna wyniosła wtedy 7,3%, a odpowiednio średnia ważona – 5,1%¹⁵.

Strukturę importu Wspólnoty przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Struktura importu WE z krajów objętych KNU wg stawek z 1988 r.

Przedział stawek celnych	Produkty rolne	Produkty przemysłowe	Wszystkie produkty
Import bez cła	38,4	29,3	30,0
0 - 5,0 %	12,7	25,6	24,8
5,1 – 10,0 %	16,3	35,0	33,7
10,1 – 15,0 %	6,7	9,0	8,8
15,1 – 20,0 %	7,6	0,6	1,1
Ponad 20,1 %	2,9	0,0	0,2
Inne obciążenia*	15,4	0,5	1,4
Ogółem	103,0	100,0	100,0

* W przypadku produktów rolnych tzw. opłaty wyrównawcze często zastępują stawki celne lub są stosowane obok nich.

Źródło: *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, IKiCHZ Warszawa 1992, s. 30.

W 1988 r. średnia arytmetyczna stawka celna w imporcie wyrobów przemysłowych do Wspólnoty wyniosła 6,4%, zaś w przypadku artykułów rolnych 12,4% (bez uwzględnienia opłat wyrównawczych a jedynie stawek *ad valorem*). Około 29% towarów przemysłowych i 38% produktów rolnych zwolnione było z opłat celnych. Szeroki asortyment surowców objęty był bardzo niskimi lub wręcz zerowymi stawkami celnymi (średnie cło dla tej grupy wynosiło nieco ponad 1%). Ponad 5% cło stosowane było natomiast dla półproduktów i wyrobów końcowych. W niektórych grupach wyrobów obowiązują stosunkowo wysokie stawki celne. Szczególnym przykładem są wyroby tytoniowe, gdzie dla papierosów stosuje się we Wspólnocie 90% cło, zaś dla cygar 52%. Natomiast opłaty wyrównawcze dla produktów rolnych oznaczone są w tariffie celnej Wspólnoty symbolem AGR i stanowią one różnicę między ustaloną w WE ceną progu a najniższą oferowaną ceną na bazie CIF w imporcie. Stosowane są one zamiast cła lub łącznie z cłami. W 1988 r. obejmowały one około 33% pozycji taryfowych i 12% wartości importu rolnego do Wspólnoty.

Dania, Irlandia i Wielka Brytania od 1 stycznia 1974 r. ujednoliciły ze wspólną taryfą państw WE swe cła na towary, w przypadku których różnica między ich cłami a wspólną taryfą nie wynosiła więcej niż 15%. W odniesieniu do innych towarów Dania, Irlandia i Wielka Brytania zmniejszyły różnice między cłami narodowymi a wspólną taryfą celną następująco: 1 stycznia 1974 r. do 60%, 1 stycznia 1975 r. – 40%, 1 stycznia 1976 r. – 20%, a 1 lipca 1977 r. – 0%. Nato-

¹⁵ Por. *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 30.

miast Grecja likwidowała różnice między jej cłami narodowymi, a wspólną taryfą celną w czasie pięciu lat, tj. do 1 stycznia 1986 r.¹⁶

Ponieważ poziom protekcji celnej był w różnych krajach członkowskich zróżnicowany, to jego uśrednienie spowodowało pogorszenie warunków dostępu do rynków krajów o niższych stawkach celnych, czyli RFN i krajów Beneluksu. Wspólnota przyznała członkom GATT koncesje taryfowe, które częściowo wyrównały te straty. Wspólnota udzielała takich rekompensat przy okazji każdego rozszerzenia o nowych członków (ostatnio dotyczyło to skutków przyjęcia do WE Austrii, Finlandii i Szwecji). Nowi członkowie Wspólnoty nie musieli przyjmować wspólnej taryfy w momencie akcesji, lecz mogli to czynić stopniowo. W przypadku Hiszpanii i Portugalii proces adaptacji stawek celnych do poziomu zewnętrznej taryfy WE trwał siedem lat (do 1992 r.). Szwecja i Austria przyjęły zewnętrzną taryfę WE w momencie akcesji, czyli 1 stycznia 1995 r. Finlandia zastrzegła sobie, że stawki celne na niektóre towary wrażliwe dostosuje do końca 1997 r.¹⁷

