



Brussel, 13.12.2018
COM(2018) 824 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**over de "octroi de mer"-belastingregeling in de Franse ultraperifere gebieden
(voorgelegd door de Commissie overeenkomstig artikel 3 van Besluit nr. 940/2014/EU
van de Raad van 17 december 2014)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de „octroi de mer”-belastingregeling in de Franse ultraperifere gebieden

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 twee Franse departementen en regio's Réunion en Guadeloupe, de twee territoriale gemeenschappen Martinique en Guyana en het departement Mayotte (Franse ultraperifere gebieden) behoren – van toepassing zijn, mogen lokale producten en producten uit Europees Frankrijk of andere lidstaten in beginsel niet verschillend worden belast in de ultraperifere gebieden. Op grond van artikel 349 VWEU mogen echter specifieke maatregelen ten gunste van deze gebieden worden genomen wegens het bestaan van permanente belemmeringen die gevolgen hebben voor hun economische en sociale situatie.

De „octroi de mer” is een van de oudste belastingen binnen het Franse belastingstelsel en de oudste belasting van de Franse ultraperifere gebieden. Deze belasting geldt uitsluitend in de Franse ultraperifere gebieden en is van toepassing op de invoer van goederen, ongeacht hun herkomst, en op de levering van goederen tegen betaling door personen die productieactiviteiten verrichten¹.

De „octroi de mer” bestaat uit twee verschillende belastingen: de „octroi de mer” als zodanig en de regionale „octroi de mer”².

De „octroi de mer”-belastingen worden vastgesteld na beraadslaging door de regionale raden (Guadeloupe en Réunion), de unieke territoriale gemeenschappen (Guyana en Martinique) of de departementale raad (Mayotte). Ze worden voor elk van de Franse ultraperifere gebieden afzonderlijk vastgesteld.

De opbrengst van de „octroi de mer” is enerzijds bestemd voor de begrotingen van de territoriale gemeenschappen (gemeenten, departement, regio) en anderzijds, onder bepaalde voorwaarden, voor een regionaal fonds voor ontwikkeling en werkgelegenheid.

Krachtens Besluit nr. 940/2014/EU van de Raad van 17 december 2014 is Frankrijk gemachtigd om tot en met 31 december 2020 vrijstelling of vermindering van de zogenaamde „octroi de mer”-belasting te verlenen voor bepaalde producten die lokaal worden vervaardigd. In de bijlage bij dat besluit is een lijst opgenomen van de producten die in aanmerking komen voor belastingvrijstelling of -vermindering. Afhankelijk van het product mag het belastingverschil tussen lokaal vervaardigde producten en andere producten niet meer dan 10, 20 of 30 procentpunten bedragen.

In het besluit van de Raad van 17 december 2014 worden de redenen voor het nemen van specifieke maatregelen uiteengezet: de geïsoleerde ligging, de afhankelijkheid van grondstoffen en energie van elders, de noodzaak om grotere voorraden aan te leggen, de beperkte omvang van de lokale markt in combinatie met de nauwelijks ontwikkelde exportactiviteit, enzovoort. Al deze belemmeringen samen leiden tot hogere productiekosten en dus tot een hogere kostprijs van lokaal vervaardigde producten, die – als er geen specifieke maatregelen worden genomen –

¹ Onder productie moet worden verstaan het vervaardigen, bewerken en herstellen van roerende lichamelijke zaken. Diensten vallen bijgevolg buiten het toepassingsgebied van deze belasting.

² Een aanvullende belasting op de „octroi de mer”-belasting die op dit moment niet meer dan 5 % mag bedragen.

minder concurrerend zouden zijn dan producten van elders, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de kosten voor het vervoer naar de Franse ultraperifere gebieden. Het behoud van de lokale productie zou daardoor worden bemoeilijkt. De specifieke maatregelen van het besluit van de Raad van 17 december 2014 beogen dan ook de lokale industrie te versterken.

Krachtens artikel 3 van het besluit van de Raad van 17 december 2014 moeten de Franse autoriteiten de Commissie uiterlijk op 31 december 2017 een verslag voorleggen over de toepassing van de in het besluit bedoelde belastingregeling. Hierin moet zijn nagegaan welk effect de genomen maatregelen hebben gehad en hoe zij hebben bijgedragen aan het behoud en de bevordering van de lokale economische activiteiten, rekening houdende met de belemmeringen waarmee de ultraperifere gebieden te kampen hebben. 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 ter aanpassing van de bepalingen van het besluit van 17 december 2014.

