

410

DECYZJA MINISTRA GOSPODARKI

z dnia 17 lipca 2001 r.

w sprawie zakończenia bez zastosowania środka ochronnego postępowania ochronnego przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny ciągników rolniczych (oprócz ciągników kierowanych przez pieszego) i używanych w leśnictwie, kołowych, używanych, z krajów członkowskich Unii Europejskiej, Republiki Czeskiej, Słowacji, Rosji i Białorusi.

Na podstawie art. 19 ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz. U. Nr 157, poz. 1027) w związku z art. 37 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz. U. Nr 43, poz. 477)

postanawia się:

zakończyć bez zastosowania środka ochronnego postępowanie wszczęte na wniosek Zakładów Przemysłu Ciągnikowego „URSUS” S.A., zwanych dalej „Wnioskodawcą”, postanowieniem Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 1999 r. w sprawie wszczęcia postępowania ochronnego przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny ciągników rolniczych (oprócz ciągników kierowanych przez pieszego) i używanych w leśnictwie, kołowych, używanych, z krajów członkowskich Unii Europejskiej, Republiki Czeskiej, Słowacji, Rosji i Białorusi (Monitor Polski Nr 39, poz. 597), z uwagi na to, że przywóz na polski obszar celny towaru objętego postępowaniem ochronnym nie wyrządził poważnej szkody przemysłowi krajowemu ani nie zagraża powstaniem takiej szkody.

Decyzja wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 1999 r. Zakłady Przemysłu Ciągnikowego „Ursus” S.A., działające w imieniu przemysłu krajowego, złożyły do Ministra Gospodarki wniosek o wszczęcie, na podstawie ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny (Dz. U. Nr 157, poz. 1027), zwanej dalej „ustawą”, postępowania ochronnego wobec nadmiernego przywozu na polski obszar celny używanych ciągników oznaczonych kodem PCN 8701 90 50 0.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, przed wszczęciem postępowania ochronnego Minister Gospodarki konsultował się z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który nie zgłosił sprzeciwu wobec zamiaru wszczęcia postępowania ochronnego. Minister Gospodarki uzyskał także pozytywną opinię odnośnie do wszczęcia postępowania ze strony Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W dniu 26 listopada 1999 r. Minister Gospodarki wydał postanowienie w sprawie wszczęcia postępowania ochronnego przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny ciągników rolniczych (oprócz ciągników kierowanych przez pieszego) i używanych w le-

śnictwie, kołowych, używanych, z krajów członkowskich Unii Europejskiej, Republiki Czeskiej, Słowacji, Rosji i Białorusi (Monitor Polski Nr 39, poz. 597).

O wszczęciu postępowania ochronnego wobec nadmiernego przywozu używanych ciągników zostały poinformowane władze krajów eksportu, tj. Unii Europejskiej, Czech, Słowacji, Rosji oraz Białorusi.

Oprócz władz krajów eksportu stronami postępowania było także 7 krajowych importerów, którzy zgłosili swój udział w postępowaniu. Swego udziału w postępowaniu nie zgłosili natomiast pozostali, poza wnioskodawcą, krajowi producenci ciągników, tj. przedsiębiorstwa Ponar Narew, Same Deutz, Elpol, Zetor i Polmot. Jedynym producentem zainteresowanym postępowaniem była firma Crystal Agropoland S.C., która jednak nie została stroną postępowania z uwagi na niezachowanie terminu, w jakim zainteresowana strona powinna zgłosić swój udział w postępowaniu ochronnym, wyznaczonym zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie, zawierał dane z okresu od 1996 do 1998 r. Jednak w postępowaniu okres badany przedłużono i objęto analizą także rok 1999, w celu zbadania dalszego rozwoju występujących trendów i ewentualnego pojawienia się nowych okoliczności, zwłaszcza że postępowanie zostało wszczęte pod koniec 1999 r.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy w toku postępowania Minister Gospodarki zbadał wielkość przywozu towaru objętego postępowaniem w celu stwierdzenia, czy przywóz ten wzrósł w ilościach bezwzględnych lub w stosunku do wielkości krajowej produkcji lub konsumpcji. Minister Gospodarki stwierdził, że:

