



## **Małgorzata Czermińska**

# System preferencji celnych Unii Europejskiej i zasady jego funkcjonowania

### Wprowadzenie

W wąskim rozumieniu pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego wiąże się z zapewnieniem państwu podstawowego zaplecza funkcjonalnego: surowcowego, finansowego, technologicznego oraz rolno-spożywczego<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo gospodarcze państwa w tym wymiarze sprowadza się zatem do działań mających na celu ograniczanie ryzyka wystąpienia braków w jednym ze strategicznych zasobów (energetyczne, żywnościowe, surowcowe).

W warunkach globalizacji rynków, rozwoju światowego handlu, który umożliwia, często nieskrępowaną wymianę dóbr i usług na rynku światowym, o znaczeniu danego państwa przesądza stopień zaangażowania w wymianę międzynarodową. Stąd o bezpieczeństwie kraju decyduje nie tylko jego potencjał militarny, ale także ekonomiczny oraz prowadzona zagraniczna polityka gospodarcza, a w szczególności handlowa. Współpraca gospodarcza z zagranicą to obszar powstawania największych zagrożeń, dotyczy bowiem często krajów o różnym poziomie rozwoju ekonomicznego. Działania mające na celu liberalizację wymiany międzynarodowej, zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, regionalną integrację gospodarczą, należy zatem traktować jako sprzyjające zwiększeniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Temu służy również – w szerokim ujęciu – rozbudowany system preferencji celnych Unii Europejskiej. Poprzez liberalizację wymiany z krajami trzecimi sprzyja bowiem rozwojowi gospodarczemu, przyczynia się do wzrostu wymiany i umożliwia tworzenie regionalnych ugrupowań integracyjnych, zwłaszcza stref wolnego handlu. Unia Europejska od początku swojego istnienia (wcześniej jako Europejska Wspólnota Gospodarcza) stosuje bardzo rozbudowany i skomplikowany sy-

<sup>1</sup> M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 13.

stem preferencji celnych, przyznawanych bądź to jednostronnie, bądź na zasadzie wzajemności innym państwom.

## Preferencje jednostronne Unii Europejskiej wobec krajów trzecich – GSP

Unijny system preferencji celnych obejmuje autonomiczne przepisy z zakresu handlu preferencyjnego, ale także postanowienia kształtowane na podstawie międzynarodowych porozumień i regulacji, mających swe źródło w inicjatywie i przepisach innych państw. Zaliczyć do nich można zwłaszcza Powszechny System Preferencji (Generalized System of Preferences – GSP), który powstał w 1968 r. na II Konferencji UNCTAD w New Delhi i skierowany jest do państw rozwijających się. Na tej konferencji przyjęta została rezolucja o przyznaniu jednostronnych, autonomicznych preferencji celnych (według zasad określonych przez kraj udzielający preferencji, który przesądza o ich zasięgu geograficznym, zakresie towarowym i marży), jako wyraz realizacji hasła „rozwoju przez handel”. System ten najwcześniej, bo w lipcu 1971 r., wprowadziły kraje EWG. Początkowo, w ramach mechanizmu GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych traktatem o EWWiS; były one ustanawiane na okres jednego roku. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji GSP do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, zaczęto je ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich. Ostatni, zakończony cykl rozpoczął się w 1995 r. i trwał do 2005 r. Do 1995 r. rozporządzenia unijne przewidywały system kwot i plafonów, później zastąpiono je obniżonymi stawkami celnymi w zależności od znaczenia produktu dla rynku wewnętrznego Wspólnoty.

System preferencji GSP opiera się na kilku podstawowych zasadach:

- autonomiczności krajów w zakresie jego stosowania, tj. kraje same decydują o zasięgu geograficznym, towarowym i marży tych preferencji,
- preferencje mają charakter jednostronny, co oznacza, że nie muszą być odwzajemniane przez kraje, którym zostały przyznane,
- mają niedyskryminacyjny charakter w odniesieniu do krajów korzystających z preferencji, przy czym możliwe jest odstępstwo od tej zasady w przypadku państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries – LDC*),
- wieloletniego charakteru przyznawanych preferencji od 1995 r.

W lipcu 2004 r. Komisja przyjęła wytyczne odnośnie do roli systemu GSP na okres dziesięciu lat: od 2006 do 2015 r. W wytycznych tych zostały określone główne cele GSP do roku 2015 oraz instrumenty służące do ich osiągnięcia, które pociągają za sobą istotne zmiany w systemie GSP, np. ukierunkowanie preferencji na kraje, które w największym stopniu ich potrzebują, rozszerzenie zakresu produktów objętych GSP na towary o szczególnym znaczeniu dla krajów rozwijających się, uczynienie systemu klasyfikacji bardziej przejrzystym i stabilnym oraz wprowadzenie nowego szczególnego rozwiązania motywacyjnego w celu promowania zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów. Wytyczne te zostały wprowadzone w życie w formie wieloletnich rozporządzeń wykonawczych, z których pierwsze Rozporządzenie

## System preferencji celnych Unii Europejskiej i zasady jego funkcjonowania

dzenia Rady z dnia 27 czerwca 2005 r., nr 980/2005, weszło w życie od 1 stycznia 2006 r. z wyjątkiem GSP+, który zaczął obowiązywać od 1 lipca 2005 r. do końca 2008 r.<sup>2</sup> Od 1 stycznia 2009 r. do końca 2011 r. obowiązuje system ustanowiony Rozporządzeniem nr 732/2008, przyjętym w dniu 22 lipca 2008 r.<sup>3</sup> Stanowi on co do zasady (cykle dziesięcioletnie), kontynuację systemu obowiązującego do końca 2008 r. Systemem GSP objęto 176 krajów trzecich, z czego 112 rozwijających się (DEV<sup>4</sup>), 14 objętych podsystemem GSP+ oraz 50 najmniej rozwiniętych (LDC<sup>5</sup>). Podobnie jak w okresie 2006-2008, w ramach nowego rozporządzenia, system GSP składa się z trzech poziomów liberalizacji ceł: ogólnego, stosowanego wobec krajów DEV oraz dwóch poziomów liberalizacji o charakterze szczególnym: systemu motywacyjnego GSP+ oraz dla krajów najstabilniej rozwiniętych (LDC).

System ogólny stosowany wobec krajów DEV polega na tym, że<sup>6</sup>:

- cła na produkty wymienione w załączniku II do wymienionego rozporządzenia o GSP (jako produkty „niewrażliwe” oznaczone jako NS, zostają całkowicie zawieszane (np. paliwa mineralne, niektóre tworzywa sztuczne, skóry futerkowe, drewno, zabawki, meble, samoloty i ich części), z wyjątkiem ceł na składniki rolne,
- cła *ad valorem* na produkty wymienione w załączniku II do rozporządzenia o GSP, jako produkty „wrażliwe” oznaczone S zostają obniżone o 3,5 punktu procentowego (wiele artykułów rolnych, samochody, zegarki, nawozy mineralne, azotowe, samochody), dla produktów z sekcji XI – tekstylia i odzież; obniżka ta wynosi 20%,
- cła specyficzne, inne niż cła minimalne lub maksymalne na produkty „wrażliwe” (załącznik II do Rozporządzenia) są obniżane o 30%,
- w przypadku gdy cła na produkty „wrażliwe” (załącznik II do Rozporządzenia) obejmują cła mieszane, cła specyficzne nie są obniżane.

Cła zawieszane są całkowicie po przekroczeniu progu nieistotności, za który uznawane jest cło w wysokości 1% dla ceł *ad valorem* lub 2 EUR dla ceł specyficznych, gdyż w tym przypadku koszt pobrania takiego cła może być wyższy od uzyskanego przychodu.