De Franse autoriteiten hebben het bovenbedoelde verslag op 12 februari 2018 aan de Commissie doen toekomen. Er zijn voor elk van de Franse ultraperifere gebieden specifieke evaluatieverslagen verstuurd, vergezeld van verzoeken tot aanpassing van de lijst van producten die voor een gedifferentieerde heffing in aanmerking komen. Deze zijn met betrekking tot Guyana, Martinique en Guadeloupe op 15 maart 2018 verzonden en met betrekking tot Réunion op 4 juni 2018. Op 28 augustus 2018 is het verslag betreffende Mayotte verzonden, zonder verzoek tot aanpassing van de lijst. De verzoeken tot aanpassing van de lijsten hebben betrekking op bijna 90 producten. Het doel hiervan is met name nieuwe producten aan de lijsten toe te voegen en bestaande producten op een andere lijst te plaatsen teneinde een groter belastingverschil toe te staan.

2. DE BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN DE VERSLAGEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN

2.1. Het verslag van 12 februari 2018

Het verslag van 12 februari 2018 bestaat uit een macro-economisch statistisch onderzoek van alle Franse ultraperifere gebieden tezamen, dat is gebaseerd op geaggregeerde gegevens per sector. Het bevat geen enkele informatie over de categorieën producten waarvoor een afwijkend belastingtarief geldt.

In het verslag wordt de „octroi de mer”-regeling beschreven en worden bepaalde elementen van het macro-economisch kader van de Franse ultraperifere gebieden gepresenteerd, alsmede een overzicht van de begunstigden van een van de „octroi de mer” afwijkend belastingtarief. In het verslag staat met name vermeld dat de 665 bedrijven die zijn onderworpen aan de „octroi de mer”-belastingregeling voor 5,6 miljard euro aan goederen hebben geproduceerd.

Tevens is een analyse opgenomen van de effecten van de verlaging van het de drempel voor de „octroi de mer”-belastingheffing voor lokale bedrijven, die in 2014 is verlaagd van € 550 000 naar € 300 000. Volgens het verslag overheersen vooral de negatieve effecten van deze maatregel, gelet op de administratieve lasten die deze met zich meebrengt, de zeer geringe verhoging van de belastinginkomsten en het contraproductieve effect van de maatregel.

Belangrijkste bevindingen van het verslag:

- a. wat het economische effect van de „octroi de mer”-regeling op de economische ontwikkeling van de Franse ultraperifere gebieden betreft, wordt in het verslag gesteld dat deze regeling eerder heeft geleid tot het behoud van de werkgelegenheid dan tot het

scheppen van werkgelegenheid en het ontwikkelen en verduurzamen van lokale productiekanalen.

In het verslag wordt benadrukt dat de belastingvoordelen die in het kader van de „octroi de mer”-regeling worden verleend een aanzienlijke bijdrage leveren aan het bbp van de Franse ultraperifere gebieden. Het totale aandeel van de „octroi de mer”-belasting bedraagt volgens schattingen 3,3 % van het bbp van de vijf Franse ultraperifere gebieden samen. Op dit geaggregeerde niveau blijkt dat de verschillen tussen gebieden te klein zijn om daaruit conclusies te kunnen trekken over de feitelijke geografische verschillen.

b. met betrekking tot de belemmeringen van de Franse ultraperifere gebieden die de oorzaak zijn van de extra kosten van in de Franse ultraperifere gebiedengevestigde bedrijven, wordt er in het verslag op gewezen dat deze zowel uit de natuurlijke eigenschappen van deze gebieden - de omvang, de toegankelijkheid en de klimaatomstandigheden - als hun slechte regionale integratie voortvloeien. De verhouding tussen de personeelskosten en de omzet, evenals de verhouding tussen de inkoop van grondstoffen en overige inkopen en de externe kosten worden in het verslag aangemerkt als de twee belangrijkste oorzaken van de extra kosten voor de lokale bedrijven.