1. W latach 1996—1999, w ujęciu bezwzględnym, import do Polski ciągników używanych charakteryzował się tendencją spadkową. Import ciągników używanych wynosił w kolejnych latach odpowiednio: 3 640 szt. (1996 r.), 4 714 szt. (1997 r.), 3 336 szt. (1998 r.), 2.345 szt. (1999 r.). Łączny spadek importu w okresie badanym wyniósł ok. 36%.
2. W tym samym okresie w stosunku do wielkości krajowej produkcji i konsumpcji (rozumianej jako suma sprzedaży krajowej i importu) przywóz ciągników używanych jednak wzrastał. W stosunku do produkcji krajowej import ciągników używanych wynosił w kolejnych latach odpowiednio: 14,5% (1996 r.), 20,6% (1997 r.), 22,2% (1998 r.) oraz 26,7% (1999 r.). Łączny wzrost w okresie badanym wy-

niósł 12,2 punktu procentowego. Natomiast w stosunku do konsumpcji krajowej import ciągników używanych w kolejnych latach okresu badanego wynosił: 16,2% (1996 r.), 23,7% (1997 r.), 29,3% (1998 r.) oraz 30,4% (1999 r.). Łączny wzrost w okresie badanym wyniósł 14,2 punktu procentowego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy Minister Gospodarki zbadał także ceny towaru objętego postępowaniem ochronnym, w tym ich relację do cen towaru produkowanego przez przemysł krajowy. Minister Gospodarki stwierdził, że średnie ceny używanych ciągników importowanych w 1996 r. stanowiły 17,1% ceny ciągników sprzedawanych na rynku krajowym przez Wnioskodawcę. Dysproporcja ta zmniejszała się w latach następnych i powyższa relacja wynosiła 18,5% w 1997 r., 19,4% w 1998 r. i 32,6% w 1999 r. Silne podcięcie cenowe występowało jednak w całym okresie badanym.

W toku postępowania Minister Gospodarki nie dysponował danymi dotyczącymi cen sprzedaży pozostałych, poza Wnioskodawcą, producentów krajowych. Jednak zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy, w latach 1996—1998, dane dotyczące Wnioskodawcy mogą być uznane za reprezentatywne dla całego przemysłu krajowego, ponieważ produkcja Wnioskodawcy stanowiła ponad 50% całkowitej produkcji krajowej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy Minister Gospodarki zbadał wpływ przywozu ciągników używanych na sytuację producentów krajowych. Sytuacja przemysłu krajowego była rozpatrywana z uwzględnieniem zmian: wielkości produkcji, stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, stanu zapasów, wielkości sprzedaży, udziału w rynku, cen, zysków lub strat, stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału, przepływów pieniężnych, stanu zatrudnienia i wydajności pracy.

Z uwagi na fakt, iż pozostali, poza Wnioskodawcą, producenci krajowi nie uczestniczyli w postępowaniu, dane odnoszące się do ich wskaźników finansowych, zatrudnienia i wykorzystania mocy produkcyjnych nie były dostępne. W analizie wzięto więc pod uwagę jedynie dostępne dane, tj. wielkość produkcji i sprzedaży krajowej oraz udział w rynku krajowym. Natomiast analiza sytuacji Wnioskodawcy objęła badanie wszystkich wymienionych powyżej czynników.

W wyniku analizy sytuacji producentów krajowych Minister Gospodarki stwierdził, że:

1. W okresie badanym sytuacja Wnioskodawcy uległa znacznemu pogorszeniu, wyrażającemu się w spadku produkcji i sprzedaży, malejącym wykorzystaniu mocy produkcyjnych, pogarszających się wynikach finansowych i spadku wydajności pracy. Sytuacja taka miała miejsce pomimo realizacji programu restrukturyzacji przedsiębiorstwa.
2. Biorąc pod uwagę okres 1996—1998, wyniki Wnioskodawcy były reprezentatywne dla przemysłu krajowego. Jego udział w produkcji i rynku krajowym przekraczał bowiem 50%. Tym samym szkodę ponoszoną przez Wnioskodawcę należy traktować jako szkodę ponoszoną przez przemysł krajowy. Jednakże należy podkreślić, że z dostępnych

danych dotyczących pozostałych producentów krajowych wynika, iż nie ponieśli oni szkody w okresie badanym, a w 1999 r. osiągnęli 52,6% udziału w produkcji krajowej ciągników.

