

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.12.2010
COM(2010) 742 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de "octroi de mer"-belastingregeling in de Franse overzeese departementen

SEC(2010) 1558 def.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de "octroi de mer"-belastingregeling in de Franse overzeese departementen

1. ACHTERGROND

Krachtens de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) die op de ultraperifere gebieden van de Unie – waartoe de vier Franse overzeese departementen behoren – van toepassing zijn, mogen in de Franse overzeese departementen in beginsel geen verschillende belastingen worden geheven op lokale producten en producten uit Europees Frankrijk of andere lidstaten. Op grond van artikel 349 van het VWEU (oud artikel 299, lid 2, van het VEG) mogen echter specifieke maatregelen ten gunste van deze gebieden worden genomen wegens het bestaan van permanente handicaps die gevolgen hebben voor de economische en sociale situatie van de ultraperifere gebieden.

Krachtens Beschikking 2004/162/EG van de Raad van 10 februari 2004, vastgesteld op grond van artikel 299, lid 2, van het VEG, mag Frankrijk tot 1 juli 2014 bepaalde producten die in de Franse overzeese departementen worden vervaardigd, van de "octroi-de-mer"-belasting vrijstellen of deze belasting verminderen. In de bijlage bij die beschikking is een lijst van de producten opgenomen die in aanmerking komen voor belastingvrijstellingen of -verminderingen. Afhankelijk van het product mag het belastingverschil tussen lokaal vervaardigde producten en andere producten niet meer dan 10, 20 of 30 procentpunten bedragen.

In de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 worden de redenen voor het nemen van specifieke maatregelen uiteengezet: de grote afstand, de afhankelijkheid van grondstoffen en energie, de verplichting om grotere voorraden aan te leggen, de geringe omvang van de lokale markt, de nauwelijks ontwikkelde exportactiviteit enzovoort. Al deze handicaps leiden tot hogere productiekosten en dus tot een hogere kostprijs van lokaal vervaardigde producten, die – als er geen specifieke maatregelen werden genomen – minder concurrerend zouden zijn dan producten van elders, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de kosten voor het vervoer naar de Franse overzeese departementen. Het behoud van lokale productiecentra zou daardoor worden bemoeilijkt. De specifieke maatregelen van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 beogen daarom de lokale industrie te versterken.

Krachtens artikel 4 van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 moesten de Franse autoriteiten de Commissie uiterlijk 31 juli 2008 een verslag voorleggen over de toepassing van de in die beschikking bedoelde belastingregelingen, opdat het effect van de genomen maatregelen en de bijdrage die zij leveren tot de stimulering of het behoud van lokale economische activiteiten kon worden geëvalueerd, rekening houdende met de handicaps waarmee de ultraperifere regio's kampen. Op basis van dat verslag legt de Commissie de Raad een verslag voor met een volledige economische en sociale analyse en, in voorkomend geval, een voorstel tot aanpassing van de beschikking van 10 februari 2004.

De Franse autoriteiten hebben het verslag op 31 juli 2008 naar de Commissie gestuurd. Op 22 december 2008 is een aanvulling op het verslag gestuurd en op 16 april 2010 heeft de Commissie nieuwe informatie ontvangen nadat zij daar op 16 april 2009 om had verzocht. Deze documenten (uitsluitend in het Frans) zijn

opgenomen in een werkdocument van de diensten van de Commissie (niet te verwarren met dit verslag).

Het verslag van de Franse autoriteiten bevat een verzoek om de lijst van producten waarvoor een andere belastingregeling kan gelden dan de "octroi de mer", voor Guyana aan te passen. Het verzoek had aanvankelijk betrekking op ongeveer 80 producten, waarvan er op 16 april 2010 uiteindelijk nog 64 overbleven.

2. DE BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN HET VERSLAG VAN DE FRANSE AUTORITEITEN

Na een overzicht van de verschillende fasen van de uitvoering van de beschikking van de Raad van 2004 in de Franse overzeese departementen vermeldt het verslag allereerst dat de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling geen hinderpaal vormt voor het handelsverkeer met de Franse overzeese departementen, aangezien de invoer van producten waarvoor een andere belastingregeling geldt, sinds 2004 in de vier Franse overzeese departementen is blijven stijgen. De afwijkende belastingregeling heeft er niet toe geleid dat de invoer van de betrokken producten uit het buitenland tot stilstand is gebracht.