Er is een schatting gemaakt van de extra kosten waar de Franse ultraperifere gebieden mee te maken hebben. Op basis van de financiële lasten per euro bedrijfsinkomen, komt het bedrag aan extra lasten uit op 1,8 miljoen euro per bedrijf, zijnde in totaal 1,2 miljard euro. Het is een lage schatting waarbij geen rekening is gehouden met het feit dat lokale bedrijven geen schaalvoordelen kunnen behalen.

c. met betrekking tot het effect van de „octroi de mer”-belasting op de lokale bedrijven tot slot, wordt in het verslag betreurd dat er geen gegevens over meerdere jaren beschikbaar zijn over het van de „octroi de mer”-afwijkende belastingtarief, zodat er geen analyse van de ontwikkeling van de bedrijfsresultaten kan worden uitgevoerd. Er is alleen een analyse gemaakt van het effect op de bedrijfsresultaten over het jaar 2015. Volgens deze analyse is er geen enkel duidelijk verschil in omzet of economisch rendement waar te nemen tussen lokale bedrijven die profiteren van een van de „octroi de mer” afwijkende belastingtarief en zij die dat niet doen. Hieruit volgt dat de „octroi de mer”-belastingregeling voldoet aan de doelstellingen waarvoor deze is vastgesteld, door lokale bedrijven in de beoogde sectoren in staat te stellen resultaten te behalen die vergelijkbaar zijn met die van bedrijven die niet van de regeling profiteren. Dit ondanks het feit dat zij vanwege hun ultraperifere ligging a priori zijn blootgesteld aan extra kosten. Aangezien de begunstigde bedrijven geen betere resultaten boeken, is er dus geen sprake van overcompensatie.

2.2. De specifieke verslagen over de Franse ultraperifere gebieden

Aangezien het verslag van 12 februari beperkt is, is het aangevuld met **specifieke verslagen** over elk van de Franse ultraperifere gebieden. In deze verslagen evalueren de territoriale gemeenschappen Martinique, Guadeloupe, Guyana, Réunion en Mayotte de „octroi de mer”-regeling. De aanvullingen geven een compleet overzicht van de regionale sociaal-economische ontwikkelingen over de periode 2014-2016. Uit dit overzicht blijkt dat er tussen de Franse ultraperifere gebieden onderling grote verschillen bestaan. Réunion heeft het beste economisch klimaat met een solide economisch herstel sinds 2014 (meer dan 3 % per jaar), een sterke daling van de werkloosheid en een geringe ontwikkeling van de prijzen. De economie van zowel Guadeloupe als Guyana blijft daarentegen zwak, met een stabiel hoog of zelfs stijgend werkloosheidscijfer. In Martinique is de koers over het algemeen positief, met in het bijzonder een opleving op de arbeidsmarkt. De economie in Mayotte bevindt zich opnieuw in een periode

waarin een afwachtende houding heerst, met name als gevolg van de doorgevoerde institutionele veranderingen (Mayotte is een Frans departement geworden en heeft daarmee de status van ultraperifeer gebied gekregen), en wordt gekenmerkt door een stijging van de werkloosheid tot 27,1 %.

Dit totaaloverzicht laat daarentegen een soortgelijke situatie zien voor wat betreft de prijsontwikkeling en de buitenlandse handel. Hoewel de prijzen zich in de Franse ultraperifere gebieden in de periode 2014-2016 nauwelijks hebben ontwikkeld, liggen ze nog altijd zeer duidelijk hoger dan de prijzen in Europees Frankrijk (tussen 7 % en 12 % volgens de Fisher-index³). Dit verschil is echter in elk van de Franse ultraperifere gebieden kleiner geworden ten opzichte van het jaar 2010 (tussen 12 en 14 %).

Voor wat betreft de buitenlandse handel volgt uit de verslagen dat de Franse ultraperifere gebieden zeer sterk afhankelijk blijven van de invoer, die meer dan 30 % van het bbp bedraagt en die verantwoordelijk is voor het grote handelstekort. De invoer (exclusief olieproducten) is over de periode 2014-2016 in alle Franse ultraperifere gebieden licht gestegen.

De analyse van de ontwikkeling van de lokale productie van producten van de lijst over de periode 2014-2016 laat een situatie vol contrasten zien. Hoewel de lokale productie in zijn geheel weliswaar is toegenomen in alle Franse ultraperifere gebieden, met uitzondering van Guadeloupe (waar een afname van 6,9 % is waargenomen), is het marktaandeel ten opzichte van de totale consumptie in de Franse ultraperifere gebieden juist kleiner geworden, met uitzondering van Martinique (dat een verhoging van 9,8 % heeft genoteerd).

Voorts zijn in deze verslagen analyses gegeven van percentages en verschillen per sector. Deze laten met name zien dat het toegepaste gewogen gemiddelde verschil tussen de Franse ultraperifere gebieden varieert van 14 % (Réunion) tot 18 % (Martinique en Guadeloupe).