Szczegółowa analiza tych spośród czynników wymienionych w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy, które wskazują na pogorszenie się sytuacji Wnioskodawcy (a tym samym w latach 1996—1998 całego przemysłu krajowego), wykazała, że:

- a) w okresie badanym wielkość produkcji krajowej ogółem systematycznie malała — w kolejnych latach wynosiła ona: 25,1 tys. szt. (1996 r.), 22,9 tys. szt. (1997 r.), 15,0 tys. szt. (1998 r.) i 8,8 tys. szt. (1999 r.),
- b) tempo spadku produkcji Wnioskodawcy było zdecydowanie wyższe niż produkcji krajowej ogółem — w latach 1996—1999 produkcja ta wynosiła odpowiednio: 16,7 tys. szt. (1996 r.), 14,5 tys. szt. (1997 r.), 9,4 tys. szt. (1998 r.) i 4,2 tys. szt. (1999 r.),
- c) udział Wnioskodawcy w krajowej produkcji ciągników ogółem malał, wynosząc w latach 1996—1999 odpowiednio: 66,5% (1996 r.), 63,4% (1997 r.), 62,6% (1998 r.) i 47,4% (1999 r.),
- d) spadkowi produkcji towarzyszył spadek wykorzystania mocy produkcyjnych Wnioskodawcy, który w kolejnych latach wynosił: 55,7% (1996 r.), 48,3% (1997 r.), 31,3% (1998 r.) i tylko 18,5% (1999 r.),
- e) w analizowanym okresie wielkość produkcji pozostałych producentów krajowych również wykazywała tendencję malejącą, wynosząc odpowiednio: 8,4 tys. szt. (1996 r.), 8,3 tys. szt. (1997 r.), 5,6 tys. szt. (1998 r.) i 4,6 tys. szt. (1999 r.); jednakże tempo spadku tej produkcji było niższe zarówno od tempa spadku produkcji ogółem, jak i produkcji Wnioskodawcy; udział pozostałych producentów krajowych w produkcji krajowej ogółem wykazywał tendencję wzrostową, wynosząc w 1996 r. — 33,5%, w 1997 r. — 36,6%, w 1998 r. — 37,4% i 52,6% w 1999 r.,
- f) łączna sprzedaż Wnioskodawcy (w kraju i na eksport) wykazywała tendencję spadkową — wynosiła ona bowiem: 16,7 tys. szt. w 1996 r., 14,8 tys. szt. w 1997 r., 9,2 tys. szt. w 1998 r. i 4,5 tys. szt. w 1999 r.,
- g) udział Wnioskodawcy w rynku krajowym uległ widocznemu spadkowi z 47,5% w 1997 r. do 38,6% w 1999 r.; w przypadku pozostałych producentów krajowych ich udział w rynku wzrósł z 19,3% w 1997 r. do 22,7% w 1999 r.,
- h) w badanym okresie wielkość zatrudnienia Wnioskodawcy spadła radykalnie z 12,3 tys. osób w 1996 r. do 2,5 tys. osób w 1999 r.; zdecydowany spadek zatrudnienia nastąpił od 1998 r., co było wynikiem realizacji decyzji restrukturyzacyjnych przedsiębiorstwa; powyższym zmianom zatrudnienia towarzyszyła redukcja pracowników związanych bezpośrednio z produkcją ciągników — z przeszło 9 tys. osób w 1996 r. do 1,6 tys. w roku 1999,

