

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2010
KOM(2010) 742 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om anvendelsen af særtoldordningen "octroi de mer" i de franske oversøiske departementer

SEK(2010) 1558 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om anvendelsen af særtoldordningen "octroi de mer" i de franske oversøiske departementer

1. BAGGRUND

Bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten) for afsides liggende regioner i EU, og herunder de fire franske oversøiske departementer (OD), tillader i princippet ingen afgiftsforskelle i OD mellem lokale varer og varer, der kommer fra det franske fastland eller andre medlemsstater. EUF-traktatens artikel 349 (tidl. EF-traktatens artikel 299, stk. 2) åbner dog mulighed for at indføre særlige foranstaltninger for disse afsides liggende regioner på grund af de varige ugunstige vilkår, der påvirker deres sociale og økonomiske situation.

I henhold til Rådets beslutning 2004/162/EF af 10. februar 2004, der er vedtaget på grundlag af artikel 299, stk. 2, i EF-traktaten, bemyndiges Frankrig til indtil den 1. juli 2014 at indrømme fritagelse for eller nedsættelse af særtolden for visse varer, der produceres i OD. Bilaget til den førnævnte beslutning indeholder listen over varer, for hvilke der kan indrømmes fritagelse for eller nedsættelse af afgiften. Alt efter den pågældende vare må afgiftsforskellen mellem lokalt producerede varer og andre varer ikke overstige 10, 20 eller 30 procentpoint.

Rådets beslutning 2004/162/EF af 10. februar 2004 angiver årsagerne til vedtagelsen af særforanstaltninger: den afsides beliggenhed, afhængigheden af råvarer og energi, nødvendigheden af større råvarelagre, det lokale markedes begrænsede størrelse kombineret med en begrænset eksportaktivitet osv. De ugunstige vilkår medfører samlet set en forhøjelse af produktionsomkostningerne og dermed af kostprisen for lokalt producerede varer, der uden særforanstaltninger vil være mindre konkurrencedygtige end varer udefra, selv når der tages hensyn til omkostningerne ved transporten til OD. Uden særforanstaltninger ville det være vanskeligere endnu at opretholde en lokal produktion. De særlige foranstaltninger i Rådets beslutning af 10. februar 2004 er dermed udformet med henblik på at styrke det lokale erhvervsliv.

Ifølge artikel 4 i Rådets beslutning af 10. februar 2004 skulle de franske myndigheder senest den 31. juli 2008 forelægge Kommissionen en rapport om gennemførelsen af den omhandlede beskatningsordning, således at det kan vurderes, hvilken indflydelse de truffene foranstaltninger har haft, og hvor meget de har bidraget til at fremme eller opretholde det lokale erhvervsliv under hensyntagen til de ugunstige vilkår, som de afsides liggende regioner kæmper med. Med udgangspunkt i denne rapport skal Kommissionen forelægge Rådet en rapport med en komplet økonomisk og social analyse og i givet fald et forslag om tilpasning af bestemmelserne i beslutningen af 10. februar 2004.

De franske myndigheder forelagde Kommissionen den nævnte rapport den 31. juli 2008. Der blev forelagt et tillæg den 22. december 2008, og nye oplysninger, som Kommissionen anmodede om den 16. april 2009, blev forelagt denne den 16. april 2010. Disse dokumenter findes (alene i en fransk sprogudgave) i et særskilt arbejdsdokument fra Kommissionen.

De franske myndigheders rapport omfatter en anmodning om for Guyanas vedkommende at tilpasse listen over de varer, der kan indrømmes en differentieret

beskatning. Denne anmodning, der oprindeligt vedrørte ca. 80 varer, er efterfølgende revideret, og i sin endelige udgave af 16. april 2010 vedrører den kun 64 varer.

2. HOVEDELEMENTERNE I DE FRANSKE MYNDIGHEDERS RAPPORT

Efter at have redegjort for den etapevise gennemførelse af Rådets beslutning af 2004 i OD skønnes det indledningsvist i rapporten, at særtoldordningen med sin differentierede beskatning ikke udgør en hindring for samhandelen med OD, idet importmængden i hvert af de fire OD er vokset støt siden 2004 for de varer, for hvilke der er indført en differentieret beskatning. Denne differentierede beskatning for de berørte varer har ikke haft til følge, at indførelsen af tilsvarende varer udefra er standset.