Verder bevatten deze verslagen een sectorale analyse van de economische ontwikkelingen in de Franse ultraperifere gebieden ten aanzien van het toegepaste gedifferentieerde beleid. Met betrekking tot de gemeenschappen Guadeloupe en Martinique zijn de gedetailleerde gegevens en de actualisering van de extra kosten voor de lokale bedrijven verstrekt.

Ten slotte worden in de verslagen over de territoriale gemeenschappen Martinique, Guadeloupe, Guyana en Réunion redenen vermeld voor het verzoek om aanpassen van de lijst van producten die voor een afwijkende belastingregeling in aanmerking komen.

De Franse ultraperifere gebieden betreuren bovendien de steeds verdere verfijning van de nomenclatuur van producten van de lijst (overgang naar niveau GN8 en zelfs GN10), waardoor bedrijven problemen ondervinden bij het correct identificeren van hun productie. Zij betreuren eveneens de verlaging van de drempel voor de „octroi de mer”-belasting tot € 300 000 die zich voor de gemeenschappen niet heeft vertaald in een aanzienlijke verhoging van de inkomsten. Deze twee maatregelen hebben een toename van de administratieve lasten voor de bedrijven tot gevolg gehad. De Franse ultraperifere gebieden zouden graag zien dat er een regeling wordt ingevoerd waarbij de tariefverschillen regelmatig worden bijgewerkt, om te voorzien in de behoefte aan zichtbaarheid van investeerders en zich kunnen aanpassen aan de ontwikkelingen van de markt en de lokale economische structuur. Deze verzoeken moeten worden geanalyseerd bij de bestudering van het verzoek tot verlenging van de regeling.

Op 27 maart, 14 april, 16 mei en 4 juli 2018 zijn per e-mail meerdere verzoeken om bewijsstukken en aanvullende toelichtingen naar de Franse autoriteiten verzonden, teneinde de

³ De Fisher-index komt in dit geval overeen met het meetkundig gemiddelde van A (prijsverschillen Franse ultraperifere gebieden /Frans moederland) en de inverse van B (verschillen Frans moederland/Franse ultraperifere gebieden), oftewel de wortel uit het product A/B.

reële effecten van de belastingverschillen op de activiteit in de Franse ultraperifere gebieden te kunnen beoordelen. Voorts werden de Franse autoriteiten verzocht om voor elk Franse ultraperifeer gebied en voor elke categorie producten die onder een van de "octroi de mer" afwijkende belastingtarief valt, voor de betrokken Franse ultraperifere gebieden, een evaluatie voor te leggen van de effecten van de regeling op het behoud of de bevordering van de lokale activiteiten en de handelsvoorwaarden.

De Franse autoriteiten hebben de Commissie voor elk product waarvoor een afwijkende belastingtarief geldt, een specificatie van de invoer en de lokale productie evenals diverse toelichtingen verstrekt.

3. ANALYSE VAN DE REGELING DOOR DE COMMISSIE

Gezien de datum waarop het verslag van de Franse autoriteiten is ingediend (februari-maart 2018), is het moeilijk het effect op lange termijn van de overeenkomstig het besluit van de Raad van 17 december 2014 toegepaste afwijkende belastingtarieven te onderzoeken, te meer daar de nieuwe regeling pas in juli 2015 in werking is getreden.

Wat Mayotte betreft, heeft de recente toepassing van de regeling, in combinatie met het bijna opstandige klimaat op het eiland, de Franse autoriteiten niet in staat gesteld hetzelfde werk te verrichten op het gebied van stabiliteit en betrouwbaarheid van de gegevens.

Aangezien de Commissie grotendeels op informatie van Frankrijk is aangewezen en niet over andere middelen beschikt om nadere gegevens te verzamelen, is de analyse gebaseerd op de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie. De onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de verstrekte informatie.

3.1. De Franse ultraperifere gebieden kampen nog steeds met belemmeringen

De Franse autoriteiten komen in hun eerste verslag terug op de bronnen van de extra kosten voor de bedrijven in de Franse ultraperifere gebieden als gevolg van hun belemmeringen. Deze gebieden hebben inderdaad met grote belemmeringen te maken vanwege hun omvang, hun toegankelijkheid en de klimaatomstandigheden ter plaatse. Deze belemmeringen zijn structureel en kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld:

- exogene belemmeringen, zoals de afgelegen ligging, het dubbele insulaire karakter, de geringe oppervlakte, de complexe territoriale morfologie, het moeilijke klimaat en de hoge natuurlijke risico's;
- endogene belemmeringen: de beperkte aanwezigheid van productiefactoren, de beperkte ontwikkeling van menselijk kapitaal, de economische afhankelijkheid van een beperkt aantal activiteiten, de geringe omvang van de lokale markten, het gebrek aan regionale integratie, de toegangsbarrières.