- i) stopa zysku netto Wnioskodawcy wykazywała w analizowanym okresie wartości ujemne, zarówno w przypadku produkcji ogółem, jak i w sferze bezpośrednio związanej z produkcją ciągników; również stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału w analizowanym okresie wykazywała wartości ujemne, z wyjątkiem roku 1997,
- j) stan środków pieniężnych netto Wnioskodawcy od roku 1997 był ujemny, choć w kolejnych latach wykazywał tendencję wzrostową, co można przypisać efektom restrukturyzacji,
- k) wydajność pracy Wnioskodawcy (liczona jako wartość produkcji w tys. zł na zatrudnionego) cechowała się tendencją spadkową. Powyższe wskaźniki w latach 1996—1998 wynosiły 54,2 (1996 r.), 56,1 (1997 r.), 49,8 (1998 r.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, Minister Gospodarki zbadał istnienie związku przyczynowego pomiędzy przywozem na polski obszar celny ciągników używanych a sytuacją producentów krajowych. Stwierdzone zostało, że importowane ciągniki używane nie stanowią faktycznej konkurencji dla Wnioskodawcy, a zatem ich importowi nie można przypisać szkody, jaką ponosi ten ostatni.

Dane dotyczące cen ciągników produkcji krajowej oraz ciągników importowanych wskazują na istnienie trzech wyraźnych segmentów rynku:

- a) segment ciągników o wysokich parametrach technicznych i wysokich cenach, reprezentujący głównie popyt na importowane nowe ciągniki (których cena jest ponad dwukrotnie wyższa od ceny nowych ciągników produkcji krajowej),
- b) segment ciągników średniej klasy, odpowiadający produkcji krajowej (zarówno wnioskodawcy, jak i w szczególności pozostałych producentów krajowych),
- c) segment ciągników tanich, odpowiadający importowi ciągników używanych.

Powyższy podział odpowiada segmentacji rynku nie tylko ciągników, ale również pozostałych maszyn rolniczych. Z analizy dochodów gospodarstw rolnych wynika, że powyższe segmenty charakteryzują się niezależnymi krzywymi elastyczności dochodowej popytu.

Potwierdza to brak zależności pomiędzy spadkiem udziału Wnioskodawcy a wzrostem udziału importu ciągników używanych w rynku krajowym. W latach 1996 — 1997 wzrósł udział Wnioskodawcy w rynku krajowym towarzyszył również znaczny wzrost udziału importu ciągników używanych w rynku krajowym. Natomiast w latach 1998—1999 nastąpiła zmiana tych relacji. W 1998 r. spadł udział Wnioskodawcy towarzyszył dwukrotnie wyższy wzrost udziału importu ciągników używanych w rynku krajowym, a w 1999 r. dalszemu znacznemu spadkowi udziału Wnioskodawcy towarzyszył dalszy, ale już nieznaczny wzrost udziału importu ciągników używanych w rynku krajowym.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy, Minister Gospodarki zbadał czynniki inne niż przywóz, które wyrządziły szkodę przemysłowi krajowemu. Stwierdził, że wobec

braku związku przyczynowego pomiędzy przywozem ciągników używanych a pogorszeniem się sytuacji Wnioskodawcy, ta ostatnia została spowodowana innymi czynnikami i nie można przypisywać jej nadmiernemu importowi używanych ciągników.

W analizowanym okresie pogorszenie się sytuacji Wnioskodawcy wynikało zarówno ze spadku sprzedaży ciągników na rynku krajowym, jak i w eksporcie. Przy czym oba te czynniki złożyły się w niemal równym stopniu na spadek sprzedaży ogółem. Sprzedaż krajowa w badanym okresie zmalała o 6,9 tys. szt., osiągając w 1999 r. 3 tys. szt., natomiast sprzedaż eksportowa zmalała o 5,3 tys. szt., osiągając w 1999 r. 1,5 tys. szt. Spadek sprzedaży eksportowej Wnioskodawcy, stanowiącej w okresie badanym od 40,1% do 33,5% jego sprzedaży ogółem, rzutował w sposób istotny na wyniki przedsiębiorstwa.

