



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.12.2018 r.
COM(2018) 824 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

**dotyczące systemu podatku od dokowania stosowanego we francuskich regionach
najbardziej oddalonych
(przedstawione przez Komisję na mocy art. 3 decyzji Rady nr 940/2014/UE z dnia 17
grudnia 2014 r.)**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY
dotyczące systemu podatku od dokowania stosowanego we francuskich regionach
najbardziej oddalonych

1. KONTEKST

W postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) mających zastosowanie do najbardziej oddalonych regionów Unii, do których należą dwa departamenty i regiony – Reunion i Gwadelupa, dwie wspólnoty terytorialne – Martynika i Gujana Francuska – oraz departament Majotty (francuskie regiony najbardziej oddalone) zasadniczo nie dopuszczono żadnej różnicy w opodatkowaniu w regionach najbardziej oddalonych między produktami lokalnymi a produktami pochodzącymi z Francji metropolitalnej lub z pozostałych państw członkowskich. W art. 349 TFUE przewidziano jednak możliwość wprowadzenia środków szczególnych dla regionów najbardziej oddalonych ze względu na występowanie trwałych niekorzystnych warunków, które mają wpływ na sytuację gospodarczą i społeczną tych regionów.

Podatek od dokowania stanowi jeden z najstarszych podatków we francuskim systemie podatkowym i najstarszy podatek obowiązujący we francuskich regionach najbardziej oddalonych. Ten obowiązujący wyłącznie we francuskich regionach najbardziej oddalonych podatek ma zastosowanie do importu towarów, niezależnie od ich pochodzenia, i do odpłatnych dostaw towarów wykonywanych przez osoby prowadzące działalność produkcyjną¹.

Podatek od dokowania składa się z dwóch odrębnych podatków: podatku od dokowania *sensu stricto* i regionalnego podatku od dokowania².

Stawki podatku od dokowania ustalane są w uchwałach rad regionalnych (na Gwadelupie i na Reunion), zespolonych rad terytorialnych (w Gujanie Francuskiej i na Martynice) lub rady departamentu (na Majotcie). Stawki te ustalane są niezależnie dla każdego francuskiego regionu najbardziej oddalonego.

Dochody z podatku od dokowania odprowadza się z jednej strony do budżetów wspólnot terytorialnych (gminy, departament, region), a z drugiej strony – pod pewnymi warunkami – do funduszu regionalnego na rzecz rozwoju i zatrudnienia.

W decyzji Rady nr 940/2014/UE z dnia 17 grudnia 2014 r. upoważniono Francję do stosowania do dnia 31 grudnia 2020 r. zwolnień z „podatku od dokowania” lub obniżek „podatku od dokowania” w odniesieniu do niektórych produktów wytwarzanych lokalnie. Załącznik do wyżej wymienionej decyzji zawiera wykaz produktów, których mogą dotyczyć zwolnienia z podatku lub obniżki podatku. W zależności od produktów różnica w opodatkowaniu między produktami wytwarzanymi lokalnie a pozostałymi produktami nie może przekraczać 10, 20 lub 30 punktów procentowych.

W decyzji Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. podano przyczyny, które doprowadziły do przyjęcia środków szczególnych: oddalenie, zależność od surowców i źródeł energii, obowiązek tworzenia większych zapasów, mały rozmiar rynku lokalnego połączony ze słabo rozwiniętą działalnością

¹ Produkcja oznacza wytwarzanie, przetwarzanie i renowację rzeczowego majątku ruchomego. W związku z tym zakres stosowania tego podatku nie obejmuje świadczenia usług.

² Opłata dodatkowa w stosunku do podatku od dokowania, której stawka nie może obecnie przekraczać 5 %.

eksportową itd. Wszystkie te niekorzystne warunki powodują zwiększenie kosztów produkcji, a zatem cen netto produktów wytwarzanych lokalnie, które przy braku środków szczególnych byłyby mniej konkurencyjne w stosunku do produktów pochodzących z zewnątrz, nawet przy uwzględnieniu kosztów dostawy do francuskich regionów najbardziej oddalonych. Utrudniłoby to zatem utrzymanie produkcji lokalnej. Środki szczególne zawarte w decyzji Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. zostały więc opracowane w celu wzmocnienia przemysłu lokalnego.

W art. 3 decyzji Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. przewidziano, że do dnia 31 grudnia 2017 r. władze francuskie przedstawiały Komisji sprawozdanie na temat stosowania systemu opodatkowania przewidzianego w przedmiotowej decyzji w celu oceny skutków zastosowanych środków i ich wkładu w promowanie lub utrzymanie lokalnej działalności gospodarczej z uwzględnieniem niekorzystnych warunków, z którymi borykają się regiony najbardziej oddalone. W oparciu o to sprawozdanie Komisja przedkłada Radzie sprawozdanie zawierające pełną analizę gospodarczą i społeczną oraz, w stosownych przypadkach, wnioski mający na celu dostosowanie przepisów decyzji z dnia 17 grudnia 2014 r.

