

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.12.2010
KOM(2010) 742 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om sjötullsystemet i de franska utomeuropeiska departementen

SEK(2010) 1558 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Om sjötullsystemet i de franska utomeuropeiska departementen

1. BAKGRUND

Bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som gäller för unionens yttersta randområden dit fyra franska utomeuropeiska departement hör, medger i princip ingen skillnad i beskattning i dessa departement mellan lokala produkter och produkter från det franska fastlandet eller andra medlemsstater. Enligt artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (tidigare artikel 299.2 i EG-fördraget) är det emellertid möjligt att införa särskilda åtgärder till förmån för dessa regioner på grund av de permanenta nackdelar som påverkar de yttersta randområdenas ekonomiska och sociala situation.

Enligt rådets beslut 2004/162/EG av den 10 februari 2004 som antagits på grundval av artikel 299.2 i EG-fördraget har Frankrike rätt att fram till och med den 1 juli 2014 medge befrielse från eller nedsättningar av "sjötullen" för vissa produkter som tillverkas i de utomeuropeiska departementen. Bilagan till ovan nämnda beslut innehåller en förteckning över produkter för vilka befrielse eller nedsättning av skatten kan tillämpas. Beroende på produkt kan skillnaden i beskattning mellan lokalt tillverkade produkter och övriga produkter vara högst 10, 20 eller 30 procentenheter.

I rådets beslut av den 10 februari 2010 anges skälen till att särskilda åtgärder antagits: den avlägsna belägenheten, beroendet när det gäller råvaror och energi, skyldigheten att inrätta större lager, den begränsade lokala marknaden i kombination med en dåligt utvecklad exportverksamhet, etc. Dessa nackdelar leder sammantaget till en ökning av produktionskostnaden och därmed självkostnadspriset för lokalt tillverkade produkter som, i brist på särskilda åtgärder, skulle vara mindre konkurrenskraftiga jämfört med produkter utifrån, även med hänsyn till transportkostnaderna till de utomeuropeiska departementen. Det skulle alltså göra det svårare att upprätthålla lokal produktion. De särskilda åtgärderna i rådets beslut av den 10 februari 2004 har därför utformats i syfte att förstärka det lokala näringslivet.

Enligt artikel 4 i rådets beslut av den 10 februari 2010 ska de franska myndigheterna senast den 31 juli 2008 inkomma med en rapport till kommissionen om tillämpningen av skattearrangemangen i detta beslut, så att effekterna av åtgärderna och deras bidrag till att främja eller bibehålla lokal ekonomisk verksamhet kan kontrolleras, mot bakgrund av de nackdelar som försvårar situationen för de yttersta randområdena. Kommissionen ska på grundval av denna rapport lägga fram en rapport för rådet med en fullständig ekonomisk och social analys och vid behov lägga fram ett förslag om att anpassa bestämmelserna i beslutet av den 10 februari 2004.

Den 31 juli 2008 lämnade de franska myndigheterna den planerade rapporten till kommissionen. En komplettering lämnades den 22 december 2008 och nya upplysningar som kommissionen begärde den 16 april 2009 sändes den 16 april 2010. Dessa handlingar återfinns (endast på franska) i ett arbetsdokument från kommissionens enheter separat från denna rapport.

Rapporten från de franska myndigheterna innehåller en ansökan som syftar till att, för Guyana, anpassa förteckningen över produkter som kan komma att omfattas av en differentierad skattesats. Ansökan som ursprungligen gällde cirka 80 produkter har sedan arbetats om och gäller i sin slutgiltiga form av den 16 april 2010 endast 64 produkter.

2. DE VIKTIGASTE BESTÅNDSDELARNA I DE FRANSKA MYNDIGHETERNAS RAPPORT

Efter att ha erinrat om de olika stegen i genomförandet av rådets beslut från 2004 i de utomeuropeiska departementen sägs i rapporten till att börja med att systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen inte utgör något hinder mot handeln med de utomeuropeiska departementen, med tanke på att importflödet i vart och ett av de fyra utomeuropeiska departementen har fortsatt att öka sedan 2004 för de produkter som omfattas av de differentierade skattesatserna. Systemet med olika skattesatser har inte när det gäller de berörda produkterna lett till att införsel av produkter utifrån har stoppats.