Af rapporten fremgår det, at selv om inflationen overordnet set ligger over inflationen på det franske fastland, gælder dette ikke for de producerede varer, der berøres mest af den differentierede beskatning. Rapporten omhandler ikke, hvordan særtoldordningen påvirker det generelle prisniveau i OD, ej heller forskellen mellem dette og det generelle prisniveau på det franske fastland.

Angående virksomhedsstøtte konstateres det i rapporten, at det er vanskeligt - i lyset af den øvrige regionale støtte til fordel for virksomheder i OD - at sætte præcise tal på den differentierede beskatnings konsekvenser. På dette punkt konkluderes det i rapporten, at særtoldordningens differentierede beskatning er et uundværligt redskab til at sikre lønsomheden og overlevelsen for talrige produktionsaktiviteter på OD. Det konstateres således i rapporten, at selv når den samlede støtte indregnes, har virksomhederne i OD, bortset fra de største, stadig et nettoresultat, der ligger 2 point lavere end virksomhederne på det franske fastland. For de største virksomheders vedkommende bidrager særtoldordningens differentierede beskatning til at fremme disse virksomheders investeringer, hvilket har bidraget og fortsat bidrager til at fastholde den økonomiske vækst i OD.

Indtægterne, som tilvejebringes med særtoldordningen, udgjorde i 2006 ca. 923 mio. EUR, hvoraf 95 % opkræves i forbindelse med "import". I rapporten angives det, hvordan indtægterne fra særtoldordningen er blevet anvendt.

I det tillæg, der er modtaget i december 2008, har de franske myndigheder ajourført de tidligere meddelte oplysninger med tallene for 2007. Indtægterne fra særtoldordningen er steget fra 923 til 957 mio. EUR. Den del af indtægten, som er afsat til finansiering af investeringer i OD, er øget til 31 %. Beskatningsdifferencen har ikke afbrudt væksten i importen, selv om væksten ikke er betydelig undtagen på Guadeloupe.

Produktionens andel af den indenlandske efterspørgsel i OD varierer alt efter det pågældende område mellem 29,1 % for Guyanas vedkommende og 36,7 % for Martinique. I de forelagte tal skelnes der ikke mellem, om der er indrømmet de berørte varer en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen eller ej.

Angående beskæftigelsen anføres det i tillægget til rapporten, at det ikke har været muligt pt. at kvantificere de beskæftigelsesmæssige virkninger af den differentierede beskatning i medfør af særtoldordningen i de virksomheder, der producerer de pågældende varer. Rapporten indeholder dog generelle oplysninger om arbejdsløshed og beskæftigede i OD.

Angående priserne angives det i samme tillæg, at de disponible statistikker ikke åbner mulighed for at fastslå særtoldordningens indflydelse på det generelle

prisniveau for de varer, der indrømmes en differentieret beskatning, eller for inflationsraten i OD. Der står alene oplysninger til rådighed om udviklingen i varenes priser (med og uden differentieret beskatning). De fremlagte oplysninger fører til forskellige konklusioner afhængig af det pågældende departement.

Endelig indeholder tillægget til rapporten yderligere argumenter for berettigelsen af anmodningen om for Guyanas vedkommende at tilpasse listen over de varer, der kan indrømmes en differentieret beskatning.

Ved brev af 15. april 2009 oplyste Kommissionen de franske myndigheder om, at de forelagte oplysninger ikke var tilstrækkelige til at bedømme den differentierede beskatnings faktiske indflydelse på aktiviteterne i OD. De franske myndigheder blev også anmodet om for hvert OD og hver varekategori, der for det pågældende OD indrømmes en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen, at forelægge en evaluering af ordningens konsekvenser for så vidt angår opretholdelse eller fremme af lokale aktiviteter og samhandelsvilkår.

Den 16. april 2010 forelagde de franske myndigheder Kommissionen forskellige tabeller med oplysninger, som for hver af de 32 hovedkategorier af varer, for hvilke der er indrømmet en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen, angiver støttebeløbet til de pågældende virksomheder, hvorvidt disse virksomheder har givet over- eller underskud, antal ansatte i virksomhederne, de lokalt producerede varers markedsandel i forhold til de afsatte varer i alt og udviklingen i eksporten.

De franske myndigheder har i øvrigt ændret anmodningen for Guyanas vedkommende, således at den kun omhandler 64 varer og indeholder visse yderligere oplysninger, som Kommissionen i sit brev af 15. april 2010 anmodede de franske myndigheder om.