Wejście w życie Wspólnej Taryfy Celnej (*Common Customs Tariff*) oznaczało, że polityka celna (wszelkie zmiany stawek celnych, negocjacje taryfowe) została wyjęta spod autonomicznej gestii krajów członkowskich WE i przekazana Radzie i Komisji Europejskiej. Od 1975 r. również dochody z ceł przekazywane są przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego.

Wspólną Taryfę Celną zbudowano najpierw według zasad Nomenklatury Brukselskiej z 1950 roku. W kwietniu 1987 r. Rada podjęła decyzję o przystąpieniu Wspólnoty do Zharmonizowanego Systemu Opisu i Kodowania Towarów (*Harmonized Commodity Description and Coding System*). Sześciocyfrowa Nomenklatura Zharmonizowana (HS) uzupełniona o 8-cyfrowe podpozycje CN (*Combined Nomenclature*) jest stosowana we wspólnotowej taryfie celnej od 1988 r. Składa się z 21 Sekcji, 99 rozdziałów i około 15 tys. pozycji towarowych¹⁸.

W wyniku wieloletnich zmian, udoskonaleń i dostosowań do potrzeb obrotów zagranicznych, przybrała ona formę Zintegrowanej Taryfy Wspólnot Europejskich – TARIC (*Integrated Tariff of the European Communities*). Oparta jest na zharmonizowanym systemie (HS – *Harmonised System*), scalonej nomenklaturze (CN – *Combined Nomenclature*) i wymienionych niżej specyficznych postanowieniach. Zawiera około 10 tys. tytułów zakodowanych w ośmiu cyfrach. Dalszy podział zakodowany w dwóch dodatkowych cyfrach, spowodowany jest potrzebami uwzględnienia specyficznych postanowień odnośnie do¹⁹:

- 1) zawieszenia taryf,
- 2) kwot taryfowych,
- 3) preferencji taryfowych (łącznie z kwotami i pułapami),
- 4) Powszechnego Systemu Preferencji stosowanych do krajów rozwijających się,
- 5) ceł antidumpingowych i antysubwencyjnych,

¹⁶ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 144.

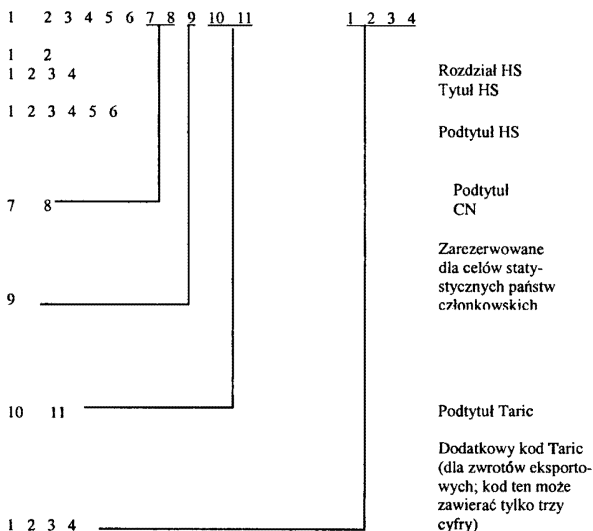
¹⁷ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 106-107.

¹⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1997, s. 93.

¹⁹ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1997, s. 120-121.

- 6) opłat wyrównawczych,
- 7) obciążeń wyrównawczych,
- 8) zmiennych komponentów,
- 9) dostępu do kwot kompensacyjnych i ceł rezydualnych,
- 10) wartości jednostkowej,
- 11) cen odniesienia (referencyjnych) i minimalnych,
- 12) zakazów importu,
- 13) restrykcji importowych,
- 14) nadzoru importu,
- 15) dodatkowego mechanizmu handlowego,
- 16) zakazów eksportu,
- 17) ograniczeń eksportu
- 18) nadzoru eksportu,
- 19) zwrotów eksportowych.