I rapporten anges att även om inflationen totalt sett är högre än den som konstaterats på det franska fastlandet, gäller inte det för tillverkade produkter som är de som berörs mest av systemet med olika skattesatser. I rapporten tas inte frågan upp om hur sjötullen påverkar den allmänna prisnivån i de utomeuropeiska departementen och skillnaden mellan denna och den allmänna prisnivån på det franska fastlandet.

När det gäller stöd till företag konstateras i rapporten att det, med tanke på förekomsten av annat regionalt stöd till företag i de utomeuropeiska departementen, är svårt att exakt beräkna effekten av systemet med olika skattesatser. I rapporten dras dock slutsatsen att systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullar är ett nödvändigt verktyg för att balansera lönsamheten och för att ett stort antal produktionsverksamheter i de utomeuropeiska departementen ska överleva. I rapporten konstateras därför att även med beaktande av erhållet stöd har företagen i de utomeuropeiska departementen, utom de allra största, ett nettoresultat som är 2 procentenheter lägre än företagen på franska fastlandet. För de största företagen medverkar systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullar till att främja dessa företags investeringar, vilket har bidragit och fortfarande bidrar till att bibehålla tillväxten för ekonomin i de utomeuropeiska departementen.

När det gäller intäkter från sjötullen uppgick dessa under 2006 till cirka 923 miljoner euro, vilka till 95 procent kommer från sjötullar vid "import". Rapporten innehåller upplysningar om hur medel från sjötullen har använts.

I den kompletterande rapporten som mottogs i december 2008 uppdaterade de franska myndigheterna med hjälp av siffror från 2007 de upplysningar som tidigare lämnats. Intäkterna från sjötullen ökade från 923 till 957 miljoner euro. Andelen av intäkterna som avsattes för finansiering av investeringar i de utomeuropeiska departementen ökade och uppgick till 31 procent. Skillnaderna i skattesatser har inte hejdat ökningen av importen, även om ökningen inte är stor, förutom när det gäller Guadeloupe.

Andelen produktion av den inhemska efterfrågan i de utomeuropeiska departementen varierar mellan departementen, från 29,1 procent för Guyana till 36,7 procent för Martinique. De tillhandahållna siffrorna gör ingen skillnad på om produkterna ifråga omfattas av systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen.

När det gäller sysselsättningen anges i tillägget till rapporten att det på detta stadium inte har varit möjligt att mäta hur systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen har påverkat sysselsättningen i de företag som tillverkar sådana produkter. Rapporten innehåller emellertid övergripande uppgifter om arbetslöshet och lönearbete i de utomeuropeiska departementen.

När det gäller priser anges i samma komplettering att tillgänglig statistik inte gör det möjligt att fastställa hur sjötullen påverkar den allmänna prisnivån på produkter som omfattas av systemet med olika skattesatser eller inflationstakten i de utomeuropeiska departementen. Endast uppgifter rörande produktprisernas utveckling (med och utan olika skattesatser) är tillgängliga. Uppgifterna leder till olika slutsatser för de olika utomeuropeiska departementen.

Den kompletterande rapporten innehåller avslutningsvis ytterligare motiveringar till ansökan om att för Guyana anpassa förteckningen över produkter som kan omfattas av olika skattesatser.

Genom en skrivelse av den 15 april 2009 informerade kommissionens enheter de franska myndigheterna om att den information som lämnats inte var tillräcklig för att bedöma de faktiska effekterna av de differentierade skattesatserna på verksamheten i de utomeuropeiska departementen. Man bad därför de franska myndigheterna att för varje utomeuropeiskt departement och för varje produktkategori i det berörda departementet som omfattades av en differentierad skattesats inom ramen för sjötullen, bedöma hur systemet påverkar bibehållandet eller främjandet av lokal verksamhet och handelns villkor.

Den 16 april 2010 sände de franska myndigheterna till kommissionen ett antal tabeller med information, för var och en av de 32 stora produktkategorierna som åtnjuter differentierade skattesatser inom ramen för sjötullskatten, om stödbeloppet som de berörda företagen erhållit, den vinst eller förlust som dessa företag gjort, antalet anställda, marknadsandel för de produkter som tillverkas lokalt i förhållande till samtliga produkter som säljs samt utvecklingen av exporten.

De franska myndigheterna ändrade dessutom sin ansökan rörande Guyana och den omfattar nu endast 64 produkter samt innehåller ett antal preciseringar som kommissionen begärde från de franska myndigheterna i sin skrivelse av den 15 april 2009.