Rozporządzenie wykonawcze dotyczące GSP obejmuje również przepisy odnoszące się do szczególnego rozwiązania motywacyjnego, mającego na celu promowanie zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów (GSP+), oraz szczególnego rozwiązania dotyczącego krajów najstabilniej rozwiniętych (*Everything But Arms* – EBA

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 980/2005 r. z dnia 27 czerwca 2005 r. wprowadzające plan ogólnych preferencji taryfowych, Dz.Urz. UE L 161/1 z dn. 30.06 2005 r.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 r. z dnia 22 lipca 2008 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. oraz zmieniające Rozporządzenia (WE) nr 552/97, (WE) nr 1933/2006 oraz Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1100/2006 i (WE) nr 964/2007, Dz.Urz. UE L 211/1 z dn. 6.08. 2008 r.

<sup>4</sup> DEV to kraje trzecie, które nie są państwami o wysokim dochodzie oraz nie wykazują przyjętego na potrzeby GSP określonego poziomu zróżnicowania eksportu do Wspólnoty (wartość przywozu na rynek unijny dla pięciu największych sekcji objętych systemem ogólnych preferencji taryfowych stanowi więcej niż 75% całości przywozu tego państwa objętego systemem GSP na terytorium Wspólnoty). Kraje te zostały wymienione w załączniku I do Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008, z wyjątkiem tych krajów, dla których w kolumnie D lub E postawiono znak „X”.

<sup>5</sup> LDC to kraje trzecie, które znajdują się na liście krajów najstabilniej rozwiniętych, opracowanej przez ONZ. Państwa te zostały wymienione w załączniku I do Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 i są to te kraje, dla których w kolumnie D postawiono znak „X”.

<sup>6</sup> Rozdział II, Sekcja 1, art. 6 Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

– „wszystko oprócz broni”). Kwalifikowalność do systemu GSP+ podlega aktualizacji przy okazji każdego kolejnego rozporządzenia wykonawczego w sprawie GSP. Wykaz beneficjentów GSP+ w ramach tego systemu, obowiązujący w latach 2009–2011, został przyjęty dopiero w grudniu 2008 r. w celu pozostawienia potencjalnym beneficjentom możliwie najdłuższego okresu na spełnienie kryteriów wymaganych do zakwalifikowania się do systemu. Rozwiązania szczególne dotyczące zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów można przyznać krajowi, który<sup>7</sup>:

- 1) ratyfikował i realizuje wszystkie konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów; zostały one wymienione w załączniku III<sup>8</sup>,
- 2) uważany jest za kraj „podatny na zagrożenia”, czyli taki, który przez trzy kolejne lata nie został sklasyfikowany przez Bank Światowy jako państwo o wysokim dochodzie i którego eksport nie wykazuje wystarczającego zróżnicowania (pięć największych sekcji importu objętego systemem GSP na rynek Wspólnoty stanowi więcej niż 75% wartości przywozu objętego tym systemem oraz jego eksport do Wspólnoty jest stosunkowo niewielki, tzn. przywóz na rynek Wspólnoty objęty systemem GSP stanowi mniej niż 1% wartości całego unijnego przywozu objętego systemem GSP).

Obecnie z preferencji w ramach podsystemu GSP+ korzysta 14 krajów: Boliwia, Ekwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Mołdowa, Mongolia, Nikaragua, Panama, Peru, Salwador, Sri Lanka. Szczególne preferencje celne wobec tych krajów polegają na dalszych obniżkach stawek celnych w przypadku towarów wrażliwych, w przypadku bowiem towarów niewrażliwych cła zostały już zawieszane na zasadach ogólnych. W szczególności oznacza to zawieszenie stawek celnych *ad valorem* i stawek specyficznych (o ile nie są połączone z cłem *ad valorem*). W przypadku produktów objętych kodem CN 1704 10 90 (guma do żucia) cło specyficzne ogranicza się do 16% wartości celnej.

Szczególne preferencje taryfowe wprowadzono również, jak wcześniej wspomniano, dla 50 krajów najślabiej rozwiniętych (LDC), zgodnie z inicjatywą EBA<sup>9</sup>. Kraje te mają zapewniony bezcłowy dostęp na rynek Wspólnoty dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji i przez pewien czas bananów (do stycznia 2006 r.), cukru (do końca września 2009 r.) oraz ryżu (do końca sierpnia 2009 r.)<sup>10</sup>.

W systemie GSP jest możliwe wyłączenie z preferencji produktów, które stały się na tyle konkurencyjne na rynku Wspólnoty, że nie muszą z nich korzystać. Jeżeli import określonej grupy produktów z jednego kraju przekracza 15% (w przypadku tekstyliów i odzieży 12,5 %) importu ze wszystkich krajów objętych GSP, to produkty te przestają korzystać z preferencji w dostępie do rynku unijnego. Najwięcej tego typu

<sup>7</sup> Rozdz. II, Sekcja 2, art. 8 Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

<sup>8</sup> W załączniku III Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wymieniono m.in.: konwencje dotyczące pracy przymusowej lub obowiązkowej, o prawach dziecka, w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, dyskryminacji rasowej, w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Protokół montrealski, Konwencję bazylejską, Protokół z Kioto, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Z uwagi na fakt, że Wenezuela nie ratyfikowała tej ostatniej konwencji do dnia 31 grudnia 2008 r. kraj ten został usunięty z wykazu państw korzystających z GSP+ w latach 2009–2011.

<sup>9</sup> Rozdz. II, Sekcja 3, art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

<sup>10</sup> W okresie od 1 października 2009 r. do 30 września 2015 r. import cukru wymaga uzyskania pozwolenia na przywóz.

wyłączeń dotyczy Chin, m.in. produktów przemysłu chemicznego lub przemysłów pokrewnych sztucznych z Sekcji VI, tworzyw sztucznych i artykułów z nich wytwarzanych, kauczuku i wyrobów z kauczuku z Sekcji VII, skór, torebek z Sekcji VIII, drewna i artykułów z drewna, korka i artykułów z korka, wyrobów koszykarskich i z wikliny z Sekcji IX, tkanin i wyrobów włókienniczych z sekcji XI, obuwia, nakryć głowy, sztucznych kwiatów z Sekcji XII, artykułów z gipsu, kamieni, cementu, miki, produktów ceramicznych, szkła i wyrobów ze szkła z sekcji XIII, pereł naturalnych i hodowlanych, kamieni szlachetnych i półszlachetnych, metali szlachetnych i artykułów z nich, sztucznej biżuterii z Sekcji XIV, metali nieszlachetnych i artykułów z nich z Sekcji XV, maszyn i urządzeń mechanicznych, sprzętu elektrycznego z Sekcji XVI, pojazdów, statków powietrznych, jednostek pływających z Sekcji XVII, przyrządów i aparatury: optycznej, fotograficznej, kinematograficznej, pomiarowej, zegarków, instrumentów muzycznych z Sekcji XVIII<sup>11</sup>. Ponadto wyłączenia z preferencji dotyczą m.in.: Brazylii – Sekcja IV (gotowe środki spożywcze, napoje, alkohole, ocet, tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu) oraz Sekcja IX (drewno i artykuły z drewna, węgiel drzewny, korek i wyroby z korka, wyroby ze słomy, wyroby koszykarskie i wikliniarskie), Indonezji, Malezji – Sekcja III (tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego, woski), Indii – Sekcja XI (tkaniny), Tajlandii – Sekcja XIV (perły naturalne i hodowlane, kamienie szlachetne i półszlachetne, metale szlachetne, sztuczna biżuteria, monety), Wietnamu – Sekcja XII (obuwie, nakrycia głowy, parasole, laski, sztuczne kwiaty)<sup>12</sup>.