Strukturę kodów Taric i kodów dodatkowych przedstawia rysunek nr 1.



Rys. 1. Struktura kodów Taric i kodów dodatkowych

Źródło: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki...*, s. 122.

„Taryfa” publikowana jest corocznie, natomiast co tydzień kraje członkowskie otrzymują jej uaktualnienie. Wspólna Taryfa Celna zawierała dwie kolumny stawek celnych: autonomiczne oraz konwencyjne. Stawki konwencyjne stosowane były w imporcie z krajów trzecich należących do WTO (dawniej GATT) oraz wobec państw, którym Wspólnota przyznała bilateralnie **klauzulę największego uprzywilejowania**²⁰ w kwestiach taryfowych, na mocy zawartych porozumień²¹. W praktyce stawki konwencyjne były stosowane przez WE w imporcie z każdego kraju trzeciego. Stawki autonomiczne miały natomiast zastosowanie bardzo rzadko, tj. kiedy były niższe od konwencyjnych lub wtedy, gdy nie było stawki konwencyjnej, co występowało w przypadku niektórych towarów rolnych.

Od zakończenia liberalizacji stawek celnych wynikającej z ustaleń Rundy Urugwajskiej, tj. od 2001 r. Wspólna Taryfa Celna zawiera jedną kolumnę stawek celnych, tj. stawki konwencyjne²². Ponadto TARIC zawiera wykaz państw korzystających z preferencji celnych w wymianie ze Wspólnotą.

Wspólna taryfa celna nie zawiera wszystkich stawek będących w użyciu, bowiem cła specjalne oraz preferencyjne określane są w odrębnych zarządzeniach czy umowach handlowych²³.

Stawki celne ustalane są przeważnie *ad valorem*, ale oprócz tego mogą mieć zastosowanie stawki specyficzne²⁴ oraz tzw. alternatywne (np. dla jabłek, dywanów, niektórych wyrobów szklanych czy zegarków) polegające na tym, że cło *ad valorem* ustalane jest w wielkości nie mniejszej lub nie większej od pewnej stawki specyficznej. Cła sezonowe nakładane są na wiele owoców i warzyw oraz na kwiaty cięte²⁵. Występują także cła mieszane – ustalane jednocześnie od wartości i ilości danego towaru.

Oprócz stawek celnych wspólna taryfa celna wymienia jeszcze dwa rodzaje opłat. Są to tzw. zmienne opłaty wyrównawcze dla artykułów rolnych (*levies – AGR*) oraz opłata dodatkowa do przetworów rolno-spożywczych tzw. ruchomy element (*mobile element – MOB*) obciążający zawartość cukru, mąki i mleka w przetworach²⁶.

Pod wpływem międzynarodowych procesów liberalizacyjnych, cła jako instrument ochrony rynku UE straciły na znaczeniu w przypadku większości towarów przemysłowych. Chodzi tu nie tylko o malejący poziom stawek (z ok. 40% do ok. 4% po zakończeniu Rundy Urugwajskiej), ale też o ograniczenie swobody ich

²⁰ KNU oznacza zobowiązanie się partnera do traktowania nie gorzej niż jakiegokolwiek najbardziej uprzywilejowanego kraju, lecz nie w sensie absolutnym tylko względnym, tzn. w porównaniu z traktowaniem innych krajów.

²¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 93.

²² Por. Wspólna Taryfa Celna na rok 2003 (Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1832/2002 z 1 sierpnia 2002 r. zmieniające Załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2657/87 w sprawie taryfy i nomenklatury statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej).

²³ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 29.

²⁴ Około 12% wszystkich stawek stanowią stawki specyficzne. Dominują one w imporcie artykułów rolnych.

²⁵ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 94.