Dnia 12 lutego 2018 r. władze francuskie przedstawiły Komisji przewidziane sprawozdanie. Szczegółowe sprawozdania z oceny każdego z francuskich regionów najbardziej oddalonych, do których dołączono wnioski dotyczące dostosowania wykazu produktów, które kwalifikują się do objęcia zróżnicowanym opodatkowaniem, przekazano dnia 15 marca 2018 r. w przypadku Gujany Francuskiej, Martyniki i Gwadelupy, dnia 4 czerwca 2018 r. w przypadku Reunion i dnia 28 sierpnia 2018 r. w przypadku Majotty, przy czym do tego sprawozdania nie dołączono wniosku o aktualizację wykazu. Wnioski o aktualizację wykazu dotyczą niemal 90 produktów. Wnioski te dotyczą głównie umieszczenia w wykazach nowych produktów i przeprowadzenia ponownej klasyfikacji produktów znajdujących się już w wykazie, co umożliwiłoby wprowadzenie większego zróżnicowania stawek opodatkowania.

2. GŁÓWNE ELEMENTY ZAWARTE W SPRAWOZDANIACH WŁADZ FRANCUSKICH

2.1. Sprawozdanie z dnia 12 lutego 2018 r.

Sprawozdanie z dnia 12 lutego 2018 r. zawiera statystyczne badanie makroekonomiczne na poziomie ogólnym wszystkich francuskich regionów najbardziej oddalonych, które opiera się na danych zagregowanych sektorowo. Nie zawarto w nim żadnej informacji dotyczącej kategorii produktów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania.

W sprawozdaniu tym opisano system podatku od dokowania i przedstawiono niektóre elementy ram makroekonomicznych francuskich regionów najbardziej oddalonych, a także mapę beneficjentów zróżnicowanych stawek podatku od dokowania. W sprawozdaniu stwierdzono w szczególności, że 665 przedsiębiorstw podlegających podatkowi od dokowania produkuje towary o wartości 5,6 mld EUR.

Sprawozdanie to zawiera również analizę skutków obniżenia progu objęcia podatkiem od dokowania przedsiębiorstw lokalnych, który w 2014 r. zmniejszono z 550 000 EUR do 300 000 EUR. W sprawozdaniu uznano, że negatywne skutki tego środka są przeważające, biorąc pod uwagę związane z nim obciążenia administracyjne, bardzo ograniczony wzrost dochodów podatkowych oraz jego przeciwny do zamierzonego skutek.

Najważniejsze ustalenia zawarte w sprawozdaniu są następujące:

- a) Jeżeli chodzi o gospodarczy wpływ systemu podatku od dokowania na rozwój gospodarczy francuskich regionów najbardziej oddalonych, w sprawozdaniu

oszacowano, że system ten wpływa w większym stopniu na utrzymanie zatrudnienia niż na tworzenie miejsc pracy, a także na rozwój i podtrzymanie lokalnych łańcuchów produkcji.

W sprawozdaniu podkreślono, że korzyści fiskalne przyznane w ramach systemu podatku od dokowania wnoszą znaczący wkład w PKB francuskich regionów najbardziej oddalonych. Zgodnie z dokonanyymi szacunkami całkowity udział podatku od dokowania wynosi 3,3 % PKB pięciu francuskich regionów najbardziej oddalonych łącznie. Na poziomie zagregowanym różnice między terytoriami są zbyt mało znaczące, aby można było wyciągnąć wnioski dotyczące faktycznych rozbieżności geograficznych.

b) Jeżeli chodzi o niekorzystne warunki, jakich doświadczają francuskie regiony najbardziej oddalone, będące przyczyną powstania kosztów dodatkowych ponoszonych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w tych regionach, w sprawozdaniu przypomniano, że te niekorzystne warunki wynikają zarówno z naturalnych właściwości tych regionów – ich rozmiaru, dostępności i warunków klimatycznych – jak i z niewielkiego stopnia integracji tych regionów z ich otoczeniem. Stosunek kosztów wynagrodzeń do obrotów, a także zakupy surowców i pozostałe zakupy oraz koszty zewnętrzne zidentyfikowano w sprawozdaniu jako dwa główne źródła kosztów dodatkowych obciążających lokalne przedsiębiorstwa.