Nieodzownym elementem każdego systemu preferencji celnych są reguły pochodzenia, dotyczące zasad określania, w formie przepisów prawa, ekonomicznej przynależności towaru do określonego kraju lub regionu oraz dokumentowania tego pochodzenia. W przypadku ustalania preferencyjnych stawek celnych zastosowanie mają preferencyjne reguły pochodzenia towarów. Pozwalają one określić pochodzenie preferencyjne, z którym mamy do czynienia w przypadku zastosowania preferencyjnych środków taryfowych określonych w umowach zawartych przez Wspólnotę z niektórymi krajami lub grupami krajów (np. z EOG, krajami Śródziemnomorskimi, Zachodnimi Bałkanami, Turcją, Andorą, San Marino, Wyspami Owczymi, krajami AKP, Meksykiem, Chile, RPA<sup>13</sup>) bądź preferencyjnych środków taryfowych przyjętych jednostronnie przez Wspólnotę w odniesieniu do określonych grup krajów czy terytoriów (np. GSP). Szczegółowe reguły preferencyjnego pochodzenia towarów, w przypadku preferencji wynikających ze wspomnianych umów, których stroną jest Wspólnota, zawarte zostały w samych umowach lub protokołach do nich. W przypadku zaś towarów korzystających z preferencyjnego pochodzenia ustanowionego jednostronnie przez Unię w stosunku do krajów GSP, reguły preferencyjnego pochodzenia towarów są określone w Rozporządzeniu Wykonawczym do Wspólnotowego Kodeksu Celnego, w szczególności w art. 66–123 tego rozporządzenia. Rozszerzenie preferencji taryfowych stanowi tzw. kumulacja pochodzenia. Zwalnia ona materiały pochodzące z krajów uczestniczących w kumulacji z obowiązku spełnienia kryteriów przetworzenia wystarczającego do nadania pochodzenia, czyli oznacza traktowanie ich tak, jakby były materiałami pochodzącymi. W przypadku krajów

<sup>11</sup> Por. Załącznik nr I, kolumna C Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Będzie o nich mowa w dalszej części artykułu.

GSP stosuje się kumulację regionalną. Zgodnie z art. 72 Rozporządzenia Wykonawczego do WKC, aby określić, czy produkt wytworzony w kraju korzystającym z preferencji, będącym członkiem ugrupowania regionalnego, pochodzi z tego kraju, produkty pochodzące z każdego innego kraju tego samego ugrupowania regionalnego, wykorzystane w produkcji wymienionego produktu, traktowane są jako pochodzące z kraju, w którym wymieniony produkt został wyprodukowany<sup>14</sup>.

Wspólnotowy system GSP przewiduje możliwość zastosowania kumulacji regionalnej dla trzech oddzielnych ugrupowań regionalnych, jakimi są<sup>15</sup>: Stowarzyszenie Państw Azji Południowo-Wschodniej ASEAN (Brunei-Darussalam, Kambodża, Indonezja, Laos, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia, Wietnam); Wspólny Rynek Ameryki Środkowej i Panamy SIECA (Boliwia, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Salwador, Gwatemala, Honduras, Nikaragua, Panama, Peru, Wenezuela) oraz Południowo-Azjatyckie Stowarzyszenie na rzecz Współpracy Regionalnej – SAARC (Bangladesz, Bhutan, Indie, Malediwy, Nepal, Pakistan, Sri Lanka). Jeśli towary, pochodzące z kraju będącego członkiem ugrupowania regionalnego, są przetwarzane lub poddane obróbce w innym kraju tego samego ugrupowania, to krajem pochodzenia jest to państwo, w którym została dokonana ostatnia obróbka lub przetworzenie, pod warunkiem że<sup>16</sup>:

- wartość dodana w tym kraju, czyli cena *ex works* pomniejszona o wartość celną każdego z włączonych produktów pochodzących z innego kraju ugrupowania regionalnego, jest wyższa od najwyższej wartości celnej użytych produktów pochodzących z jednego z pochodzących z jednego z pozostałych krajów ugrupowania regionalnego,
- obróbka lub przetworzenie dokonane w tym kraju wykracza poza zakres czynności niewystarczających do nadania przetworzenia, natomiast w odniesieniu do wyrobów włókienniczych minimalnych czynności określonych w załączniku 16 do PWWKC (kryterium technologiczne).

Gdy warunki te nie zostaną spełnione, to uzyskane produkty uznaje się za pochodzące z tego kraju ugrupowania regionalnego, z którego pochodzą produkty mające najwyższą wartość celną spośród tych pochodzących z pozostałych krajów ugrupowania.

Fakt spełniania przez towary wymogów dotyczących preferencyjnego pochodzenia towarów musi zostać potwierdzony stosownymi dokumentami, w tym przypadku jest to głównie świadectwo pochodzenia sporządzone na Formularzu A. Formularz A, aby stanowić dowód pochodzenia towaru, musi zostać wystawiony przez uprawnione do tego jednostki, którymi są organy administracji celnej bądź inne organy rządowe kraju beneficjenta. Kraj korzystający z preferencji przekazuje Komisji Europejskiej nazwy i adresy organów uprawnionych do wystawiania świadectw pochodzenia Form A oraz wzory odcisków pieczęci stosowanych przez te organy. Dowodem pochodzenia towaru uprawniającym do skorzystania z preferencji taryfowych w przypadku dokumentowania pochodzenia wspólnotowego w systemie kumulacji GSP jest świadectwo przewozowe EUR 1.

<sup>14</sup> S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2004, s. 158.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 158 oraz P. Handlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, Poznań 2008, s. 472.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

## System preferencji celnych Unii Europejskiej i zasady jego funkcjonowania

Generalny System Preferencji obejmuje także kraje AKP, tj. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, spośród których 41 państw zaliczanych jest jednocześnie do grupy państw najślabiej rozwiniętych (LDC). Kraje AKP korzystają jednak w praktyce preferencji celnych, które zostały im przyznane na mocy konwencji z Lomé. Kraje EWG już w momencie podpisywania traktatu rzymskiego zobowiązały się do stosowania w handlu z dawnymi koloniami, terytoriami zamorskimi takich samych zasad jak te, które wprowadziły na obszarze wspólnego rynku. Jednocześnie zadeklarowały pomoc finansową, tworząc w tym celu w 1958 r. Europejski Fundusz Rozwoju<sup>17</sup>. Podstawę polityki handlowej Unii Europejskiej wobec krajów i terytoriów zamorskich w latach 1964–1975 stanowiły postanowienia dwóch konwencji z Yaoundé). Były to umowy stowarzyszające 18 krajów afrykańskich, przewidujące preferencje na rynku Wspólnot dla towarów tropikalnych pochodzących z tych państw<sup>18</sup>. Obie konwencje przewidywały bezzwrotną pomoc finansową oraz preferencyjne kredyty w ramach wspomnianego wcześniej Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Kolejny etap w rozwoju wzajemnych stosunków wyznaczają tzw. konwencje z Lomé. Sygnatariuszami pierwszej z nich, podpisanej w 1975 r., było 9 państw EWG oraz 46 krajów AKP<sup>19</sup>. Konwencja ta ustanowiła jednostronny, bezcłowy dostęp na rynek Wspólnoty dla towarów przemysłowych i rolnych, z wyjątkiem produktów strefy umiarkowanej, pochodzących z krajów AKP. Ponadto Wspólnota zobowiązała się do niewprowadzania nowych ograniczeń ilościowych ani instrumentów o podobnym działaniu wobec importu z krajów AKP. Wprowadzono wówczas również system stabilizacji wpływów z eksportu poprzez tzw. STABEX<sup>20</sup>. Sygnatariuszami II Konwencji z Lomé, podpisanej w 1981 r., było 9 państw EWG i 58 państw AKP. Na jej mocy kraje AKP uzyskały szersze preferencje, polegające m.in. na zwiększeniu liczby towarów objętych rekompensatami, wprowadzono tzw. system SYSMIN<sup>21</sup>, obniżono wskaźniki warunkujące uruchomienie rekompensat. III konwencja z Lomé dotyczyła 66 państw AKP, objęła swym zakresem nowe dziedziny współpracy: ochronę środowiska naturalnego, rolnictwo, rybołówstwo, rozwój usług. Następną IV Konwencja z Lomé została podpisana w 1989 r. i objęła takie

<sup>17</sup> Powstał na mocy traktatów rzymskich jako Fundusz Rozwoju Krajów i Terytoriów Zamorskich. Jego pierwotnym celem było popieranie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów zamorskich Belgii, Francji, Włoch i Holandii. Był to tzw. I EDF i funkcjonował w latach 1958–1962. Po upływie pięcioletniego okresu działania I Funduszu podpisano konwencję z Yaoundé i w jej ramach powołano II Europejski Fundusz Rozwoju (II EDF).