3. KOMMISSIONENS ANALYSE

Kommissionen beklager, at de franske myndigheder ikke allerede i juli 2008 kunne forelægge en præcis evaluering, jf. artikel 4 i Rådets beslutning af 10. februar 2004, for hver kategori af varer, for hvilke der er indrømmet en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen, af virkningerne af de trufne foranstaltninger, og hvor meget de har bidraget til at fremme eller opretholde det lokale erhvervsliv. Da denne undersøgelse blev iværksat efterfølgende, er forelæggelsen af oplysningerne for Kommissionen forsinket, og det har haft til følge, at de forelagte oplysninger i visse tilfælde er ufuldstændige og af og til desuden utilstrækkelige eller ikke-eksisterende.

I betragtning af tidspunktet for de franske myndigheders forelæggelse af rapporten (juli 2008) er det vanskeligt at foretage en langsigtet undersøgelse af virkningerne af den differentierede beskatning, som har fundet anvendelse i overensstemmelse med Rådets beslutning af 10. februar 2004. De franske myndigheder har ikke forelagt oplysninger for 2004, fordi beslutning 2004/162/EF først fandt anvendelse fra den 1. august 2004, og den særtoldordning, som fandt anvendelse før denne dato, ikke nødvendigvis var sammenfaldende med den ordning, som har fundet anvendelse efter samme dato. Der er derfor vanskeligt at benytte oplysningerne for 2004.

Kommissionen er på den baggrund ikke i stand til at forelægge en rapport, der indeholder "en komplet økonomisk ... analyse", som det er fastsat i artikel 4 i beslutningen af 10. februar 2004. Da Kommissionen i vid udstrækning er afhængig af de oplysninger, som forelægges af Frankrig, og ikke har nogen muligheder for at indsamle yderligere oplysninger, kan Kommissionen udelukkende foretage en

analyse på grundlag af de modtagne oplysninger. Følgende konklusioner kan drages af de forelagte oplysninger.

3.1. OD's ugunstige vilkår består fortsat

Selv om de franske myndigheders rapport ikke kommer nærmere ind på dette punkt, er det indlysende, at de ovennævnte ugunstige vilkår, som OD's varer er udsat for, og som gør beslutningen af 10. februar 2004 berettiget, fortsat består. Disse er af strukturel art og hænger sammen med disses afsides beliggenhed og økarakter med alle de deraf følgende konsekvenser for eventuelle meromkostninger for den lokale produktion.

3.2. Konsekvenserne af at anvende en differentieret beskatning af varer i medfør af særtoldordningen.

Det har ikke været muligt at opnå fuldstændige oplysninger om den differentierede beskatnings indflydelse på væksten og beskæftigelsen inden for hver berørt sektor. For beskæftigelsens vedkommende er antallet af beskæftigede i de sektorer, som drager fordel af den differentierede beskatning af varer i medfør af særtoldordningen, uændret mellem 2005 og 2007. På Guadeloupe er beskæftigelsen gået tilbage med mere end 1000 arbejdspladser - mestendels i sektorerne husdyrhold og fiskeri. På Martinique er beskæftigelsen næsten stabil for de samme virksomheder i samme periode. På Réunion giver tallene ikke mulighed for at fastslå udviklingen i beskæftigelsen.

De meddelte oplysninger giver også viden om udviklingen i resultaterne i de virksomheder, som producerer varerne lokalt. Oplysningerne er imidlertid ufuldstændige og munder alt efter sektoren ud i helt modstridende konklusioner. Derudover afhænger virksomhedernes resultater naturligvis ikke udelukkende af, hvorvidt der anvendes en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen eller ej.

Angående markedsandelen for de lokale varer, som begunstiges af en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen i forhold til varer, der er produceret uden for OD, viser en undersøgelse af de meddelte oplysninger af 16. april 2010, at situationen er meget forskelligartet. Nogle lokalt producerede varers markedsandel er fortsat lav eller meget lav til trods for den differentierede beskatning i medfør af særtoldordningen. For andre varers vedkommende åbner den differentierede beskatning i medfør af særtoldordningen mulighed for, at de lokalt producerede varers markedsandel mere eller mindre svarer til markedsandelen for de varer, som produceres uden for OD. Disse to tilfælde er de hyppigst forekommende, hvilket er i overensstemmelse med oplysningerne i den oprindelige rapport af 31. juli 2008, ifølge hvilke "importen" til hvert af de fire OD af varer udefra er vokset støt siden 2004 til trods for den differentierede beskatning i medfør af særtoldordningen. Med hensyn til varehandlen med AVS-landene berøres importen af varerne fra disse lande kun marginalt. Derudover drejer det sig om et begrænset antal varer, fortrinsvis olieprodukter.