Koszty dodatkowe ponoszone we francuskich regionach najbardziej oddalonych oszacowano, na podstawie stosunku obciążeń finansowych do dochodu operacyjnego w euro, na dodatkowe 1,8 mln EUR obciążeń finansowych na przedsiębiorstwo, czyli łącznie 1,2 mld EUR. Szacunek ten jest niski, ponieważ nie uwzględniono w nim braku możliwości osiągnięcia korzyści skali przez przedsiębiorstwa lokalne.

c) Jeżeli chodzi natomiast o wpływ podatku od dokowania na przedsiębiorstwa lokalne, w sprawozdaniu wyrażono ubolewanie z powodu niedostępności danych dotyczących zróżnicowania stawek podatku od dokowania za ostatnie kilka lat, co uniemożliwiło przeprowadzenie analizy zmian wyników przedsiębiorstw. Przeprowadzono jedynie analizę wpływu tego podatku na wyniki przedsiębiorstw w 2015 r. Z analizy tej wynika, że nie istnieje żadna znacząca różnica, jeżeli chodzi o obroty lub rentowność gospodarczą, między przedsiębiorstwami lokalnymi, które korzystają ze zróżnicowanych stawek podatku od dokowania, a niekorzystającymi z takich stawek przedsiębiorstwami lokalnymi. Z powyższego wynika, że podatek od dokowania spełnia przypisane mu cele, ponieważ umożliwia lokalnym przedsiębiorstwom z docelowych sektorów osiągnięcie wyników podobnych do wyników osiąganych przez przedsiębiorstwa niekorzystające z systemu, pomimo zasadniczo większego narażenia na koszty dodatkowe związane z najbardziej oddalonym położeniem. Nieosiągnięcie przez przedsiębiorstwa korzystające ze zróżnicowanych stawek podatku lepszych wyników oznacza również brak nadmiernej rekompensaty.

2.2. Szczegółowe sprawozdania dotyczące francuskich regionów najbardziej oddalonych

Biorąc pod uwagę ograniczony charakter sprawozdania z dnia 12 lutego, sprawozdanie to uzupełniono **szczegółowymi sprawozdaniami** dotyczącymi każdego z francuskich regionów najbardziej oddalonych. W sprawozdaniach tych przedstawiono ocenę systemu podatku od dokowania przeprowadzoną przez wspólnoty terytorialne Martyniki, Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Reunion i Majotty. W tych sprawozdaniach uzupełniających przedstawiono przegląd regionalnych zmian społeczno-gospodarczych w latach 2014–2016. Wykazał on istnienie znacznych rozbieżności między francuskimi regionami najbardziej oddalonymi. Na Reunion odnotowuje się najlepsze warunki koniunkturalne, wyraźne ożywienie gospodarcze utrzymujące

się od 2014 r. (ponad 3 % rocznie), znaczny spadek bezrobocia i niewielkie zmiany cen. Gospodarka Gwadelupy i Gujany Francuskiej pozostaje natomiast spowolniona i charakteryzuje się wysokim poziomem, a nawet wzrostem bezrobocia. Na Martynice ścieżka rozwoju jest zasadniczo pozytywna, przy czym podkreślić należy w szczególności ożywienie na rynku pracy. Na Majotcie gospodarka ponownie wkroczyła w okres oczekiwania, zwłaszcza z powodu zaistniałych zmian instytucjonalnych (Majotta uzyskała status regionu najbardziej oddalonego w wyniku departamentalizacji), który charakteryzuje się wzrostem bezrobocia do poziomu 27,1 %.

Z przeglądu wynika natomiast, że sytuacja pod względem zmian cen i handlu zagranicznego jest podobna. Nawet jeżeli w latach 2014–2016 ceny we francuskich regionach najbardziej oddalonych uległy niewielkim zmianom, pozostają one wyraźnie wyższe od cen obowiązujących we Francji metropolitalnej (7–12 % zgodnie ze wskaźnikiem Fishera³), chociaż różnica ta zmniejszyła się w każdym z francuskich regionów najbardziej oddalonych w porównaniu z 2010 r. (12–14 %).

Jeżeli chodzi o handel zagraniczny, ze sprawozdań wynika, że francuskie regiony najbardziej oddalone pozostają w znacznym stopniu zależne od przywozu, który stanowi ponad 30 % ich PKB i który odpowiada za wysoki deficyt handlowy tych regionów. W latach 2014–2016 we wszystkich francuskich regionach najbardziej oddalonych nastąpił niewielki wzrost przywozu (poza produktami naftowymi).

Jeżeli chodzi o analizę zmian produkcji lokalnej produktów znajdujących się w wykazie w latach 2014–2016, wynika z niej dość zróżnicowana sytuacja, ponieważ, pomimo że produkcja lokalna we francuskich regionach najbardziej oddalonych – z wyjątkiem Gwadelupy (która odnotowała spadek o 6,9 %) – zasadniczo wzrosła, to jej udział w rynku w porównaniu z całkowitą konsumpcją we francuskich regionach najbardziej oddalonych raczej się zmniejszył, z wyjątkiem Martyniki (która odnotowała wzrost o 9,8 %).

W omawianych sprawozdaniach przedstawiono również analizy stawek i zróżnicowania stawek w podziale na sektory. Z analiz tych wynika w szczególności, że w poszczególnych francuskich regionach najbardziej oddalonych stosowane średnie ważone zróżnicowane stawki wahają się między 14 % (Reunion) a 18 % (Martynika i Gwadelupa).