²⁶ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 29.

podnoszenia, czyli tzw. **związanie cel**²⁷. Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w Rundzie Urugwajskiej, wszystkie cła we Wspólnocie zostały związane²⁸.

Pierwszą tranzę obniżek cel w imporcie towarów przemysłowych Wspólnota wprowadziła 1 stycznia 1995 r., zaś dla produktów rolnych 1 lipca tegoż roku²⁹. Od roku 1999 do 2000 stawki celne KNU zostały zredukowane o średnio 36% w przypadku produktów rolnych i o 37% jeśli chodzi o przemysłowe. Ponadto Wspólnota zobowiązała się do całkowitej eliminacji cel w imporcie materiałów budowlanych, sprzętu medycznego, mebli, wyrobów stalowych, sprzętu rolniczego, papieru, piwa i wyrobów spirytusowych (towary te stanowią około 10% wartości wspólnotowego importu przemysłowego). W efekcie więc, po wprowadzeniu w życie uzgodnień Rundy Urugwajskiej prawie 40% importu przemysłowego do UE odbywa się na zasadach bezcłowych. Większość z nich waha się między 3 i 10%. Stawki powyżej 10% są stosowane w imporcie niektórych tekstyliów i odzieży, obuwia i ryb.

Tabela 2. Wdrażanie zobowiązań celnych podjętych w Rundzie Urugwajskiej przez Wspólnotę Europejską

Grupa towarowa	Średnia stawka celna (ważona importem) po pierwszej redukcji RU (%)	Finalna stawka celna po wdrożeniu zobowiązań RU (%)	Procent redukcji cel w RU
Produkty rolne	26,11	18,39	-36
Produkty rybołówstwa	13,59	12,04	-18
Wyroby przemysłowe	5,98	3,73	-37

Źródło: E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 95.

Docelowe stawki celne na towary uznane przez Unię za najbardziej wrażliwe pozostaną relatywnie wysokie (np. w przypadku odzieży wyniosą one średnio 12%, w przypadku obuwia – 10,2%. W przypadku tekstyliów – 8,3%). Średnia nieważona stawka celna dla wszystkich produktów przemysłowych w imporcie do UE ma wynosić niespełna 3%. Jest to mniej niż wynikałoby ze zobowiązań podjętych w ramach Rundy Urugwajskiej (3,7%), dzięki dodatkowym obniżkom cel na mocy Porozumienia w sprawie handlu produktami technologii informatycznej (porozumienie ITA – *Information Technology Agreement*). Dotyczy ono takich towarów, jak: komputery, półprzewodniki, oprogramowanie, sprzęt telekomunikacyjny i przyrządy naukowe³⁰.

²⁷ Związanie cel oznacza, że nie mogą one zostać podniesione ponad określony poziom, jeśli nie zostanie udzielona rekompensata partnerom w WTO.

²⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 94.

²⁹ Ibidem.

³⁰ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 109.

Należy dodać, że poziom stawek celnych na artykuły rolne bardzo wzrósł w 1995 r. w wyniku **taryfikacji**³¹ środków pozataryfowych obowiązujących w imporcie rolnym przed wejściem w życie WTO. Podwyżka ceł na artykuły rolne spowodowała wzrost średniej nieważonej stawki celnej w całym imporcie (z 7,3% w 1993 r. do 9,6% 1 lipca 1995 r.). Stawka nieważona oznacza stawkę obliczoną jako średnią arytmetyczną³².

Na podstawie Artykułu 28 Traktatu o WE Rada może podejmować decyzje w sprawie zmian lub czasowych zawieszeń ceł. Zawieszenia te, zazwyczaj w ramach kwot taryfowych, dotyczą głównie surowców i półproduktów, które nie występują lub nie są produkowane w wystarczającej ilości na obszarze Unii. Dla produktów finalnych czy wyżej przetworzonych zawieszenia stosowane są jedynie wyjątkowo.