Uit het verslag blijkt dat de inflatie over het geheel genomen hoger is dan in Europees Frankrijk, maar dat geldt niet voor vervaardigde producten (d.w.z. de producten waarvoor de afwijkende belastingregelingen vooral gelden). Het verslag zegt niets over de invloed van de "octroi de mer" op het algemene prijspeil in de Franse overzeese departementen of over het verschil tussen het algemene prijspeil in de Franse overzeese departementen en Europees Frankrijk.

Wat de steun voor bedrijven betreft, concludeert het verslag dat het wegens het bestaan van andere regionale steunmaatregelen voor in de Franse overzeese departementen gevestigde bedrijven moeilijk is de effecten van de afwijkende belastingregelingen nauwkeurig te berekenen. Volgens het verslag vormen de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregelingen een onmisbaar instrument om de rendabiliteit en het overleven van veel productieactiviteiten in de Franse overzeese departementen te waarborgen. Zelfs met alle steunmaatregelen liggen de nettoresultaten van bedrijven in de Franse overzeese departementen (met uitzondering van de grootste bedrijven) 2 punten onder de resultaten van bedrijven in Europees Frankrijk. Dankzij de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregelingen kunnen de grootste bedrijven meer middelen investeren, wat bijdraagt aan het behoud van de economische groei in de Franse overzeese departementen.

De inkomsten uit de "octroi de mer" zijn in 2006 tot ongeveer 923 miljoen euro gestegen (95% van dit bedrag is afkomstig van de bij "de invoer" geïnde "octroi de mer"). Het verslag licht toe hoe de financiële middelen uit de "octroi de mer" zijn gebruikt.

In de in december 2008 ontvangen aanvulling op het verslag hebben de Franse autoriteiten de eerder meegedeelde cijfers met behulp van de cijfers voor het jaar 2007 bijgewerkt. De inkomsten uit de "octroi de mer" zijn gestegen van 923 tot 957 miljoen euro. Het deel van de inkomsten dat aan de financiering van investeringen in de Franse overzeese departementen wordt besteed, is gestegen tot 31%. De belastingverschillen hebben de toename van de invoer niet geremd, ook als is die toename klein (behalve in Guadeloupe).

Het aandeel van de productie in de interne vraag van de Franse overzeese departementen varieert van 29,1% in Guyana tot 36,7% in Martinique. De cijfers maken geen onderscheid tussen producten waarvoor een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan, en andere producten.

Uit de aanvulling op het verslag blijkt dat het tot dusver niet mogelijk is geweest de effecten van de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling op de werkgelegenheid te kwantificeren. Het verslag bevat wel algemene gegevens over de werkloosheid en de werkgelegenheid in de Franse overzeese departementen.

Uit de aanvulling blijkt ook dat het op basis van de beschikbare statistische gegevens onmogelijk is het effect van de "octroi de mer" te meten op het algemene prijspeil van de producten waarvoor een andere belastingregeling is toegestaan, of op de inflatie in de Franse overzeese departementen. Er zijn alleen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de prijzen van de producten (met of zonder afwijkende belastingregeling). Afhankelijk van het Franse overzeese departement worden uit de gegevens verschillende conclusies getrokken.

Ten slotte worden in de aanvulling op het verslag extra redenen vermeld om de lijst van producten waarvoor een andere belastingregeling is toegestaan, voor Guyana aan te passen.

In een brief van 15 april 2009 hebben de diensten van de Commissie de Franse autoriteiten meegedeeld dat de verstrekte gegevens niet volstonden om de reële effecten van de belastingverschillen op de activiteiten in de Franse overzeese departementen te beoordelen. Voorts werden de Franse autoriteiten verzocht om voor elk overzees departement en voor elke categorie producten waarvoor een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan, een evaluatie voor te leggen van de effecten van de regeling op het behoud of de bevordering van de lokale economische activiteiten en het handelsverkeer.

De Franse autoriteiten hebben de Commissie op 16 april 2010 verschillende tabellen gestuurd met informatie – voor elk van de 32 grote categorieën producten waarvoor een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan – over het bedrag aan steun dat de betrokken bedrijven hebben ontvangen; de winst of het verlies van die bedrijven; het aantal werknemers; het marktaandeel van de lokaal vervaardigde producten vergeleken met de totale hoeveelheid verkochte producten; en de ontwikkeling van de uitvoer.