Sprawozdania te zawierają również analizę sektorową przemian gospodarczych we francuskich regionach najbardziej oddalonych w odniesieniu do prowadzonej polityki zróżnicowanych stawek opodatkowania, a w przypadku wspólnot Gwadelupy i Martyniki – szczegółowe informacje dotyczące kosztów dodatkowych ponoszonych przez przedsiębiorstwa lokalne i aktualizację tych kosztów.

Ponadto sprawozdania dotyczące wspólnot terytorialnych Martyniki, Gwadelupy, Gujany Francuskiej i Reunion zawierają uzasadnienia dotyczące wniosków o dostosowanie wykazu produktów, które kwalifikują się do objęcia zróżnicowanym opodatkowaniem.

Ponadto francuskie regiony najbardziej oddalone ubolewają nad coraz większą precyzyjnością nomenklatury produktów umieszczonych w wykazie (przejście do poziomu ośmiocyfrowych kodów Nomenklatury scalonej (NC8), a nawet dziesięciocyfrowych kodów (NC10)), z powodu którego przedsiębiorstwa mają problemy z poprawnym określeniem swoich produktów. Regiony te ubolewają również nad obniżeniem progu objęcia podatkiem do 300 000 EUR, co nie

³ Wskaźnik Fishera odpowiada tu średniej geometrycznej A (różnice w cenie między francuskimi regionami najbardziej oddalonymi a Francją metropolitalną) i odwrotności B (różnice między Francją metropolitalną a francuskimi regionami najbardziej oddalonymi), to znaczy pierwiastkowi kwadratowemu stosunku A/B .

przełożyło się na wyraźne zwiększenie dochodów wspólnot. Powyższe dwa środki spowodowały natomiast zwiększenie obciążeń administracyjnych obarczających przedsiębiorstwa. Francuskie regiony najbardziej oddalone zwracają się o utworzenie systemu regularnej aktualizacji zróżnicowanych stawek w celu zaspokojenia potrzeb inwestorów w zakresie widoczności oraz możliwości dostosowania się do zmian rynku i lokalnej struktury gospodarczej. Wnioski te należy przeanalizować podczas rozpatrywania wniosku dotyczącego odnowienia systemu.

W dniach 27 marca, 14 kwietnia, 16 maja i 4 lipca 2018 r. władze francuskie otrzymały pocztą elektroniczną szereg wezwań do przedstawienia dokumentów potwierdzających i złożenia dodatkowych wyjaśnień, które umożliwiłyby ocenę rzeczywistych skutków zróżnicowanych stawek opodatkowania w odniesieniu do działalności produkcyjnej we francuskich regionach najbardziej oddalonych. Władze francuskie wezwano również do przedstawienia, w odniesieniu do każdego francuskiego regionu najbardziej oddalonego i w odniesieniu do każdej kategorii produktów objętych zróżnicowanym podatkiem od dokowania w danym regionie, oceny wpływu systemu na utrzymanie lub promowanie działalności lokalnej oraz na warunki wymiany handlowej.

Władze francuskie dostarczyły Komisji szczegółowe informacje dotyczące przywozu i produkcji lokalnej w odniesieniu do każdego produktu objętego zróżnicowanymi stawkami opodatkowania, a także szereg wyjaśnień.

3. ANALIZA SYSTEMU PRZEPROWADZONA PRZEZ KOMISJĘ

Biorąc pod uwagę datę przedstawienia sprawozdania władz francuskich (luty – marzec 2018 r.), trudno jest w dłuższej perspektywie ocenić wpływ zróżnicowanego opodatkowania stosowanego zgodnie z decyzją Rady z dnia 17 grudnia 2014 r., zwłaszcza że nowy system zaczął obowiązywać dopiero od lipca 2015 r.

Ponadto, jeżeli chodzi o Majotę, niedawne wprowadzenie systemu w połączeniu z panującą na wyspie niemal rebeliancką atmosferą uniemożliwiło władzom francuskim wykonanie takiej samej pracy z wykorzystaniem wystarczająco pewnych i wiarygodnych danych.

W związku z tym, że Komisja w znacznym stopniu polega na informacjach dostarczonych przez Francję i że nie dysponuje innymi sposobami pozyskania większej ilości informacji, przeprowadziła analizę na podstawie informacji otrzymanych od władz francuskich. Z dostarczonych informacji można wyciągnąć poniższe wnioski.

3.1. Utrzymują się niekorzystne warunki, jakich doświadczają francuskie regiony najbardziej oddalone

W swoim pierwszym sprawozdaniu władze francuskie powróciły do źródeł kosztów dodatkowych ponoszonych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę we francuskich regionach najbardziej oddalonych ze względu na niekorzystne warunki występujące w tych regionach. Terytoria te rzeczywiście doświadczają znacznych niekorzystnych warunków wynikających z ich rozmiaru, dostępności i panujących warunków klimatycznych. Tego rodzaju niekorzystne warunki o charakterze strukturalnym dzielą się na dwie kategorie:

- niekorzystne warunki zewnętrzne, takie jak oddalenie, podwójna izolacja, niewielka powierzchnia, złożona morfologia terenu, niesprzyjający klimat, wysoki poziom naturalnych zagrożeń;
- niekorzystne warunki wewnętrzne: ograniczenie występowania czynników produkcji, ograniczony poziom rozwoju kapitału ludzkiego, zależność gospodarcza od ograniczonej

liczby rodzajów działalności gospodarczej, niewielki rozmiar rynków wewnętrznych, brak integracji z otoczeniem regionalnym, bariery wejścia.