Natomiast podstawową przyczyną spadku sprzedaży Wnioskodawcy na rynek krajowy był spadek popytu krajowego, mający główne źródło w generalnym pogarszaniu się od 1995 r. koniunktury w rolnictwie i spadku dochodów gospodarstw rolnych. Szacuje się, że zaledwie 6—10% ogólnej liczby gospodarstw uzyskało dodatnią akumulację, pozwalającą na dokonywanie restytucji trwałych środków produkcji. Spadek popytu na ciągniki był dodatkowo potęgowany galopującym wzrostem cen nośników energii, w tym szczególnie oleju napędowego, i brakiem preferencyjnych systemów kredytowych na zakup środków mechanizacji rolnictwa. Na zmniejszenie popytu na nowe ciągniki miała też wpływ duża podaż krajowego sprzętu używanego, pochodzącego głównie z bankrutujących państwowych gospodarstw rolnych, które próbowały rozwiązać swoje problemy finansowe poprzez wyprzedż po niskich cenach znacznej części posiadanego sprzętu rolniczego, w tym ciągników.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na pogorszenie pozycji Wnioskodawcy na rynku krajowym był dynamiczny wzrost produkcji innych producentów krajowych, działających w tym samym segmencie rynku i nieponoszących kosztów restrukturyzacji.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy, Minister Gospodarki zbadał, czy istniejąca sytuacja może przekształcić się w poważną szkodę w przyszłości. Minister Gospodarki po analizie:

- a) dynamiki przywozu na polski obszar celny ciągników używanych (wskaźnik ten w stosunku do roku poprzedniego wynosił kolejno: 129 (1997/1996), 71 (1998/1997) i 70 (1999/1998)) oraz
- b) możliwości eksportowych krajów objętych postępowaniem,

nie stwierdził zagrożenia wyrządzenia poważnej szkody przemysłowi krajowemu przez przywóz na polski obszar celny ciągników używanych, objętych postępowaniem.

Minister Gospodarki przy podejmowaniu decyzji odnośnie do formy zakończenia postępowania, oprócz zbadania przesłanek nałożenia ewentualnego środka ochronnego, wynikających z art. 17 ustawy, wziął także pod uwagę interes publiczny oraz skuteczność ekonomiczną ewentualnego środka ochronnego.

W odniesieniu do interesu publicznego Minister Gospodarki stwierdził, że wprowadzenie ograniczeń importu ciągników używanych, w formie dodatkowej opłaty celnej czy kontyngentu, pozbawi część gospodarstw rolnych o słabej kondycji ekonomicznej możliwości odnowienia i tak przestarzałego podstawowego sprzętu, jakim jest ciągnik. Jednocześnie, mając na uwadze segmentację rynku, efekt tej decyzji nie spowoduje istotnej poprawy wyników ekonomicznych Wnioskodawcy. Należy przy tym zaznaczyć, że w świetle badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie znajduje potwierdzenia teza, że importowane ciągniki używane charakteryzują się stopniem zużycia, który pozwoliłby na uznanie ich za „złom”. Spośród 549 ankietowanych nabywców przedmiotowych ciągników 96% oceniło podjętą decyzję zakupu jako dobrą (w tym 10% jako bardzo dobrą), a tylko 4% wyraziło opinię przeciwną lub nie wyraziło jej w ogóle.

W odniesieniu do skuteczności ekonomicznej środka Minister Gospodarki stwierdził, że wprowadzenie środków ochronnych przewidzianych ustawą nie przyniesie zadowalających efektów w postaci wzrostu sprzedaży krajowej, gdyż nawet przy całkowitej eliminacji przywozu ciągników używanych zdecydowana większość gospodarstw rolnych i tak nie nabędzie znacznie droższych produktów krajowych. Wynika to z ograniczonych możliwości akumulacji środków niezbędnych do zakupu nowego ciągnika.

Podsumowując powyższe ustalenia, Minister Gospodarki stwierdził, iż postępowanie ochronne przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny ciągników używanych powinno zostać zakończone bez nałożenia środka ochronnego, bowiem:

- a) nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy przywozem ciągników używanych a sytuacją przemysłu krajowego i Wnioskodawcy,
- b) czynniki inne niż import ciągników używanych miały decydujący wpływ na pogorszenie się sytuacji Wnioskodawcy,
- c) zastosowanie środka ochronnego jest niezgodne z interesem publicznym,
- d) zastosowanie środka ochronnego nie odniesie skutku ekonomicznego oczekiwanego przez Wnioskodawcę.

Mając powyższe na uwadze, Minister Gospodarki postanowił jak w sentencji.

Pouczenie

Zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do Ministra Gospodarki, w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Minister Gospodarki: w z. *B. Błaszczyk*