De Franse autoriteiten hebben trouwens hun verzoek met betrekking tot Guyana gewijzigd (het heeft nu nog betrekking op 64 producten). Voorts hebben ze op verzoek van de Commissie (zie de brief van 15 april 2009) een aantal nadere gegevens verstrekt.

3. ANALYSE VAN DE COMMISSIE

De Commissie betreurt dat de Franse autoriteiten in juli 2008 overeenkomstig artikel 4 van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 geen nauwkeurige evaluatie hebben voorgelegd – voor elke categorie producten waarvoor een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling geldt – van het effect van de genomen maatregelen en de bijdrage ervan aan de bevordering of het behoud van lokale economische activiteiten. Deze evaluatie is pas later uitgevoerd, zodat de Commissie slechts met vertraging over de nodige gegevens kon beschikken en de verstrekte gegevens soms fragmentarisch en uiterst beperkt zijn of zelfs ontbreken.

Rekening houdend met de datum waarop het verslag van de Franse autoriteiten is ingediend (juli 2008), is het moeilijk het effect op lange termijn van de uit hoofde van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 toegepaste afwijkende belastingregelingen te onderzoeken. De Franse autoriteiten hebben geen gegevens over het jaar 2004 verstrekt omdat Beschikking 2004/162/EG pas sinds 1 augustus 2004 van toepassing is en de "octroi de mer"-regeling vóór deze datum niet noodzakelijk samenvalt met de regeling vanaf deze datum. De gegevens over het jaar 2004 waren dus moeilijker bruikbaar.

Rekening houdend met al deze factoren kan de Commissie in weerwil van artikel 4 van de beschikking van 10 februari 2004 geen verslag met "een volledige economische analyse" voorleggen. Aangezien de Commissie grotendeels op informatie van Frankrijk is aangewezen en niet over andere middelen beschikt om nadere gegevens te verzamelen, kan zij uitsluitend een analyse op basis van de verstrekte informatie uitvoeren. De onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de verstrekte informatie.

3.1. De Franse overzeese departementen kampen nog steeds met handicaps

Hoewel het verslag van de Franse autoriteiten hierover geen nadere informatie bevat, is het duidelijk dat de handicaps waarmee de Franse overzeese departementen te kampen hebben en die aan de beschikking van 10 februari 2004 ten grondslag liggen (zie punt 1), nog steeds bestaan. Het gaat om structurele handicaps als gevolg van de grote afstand en het insulaire karakter van deze gebieden, die kunnen leiden tot meerkosten voor de lokale producenten.

3.2. De gevolgen van de toepassing van een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling

De Commissie beschikt slechts over fragmentarische gegevens over het effect van de afwijkende belastingregeling op de groei en de werkgelegenheid in elk sector. Het aantal banen in de sectoren die een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling genieten, is tussen 2005 en 2007 onveranderd gebleven. In Guadeloupe is het aantal banen met meer dan 1000 gedaald (vooral in de veeteelt en de visserij). In Martinique is het aantal banen tijdens dezelfde periode in dezelfde bedrijven nagenoeg onveranderd gebleven. De ontwikkeling in Réunion kan op basis van de verstrekte gegevens niet worden vastgesteld.

De verstrekte gegevens bevatten ook informatie over de ontwikkeling van de winst van bedrijven waarvan de producten lokaal worden vervaardigd. De gegevens zijn echter fragmentarisch en leiden – afhankelijk van de sector – tot volkomen tegengestelde conclusies. De bedrijfswinst is trouwens niet uitsluitend het resultaat van het al dan niet bestaan van een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling.

Wat betreft de marktaandelen van de lokale producten die een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling genieten, vergeleken met producten die van buiten de Franse overzeese departementen afkomstig zijn, blijkt uit de op 16 april 2010 verstrekte gegevens dat de situatie sterk verschilt van geval tot geval. Er zijn lokale producten waarvan het marktaandeel klein of zeer klein is, ondanks het feit dat ze een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling genieten. Het marktaandeel van andere lokale producten is dankzij een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling nagenoeg gelijk aan het marktaandeel van producten die van buiten de Franse overzeese departementen afkomstig zijn. Deze twee situaties komen het

vaakst voor, wat overeenkomt met de informatie in het eerste verslag van 31 juli 2008, namelijk dat – ondanks de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling – de invoer van buitenlandse producten in de vier Franse overzeese departementen sinds 2004 is blijven stijgen. De invoer van producten uit de ACS-landen is nauwelijks beïnvloed. Het aantal producten uit deze landen – voornamelijk olieproducten – is overigens beperkt.