3. KOMMISSIONENS ANALYS

Kommissionen beklagar att de franska myndigheterna inte redan i juli 2008, såsom anges i artikel 4 i rådets beslut av den 10 februari 2004, kunnat lämna en exakt utvärdering av vilken inverkan, för varje kategori produkter som åtnjuter en differentierad skattesats inom ramen för sjötullen, de åtgärder som vidtagits har haft och hur de har bidragit till att främja eller bibehålla det lokala näringslivet. Det faktum att denna undersökning inleddes i efterhand försenade tillhandahållandet av uppgifter till kommissionen och ledde till att informationen ibland är fragmentarisk och ibland dessutom begränsad eller till och med obefintlig.

Med tanke på datumet för framläggandet av de franska myndigheternas rapport (juli 2008) är det svårt att under en lång period granska effekten av systemet med olika skattesatser som tillämpats i enlighet med rådets beslut av den 10 februari 2004. De franska myndigheterna har inte lämnat uppgifter för 2004 eftersom beslutet 2004/162/EG endast är tillämpligt från den 1 augusti 2004 och eftersom

sjötullsystemet som gällde före detta datum inte nödvändigtvis sammanföll med det som var tillämpligt från och med detta datum. Uppgifterna rörande 2004 var därför svårare att utnyttja.

Med tanke på samtliga dessa beståndsdelar kan kommissionen inte lägga fram en rapport som, såsom anges i artikel 4 i beslutet av den 10 februari 2004, innehåller ”en fullständig ekonomisk analys”. Då kommissionen i stor utsträckning är beroende av information från Frankrike och inte har andra möjligheter att samla in ytterligare information kan den endast göra en analys på grundval av den information som erhållits. Följande slutsatser kan dras av den information som lämnats.

3.1. De utomeuropeiska departementens nackdelar kvarstår

Även om det i rapporten från de franska myndigheterna inte nämns är det uppenbart att de nackdelar som produkterna från de utomeuropeiska departementen har, och som motiverade beslutet av den 10 februari 2004 och tagits upp ovan, kvarstår. De har en strukturell karaktär kopplad till den avlägsna belägenheten och ökaraktären, med alla de konsekvenser det medför i form av eventuella merkostnader för den lokala produktionen.

3.2. Konsekvenser av tillämpningen av systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen

Endast fragmentarisk information har kunnat erhållas om hur systemet med olika skattesatser påverkar tillväxten och sysselsättningen inom varje aktuell sektor. När det gäller sysselsättningen har antalet arbetstillfällen inom sektorer som åtnjuter en differentierad skattesats inom ramen för sjötullen varit oförändrat mellan 2005 och 2007. På Guadeloupe har sysselsättningen minskat med över 1000 arbetstillfällen, huvudsakligen inom uppfödning och fiske. På Martinique är den i stort sett oförändrad för samma företag under samma period. På la Réunion gör de tillhandahållna siffrorna inte det möjligt att fastställa utvecklingen.

Den information som lämnats innehåller även upplysningar om hur vinsten har utvecklats för de företag vars produkter tillverkats lokalt. Upplysningarna är emellertid fragmentariska och beroende på sektor leder de till helt motsatta slutsatser. Hur stor vinst som företagen gör beror självfallet inte enbart på den eventuella förekomsten av en differentierad beskattning för sjötullskatt.

När det gäller marknadsandelar som innehas av lokala produkter som åtnjuter en differentierad skattesats inom ramen för sjötullen jämfört med icke-lokala produkter leder en granskning av uppgifterna som lämnades den 16 april 2010 till slutsatsen att situationerna är mycket olika. Det finns produkter för vilka marknadsandelen för de lokala produkterna är fortsatt låg eller mycket låg, trots förekomsten av olika skattesatser inom ramen för sjötullskatten. För andra gör de olika skattesatserna inom ramen för sjötullen att de lokala produkterna kan få en marknadsandel som är mer eller mindre lika stor som för icke-lokala produkter. Dessa två situationer är de vanligaste, vilket stämmer överens med uppgifterna i den inledande rapporten från den 31 juli 2008 enligt vilka ”importflödet” av produkter utifrån, trots systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullskatten, i vart och ett av de fyra utomeuropeiska departementen har fortsatt att öka sedan 2004. När det gäller handeln med AVS-länderna påverkas dessutom importen av produkter från dessa länder endast marginellt. Antalet sådana produkter, i huvudsak oljeprodukter, är för övrigt begränsat.