De lokale productie heeft te kampen met hoge extra kosten die op macro-economisch niveau zijn geïdentificeerd en gekwantificeerd. Het gaat om extra kosten die zijn te wijten aan de loonverschillen, de bevoorrading en de logistiek, de overcapaciteit van de installaties en de exploitatie en het onderhoud daarvan, evenals de geringe omvang van de lokale markten waardoor geen schaalvoordelen behaald kunnen worden. Deze extra kosten hebben tevens betrekking op de afzet en distributie van producten, de landbouwgrond, de bouw en de financiering.

Zij leiden tot een groot tekort op de handelsbalans, wat alle Franse ultraperifere gebieden gemeen hebben.

De belemmeringen op grond waarvan is besloten de regeling in 2014 te handhaven, bestaan dus nog steeds, inclusief alle mogelijke hogere kosten die eruit voortvloeien voor de lokale productieactiviteiten.

3.2. De gevolgen van de toepassing van een van de „octroi de mer” afwijkend belastingtarief

3.2.1. Het effect van de „octroi de mer”-belastingregeling op de prijzen van producten waarvoor een afwijkend tarief geldt

Op grond van de verstrekte informatie kan geen uitspraak worden gedaan over het effect van de „octroi de mer” op het algemene prijspeil van producten waarvoor een andere belastingtarief is toegestaan.

Uit deze informatie blijkt evenwel een algemeen effect van de „octroi de mer” op het prijspeil zien, aangezien voor de Franse ultraperifere gebieden met de laagste tarieven (Réunion) en het laagste aantal betrokken producten (Mayotte) de prijsverschillen met Europees Frankrijk het kleinst zijn.

Wat betreft de veranderingen die door het besluit van de Raad van 17 december 2014 zijn doorgevoerd, laat de macro-economische analyse van de prijzen, op basis van het indexcijfer van de consumptieprijzen, zien dat er over de periode 2014-2016 een zeer beperkte prijsontwikkeling is geweest in de Franse ultraperifere gebieden. Uit de analyse blijkt zelfs dat er in elk van de Franse ultraperifere gebieden sprake is van een verkleining van het prijsverschil met Europees Frankrijk ten opzichte van het jaar 2010. Deze ontwikkeling toont aan dat de lokale overheden de afwijkende belastingtarieven evenredig toepassen om zodoende de koopkracht van de plaatselijke bevolking niet te beïnvloeden.

Hieruit blijkt dat de recente aanpassingen van de lijst van producten waarvoor een afwijkende belastingtarief geldt een verwaarloosbaar effect hebben gehad op de prijzen in de Franse ultraperifere gebieden.

3.2.2. Het effect van de „octroi de mer” op de economische ontwikkeling in de Franse ultraperifere gebieden

De Commissie beschikt slechts over fragmentarische gegevens over het effect van de afwijkende belastingtarieven op de groei en de werkgelegenheid in elke sector tijdens de betreffende periode (2014-2017), aangezien deze gegevens vaak nog niet beschikbaar zijn.

Het is moeilijk de gegevens over de groei, de werkgelegenheid en de bedrijven te vergelijken met die van de producten waarvoor een afwijkende belastingtarief geldt. De bedrijven in de betrokken sectoren verkopen voor het grootste deel zowel producten waarvoor een afwijkende belastingtarief geldt als producten waarvoor zo'n tarief niet geldt.

Het is echter gebleken dat de „octroi de mer”-belastingregeling gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling. Het gaat dan eerder om het behoud van de werkgelegenheid dan om het creëren ervan en het ontwikkelen en verduurzamen van lokale productiekanaalen. De „octroi de mer”-belastingregeling heeft er derhalve voor gezorgd dat in de sectoren die zijn geraakt door de crisis, zoals de bouwsector en de sector van de openbare werken, de werkgelegenheid is behouden. De Franse ultraperifere gebieden zijn vanwege de geringe omvang van hun markt zeer

kwetsbaar en gevoelig voor incidentele activiteiten van importeurs tegen prijzen ver onder de marktprijs. Bovendien zijn de mogelijkheden van lokale ondernemingen om zich op de exportmarkt te richten zeer beperkt, gelet op de extra kosten die zij moeten maken.