<sup>18</sup> Było to początkowo (I konwencja z Yaoundé) 18 państw: Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Czad, Kongo, Zair, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Madagaskar, Mali, Mauretania, Niger, Rwanda, Senegal, Somalia, Togo. Natomiast na mocy II konwencji z Yaoundé do grona stowarzyszonych krajów Afryki i Madagaskaru dołączyły jeszcze: Kenia, Tanzania i Uganda.

<sup>19</sup> Nowa sytuacja powstała po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG i wejściu w strefę wpływu Wspólnot krajów Commonwealthu z regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Grupa państw AKP powstała w 1975 r. na mocy porozumienia z Georgetown i liczyła wówczas 46 krajów. Obecnie jest ich 77. W 2000 r. status stałego obserwatora przy krajach AKP otrzymała Kuba.

<sup>20</sup> STABEX (System for the Stabilization of Export Earnings) – system kompensacji krajom AKP spadku dochodów z eksportu do Wspólnoty surowców rolnych strefy tropikalnej, niektórych *frutti di mare* i ich przetworów. Kompensata strat – jeżeli dochody z eksportu do Wspólnoty produktów objętych systemem spadły o 4,5% w porównaniu ze średnią z ostatnich 6 lat (w wyniku spadku cen światowych lub zmniejszenia wolumenu eksportu).

<sup>21</sup> SYSMIN (Special Financing Facility) – system utrzymania produkcji i eksportu surowców mineralnych (miedź, mangan, boksyt, aluminium, cyna, ruda żelaza, kobalt, uran) – kompensata w przypadku spadku produkcji lub zdolności eksportowej.

dziedziny, jak: współpraca socjalna i kulturalna, rolnictwo, ochrona środowiska naturalnego i kontrola procesu powiększania się obszarów pustynnych, przemysł i usługi oraz pomoc dla krajów Afryki Subsaharyjskiej o najniższym dochodzie na jednego mieszkańca oraz największym zadłużeniu, także pomoc w wypadku klęsk żywiołowych oraz epidemii<sup>22</sup>.

Nowe ramy współpracy między krajami Wspólnot a państwami AKP wyznaczyło tzw. Porozumienie z Cotonou, podpisane w 2000 r., weszło w życie 1 kwietnia 2003 r. Układ ten podpisano na 20 lat, jednak jej część handlowa przewidziana została na 7 lat. Jego sygnatariuszami było 15 państw Unii Europejskiej i 77 państw AKP: 48 krajów afrykańskich (w tym wszystkie państwa Afryki Subsaharyjskiej), 15 krajów karaibskich i 14 z rejonu Pacyfiku. Umowę podpisała także RPA, chociaż w 1999 r. jako jedyny kraj z tego regionu podpisała ze Wspólnotą bilateralną umowę o handlu, rozwoju i współpracy (obowiązuje od 2000 r., przewiduje również utworzenie strefy wolnego handlu). Zgodnie z Porozumieniem z Cotonou, na początku 2008 r. miały wejść w życie umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPAs). Zakładano, że będą one miały charakter asymetryczny na korzyść krajów AKP, zarówno jeśli chodzi o zakres towarów objętych liberalizacją, jak i o okresy przejściowe. Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie rozpoczęte w 2002 r., prowadzone były w 6 grupach krajów: z Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową i krajami Karaibów (Cariforum). Do grudnia 2007 r. udało się pomyślnie zakończyć negocjacje tylko z 15 krajami karaibskimi). Umowa o partnerstwie gospodarczym między państwami Cariforum z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, obejmuje – zgodnie z ustaleniami z Cotonou – nie tylko wymianę towarową, ale także usługi i rolnictwo oraz pozahandlowe aspekty wymiany (m.in.: bariery techniczne w handlu, środki sanitarne i fitosanitarne, zasady konkurencji, innowacje, własność intelektualną i zamówienia publiczne). Pozostałe 42 państwa AKP, które nie podpisały nowych umów partnerskich (pełnych lub przejściowych), eksportują obecnie do UE na warunkach GSP, dostępnych dla wszystkich krajów rozwijających się, przy czym 32 kraje LDC korzystają z najbardziej korzystnego systemu preferencji EBS (Everything But Arms), zapewniającego wolny dostęp do rynku unijnego. Ich sytuacja, jeśli chodzi o bariery taryfowe, nie uległa pogorszeniu. Nie korzystają jednak z uproszczonych reguł pochodzenia przewidzianych w umowach partnerskich ani z korzystniejszych rozwiązań w zakresie środków pozataryfowych.

Jeśli chodzi o reguły pochodzenia towarów, to kumulację regionalną można stosować również w odniesieniu do krajów AKP, zgodnie z zasadami określonymi w Protokole 1 Porozumienia z Cotonou. Jednocześnie dla krajów AKP mają zastosowanie rozszerzone zasady kumulacji wielostronnej dla krajów, które zawarły porozumienia wolnohandlowe ze Wspólnotą oraz między sobą<sup>23</sup>. Oznacza ona możliwość nadania pochodzenia produktowi wytworzonemu z materiałów pochodzących z różnych krajów, z których każdy zawarł umowę o wolnym handlu z pozostałymi uczestnikami systemu kumulacji, przy czym do nadania pochodzenia wystarczy

<sup>22</sup> Unia Europejska. *Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 96.

<sup>23</sup> P. Handlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, op. cit., s. 474.



przetworzenie wykraczające poza zakres tzw. operacji minimalnych (niewystarczających do nadania pochodzenia).

## Preferencje wzajemne Unii Europejskiej w relacjach z krajami trzecimi – unie celne i strefy wolnego handlu

Preferencje GSP i w szczególności dla krajów AKP są – jak już wspomniano – preferencjami o charakterze autonomicznym, jednostronnym. Wspólnota Europejska od początku swojego istnienia zawierała również szereg umów preferencyjnych z różnymi krajami czy grupami krajów o różnym zakresie i skali przywilejów handlowych. Na podstawie kryterium malejących preferencji można wyróżnić następujące umowy handlowe:

- porozumienia, na mocy których tworzona jest unia celna między Wspólnotą a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi; umowy o takim charakterze zawarto z Turcją, Andorą, San Marino;
- porozumienia, na których podstawie budowana jest strefa wolnego handlu, oznaczająca zniesienie barier handlowych w postaci ceł, ograniczeń ilościowych między stronami porozumienia, tego typu umowy zostały zawarte z krajami EFTA, krajami Bałkanów Zachodnich, państwami Basenu Morza Śródziemnego.