Na stopień protekcji celnej, oprócz zawieszeń, wpływają też preferencje przyznawane partnerom handlowym. Wprawdzie preferencje udzielone przez UE w ramach umów dwustronnych lub jednostronnie mają szeroki zasięg geograficzny i towarowy, jednak ponad 60% importu do UE realizowane jest na zasadzie KNU. Wpływa na to znaczący udział USA i Japonii – państw nie objętych preferencjami – w imporcie zewnętrznym UE (blisko 30% w 1996 r.) oraz ponad 30% udział importu o stawkach zerowych na warunkach KNU w globalnej wartości importu zewnętrznego UE³³.

Należy też wspomnieć, że kraje rozwijające się są objęte tzw. Powszechnym Systemem Preferencji. Jest to system wspierania krajów rozwijających się przez kraje rozwinięte poprzez przyznawanie im jednostronnych preferencji handlowych. Przyznanie GSP jest wynikiem autonomicznej decyzji UE i nie podlega negocjacjom z krajami zainteresowanymi. Podstawowym narzędziem GSP są preferencje celne, co oznacza, że towary importowane w jego ramach do UE albo w ogóle są zwolnione z ceł, albo stawki celne są obniżone. Jednakże zakres produktów objętych GSP jest ograniczony i dotyczy głównie produktów przemysłowych.

W 1990 r. EWG objęła systemem GSP Polskę i Węgry, zaś w 1991 r. Bułgarię i d. Czechosłowację w ramach wspierania dokonujących się w tych krajach reform zmierzających do urynkwienia ich gospodarek i demokratyzacji życia publicznego. Od chwili wejścia w życie umów o stowarzyszeniu Wspólnot Europejskich z Polską, Węgrami i d. Czechosłowacją, Wspólnoty stosowały wobec tych krajów preferencyjne stawki celne³⁴.

Realizacja jednolitego rynku wewnętrznego, i związane z nią zniesienie punktów kontrolnych na granicach wewnętrznych Wspólnoty, wymagało również ujednoczenia i harmonizacji zasad dotyczących odpraw celnych na granicach zewnętrznych oraz innych zasad i procedur stosowanych w handlu zagranicznym

³¹ Taryfikacja polegała na zastąpieniu większości barier pozataryfowych (w przypadku UE były to głównie opłaty wyrównawcze stosowane w imporcie 1/3 artykułów rolnych i opłaty zmienne) w handlu artykułami rolnymi ekwiwalentem celnym, bez prawa ponownego wprowadzania ograniczeń pozataryfowych.

³² U. Płowiec, *Polska i Unia...*, s. 108.

³³ *Ibidem*, s. 109.

³⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 29.

z partnerami Wspólnoty. Aby ograniczyć mnogość dokumentów i informacji wymaganych przez kraje członkowskie przy przekraczaniu granic (mimo zniesienia ceł) i ominąć bariery językowe, 1 stycznia 1988 r. Wspólnota Europejska wprowadziła Jednolity Dokument Administracyjny, w skrócie SAD od angielskiej nazwy **Single Administrative Document**. Zastąpił on 130 różnych dokumentów celnych dla przesyłek towarowych, stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie.

W obrocie towarowym między państwami członkowskimi WE od 1 stycznia 1993 zostały zniesione wszelkie formalności celne³⁵. SAD zachowany został jedynie w relacjach z państwami trzecimi.

Od 1 stycznia 1994 r. obowiązuje Wspólnotowy Kodeks Celny (*Community Customs Code*) wraz z aktami wykonawczymi w których zebrano rozproszone dotychczas przepisy dotyczące systemu celnego, w szczególności odpraw na zewnętrznych granicach celnych Piętnastki. Warto podkreślić, że Kodeks ten jest przykładem największej konsolidacji legislacji wspólnotowej. Głównym impulsem do jego utworzenia była budowa rynku wewnętrznego i związana z tym konieczność usprawnienia pewnych mechanizmów, wypełnienia luk i wyeliminowania niedociągnięć prawnych³⁶. Jednak Wspólnotowy Kodeks celny reguluje tylko handel między Wspólnotą a krajami spoza ugrupowania. Przepływ towarów na obszarze Wspólnoty pozostaje poza jego zakresem.