Uit de verstrekte gegevens blijkt ten slotte dat sommige lokale producten waarvoor een andere belastingregeling is toegestaan, de markt volledig of nagenoeg volledig beheersen en er nauwelijks of soms zelfs geen producten worden "ingevoerd". Het is dan ook de vraag of het in die gevallen – d.w.z. wanneer de lokale producten op het eerste gezicht kunnen concurreren met producten die van buiten de Franse overzeese departementen afkomstig zijn – opportuun is een afwijkende belastingregeling te handhaven. Het lijkt in dit stadium moeilijk om de knoop voor alle betrokken producten definitief door te hakken, aangezien de voor het verslag beschikbare gegevens slechts betrekking hebben op drie jaren. Deze kwestie zal grondig moeten worden bekeken, mochten de Franse autoriteiten verzoeken om de afwijkende belastingregeling ook na juli 2014 te blijven toepassen. Toch lijkt het opportuun de beschikking van 10 februari 2004 nu al op een aantal punten aan te passen (zie punt 4).

4. AANPASSINGEN DIE AAN DE BESCHIKKING VAN DE RAAD VAN 10 FEBRUARI 2004 MOETEN WORDEN AANGEBRACHT

De laatste alinea van artikel 4 van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 bepaalt dat bij het door de Commissie aan de Raad voorgelegde verslag, in voorkomend geval, een voorstel tot aanpassing van die beschikking kan worden gevoegd. Dat is het geval. Bij dit verslag is een voorstel voor een besluit van de Raad over de volgende punten gevoegd.

4.1. Uitbreiding van de lijst van producten waarvoor in Guyana een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan

De Franse autoriteiten hebben de Commissie in het verleden al verzocht om op basis van artikel 3 van Beschikking 2004/162/EG van de Raad van 10 februari 2004 een voorstel voor een besluit van de Raad in te dienen om het aantal producten waarvoor in Guyana een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan, uit te breiden. Het komt er in hoofdzaak op neer dat er geen gevolg aan dit verzoek is gegeven omdat zich geen van de twee situaties van artikel 3 voordeed, namelijk de opkomst van nieuwe producten of het gevaar dat de lokale productie als gevolg van bepaalde handelspraktijken in het gedrang zou komen. Voor enkele producten uit Guyana waarop artikel 3 wel van toepassing was, heeft de Raad op 9 juni 2008 Beschikking 2008/439/EG vastgesteld.

De Franse autoriteiten hebben hun verzoek met betrekking tot Guyana in het verslag aan de Commissie van 31 juli 2008 herhaald. Momenteel verzoeken de Franse autoriteiten om 64 toevoegingen of wijzigingen. De Commissie stelt voor om voor Guyana 46 volledig nieuwe producten aan de verschillende lijsten van producten waarvoor een afwijkende belastingregeling is toegestaan, toe te voegen en voor zes andere producten het toegestane belastingverschil te verhogen of de werkingssfeer te verruimen. Bij de 46 volledig nieuwe producten gaat het om 43 producten die al lokaal worden vervaardigd, en drie producten die nog niet lokaal worden vervaardigd maar waarvoor concrete plannen bestaan om de productie ervan op te starten.

De voorgestelde aanpassingen van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 worden nader toegelicht in het bij dit verslag gevoegde voorstel voor een besluit van de Raad.

4.2. De overige voorgestelde aanpassingen

Uit de analyse van de bij het verslag van de Franse autoriteiten gevoegde statistische gegevens blijkt dat de beschikking van 10 februari 2004 op een aantal punten moet worden aangepast. Deze aanpassingen stellen de algemene opzet van de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 – die tot en met 1 juli 2014 van toepassing is – niet opnieuw ter discussie. Toch lijkt het noodzakelijk de oorspronkelijke beschikking nu al op een aantal specifieke punten aan te passen naar aanleiding van de analyse van het verslag van de Franse autoriteiten en van een aantal vragen. Er liggen verschillende redenen ten grondslag aan de voorgestelde aanpassingen.