Szczególne miejsce w piramidzie preferencji handlowych/celnych Unii Europejskiej zajmują kraje EFTA, a w szczególności kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego. 2 maja 1992 r. Wspólnota oraz Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, do którego należały wówczas: Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria oraz Szwecja, podpisały układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wszedł on w życie 1 stycznia 1994 r. Jego istota sprowadzała się do utworzenia między krajami członkowskimi wspólnego rynku w zakresie towarów przemysłowych, osób, usług i kapitału. Szwajcaria na mocy powszechnego referendum w grudniu 1992 r. nie przystąpiła do EOG. Europejski Obszar Gospodarczy obejmuje swym zasięgiem kraje Unii Europejskiej oraz trzy kraje EFTA: Norwegię, Islandię i Lichtenstein (bez Szwajcarii), zatem po akcesji Bułgarii i Rumunii od 1 stycznia 2007 r. powiększył się do 30 państw. Układ o utworzeniu EOG przewiduje swobodny handel towarami przemysłowymi, a więc zakazuje stosowania wszelkich ograniczeń ilościowych i środków o podobnym znaczeniu oraz wprowadza zasadę „wzajemnego uznawania” w odniesieniu do towarów wytworzonych w jednym z krajów EOG, przewiduje niestosowanie ceł antydumpingowych i wyrównawczych w handlu wewnątrz EOG. Europejski Obszar Gospodarczy nie jest unią celną, gdyż kraje EFTA nie przyjęły wspólnotowej zewnętrznej taryfy celnej i nie uczestniczą we wspólnej polityce handlowej, a także rolnej czy w zakresie rybołówstwa. Swobodny przepływ osób polega na zobowiązaniu i zagwarantowaniu, że każdy obywatel kraju tworzącego EOG ma prawo do swobodnego osiedlania się, zatrudnienia oraz świadczenia usług w dowolnym państwie członkowskim. Swobodny przepływ usług oznacza, że wszystkie kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego traktują usługodawców z innego kraju tego obszaru nie gorzej niż własnych. Oznacza to m.in., że każdy, kto chce świad-

czyć usługi na terenie innego państwa niż to, w którym znajduje się siedziba jego przedsiębiorstwa, ma do tego prawo, i nie mogą być wobec niego stosowane ograniczenia wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa, zameldowania czy członkostwa w organizacji zawodowej. W zakresie swobodnego przepływu kapitału układ o EOG zawierał zakaz wprowadzania ograniczeń dotyczących jego ruchu, chodzi tu na przykład o obrót papierami wartościowymi, depozyty bankowe, przekazy zysków i oprocentowania czy przepływy kapitału krótkoterminowego.

Szwajcaria – jak wspomniano – nie weszła do EOG. Jej stosunki handlowe z WE regulowała umowa zawarta 19 grudnia 1972 r. o wolnym handlu artykułami przemysłowymi. Weszła ona w życie 1 stycznia 1973 r., a w rezultacie jej obowiązywania cła stosowane w handlu między Wspólnotą a Szwajcarią na produkty przemysłowe zostały zniesione z dniem 1 lipca 1977 r. Umowa ta nie obejmowała produktów rolnych, stąd handel wzajemny tymi produktami nie został zliberalizowany. W 1994 r. podjęto rozmowy w celu zawarcia siedmiu umów sektorowych dotyczących swobodnego przemieszczania się osób, liberalizacji w zakresie transportu lotniczego i drogowego, rolnictwa, zamówień publicznych, w sprawie wzajemnego uznawania wymogów technicznych wyrobów oraz współpracy naukowo-technicznej. 21 czerwca 1999 r. zostało podpisanych siedem dwustronnych porozumień sektorowych, weszły one w życie 1 czerwca 2002 r. 25 czerwca 2004 r. strony parafowały dziewięć nowych porozumień sektorowych, dotyczących m.in. opodatkowania zysków z lokat bankowych, wymiany handlowej przetworzonymi artykułami rolnymi, współpracy sądowej i administracyjnej w zakresie zwalczania przestępczości, uczestnictwa w Europejskiej Agencji Środowiska oraz w programie MEDIA, współpracy w zakresie statystyki<sup>24</sup>.

Turcja jest pierwszym państwem, które nie będąc członkiem Unii Europejskiej, podpisało umowę o utworzeniu unii celnej, jednocześnie pozostaje ona kandydatem najdłużej oczekującym na przyjęcie w poczet państw członkowskich. 12 września 1963 r. Turcja popisała układ o stowarzyszeniu z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, wszedł on w życie 1 grudnia 1964 r. Zgodnie z postanowieniami umowy dwudziestoletni okres (1964–1983) dochodzenia do unii celnej został podzielony na trzy etapy, pięcioletni okres przygotowawczy obejmujący lata 1964–1968, dwunastoletni okres przejściowy (lata 1969–1980), polegający na stopniowym dochodzeniu do unii celnej i trzyletni etap końcowy pełnoprawnego uczestnictwa w unii celnej (1981–1983). W latach siedemdziesiątych Turcja przeżywała trudności gospodarcze, dlatego też kilkakrotnie przesuwano termin rozpoczęcia i zakończenia eliminacji barier we wzajemnym handlu. W dniu 13 listopada 1970 r. podpisany został Protokół Dodatkowy do umowy stowarzyszeniowej; wszedł on w życie 1 stycznia 1973 r. Na mocy tego protokołu okres przejściowy, w którym miało nastąpić utworzenie unii celnej, wydłużono z dwunastu do dwudziestu dwóch lat, tj. do końca 1995 r. Ostatni etap wdrażania unii celnej między Turcją a Wspólnotą rozpoczął się 31 grudnia 1995 r., na podstawie Decyzji Rady Stowarzyszeniowej nr 1/95 z dnia 22 grudnia 1995 r.<sup>25</sup> Na mocy tej regulacji cła na towary przemysłowe w obrocie między Turcją i UE zostały zniesione. Zaznaczyć należy, że dotyczyło to Turcji, gdyż

<sup>24</sup> *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 219.

<sup>25</sup> Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union, OJ L 35/1 z dnia 13.02. 1996 r.

praktycznie wszystkie produkty przemysłowe pochodzenia tureckiego miały zapewniony bezcłowy dostęp do rynku Wspólnoty od 1973 r. w wyniku realizacji postanowień układu stowarzyszeniowego z 1963 r. oraz raz Protokołu Dodatkowego z 1970 r. Unia celna odnosi się zatem wyłącznie do towarów przemysłowych, polega na przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi (a także Wspólnotowego Kodeksu Celnego i Przepisów Wykonawczych do WKC). Postanowienia z zakresu unii celnej objęły również kwestie z zakresu harmonizacji zasad konkurencji, ochronę praw autorskich, eliminacji barier technicznych we wzajemnym handlu, eliminacji ograniczeń ilościowych oraz środków o skutku równoważnym w wymianie wzajemnej towarami przemysłowymi, z pozostawieniem jednak kontroli granicznej między Wspólnotą a Turcją. Towary te są dopuszczone do swobodnego obrotu pod warunkiem, że zostanie na nie wystawiony certyfikat ATR (nie jest wystawiana deklaracja na fakturze). Produkty rolne zostały wyłączone z zakresu postanowień o utworzeniu unii celnej, obie strony zadeklarowały podjęcie działań mających na celu liberalizację handlu rolnego<sup>26</sup>. Ponadto została zachowana możliwość nakładania ceł antydumpingowych i innych środków protekcji uwarunkowanej. Jeśli pominąć Andorę i San Marino, Turcja stanowi jedyny przykład kraju trzeciego, powiązanego ze Wspólnotą unią celną, żaden inny kraj nie przechodził przez etap unii celnej na drodze do pełnego członkostwa.

W związku z budową jednolitego rynku na początku lat dziewięćdziesiątych Wspólnota zdecydowała się zawrzeć jeszcze z dwoma państwami: Księstwem Andory i Republiką San Marino umowy o utworzeniu unii celnych. Relacje handlowe Wspólnoty z Andorą opierają się na Porozumieniu zawartym w dniu 28 czerwca 1990 r., weszło ono w życie niespełna rok po jego podpisaniu, tj. 1 lipca 1991 r. Na mocy tego porozumienia została ustanowiona unia celna w stosunku do produktów przemysłowych z działów od 25 do 97 Zharmonizowanego Systemu (HS). Od 1 stycznia 1991 r. (od tego dnia pierwotnie umowa miała obowiązywać) zniesione zostały praktycznie wszystkie cła oraz ograniczenia w handlu pomiędzy Wspólnotą a Andorą dla towarów przemysłowych. Jednocześnie Andora zobowiązała się do przyjęcia z dniem 1 stycznia 1991 r. wszystkich unijnych regulacji, zapewniających funkcjonowanie unii celnej. Andora nie zdecydowała się natomiast na pełne otwarcie swojego rynku dla unijnych produktów rolnych.