Dankzij de „octroi de mer”-belastingregeling is een gevarieerdere productie ontstaan, met name in de landbouw- en voedingsmiddelensector (specerijen, koffie, jam, enz. in Guadeloupe) en hebben zich nieuwe nichemarkten kunnen ontwikkelen (vruchtensappen, honden- en kattenbrokken, brillenglazen, enz. in Réunion). Bovendien heeft deze belastingregeling een essentiële steun opgeleverd voor de lokale producties in deze gebieden, waardoor investeringen konden worden gedaan die zorgen voor groei.

Tot slot heeft de „octroi de mer”-belastingregeling positieve effecten op de economische activiteit van de Franse ultraperifere gebieden. Het totale aandeel van de „octroi de mer” (opbrengst + belastingverminderingen voor de lokale producties) wordt namelijk geschat op 3,3 % van het bbp in 2016 in de Franse ultraperifere gebieden (van 2,6 % in Réunion tot 5 % in Mayotte). Bovendien vertegenwoordigen de inkomsten uit de „octroi de mer”-belastingregeling tussen 40 en 50 % van de inkomsten van de territoriale gemeenschappen van de Franse ultraperifere gebieden. Een deel van deze inkomsten is bestemd voor het regionaal fonds voor ontwikkeling en werkgelegenheid (FRPE) dat tot doel heeft de vestiging van bedrijven en het scheppen van banen in de productiesector te bevorderen, of bij te dragen tot de opbouw van de infrastructuur die nodig is voor de ontwikkeling van bedrijven. Dit blijkt uit het feit dat de lokale productie van goederen waarvoor een afwijkend belastingtarief geldt in de meeste Franse ultraperifere gebieden (met uitzondering van Guadeloupe) over het algemeen is gegroeid. Deze lokale producties slagen er over het algemeen in hetzelfde prestatieniveau te bereiken als de andere producties, ondanks dat zij veel hogere extra kosten moeten maken.

Hieruit volgt dat de „octroi de mer” een aanzienlijk economisch effect heeft op de economische ontwikkeling van de Franse ultraperifere gebieden.

3.2.3. Het effect van de „octroi de mer” op de handelsbalans

Hoewel het tekort op de handelsbalans in de Franse ultraperifere gebieden met 3 % is gedaald, blijft het tekort onverminderd groot. Ook al hebben de lokale productie en de export zich verder ontwikkeld, de invoer is, met uitzondering van koolwaterstof, in alle Franse ultraperifere gebieden toegenomen. Er wordt nog altijd voornamelijk ingevoerd uit Frankrijk en de andere lidstaten van de Europese Unie (75% in Réunion, 85% in Martinique, 74% in Guadeloupe en 71% in Guyana in 2016). De invoer van producten uit de ACS-landen is nauwelijks beïnvloed. Het aantal producten uit deze landen - voornamelijk olieproducten - is overigens beperkt.

Met name voor producten waarvoor een afwijkend belastingtarief is toegestaan, geldt dat de invoer is blijven stijgen.

Dit toont aan dat de „octroi de mer”-regeling de buitenlandse handel van deze gebieden niet verstoort, terwijl een mogelijke verslechtering van de handelsbalans wordt voorkomen.

3.3. Een regeling die nog altijd noodzakelijk is en evenredig blijft

De „octroi de mer”-regeling blijft noodzakelijk aangezien de omstandigheden die ten grondslag liggen aan een afwijkende belastingtarief voor bepaalde producten en met name de extra productiekosten niet zijn gewijzigd.

De Commissie heeft gecontroleerd of deze omstandigheden nog altijd aanwezig zijn. Hiertoe heeft zij een analyse uitgevoerd van de ontwikkeling van de marktaandelen van de lokale producten waarvoor een van de „octroi de mer” afwijkend belastingtarief geldt, vergeleken met

producten die van buiten de Franse ultraperifere gebieden afkomstig zijn, en van de extra kosten die de kostprijs van lokaal vervaardigde producten verhogen.

Uit dit onderzoek blijkt dat het percentage extra kosten over het algemeen is toegenomen. Het gemiddelde percentage extra kosten is in Guadeloupe gestegen van 26,7 % in 2012 naar 30,5 % in 2015 en in Martinique van 29,7 % in 2012 naar 32,3 % in 2016.

De Franse ultraperifere gebieden hebben met de afwijkende belastingtarieven de extra kosten van de lokale ondernemingen bovendien niet overmatig gecompenseerd. De toegepaste afwijkende belastingtarieven compenseren gemiddeld namelijk slechts de helft van deze meerkosten, met name in Martinique (54 % in 2016) en Guadeloupe (40 % in 2015)⁴.