W związku z tym produkcja lokalna narażona jest na znaczne koszty dodatkowe, które określono i zmierzono na poziomie makroekonomicznym. Są to koszty dodatkowe wynikające z rozpiętości płac, zarządzania dostawami i logistyki, nadmiernego potencjału wyposażenia, jego eksploatacji i utrzymania oraz niewielkiego rozmiaru rynków lokalnych, który nie pozwala osiągać korzyści skali. Koszty dodatkowe są również związane z wprowadzaniem produktów do obrotu i ich dystrybucją, gruntami rolnymi oraz budownictwem i finansowaniem.

Koszty dodatkowe przekładają się na znaczny deficyt bilansu handlowego, z którym borykają się wszystkie francuskie regiony najbardziej oddalone.

W związku z tym niekorzystne warunki, które spowodowały utrzymanie systemu w 2014 r., nadal się utrzymują, ze wszystkimi ich konsekwencjami w postaci ewentualnych kosztów dodatkowych dla produkcji lokalnej.

3.2. Skutki stosowania wobec produktów zróżnicowanej stawki podatku od dokowania

3.2.1. Wpływ podatku od dokowania na ceny produktów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania

Wydanie opinii na temat wpływu podatku od dokowania na ogólny poziom cen produktów objętych zróżnicowanym opodatkowaniem na podstawie dostarczonych informacji nie jest możliwe.

Z informacji tych wynika jednak, jaki jest ogólny wpływ podatku od dokowania na poziom cen, ponieważ we francuskich regionach najbardziej oddalonych, w których stosuje się najniższe stawki (Reunion) i w których liczba produktów objętych zróżnicowanym opodatkowaniem jest najmniejsza (Majotta), różnice w cenach w stosunku do Francji metropolitalnej są najmniejsze.

Jeżeli chodzi o zmiany wprowadzone decyzją Rady z dnia 17 grudnia 2014 r., z analizy makroekonomicznej cen, opartej na wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych, wynika, że zmiana cen, która miała miejsce we francuskich regionach najbardziej oddalonych w latach 2014–2016, była bardzo niewielka. Z analizy wynika nawet zmniejszenie różnicy cen między Francją metropolitalną a każdym z francuskich regionów najbardziej oddalonych w porównaniu z 2010 r. Zmiana ta świadczy o trosce władz lokalnych o stosowanie zróżnicowanych stawek opodatkowania w sposób proporcjonalny, aby nie wpływać na siłę nabywczą lokalnej ludności.

Elementy te wykazują zatem, że niedawne dostosowania wykazu produktów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania miały znikomy wpływ na ceny we francuskich regionach najbardziej oddalonych.

3.2.2. Wpływ podatku od dokowania na rozwój gospodarczy we francuskich regionach najbardziej oddalonych

Możliwe było uzyskanie jedynie fragmentarycznych informacji dotyczących wpływu zróżnicowanego opodatkowania na wzrost i zatrudnienie w każdym z przedmiotowych sektorów w rozpatrywanym okresie (2014–2017 r.), ponieważ informacje te często nie były jeszcze dostępne.

Trudno jest porównać dane dotyczące wzrostu, zatrudnienia i przedsiębiorstw z danymi dotyczącymi produktów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania. Przedsiębiorstwa

z rozpatrywanych sektorów sprzedają bowiem w większości zarówno produkty objęte, jak i nieobjęte zróżnicowanymi stawkami opodatkowania.

Stwierdzono jednak korzystny wpływ podatku od dokowania na rozwój gospodarczy. Dotyczy on w większym stopniu utrzymania zatrudnienia niż tworzenia miejsc pracy, a także rozwoju i podtrzymania lokalnych łańcuchów produkcji. Podatek od dokowania umożliwił zatem utrzymanie zatrudnienia w sektorach dotkniętych kryzysem, m.in. w sektorach budowlanym i robót publicznych. Francuskie regiony najbardziej oddalone są szczególnie wrażliwe na jednorazowe oferty importerów po cenach znacznie niższych niż ceny rynkowe z powodu niewielkiego rozmiaru ich lokalnych rynków. Ponadto, biorąc pod uwagę koszty dodatkowe, które ponoszą przedsiębiorstwa lokalne, możliwość ukierunkowania się przez nie na rynek eksportowy jest bardzo ograniczona.