Endelig viser de meddelte oplysninger for andre varers vedkommende, at de lokalt producerede varer, for hvilke der er indrømmet en differentieret beskatning, dækker næsten hele eller endog hele markedets behov, således at "importerede" varers markedsandel er meget lav eller ikke-eksisterende. Der må derfor stilles spørgsmål ved det hensigtsmæssige i at opretholde en differentieret beskatning i det tilfælde, hvor de lokalt producerede varer på forhånd forekommer at være konkurrencedygtige i forhold til varer, som produceres uden for OD. Det synes vanskeligt på nuværende

tidspunkt at afgøre dette spørgsmål definitivt for alle de berørte varer, når rapportens disponible oplysninger kun dækker tre år. Dette spørgsmål vil skulle undersøges nøje, såfremt de franske myndigheder anmoder om at anvende en differentieret beskatning efter juli 2014. Det forekommer dog hensigtsmæssigt allerede nu i visse tilfælde at tilpasse beslutningen af 10. februar 2004 (se nedenfor).

4. ÆNDRINGER AF RÅDETS BESLUTNING AF 10. FEBRUAR 2004

I sidste stykke i artikel 4 i Rådets beslutning af 10. februar 2004 er det fastsat, at den rapport, som Kommissionen forelægger for Rådet, i givet fald kan ledsages af et forslag til tilpasning af bestemmelserne i denne beslutning. Det er tilfældet her. Den foreliggende rapport ledsages af et forslag til Rådets afgørelse om følgende punkter.

4.1. Udvidelse af listen over de varer, der kan indrømmes en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen i Guyana.

De franske myndigheder anmodede allerede tidligere Kommissionen om på grundlag af artikel 3 i Rådets beslutning 2004/162/EF af 10. februar 2004 at forelægge et forslag til Rådets afgørelse med henblik på for Guyanas vedkommende at øge antallet af varer, der kan indrømmes en differentieret beskatning inden for særtoldordningen. For størstedelens vedkommende er denne anmodning ikke imødekommet, fordi der ikke er tale om et af de to tilfælde, der er nævnt i beslutningen, dvs. at ny produktion igangsættes, eller at den lokale produktion bringes i fare på grund af visse former for handelspraksis. Den 9. juni 2008 vedtog Rådet beslutning 2008/439/EF angående de varer fra Guyana, som er omfattet af den nævnte artikel 3's anvendelsesområde.

De franske myndigheder genfremsatte deres anmodning for Guyanas vedkommende i den rapport, som Kommissionen fik forelagt den 31. juli 2008. Anmodningen vedrører i sin seneste udgave 64 tilføjelser eller ændringer. I Kommissionens forslag suppleres de forskellige lister over varer, der kan indrømmes en differentieret beskatning, for Guyanas vedkommende med 46 helt nye varer, og for 6 varers vedkommende forhøjes den tilladte differentiering for, eller anvendelsesområdet udvides med de berørte varer. Af de 46 helt nye varer er 43 varer, som allerede produceres lokalt, og 3 varer, som endnu ikke produceres lokalt, men for hvilke der findes konkrete planer om at igangsætte en produktionsaktivitet.

Der redegøres nærmere for de forskellige forslag til ændringer af Rådets beslutning af 10. februar 2004 i forslaget til Rådets afgørelse, der ledsager nærværende rapport.

4.2. De øvrige tilpasninger i forslaget.

Det fremgår af undersøgelsen af de forskellige statistikker, som er vedlagt de franske myndigheders rapport, at der er behov for at tilpasse flere punkter i beslutningen af 10. februar 2004. Disse tilpasninger rejser ikke tvivl om de grundlæggende økonomiske aspekter af de bestemmelser, som er fastsat ved Rådets beslutning af 10. februar 2004, og som er gældende indtil den 1. juli 2014. Imidlertid forekommer det i visse afgrænsede tilfælde nødvendigt allerede nu at tilpasse den oprindelige beslutning for at tage højde for visse tilfælde, der er konstateret i forbindelse med undersøgelsen af den rapport, som de franske myndigheder forelagde, eller svarene på de rejste spørgsmål. Der er flere årsager til, at der stilles forslag om tilpasninger.