De lokale ondernemingen hebben nog altijd te kampen met extra kosten en worden daarvoor slechts gedeeltelijk gecompenseerd via de afwijkende belastingtarieven die voor bepaalde producten van kracht zijn.

Het onderzoek naar de ontwikkeling van de marktaandeelen is uitgevoerd op basis van de in maart 2018 verstrekte gegevens en heeft uitgewezen dat hoewel de plaatselijke productie zich in de Franse ultraperifere gebieden over het algemeen heeft ontwikkeld, de invoer verder is toegenomen. Het marktaandeel van de lokale productie vergeleken met de totale consumptie in de Franse ultraperifere gebieden is tussen 2014 en 2016 bijgevolg kleiner geworden.

Deze macro-economische analyse verhult dat de situatie van geval tot geval sterk verschilt. Er zijn lokale producten waarvan het marktaandeel klein of zeer klein blijft, ondanks het bestaan van een van de “octroi de mer”-regeling afwijkend belastingtarief. Het marktaandeel van andere lokale producten is dankzij een van het “octroi de mer” afwijkende belastingtarief nagenoeg gelijk aan het marktaandeel van producten die van buiten de Franse ultraperifere gebieden worden ingevoerd. Deze twee situaties komen het vaakst voor.

Uit de verstrekte gegevens blijkt ten slotte dat sommige lokale producten waarvoor een afwijkend belastingtarief bestaat, de markt volledig of nagenoeg volledig beheersen en het aandeel “ingevoerde” producten zeer gering is. In dat geval lijken de lokale producten op het eerste gezicht te kunnen concurreren met producten van buiten de Franse ultraperifere gebieden. Deze situatie kan in bepaalde gevallen echter verhullen dat er sprake is van een verlaging van het marktaandeel in volume⁵. In andere gevallen is de gedifferentieerde heffing op lokaal vervaardigde producten echter gerechtvaardigd vanwege de hoge extra kosten voor de vervaardiging van deze producten. Deze hebben grote prijsverschillen met de ingevoerde producten tot gevolg en brengen deze industrieën mogelijk in gevaar⁶. Het lijkt in dit stadium in ieder geval moeilijk om de knoop voor alle betrokken producten definitief door te hakken, aangezien de voor het verslag beschikbare gegevens slechts betrekking hebben op minder dan drie jaar. Deze kwestie zal grondig moeten worden bekeken, mochten de Franse autoriteiten verzoeken om de afwijkende belastingheffing ook na december 2020 te kunnen blijven toepassen.

⁴ Via een steekproef is geverifieerd of de extra productiekosten voor elk van de producten van de lijst nog steeds bestaan.

⁵ Dit geldt met name voor yoghurts in Martinique en in Guadeloupe.

⁶ Dit geldt met name voor cement en suikerriet.

4. AANPASSINGEN DIE AAN HET BESLUIT VAN DE RAAD VAN 17 DECEMBER 2014 MOETEN WORDEN AANGEBRACHT

De laatste alinea van artikel 3 van het besluit van de Raad van 17 december 2014 bepaalt dat bij het door de Commissie aan de Raad voorgelegde verslag, in voorkomend geval, een voorstel tot aanpassing van dat besluit kan worden gevoegd. Dat is het geval.

De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 15 maart 2018 een verzoek ingediend tot aanpassing van de lijst van producten waarvoor een afwijkende belastingtarief kan gelden voor vier van de betrokken Franse ultraperifere gebieden: Guyana, Réunion, Martinique en Guadeloupe. Op 26 oktober 2018 is een aanvullend verzoek voor de toevoeging van een nieuw product ingediend.

Het betreft met name verzoeken om toevoeging van nieuwe producten op de lijsten (50), de herindeling van producten op een lijst die een hogere belastingtarief geldt (28) of uitbreidingen van de betreffende productcategorieën producten (7) en enkele verzoeken tot bijwerking van codes (9 producten in Guyana). Het betreft 10 % van de producten die op de lijst staan. Het doel van deze aanpassingen is om het concurrentievermogen van bedrijven te herstellen door een deel van de extra productiekosten van de lokale productie te compenseren.

Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens vertegenwoordigen de betrokken producten een lokale productie van 225 miljoen euro in het jaar 2016 en zijn zij goed voor een invoer ten bedrage van bijna 212 miljoen euro. De invoer van deze producten is over de periode 2014-2016 met bijna 5 % toegenomen. De betrokken productcategorieën zijn zeer divers.