Podatek od dokowania umożliwił również zróżnicowanie produkcji, głównie w sektorze rolno-spożywczym (przyprawy, kawa, konfitury itd. na Gwadelupie), i odkrycie niszowych obszarów rozwoju (soki owocowe, sucha karma dla zwierząt, szkła optyczne itd. na Reunion). Podatek ten stanowił ponadto kluczową pomoc dla produkcji lokalnej w tych regionach, umożliwiając przeprowadzanie pobudzających wzrost inwestycji.

Ponadto podatek od dokowania wpływa korzystnie na działalność gospodarczą we francuskich regionach najbardziej oddalonych. W 2016 r. we francuskich regionach najbardziej oddalonych całkowity udział podatku od dokowania (dochody + ulgi podatkowe przyznawane producentom lokalnym) szacuje się bowiem na 3,3 % PKB (między 2,6 % na Reunionie a 5 % na Majotcie). Ponadto dochody z podatku od dokowania stanowią 40–50 % dochodów wspólnot terytorialnych francuskich regionów najbardziej oddalonych. Część dochodów trafia do regionalnego funduszu na rzecz rozwoju i zatrudnienia, którego celem jest ułatwienie zakładania przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy w sektorze produkcyjnym lub przyczyniającym się do tworzenia infrastruktury niezbędnej do rozwoju przedsiębiorstw. Przekłada się to na ogólny rozwój produkcji lokalnej towarów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania w większości francuskich regionów najbardziej oddalonych (z wyjątkiem Gwadelupy). Produkcja ta osiągnęła zasadniczo takie same poziomy wydajności jak pozostałe rodzaje produkcji, pomimo większego narażenia na koszty dodatkowe.

Z powyższego wynika, że podatek od dokowania ma znaczący wpływ gospodarczy na rozwój gospodarczy francuskich regionów najbardziej oddalonych.

3.2.3. Wpływ podatku od dokowania na bilans handlowy

Chociaż deficyt bilansu handlowego we francuskich regionach najbardziej oddalonych zmniejszył się o 3 %, nadal jest bardzo wysoki. Produkcja lokalna i wywóz znacznie wzrosły, jednak mimo to we wszystkich francuskich regionach najbardziej oddalonych zwiększył się również przywóz produktów innych niż paliwa. Przywożone produkty nadal pochodzą głównie z Francji i pozostałych państw Unii Europejskiej (75 % na Reunion, 85 % na Martynice, 74 % na Gwadelupie i 71 % w Gujanie Francuskiej w 2016 r.). Wpływ na przywóz produktów z państw AKP jest marginalny. Poza tym liczba produktów pochodzących z tych państw, w znacznej części produktów naftowych, jest ograniczona.

Jeżeli chodzi o produkty objęte zróżnicowanymi stawkami opodatkowania, przywóz nadal wzrastał.

Oznacza to, że system podatku od dokowania nie zakłóca handlu zagranicznego na tych terytoriach, a jednocześnie zapobiega potencjalnemu pogorszeniu bilansu handlowego.

3.3. Nadal konieczny system, który pozostaje proporcjonalny

System podatku od dokowania nadal jest konieczny z uwagi na utrzymywanie się warunków, które uzasadniły możliwość stosowania zróżnicowanego opodatkowania w odniesieniu do niektórych produktów, a w szczególności z uwagi na utrzymywanie się dodatkowych kosztów produkcji.

Komisja upewniła się, że warunki te nadal były spełnione. W tym celu Komisja przeanalizowała zmianę udziałów w rynku produktów lokalnych objętych zróżnicowanym podatkiem od dokowania w porównaniu z produktami przywożonymi do francuskich regionów najbardziej oddalonych, a także poziomy kosztów dodatkowych powodujących wzrost kosztów produkcji lokalnej.

Jeżeli chodzi o analizę poziomów kosztów dodatkowych, okazuje się, że koszty te zasadniczo wzrosły. Tym samym średni poziom kosztów dodatkowych wzrósł w Gwadelupie z 26,7 % w 2012 r. do 30,5 % w 2015 r., a na Martynice z 29,7 % w 2012 r. do 32,3 % w 2016 r.

Ponadto francuskie regiony najbardziej oddalone nie zrekompensowały nadmiernie kosztów dodatkowych ponoszonych przez lokalne przedsiębiorstwa poprzez stosowanie zróżnicowania stawek opodatkowania. Stosowane zróżnicowane stawki opodatkowania rekompensowały średnio jedynie połowę kosztów dodatkowych, zwłaszcza na Martynice (54 % w 2016 r.) i na Gwadelupie (40 % w 2015 r.)⁴.

Tym samym koszty dodatkowe obciążające przedsiębiorstwa lokalne utrzymują się i są rekompensowane tylko częściowo dzięki zróżnicowanym stawkom opodatkowania przyznawanym określonym produktom.