Z kolei relacje handlowe pomiędzy UE a San Marino kształtowane są na podstawie Umowy o Współpracy i Unii Celnej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Republiką San Marino, podpisaną 16 grudnia 1991 r. Weszła ona w życie 1 kwietnia 2002 r. Porozumienie to ustanowiło pełną unią celną pomiędzy Wspólnotą i San Marino, z której zostały jedynie wyłączone produkty objęte Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Unia celna obejmuje zatem, inaczej niż w przypadku porozumienia z Andorą, również produkty rolne. Wspomniana umowa zakazuje wprowadzania nowych ceł oraz innych opłat o podobnym charakterze. Jednocześnie Republika San Marino zobowiązała się do przyjęcia z dniem wejścia umowy wszystkich unijnych regulacji, związanych z funkcjonowaniem unii celnej, w szczególności wspólnej taryfy celnej i Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

<sup>26</sup> P. Handlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, op. cit., s. 294–295.

Szczególne miejsce w systemie preferencji celnych UE odgrywają kraje Zachodnich Bałkanów: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia oraz Serbia i Czarnogóra. Mówiąc o integracji krajów tego regionu z Unią Europejską, nie można traktować Bałkanów jako monolitu, a i zaawansowanie procesów integracyjnych z poszczególnymi krajami tego regionu jest zróżnicowane. Kraje te należą do CEFTA i w ramach tego ugrupowania rozwijają współpracę regionalną: Chorwacja od 2003 r., Macedonia od 2006 r., a od 2007 r. – Albania, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Czarnogóra, Serbia i Kosowo.

Do 1999 r. państwa bałkańskie, z wyjątkiem byłej Jugosławii, korzystały z preferencji handlowych w ramach systemu GSP. W celu zabezpieczenia stabilnego rozwoju państw bałkańskich Unia przyjęła w czerwcu 1999 r. strategię zbliżenia państw bałkańskich do Wspólnoty, której zasadniczym elementem stał się Program Stabilizacji i Stowarzyszenia (Stabilisation and Association Process – SAP). Szczegółowe założenia oraz instrumenty ich realizacji zostały opracowane i przyjęte na szczycie UE – kraje Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii) 24 listopada 2004 r. i zapisane w deklaracji końcowej. Potwierdzono w niej perspektywę przystąpienia krajów tego regionu do Unii Europejskiej po spełnieniu kryteriów kopenhaskich. Program Stabilizacji i Stowarzyszenia był nakierowany na spełnienie trzech zasadniczych założeń, czyli jak najszybszego wprowadzenia w państwach Zachodnich Bałkanów stabilizacji politycznej, demokratyzacji życia publicznego oraz przekształcenia gospodarek zgodnie z zasadami rynkowymi, wspierania współpracy regionalnej tych państw oraz stworzenia warunków umożliwiających ich przyszłą akcesję do UE<sup>27</sup>. W ramach SAP Unia podjęła zobowiązanie udzielenia pomocy finansowej państwom bałkańskim w celu jak najszybszego osiągnięcia przez nie poziomu rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego mogącego stanowić podstawę do zawierania rzeczonych porozumień i ewentualnych układów akcesyjnych. Zatem SAP składa się z trzech zasadniczych elementów: umów o stabilizacji i stowarzyszeniu, pomocy gospodarczej i finansowej oraz tzw. niezależnych (autonomicznych) środków handlowych.

W ramach SAP, jak wspomniano, Wspólnota negocjuje z krajami tego regionu bilateralne układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (Stabilisation and Association Agreements – SAA). Zawieranie dwustronnych porozumień wydaje się zasadne, zważywszy na zróżnicowaną sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną w poszczególnych krajach bałkańskich. Takie podejście umożliwia zastosowanie indywidualnych rozwiązań i określenie specyficznych działań uwzględniających specyfikę danego państwa. SAA wskazują na kierunki reform, które są konieczne na drodze do członkostwa, zapewniają pomoc finansową i ustanawiają dialog w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wprowadzają również obowiązek konstruktywnej współpracy państw regionu z Międzynarodowym Trybunem ds. Zbrodni Byłej Jugosławii (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) w Hadze. Jednym z głównych celów tych umów jest również ustanowienie stref wolnego handlu między stronami porozumienia.

Autonomiczne środki handlowe (*autonomous trade measures*) stanowią, obok funduszy CARDS oraz SAA, dodatkowe wsparcie dla państw regionu. Na spotkaniu

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 314.

w Lizbonie, które odbyło się w dniach 23–24 marca 2000 r. Rada Europejska zdecydowała, że zawarcie Porozumień o Stabilizacji i Stowarzyszeniu powinno zostać poprzedzone asymetryczną liberalizacją handlu na korzyść krajów bałkańskich. Na mocy Rozporządzenia Rady z dnia 18 września 2000 r. wprowadzono specjalne unijne środki handlowe dla krajów objętych SAP, polegające praktycznie na bezcłowym dostępie do unijnego rynku dla prawie wszystkich produktów, w tym również rolnych. Na mocy tego rozporządzenia Rady produkty pochodzące z Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji mogą być importowane do Unii bez cła i nie powinny podlegać żadnym ograniczeniom ilościowym. Nie dotyczy to produktów oznaczonych kodami CN 0102, 0201, 0202 oraz 1604, czyli odpowiednio: bydło żywe, mięso z bydła, świeże lub schłodzone; mięso z bydła zamrożone; ryby przetworzone lub zakonserwowane oraz kawior. Import tych produktów może podlegać ograniczeniom lub niezerowym stawkom celnym. W odmienny sposób uregulowano handel z krajami bałkańskimi w odniesieniu do tekstyliów. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady z września 2000 r. bezcłowy import tekstyliów do UE z Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji jest możliwy tylko w odniesieniu do określonych kwot<sup>28</sup>.

Pierwszymi państwami Bałkanów Zachodnich, które zawarły porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu, były Macedonia i Chorwacja. 9 kwietnia 2001 r. była Jugosłowiańska Republika Macedonii (jako pierwszy kraj w regionie) podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, który wszedł w życie 1 kwietnia 2004 r. i miał stanowić krok na drodze do integracji z UE. Macedonia uzyskała status państwa kandydującego do UE, jednak bez wskazania nawet niewiążących dat przebiegu i zakończenia procesu akcesyjnego. Z kolei Chorwacja zawarła Porozumienie SAA 29 października 2001 r., zaczęło ono obowiązywać z dniem 1 lutego 2005 r. Obydwa porozumienia przewidywały utworzenie stref wolnego handlu w określonym czasie, w przypadku Macedonii w ciągu 10 lat, a w przypadku Chorwacji w ciągu 6 lat. W porozumieniach SAA przewidziano asymetryczne preferencje handlowe: w pierwszym okresie Macedonia i Chorwacja miały możliwość korzystania z preferencyjnych warunków dostępu do rynku unijnego. Do dnia 1 stycznia 2007 r. cła na większość produktów przemysłowych importowanych ze Wspólnoty do Chorwacji miały zostać zniesione. Podobnie w przypadku Macedonii praktycznie wszystkie cła na towary przemysłowe miały zostać zniesione w trzecim roku obowiązywania porozumienia. Ograniczenia ilościowe i inne przeszkody we wzajemnym handlu zostały zniesione z dniem wejścia w życie porozumień SSA. W przypadku Macedonii przewidziane zostały odrębne zasady redukcji stawek celnych w zakresie wyrobów tekstylnych oraz produktów hutniczych. Ponadto porozumienia przewidują harmonizację legislacji Chorwacji i Macedonii z unijnymi regulacjami, współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości, ochrony środowiska, energii, telekomunikacji i transportu, przepływu pracowników, kapitału, świadczenia usług, konkurencji, ochrony praw własności intelektualnej. Pod względem zakresu przedmiotowego i przyjętych rozwiązań oba porozumienia przypominają umowy stowarzyszeniowe zawierane przez Wspólnotę w latach dziewięćdziesiątych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Macedonia i Chorwacja, pozostając w Programie Stabilizacji i Stowarzyszenia, uzyskały status państw kandydackich. Chorwacja złożyła wniosek o członkostwo 21 lutego 2003 r., zaś w dniu

<sup>28</sup> www.mg.gov.pl z dn. 18 marca 2010 r.