För andra produkter slutligen visar de lämnade uppgifterna att de lokala produkterna som omfattas av systemet med olika skattesatser innehar i stort sett hela eller till och med hela marknaden så att andelen ”importerade” produkter antingen är mycket låg eller till och med obefintlig. Detta gör att man kan ifrågasätta det lämpliga i att bibehålla systemet med olika skattesatser i situationer där de lokala produkterna vid första anblicken förefaller kunna konkurrera med icke-lokala produkter. Det förefaller på det här stadiet svårt att lösa frågan definitivt för alla berörda produkter eftersom uppgifterna som är tillgängliga för rapporten endast omfattar tre år. Frågan kommer att granskas i detalj om de franska myndigheterna ansöker om att få fortsätta att tillämpa olika skattesatser efter juli 2014. Det förefaller emellertid lämpligt att i vissa situationer redan nu anpassa beslutet av den 10 februari 2004 (se nedan).

4. ANPASSNINGAR SOM BÖR GÖRAS AV RÅDETS BESLUT AV DEN 10 FEBRUARI 2004

Enligt det sista stycket i artikel 4 i rådets beslut av den 10 februari 2004 kan den rapport som kommissionen lämnat till rådet vid behov åtföljas av ett förslag som syftar till att anpassa bestämmelserna i det tidigare nämnda beslutet. Detta har också skett. Rapporten åtföljs av ett förslag till rådets beslut om följande punkter.

4.1. Utvidgning av förteckningen över produkter som kan omfattas av systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötull i Guyana

De franska myndigheterna hade tidigare bett kommissionen att, på grundval av artikel 3 i rådets beslut 2004/162/EG av den 10 februari 2004, lägga fram ett förslag till rådets beslut som syftar till att för Guyana öka antalet produkter som kan omfattas av systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen. Ansökan godkändes i princip inte eftersom ingen av de två situationer som angavs i bestämmelsen förelåg, nämligen uppkomsten av ny produktion eller risker för en lokal produktion på grund av vissa kommersiella tillämpningar. För det fåtal produkter från Guyana som omfattas av tillämpningen av denna artikel 3 antog rådet den 9 juni 2008 beslutet 2008/439/EG.

De franska myndigheterna upprepade sin ansökan rörande Guyana i sin rapport till kommissionen den 31 juli 2008. I den sista versionen gällde ansökan 64 tillägg eller ändringar. Kommissionens förslag är att i de olika förteckningarna över produkter som kan omfattas av systemet med olika skattesatser för Guyanas del lägga till 46 helt nya produkter, och öka den tillåtna differentierade skattesatsen eller utvidga tillämpningsområdet för berörda produkter för 6 produkter. De 46 helt nya produkterna omfattar 43 produkter för vilka det redan finns en lokal produktion och 3 produkter för vilka det ännu inte finns någon lokal produktion men där det finns konkreta förslag att starta en produktionsverksamhet.

De olika ändringar som föreslås i rådets beslut av den 10 februari 2004 anges i förslaget till rådets beslut som åtföljer denna rapport.

4.2. Övriga anpassningar i förslaget

Granskningen av de olika statistikdokument som åtföljer de franska myndigheternas rapport har visat att beslutet av den 10 februari 2004 behöver anpassas på flera punkter. Dessa anpassningar innebär inte något ifrågasättande av den allmänna ekonomin för bestämmelsen i rådets beslut av den 10 februari 2004 som är tillämplig fram till den 1 juli 2014. I vissa specifika situationer förefaller det emellertid nödvändigt att redan nu anpassa det ursprungliga beslutet för att ta hänsyn till vissa situationer som konstaterats vid granskningen av den rapport som lagts fram av de

franska myndigheterna, eller till följd av frågor som uppstått. De föreslagna anpassningarna har flera orsaker.

Till att börja med har det konstaterats att sedan 2004 har olika lokala produktioner försvunnit och att när det gäller andra produkter tillämpar de franska myndigheterna inte längre olika skattesatser inom ramen för sjötullen eftersom den lokala produktionens priser nu motsvarar priserna för icke-lokal produktion. Det finns därför inte längre något skäl till att behålla produkterna ifråga på förteckningarna över produkter för vilka differentierad skattesats inom ramen för sjötullen är tillåten.