Przepisy polskiego Kodeksu celnego są wzorowane na przepisach Kodeksu celnego Wspólnot Europejskich i razem z ustawami okołocelnymi tworzą podstawy prawne polskiej polityki celnej. Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o służbie celnej stanowi najprawdopodobniej ostatni etap dostosowania polskiego prawa celnego do *acquis communautaire*. Podstawą zmian wprowadzanych nowelizacją jest uwzględnienie aktualnych przesłatek w unijnym prawie celnym.

Warto wspomnieć, że z dniem akcesji do Unii Europejskiej Polskę zacznie obowiązywać Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Związane z tym będzie przeniesienie uprawnień w zakresie kształtowania stosunków handlowych z krajami trzecimi z polskiej administracji rządowej na odpowiednie organy wspólnotowe. Rozporządzenia i decyzje Komisji lub Rady UE wejdą w życie do polskiego systemu prawnego.

Zgodnie z zasadami ustanawiającymi unię celną Polska, wstępując do UE, przejmie Wspólną Taryfę Celną i jej rozszerzoną wersję, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC. W związku z tym z dniem akcesji do UE zniesione zostaną stawki celne oraz formalności celne w kontaktach z państwami członkowskimi oraz zmienią się warunki importu na polski rynek z większości państw trzecich, ponieważ generalnie obniży się poziom ochrony taryfowej³⁷. Również zakres preferencji udzielanych przez Polskę (czy to w ramach

³⁵ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 144.

³⁶ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 96.

³⁷ Średni poziom stawek celnych (stan po Rundzie Urugwajskiej) wynosi w UE 4,1% na towary przemysłowe oraz 19,5% na rolne, a w Polsce odpowiednio 10,4% i 52,8%.

zawartych umów o wolnym handlu, czy też w związku z powszechnym systemem preferencji celnych – GSP) ulegnie zmianie, gdyż jest znikomy w relacji do tego, jaki realizuje Wspólnota.

Natomiast w przypadku, gdyby efektowi liberalizacji stawek celnych, jaki będzie miał miejsce w związku ze zmianą polskiej taryfy celnej na wspólnotową, towarzyszyło pogorszenie warunków dostępu do polskiego rynku dla niektórych towarów (wzrost stawki celnej) to dane państwo trzecie otrzyma, zgodnie z zasadami ustanowionymi na mocy art. XXIV GATT/WTO, rekompensatę w postaci redukcji stawek celnych na inne towary w eksporcie do Unii Europejskiej.

Poruszając natomiast kwestię eksportu Polski po dniu członkostwa w UE warto wspomnieć, iż uzyskamy poprawę dostępu do rynku państw trzecich, zwłaszcza tych, którym Wspólnota udzieliła preferencji na zasadzie wzajemności. Trzeba również pamiętać, iż zmiany stopnia protekcji taryfowej polskiego rynku będą odnosić się w głównej mierze do kontaktów handlowych z krajami trzecimi, gdyż Polska utworzyła z UE strefę wolnego handlu artykułami przemysłowymi oraz dokonała znaczącej liberalizacji obrotów artykułami rolno-spożywczymi.

Należy mieć na uwadze, że uczestnictwo Polski w unii celnej będzie miało konsekwencje dla budżetu krajowego. Dochody z poboru należności celnych będą wpływały do budżetu Wspólnot, a jedynie 25% zebranych opłat z tego tytułu pozostanie w Polsce na pokrycie kosztów manipulacyjnych.

Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy regulujące zagadnienia celne w dużej mierze są zgodne z prawem wspólnotowym, co wynika między innymi z członkostwa Polski w Światowej Organizacji Handlu i Światowej Organizacji Celnej oraz zawartego wcześniej Układu Europejskiego, na mocy którego rozpoczęły się dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire*.