20 kwietnia 2004 r. Komisja przedstawiła opinię nt. członkostwa Chorwacji w UE i zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z tym krajem. Rada Europejska w dniach 17–18 czerwca 2004 r. zdecydowała o przyznaniu Chorwacji statusu kraju kandydackiego. Otwarcia negocjacji akcesyjnych dokonano w dniu 3 października 2005 r. Republika Macedonii z kolei złożyła wniosek akcesyjny w dniu 22 marca 2004 r., Komisja wydała *avis* 9 listopada 2005 r. W dniu 17 grudnia 2005 r. Rada zdecydowała o przyznaniu Macedonii statusu kraju kandydackiego.

Albania jako trzeci kraj w regionie podpisała 12 czerwca 2006 r. w Luksemburgu układ o stowarzyszeniu i stabilizacji. Postanowienia tego porozumienia są w zasadzie analogiczne do tych zawartych wcześniej z Macedonią i Chorwacją. Przewiduje on stopniowe utworzenie, w ciągu 10 lat, strefy wolnego handlu z państwami Wspólnoty. W odniesieniu do produktów przemysłowych z działów 25–97 CN – z wyjątkiem produktów tekstylnych oraz artykułów rolnych – z chwilą wejścia w życie porozumienia, wszelkie cła, ograniczenia ilościowe, jak również inne środki o skutkach równoważnych zostały zniesione dla produktów pochodzących z Albanii. Jednocześnie dla produktów wspólnotowych wszelkie cła zostają zniesione z chwilą wejścia w życie porozumienia SAA, z wyjątkiem produktów tekstylnych (wolniejsza redukcja ceł o 20% w każdym kolejnym roku obowiązywania porozumienia). Odmienne uregulowania dotyczyły stali i produktów stalowych, wyrobów alkoholowych oraz niektórych produktów rolnych i rybnych<sup>29</sup>. Podobnie jak inne Porozumienia SAA, tak i to nie ogranicza się wyłącznie do kwestii handlowych, ale zawiera również regulacje dotyczące przepływu osób, usług i kapitału.

Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Luksemburgu 15 października 2007 r. Czarnogóra podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, to jednocześnie czwarty kraj Bałkanów Zachodnich, który podpisał układ SAA ze Wspólnotą. SAA przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy UE i Czarnogórą w przeciągu maksymalnie pięciu lat. Unia Europejska, w ramach autonomicznych środków handlowych dla Bałkanów Zachodnich, jednostronnie zliberalizowała dostęp do swojego rynku na praktycznie wszystkie towary pochodzące z Republiki Czarnogóry. Natomiast Republika Czarnogóry, w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, udzieli UE koncesji na towary przemysłowe, towary rolne, rolne przetworzone, które dotąd nie były objęte przez Republikę Czarnogóry preferencjami celnymi. Ponadto, podobnie jak w przypadku innych porozumień SAA, również układ z Czarnogórą przewiduje liberalizację przepływu pracowników, kapitału i usług, zbliżanie ustawodawstwa Czarnogóry do dorobku prawnego Unii, ochronę praw własności intelektualnej.

Negocjacje z Serbią zakończyły się 10 września 2007 r. i po konsultacjach z państwami członkowskimi, układ o stabilizacji i stowarzyszeniu został parafowany w Brukseli dnia 7 listopada 2007 r. i podpisany 29 kwietnia 2008 r. 14 czerwca 2010 r. Ministrowie spraw zagranicznych UE postanawiają przystąpić do ratyfikacji i implementacji porozumienia SAA z Serbią. Główne zapisy tego układu dotyczą, podobnie jak w przypadku wszystkich porozumień SAA, zapewnienia dialogu politycznego z Serbią; zacieśnienia współpracy regionalnej, przewidują ustanowienie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Serbią w ciągu pięciu lat od wejścia w życie

<sup>29</sup> P. Handlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, op. cit., s. 321.

układu. Ponadto znalazły się w nim zapisy dotyczące przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, świadczenia usług, płatności bieżących i przepływu kapitału, zobowiązania Serbii do zbliżenia swojego ustawodawstwa do przepisów WE, szczególnie w kluczowych dziedzinach rynku wewnętrznego. 22 grudnia 2009 r. Serbia złożyła aplikację o członkostwo w Unii Europejskiej.

W dniu 21 listopada 2005 r. rozpoczęto oficjalne negocjacje mające na celu podpisanie z Bośnią i Hercegowiną porozumienia SAA. Podpisanie takiego porozumienia 16 czerwca 2008 r. w Luksemburgu stanowi pierwszy krok w jej dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej. Układ przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu między Wspólnotą a Bośnią i Hercegowiną w ciągu 5 lat od jego wejścia w życie, a ponadto, podobnie jak inne porozumienia SAA, zawiera regulacje dotyczące przepływu osób, kapitału, usług. 15 grudnia 2008 r. Czarnogóra złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej.

Szczególne miejsce w systemie preferencji celnych Unii Europejskiej zajmują również kraje Basenu Morza Śródziemnego. Powiązania handlowe Unii Europejskiej z krajami Basenu Morza Śródziemnego mają szczególny charakter, gdyż niektóre państwa Afryki Północnej były koloniami krajów Unii Europejskiej, poza tym kraje śródziemnomorskie są od południa najbliższymi sąsiadami WE, wreszcie kraje Basenu Morza Śródziemnego są dla Unii ważnymi rynkami zbytu i zaopatrzenia w surowce. Podstawy spójnej polityki handlowej wobec tego regionu zostały stworzone w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W latach 1976–1977 Wspólnota wynegocjowała z krajami Maghrebu i Mashreku umowy o współpracy handlowej, technicznej, przemysłowej, finansowej i socjalnej, weszły one w życie w latach 1978–1979 i zostały zawarte na czas nieokreślony. Ich celem był rozwój współpracy pomiędzy stronami oraz wspieranie rozwoju gospodarczego państw Basenu Morza Śródziemnego. Podstawę polityki śródziemnomorskiej stanowił bezcłowy dostęp do rynku Wspólnoty dla większości towarów przemysłowych z tego regionu oraz niektórych rolnych. Preferencje miały charakter jednostronny, czyli bez konieczności odwzajemniania ich przez kraje śródziemnomorskie. Kraje te zobowiązały się jedynie traktować towary wspólnotowe na zasadzie KNU. Ponadto kraje basenu Morza Śródziemnego otrzymały bezzwrotną pomoc finansową (program MEDA) oraz dostęp do kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W tym samym czasie, bo w 1975 r. podpisano umowę z Izraelem. Przestanką tej umowy była przede wszystkim chęć włączenia się przez EWG do procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i umocnienie swojej pozycji w tym rejonie. Natomiast w sferze wymiany handlowej celem umowy było stopniowe wprowadzenie strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi. Strefa ta zaczęła funkcjonować później, niż pierwotnie przewidywano, bo od 1989 r.