Det har också konstaterats för ett antal produkter att den differentierade skattesatsen inom ramen för sjötullen, som faktiskt tillämpas, av olika skäl är avsevärt lägre än den maximala differentierade skattesats som är tillåten genom rådets beslut av den 10 februari 2004. Bestämmelsen från 2004 syftar till att tillåta viss flexibilitet för de franska myndigheterna vid fastställande av de differentierade skattesatser som verkligen tillämpas och man avser inte att ta tillbaka denna flexibilitet. Det finns emellertid situationer där man konstaterar en stor skillnad mellan den maximalt tillåtna differentierade skattesatsen och den differentierade skattesats som faktiskt tillämpas. På detta sätt har situationer granskats där den differentierade skattesats som faktiskt tillämpats är mer än tio procentenheter lägre än den maximalt tillåtna differentierade skattesatsen. I vissa fall har kommissionen dragit slutsatsen att det inte fanns något skäl att bibehålla den maximalt tillåtna differentierade skattesatsen utan att det var lämpligt att sänka den. I förslaget till rådets beslut anges de berörda fallen.

Avslutningsvis har man konstaterat att för ett tjugotal produkter som omfattas av systemet med olika skattesatser upptar de lokala produkterna nästan hela eller hela marknaden så att marknadsandelen för icke-lokala produkter är obefintlig (ingen "import") för åren 2005, 2006 och 2007. Såsom tidigare angivits ifrågasätter kommissionen om en differentierad skattesats behöver behållas för dessa produkter, särskilt när det för de aktuella produkterna finns en betydande lokal produktion, vilket gör att man kan anta att de lokalt tillverkade produkterna inte är mindre konkurrenskraftiga än de "importerade" produkterna, och denna punkt bör vid behov granskas på nytt när beslutet av den 10 februari 2004 löper ut. Kommissionen anser emellertid redan nu att det finns anledning att inom ramen för anpassningen efter halva tiden föreslå att två produkter stryks från förteckningen A i bilagan till beslutet av den 10 februari 2004, eftersom det finns en betydande lokal produktion av dessa. För Guadeloupe berörs vissa restprodukter från livsmedelsproduktion (produkt 2302). För la Réunion berörs vissa avlut från tillverkning av cellulosaamassa (produkt 3804 00).

5. ALLMÄN SLUTSATS

Informationen från de franska myndigheterna gör det inte möjligt att få en fullständig bild av hur systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen ekonomiskt och socialt har påverkat lokala produkter i de utomeuropeiska departementen jämfört med icke-lokala produkter. Tack vare de fragmentariska upplysningar som har lämnats är det emellertid möjligt att konstatera att systemet med olika skattesatser inom ramen för sjötullen har gjort det möjligt att behålla en lokal produktion av flertalet berörda produkter som kan inneha en större eller mindre andel av den lokala marknaden. Det är mycket troligt att en stor del av den lokala produktionen inte hade

kunnat fortsätta utan systemet med olika skattesatser, vilket skulle ha lett till skadliga ekonomiska och sociala konsekvenser.

För vissa produkter där de lokala produkterna innehar större delen av marknaden och ibland till och med i stort sett hela marknaden är kommissionen mer tveksam till att behålla en differentierad skattesats. Tvekan är ännu större när det gäller produkter där det överhuvudtaget inte finns några icke-lokala produkter. Frågan bör i förekommande fall granskas i detalj i slutet av den period som omfattas av rådets beslut från 2004. Kommissionen föreslår emellertid redan nu att två produkter ska strykas från förteckningen över produkter som kan omfattas av en differentierad beskattning.

Även om frågan om vilken metod som ska användas för att återupprätta konkurrenskraften för den lokala produkten jämfört med ”importerade” produkter i första hand faller under de franska myndigheternas behörighet, beklagar kommissionen att rapporten från de franska myndigheterna inte innehåller någon information om hur systemet med olika skattesatser påverkar den allmänna prisnivån i de utomeuropeiska departementen och inte bara inflationen, i den mån som de olika skattesatserna påverkar konkurrensen mellan produkter på grundval av det högsta självkostnadspriset som är det som tas ut för produkter som tillverkas i de utomeuropeiska departementen.