Op de eerste plaats wordt sinds 2004 een aantal producten niet langer lokaal vervaardigd of passen de Franse autoriteiten voor een aantal producten geen van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling meer toe omdat de prijs van de lokale producten nu equivalent is aan de prijs van producten die van elders afkomstig zijn. Bijgevolg zijn er geen redenen meer om deze producten te laten staan op de lijsten van producten waarvoor een van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling is toegestaan.

Voorts is voor een aantal producten vastgesteld dat het daadwerkelijk toegepaste belastingverschil om verschillende redenen aanzienlijk kleiner is dan het bij de beschikking van de Raad van 10 februari 2004 maximaal toegestane belastingverschil. De beschikking van 2004 biedt de Franse autoriteiten enige flexibiliteit bij het vaststellen van de daadwerkelijk toegepaste belastingverschillen en het is niet de bedoeling die flexibiliteit ter discussie te stellen. Toch bestaat er soms een groot verschil tussen het maximaal toegestane belastingverschil en het daadwerkelijk toegepaste belastingverschil. De gevallen waarbij het daadwerkelijk toegepaste belastingverschil meer dan tien procentpunten kleiner is dan het maximaal toegestane belastingverschil zijn daarom geanalyseerd. In een aantal gevallen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het maximaal toegestane belastingverschil moet worden verlaagd. In het voorstel voor een besluit van de Raad worden deze gevallen nader toegelicht.

Ten slotte is vastgesteld dat voor een twintigtal producten waarvoor een afwijkende belastingregeling is toegestaan, de lokale producten de markt volledig of nagenoeg volledig beheersen, zodat het marktaandeel van de buitenlandse producten in 2005, 2006 en 2007 0% bedroeg (geen "invoer"). Zoals eerder vermeld, betwijfelt de Commissie of voor deze producten een afwijkende belastingregeling moet blijven bestaan, vooral omdat deze producten al in aanzienlijke mate lokaal worden vervaardigd. Dat wijst erop dat de lokaal vervaardigde producten niet minder concurrerend zijn dan de "ingevoerde" producten. Deze kwestie moet zo nodig opnieuw worden onderzocht wanneer de beschikking van 10 februari 2004 vervalt. Toch stelt de Commissie voor om twee producten die lokaal in aanzienlijke mate worden vervaardigd, nu al van lijst A van de bijlage bij de beschikking van 10 februari 2004 te schrappen in het kader van de tussentijdse aanpassing van die beschikking. Voor Guadeloupe gaat het om bepaalde residuen van de voedselindustrie (product 2302). Voor Réunion gaat het om bepaalde residulogen, ontstaan bij de vervaardiging van houtcellulose (product 3804 00).

5. ALGEMENE CONCLUSIE

Op grond van de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie kan geen volledig beeld worden gevormd van de economische en sociale effecten die de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling voor plaatselijke producten heeft gehad op de lokale productie in de Franse overzeese departementen. Uit de fragmentarische gegevens kan echter worden opgemaakt dat dankzij de van de "octroi de mer" afwijkende belastingregeling het marktaandeel van de lokale productie van het merendeel van de betrokken producten min of meer aanzienlijk is gebleven. Zonder afwijkende belastingregeling was het naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk geweest een aantal producten lokaal te blijven vervaardigen, wat nadelige economische en sociale gevolgen zou hebben gehad.

De Commissie heeft meer twijfels over de vraag of een belastingverschil moet worden gehandhaafd voor lokale producten die een overweldigend marktaandeel hebben en soms zelfs nagenoeg de hele markt beheersen. De Commissie heeft zelfs nog meer twijfels met betrekking tot producten waarvan geen equivalente producten uit het buitenland worden ingevoerd. Deze kwestie moet zo nodig grondig worden onderzocht wanneer de beschikking van de Raad van 2004 vervalt. Toch stelt de Commissie nu al voor twee producten te schrappen van de lijsten van producten waarvoor een afwijkende belastingregeling is toegestaan.

Hoewel het voornamelijk aan de Franse autoriteiten is om te bepalen hoe het concurrentievermogen van lokale producten vergeleken met "ingevoerde" producten kan worden hersteld, betreurt de Commissie dat het verslag van de Franse autoriteiten geen informatie bevat over het effect van de afwijkende belastingregeling op het algemene prijspeil – en niet alleen op de inflatie – in de Franse overzeese departementen, omdat de afwijkende belastingregeling de concurrentie tussen producten wijzigt op basis van de hoogste kostprijs (d.w.z. de kostprijs van de in de Franse overzeese departementen vervaardigde producten).