Nowy kierunek współpracy z tym regionem został wyznaczony 27 listopada 1995 r. na Konferencji w Barcelonie, w której wzięły udział wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty oraz wszystkie południowe państwa sąsiadujące z regionem wraz z Jordanią oraz przedstawicielem Palestyny. W końcowej Deklaracji strony określiły trzy główne obszary przyszłej współpracy: partnerstwo polityczne i w zakresie bezpieczeństwa, partnerstwo gospodarcze i finansowe, a w szczególności utworzenie stref wolnego handlu między państwami śródziemnomorskimi oraz

między nimi a Unią Europejską oraz partnerstwo społeczne, kulturowe i ludzkie<sup>30</sup>. Deklaracja ta przewidywała utworzenie do 2010 r. Eurośródziemnomorskiego partnerstwa ekonomicznego, finansowego, politycznego oraz w dziedzinie kulturalnej i społecznej (Euro-Mediterranean Partnership)<sup>31</sup>. Ma to doprowadzić do powstania regionu stabilnego zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym, m.in. dzięki stworzeniu stref wolnego handlu między WE a krajami Basenu Morza Śródziemnego, powstaniu stref wolnego między państwami śródziemnomorskimi w celu zapewnienia dużego wzrostu gospodarczego w tym rejonie. Strefa wolnego handlu wyrobami przemysłowymi miała być realizowana w dwóch etapach na mocy nowych eurośródziemnomorskich porozumień (Euro-Mediterranean Agreement). W pierwszym etapie przewidziano zniesienie ograniczeń w handlu i zacieśnianie wzajemnej współpracy, a w drugim – utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi między regionem a Unią Europejską do roku 2010. Wszystkie państwa śródziemnomorskie z wyjątkiem Syrii zawarły ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi eurośródziemnomorskie porozumienia, które weszły w życie odpowiednio: z Tunezją w 1998 r., z Izraelem i Marokiem w 2000 r., z Jordanią w 2002 r., Egiptem w 2004 r., Libanem w 2003 r. z Algierią w 2005 r., z Palestyną w 1997 r.<sup>32</sup> UE podpisała zatem układy stowarzyszeniowe ze wszystkimi partnerami z południowego wybrzeża Morza Śródziemnego poza Syrią i Libią, negocjacje z Syrią w sprawie układu o stowarzyszeniu zostały zakończone, lecz Syria odroczyła podpisanie dokumentu. Komisja rozpoczęła również negocjacje z Libią. Wszystkie te porozumienia przewidują utworzenie stref wolnego handlu towarami przemysłowymi w ciągu ok. 10–12 lat, a także częściową liberalizację handlu towarami rolnymi. Jak dotąd mniej spektakularne są natomiast sukcesy w zakresie tworzenia strefy wolnego handlu między państwami tego regionu, jedyne porozumienie w tym zakresie zostało podpisane 25 lutego 2004 r. w Agadirze przez Jordanię, Egipt, Tunezję i Maroko.

Unia Europejska podpisała jeszcze z kilkoma krajami bilateralne preferencyjne umowy handlowe, przewidujące m.in. utworzenie stref wolnego handlu. Do takich krajów zaliczyć należy Meksyk, z którym podpisano w Brukseli w dniu 8 grudnia 1997 r. Układ o partnerstwie gospodarczym i współpracy politycznej. Wszedł on w życie 1 października 2000 r. Podobnie w przypadku innego kraju Ameryki Łacińskiej – Chile, 18 listopada 2002 r. podpisany został układ stowarzyszeniowy, który zaczął obowiązywać od 1 marca 2005 r. W zakresie liberalizacji handlu przewidywał utworzenie strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi i niektórymi rolnymi, w ciągu maksymalnie 10 lat.

Przyjęte przez Wspólnotę i państwa będące uczestnikami procesu barcelońskiego regulacje wprowadziły nowy typ kumulacji pochodzenia, tj. kumulację rozszerzoną, paneurośródziemnomorską. Jest ona odmianą kumulacji diagonalnej. Kumulacja paneurośródziemnomorska ma umożliwić stosowanie materiałów pochodzących ze

<sup>30</sup> K. Stachurska-Szcześniak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, s. 65 i n.

<sup>31</sup> Partnerstwo eurośródziemnomorskie nie uwzględnia Turcji, która złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Zatem znalazłyby się w nim, obok państw członkowskich UE, trzy kraje Maghrebu, pięć państw Bliskiego Wschodu oraz Libia; *Unia Europejska, op. cit.*, s. 221.

<sup>32</sup> *Unia Europejska, op. cit.*, s. 222.



## System preferencji celnych Unii Europejskiej i zasady jego funkcjonowania

Wspólnoty, Islandii, Norwegii, Szwajcarii oraz Lichtensteinu, Wysp Owczych, Turcji lub z jakiegokolwiek innego kraju nieczłonkowskiego będącego uczestnikiem procesu barcelońskiego. Zgodnie z zasadą kumulacji paneurośroziemnomorskiej produkty uważa się za pochodzące odpowiednio ze Wspólnoty bądź innego kraju nieczłonkowskiego procesu barcelońskiego, jeżeli zostały tam uzyskane i zawierają materiały pochodzące z krajów EFTA, a więc Szwajcarii, Lichtensteinu, Islandii, Norwegii, Turcji, Wysp Owczych lub jakiegokolwiek kraju będącego uczestnikiem partnerstwa eurośroziemnomorskiego, pod warunkiem że obróbka lub przetworzenie dokonane odpowiednio we Wspólnocie bądź innym kraju nieczłonkowskim wykraczają poza operacje niewystarczającej obróbki lub przetworzenia. Gdy jednak procesy przeprowadzone na produkcie nie wykraczają poza operacje wystarczającej obróbki lub przetworzenia, otrzymany produkt uważa się za pochodzący ze Wspólnoty albo z któregoś z krajów objętych kumulacją paneurośroziemnomorską tylko wtedy, gdy wartość tam dodana przewyższa wartość wykorzystanych materiałów pochodzących z któregoś z krajów ww. kraju. W innym przypadku otrzymany produkt należy uważać za pochodzący z kraju, który ma największy udział materiałów użytych w procesie produkcji.

Zasadniczym dokumentem preferencyjnego pochodzenia towarów pozostaje, według postanowień protokołów dla umów wolnohandlowych, świadectwo przewozowe EUR. 1, chociaż często wykorzystywane są deklaracje na fakturze, sporządzane zarówno przez nieupoważnionych, jak i upoważnionych eksporterów. Wśród dokumentów preferencyjnego pochodzenia należy także wyróżnić świadectwo przewozowe EUR-MED. oraz deklaracje na fakturze EUR-MED., które w pewnych przypadkach muszą znaleźć zastosowanie przy dokumentowaniu preferencyjnego pochodzenia. Świadectwa pochodzenia EUR-MED. muszą zostać wystawione, jeśli przesłanki dla diagonalnej kumulacji PAN-EURO-MED. zostały spełnione i jeśli system kumulacji z jednym z państw Basenu Morza Śródziemnego znalazł zastosowanie<sup>33</sup>.

System preferencji celnych Unii Europejskiej jest złożony i rozbudowany, obejmuje zarówno kraje, którym Wspólnota przyznaje preferencje autonomicznie, jednostronnie, jak i państwa, dla których liberalizacja handlu wzajemnego wynika z podpisanych z nimi umów. Zróżnicowany jest także zakres towarowy i marża preferencji celnych. Lista krajów korzystających preferencji nie jest zamknięta, pojawiają się na niej wciąż nowi beneficjenci. W ostatnich latach znalazły się na niej np. państwa Bałkanów Zachodnich. Unia Europejska prowadzi również negocjacje w prawie liberalizacji wymiany handlowej z krajami Ameryki Łacińskiej, Azji, m.in. z MERCOSUR, z Radą Współpracy Państw Zatoki Perskiej, z krajami ASEAN. Nie dziwi zatem fakt, że jedynie kilka krajów: USA, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia, Tajlandia, Singapur, Hongkong, nie korzysta we Wspólnocie z żadnych preferencji celnych, natomiast wymiana z tymi państwami odbywa się na zasadzie KNU.

<sup>33</sup> P. Handlich, *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, op. cit., s. 487.