Analiza zmian udziałów w rynku, przeprowadzona na podstawie danych przekazanych w marcu 2018 r., umożliwiła stwierdzenie, że nawet jeżeli produkcja lokalna we francuskich regionach najbardziej oddalonych zasadniczo wzrosła, przywóz zwiększył się jeszcze bardziej, w związku z czym w latach 2014–2016 udział w rynku produkcji lokalnej w porównaniu z całkowitą konsumpcją we francuskich regionach najbardziej oddalonych raczej się zmniejszył.

Powyższa analiza makroekonomiczna przesłania występowanie bardzo odmiennych sytuacji. Istnieją produkty, w odniesieniu do których – pomimo stosowania zróżnicowanego podatku od dokowania – udział w rynku produktów lokalnych pozostaje niewielki lub bardzo niewielki. W odniesieniu do innych produktów zróżnicowany podatek od dokowania umożliwia produktom lokalnym posiadanie udziału w rynku mniej więcej równego udziałowi w rynku produktów przywożonych do francuskich regionów najbardziej oddalonych. Dwie powyższe sytuacje występują najczęściej.

W przypadku innych produktów, z dostarczonych informacji wynika, że produkty lokalne objęte zróżnicowanym opodatkowaniem posiadają prawie całkowity udział w rynku, a zatem udział w rynku produktów „przywożonych” jest bardzo niewielki. W tej sytuacji produkty lokalne na pierwszy rzut oka wydają się konkurencyjne w porównaniu z produktami spoza francuskich regionów najbardziej oddalonych. Tego rodzaju pozorna sytuacja może prowadzić do maskowania, w niektórych przypadkach, utraty części udziału w rynku⁵. W innych przypadkach zróżnicowane opodatkowanie produkcji lokalnej może być jednak uzasadnione znacznymi kosztami dodatkowymi obciążającymi te produkty, które powodują powstanie znacznych różnic w cenie w porównaniu z produktami przywożonymi i które mogą zagrażać tym gałęziom

⁴ Utrzymywanie się dodatkowych kosztów produkcji w odniesieniu do każdego z produktów znajdujących się w wykazie zweryfikowano w drodze kontroli weryfikowej.

⁵ Dotyczy to w szczególności jogurtów na Martynice i na Gwadelupie.

przemysłu⁶. W każdym razie na tym etapie trudne wydaje się rozstrzygnięcie tej kwestii w sposób ostateczny w odniesieniu do wszystkich takich produktów, ponieważ dane dostępne na potrzeby sprawozdania dotyczą okresu krótszego niż trzy lata. Kwestię tę należało będzie zbadać szczegółowo, jeżeli władze francuskie przedstawią wniosek o dalsze stosowanie zróżnicowanego opodatkowania po grudniu 2020 r.

4. ZMIANY, KTÓRE NALEŻY WPROWADZIĆ DO DECYZJI RADY Z DNIA 17 GRUDNIA 2014 R.

W art. 3 akapit ostatni decyzji Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. przewidziano, że do sprawozdania przedstawionego Radzie przez Komisję można w stosownym przypadku dołączyć wniosek mający na celu dostosowanie przepisów przedmiotowej decyzji. Taka sytuacja ma tu miejsce.

Pismem z dnia 15 marca 2018 r. władze francuskie wniosły o dostosowanie wykazu produktów, które kwalifikują się do objęcia zróżnicowanym opodatkowaniem, w czterech przedmiotowych francuskich regionach najbardziej oddalonych: w Gujanie Francuskiej, na Reunion, na Martynice i na Gwadelupie. Dnia 26 października 2018 r. przedłożono wniosek uzupełniający dotyczący wprowadzenia jednego nowego produktu.

Są to przede wszystkim wnioski dotyczące umieszczenia w wykazach nowych produktów (50), ale również wnioski dotyczące przeprowadzenia ponownej klasyfikacji produktów znajdujących się w wykazie, co umożliwiłoby wprowadzenie większego zróżnicowania stawek opodatkowania (28), wnioski dotyczące powiększenia kategorii odnośnych produktów (7), a także kilka wniosków dotyczących aktualizacji kodów (9 produktów w Gujanie Francuskiej). Dotyczą one blisko 10 % produktów znajdujących się w wykazie. Wnioski te mają na celu przywrócenie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez rekompensatę części dodatkowych kosztów produkcji, które obciążają produkcję lokalną.

Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez władze francuskie odnośne produkty odpowiadają zadeklarowanej produkcji lokalnej o wartości 225 mln EUR w 2016 r. oraz przywozowi o wartości w przybliżeniu 212 mln EUR. Przywóz tych produktów w latach 2014–2016 wzrósł o niemal 5 %. Odnośne produkty należą do bardzo zróżnicowanych kategorii.

Wnioski te są uzasadniane głównie zwiększeniem przywozu lub kosztów dodatkowych, które spowodowały utratę części udziału w rynku, oraz pojawieniem się nowej produkcji.

We wniosku Komisji przewidziano zmianę wykazu produktów, które kwalifikują się do objęcia zróżnicowanym opodatkowaniem, przy wprowadzeniu należycie uzasadnionych zmian wnioskowanych przez władze francuskie.