Det er først og fremmest konstateret, at den lokale produktion af visse varer er indstillet siden 2004, og at de franske myndigheder for andre varer ikke længere anvender en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen, fordi den lokale

produktions priser i mellemtiden svarer til priserne for produktion udefra. Der er derfor ingen grund til at have de pågældende varer på listen over varer, for hvilke der kan indrømmes en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen.

Tilsvarende er det for et vist antal varers vedkommende konstateret, at den faktisk anvendte differentierede beskatning af forskellige årsager ligger betydeligt under den maksimalt tilladte beskatningsdifference, jf. Rådets beslutning af 10. februar 2004. Bestemmelserne fra 2004 har til formål at overlade de franske myndigheder en vis fleksibilitet med hensyn til at fastsætte de faktisk anvendte beskatningsdifferencer, og det påtænkes ikke at ændre ved denne fleksibilitet. Der findes dog tilfælde, hvor der kan konstateres en betydelig forskel mellem den maksimalt tilladte og den faktisk anvendte beskatningsdifference. Der er foretaget en undersøgelse af de tilfælde, hvor den faktisk anvendte beskatningsdifference ligger mere end ti procentpoint under den maksimalt tilladte beskatningsdifference. Kommissionen har i visse tilfælde konkluderet, at der ikke længere er behov for at opretholde den maksimalt tilladte beskatningsdifference, og at den bør sættes ned. De pågældende tilfælde præciseres i forslaget til Rådets afgørelse.

Endelig er det konstateret, at en snes varer, for hvilke der er indrømmet en differentieret beskatning, dækker næsten hele eller endog hele markedets behov, således at udefrakommende varers markedsandel er nul (ingen "import") i årene 2005, 2006 og 2007. Som tidligere anført betvivler Kommissionen, at der er behov for at opretholde en differentieret beskatning for disse varer, navnlig når der for disse varers vedkommende allerede eksisterer en betydelig lokal produktion, hvilket lader formode, at de lokalt producerede varer ikke er mindre konkurrencedygtige end de "importerede" varer, og dette spørgsmål vil i givet fald skulle tages op til fornyet overvejelse, når beslutningen af 10. februar 2004 udløber. Kommissionen skønner imidlertid, at der inden for rammerne af midtvejstilpasningen allerede nu bør fremsættes forslag om at lade to varer på liste A i bilaget til beslutningen af 10. februar 2004 udgå, for hvilke der eksisterer en betydelig lokal produktion. For Guadeloupes vedkommende drejer det sig om visse spildprodukter fra fødevareproduktion (vare 2302). For Réunions vedkommende drejer det sig om affaldslud fra fremstillingen af træmasse (vare 3804 00).

5. GENEREL KONKLUSION

De franske myndigheders oplysninger giver ikke et fuldstændigt billede af de økonomiske og sociale konsekvenser for den lokale produktion i OD, som følger af anvendelsen af en differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen for lokale varer i forhold til udefra kommende varer. Af de ufuldstændige oplysninger var det dog muligt at konstatere, at ordningen med differentieret beskatning i medfør af særtoldordningen har gjort det muligt at opretholde en lokal produktion for størstedelen af de berørte varer, som har kunnet indtage en større eller mindre del af det lokale marked. Det er meget sandsynligt, at den lokale produktion i mange tilfælde ikke ville have kunnet opretholdes uden denne differentierede beskatning, hvilket ville have haft negative økonomiske og sociale virkninger.

For nogle varers vedkommende, hvor den lokale produktion har en dominerende markedsandel og til tider endog næsten hele markedet, betvivler Kommissionen, at der er behov for at opretholde en differentieret beskatning. Denne tvivl er endnu mere udtalt for de varer, for hvilke der ikke findes udefra kommende varer overhovedet. Dette spørgsmål vil i givet fald skulle undersøges nærmere ved udløbet

af den periode, som er omfattet af Rådets beslutning af 2004. Kommissionen fremsætter imidlertid forslag om allerede nu at lade to varer udgå af listerne over varer, der kan indrømmes en differentieret beskatning.

Skønt spørgsmålet om, hvilken metode der benyttes til at genoprette den lokale produktions konkurrenceevne i forhold til "importerede" varer, i det væsentlige henhører under de franske myndigheders kompetence, beklager Kommissionen, at de franske myndigheders rapport ikke indeholder oplysninger om konsekvenserne af ordningen med differentieret beskatning for prisniveauet generelt i OD, men alene om inflationen, i og med at den differentierede beskatning netop skaber ændringer i konkurrenceforholdet mellem varer på grund af den højere kostpris, dvs. for de varer, der er produceret i OD.