Jeżeli chodzi o produkty, w odniesieniu do których władze francuskie zwróciły się z wnioskiem o umieszczenie w wykazach lub ponowną klasyfikację, Komisja upewniła się, że spełnione są warunki dotyczące istnienia produkcji lokalnej, przywozu znacznej ilości towarów, który może zagrażać utrzymaniu produkcji lokalnej, oraz kosztów dodatkowych zwiększających koszt produkcji lokalnej w porównaniu z towarami z zewnątrz i zagrażających konkurencyjności produktów wytwarzanych lokalnie.

Jeżeli chodzi o produkty lokalne, które mają prawie całkowity udział w rynku, w związku z czym udział w rynku produktów „przywożonych” jest niewielki, Komisja upewniła się co do istnienia bezpośredniego i poważnego ryzyka zagrażającego produkcji lokalnej.

⁶ Dotyczy to w szczególności cementu i trzciny cukrowej.

Jeżeli chodzi o produkty rolne, wnioski o umieszczenie w wykazie lub o przeprowadzenie ponownej klasyfikacji produktów uzasadniane są koniecznością zróżnicowania produkcji przez producentów lokalnych, aby lepiej stawić czoła zagrożeniom klimatycznym.

Poszczególne wnioskowane zmiany do decyzji Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. wyszczególniono we wniosku w sprawie decyzji Rady dołączonym do niniejszego sprawozdania.

5. WNIOSEK OGÓLNY

Informacje przedstawione przez władze francuskie nie dają pełnego obrazu skutków, jakie na szczeblu gospodarczym i społecznym miało dla produkcji lokalnej we francuskich regionach najbardziej oddalonych stosowanie zróżnicowanego podatku od dokowania w odniesieniu do produktów lokalnych w porównaniu z produktami pochodzącymi z zewnątrz.

Można jednak podkreślić wyraźną poprawę w zakresie monitorowania wdrażania systemu i jakości dostarczanych informacji.

Dostarczone informacje umożliwiają stwierdzenie, że system zróżnicowanego podatku od dokowania umożliwił utrzymanie – w odniesieniu do większości tych produktów – produkcji lokalnej zdolnej do zachowania mniejszego lub większego udziału w rynku lokalnym. Biorąc pod uwagę ograniczenia, jakich doświadczają przedsiębiorstwa lokalne, nie ulega wątpliwości, że gdyby nie wprowadzono tego systemu zróżnicowanego opodatkowania, w znacznej liczbie przypadków lokalna działalność produkcyjna nie była w stanie się utrzymać, co miałoby szkodliwe skutki gospodarcze i społeczne.

Ponadto z analizy dostarczonych informacji wynika, że wpływ tego systemu na konkurencję i wymianę handlową oraz na ceny jest bardzo ograniczony.

System ten pozostaje zatem konieczny i proporcjonalny. Znaczenie systemu dla utrzymania lokalnej działalności produkcyjnej we francuskich regionach najbardziej oddalonych, w których bezrobocie – zwłaszcza osób młodych – jest najwyższe w Europie, jest kluczowe.

Ponadto niektóre sektory są bardzo wrażliwe na zmiany gospodarcze⁷, dlatego konieczne okazuje się dostosowanie, przed końcem okresu objętego decyzją Rady z 2014 r., wykazu produktów kwalifikujących się do objęcia zróżnicowanymi stawkami opodatkowania.

⁷ Gwałtowny spadek cen, odwrócenie tendencji na rynku, jednorazowe oferty importerów po cenach znacznie niższych niż ceny rynkowe itd.

Spis treści

1.	KONTEKST	1
2.	GLÓWNE ELEMENTY ZAWARTE W SPRAWOZDANIACH WŁADZ FRANCUSKICH.....	2
2.1.	Sprawozdanie z dnia 12 lutego 2018 r.	2
2.2.	Szczegółowe sprawozdania dotyczące francuskich regionów najbardziej oddalonych	3
3.	ANALIZA SYSTEMU PRZEPROWADZONA PRZEZ KOMISJĘ	5
3.1.	Utrzymują się niekorzystne warunki, jakich doświadczają francuskie regiony najbardziej oddalone.....	5
3.2.	Skutki stosowania wobec produktów zróżnicowanej stawki podatku od dokowania	6
3.2.1.	Wpływ podatku od dokowania na ceny produktów objętych zróżnicowanymi stawkami opodatkowania	6
3.2.2.	Wpływ podatku od dokowania na rozwój gospodarczy we francuskich regionach najbardziej oddalonych	6
3.2.3.	Wpływ podatku od dokowania na bilans handlowy.....	7
3.3.	Nadal konieczny system, który pozostaje proporcjonalny.....	8
4.	ZMIANY, KTÓRE NALEŻY WPROWADZIĆ DO DECYZJI RADY Z DNIA 17 GRUDNIA 2014 R.	9
5.	WNIOSEK OGÓLNY	10