De aanleiding voor deze verzoeken is voornamelijk te vinden in een toename van de invoer of de extra kosten die hebben geleid tot een verkleining van het marktaandeel en de opkomst van nieuwe producties.

Het voorstel van de Commissie voorziet in een aanpassing van de lijst van producten waarvoor een afwijkende belastingtarief mogelijk is, waarbij rekening wordt gehouden met de door de Franse autoriteiten verzochte wijzigingen die naar behoren zijn gemotiveerd.

Met betrekking tot de producten waarvoor de Franse autoriteiten een verzoek tot toevoeging of herindeling van de lijsten heeft ingediend, heeft de Commissie gecontroleerd of er sprake is van lokale productie, het bestaan van een aanzienlijke invoer van goederen die de handhaving van de lokale productie in gevaar kan brengen en van het bestaan van extra kosten die de kostprijs van de lokale productie opdrijven in vergelijking met die van elders vervaardigde producten, wat nadelig is voor het concurrentievermogen van de lokaal vervaardigde producten.

De Commissie heeft wat betreft lokale producten die de markt nagenoeg volledig beheersen waardoor er nauwelijks producten worden "ingevoerd" geverifieerd of er een dreigend en ernstig gevaar bestaat voor de lokale productie.

De verzoeken tot toevoeging of herindeling van de lijsten voor de landbouwproducten zijn gerechtvaardigd vanwege de noodzaak voor lokale producenten om verschillende producten te produceren om zodoende de klimaatrisico's beter het hoofd te kunnen bieden.

De voorgestelde aanpassingen van het besluit van de Raad van 17 december 2014 worden nader toegelicht in het bij dit verslag gevoegde voorstel voor een besluit van de Raad.

5. ALGEMENE CONCLUSIE

Op grond van de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens kan geen volledig beeld worden gevormd van de economische en sociale effecten voor de lokale productie in de Franse

ultraperifere gebieden van de toepassing van een van de „octroi de mer” afwijkend belastingtarief op plaatselijke producten ten opzichte van producten van buitenaf.

Er moet echter worden benadrukt dat de controle op de uitvoering van de regeling en de kwaliteit van de verstrekte gegevens aanzienlijk zijn verbeterd.

Uit de verstrekte gegevens kan worden opgemaakt dat dankzij het van de „octroi de mer” afwijkende belastingtarief voor het merendeel van de betrokken producten een lokale productie in stand kon worden gehouden die een groter of kleiner aandeel van de lokale markt inneemt. Rekening houdend met de beperkingen waarmee de lokale bedrijven te kampen hebben, kan met zekerheid worden gesteld dat het zonder het afwijkende belastingtarief niet mogelijk zou zijn geweest een aantal producten lokaal te blijven vervaardigen. Dit zou nadelige economische en sociale gevolgen hebben gehad.

De analyse van de verstrekte gegevens wijst bovendien uit dat het effect van deze regeling op het concurrentievermogen, het handelsverkeer en de prijzen zeer gering is.

De regeling blijft derhalve noodzakelijk en evenredig. Het is van fundamenteel belang dat een lokale productieactiviteit in de Franse ultraperifere gebieden behouden blijft, aangezien de werkloosheid, met name onder jongeren, daar het hoogste is van heel Europa.

Bepaalde sectoren zijn zeer kwetsbaar en gevoelig voor economische veranderingen⁷, zodat het bovendien noodzakelijk is om de lijst van producten waarvoor een afwijkend belastingtarief is toegestaan voor het einde van de looptijd van de beslissing van de Raad van 2014 aan te passen.

⁷ Prijsdalingen, veranderingen in de markt, incidentele activiteiten van importeurs tegen prijzen ver onder de marktprijs, enzovoort.

Inhoudsopgave

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD OVER DE „OCTROI DE MER”-BELASTINGREGELING IN DE FRANSE ULTRAPERIFERE GEBIEDEN.....	1
1. ACHTERGROND	1
2. DE BELANGRIJKSTE PUNTEN VAN DE VERSLAGEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN	2
2.1. Het verslag van 12 februari 2018.....	2
2.2. De specifieke verslagen over de Franse ultraperifere gebieden	3
3. ANALYSE VAN DE REGELING DOOR DE COMMISSIE.....	5
3.1. De Franse ultraperifere gebieden kampen nog steeds met belemmeringen	5
3.2. De gevolgen van de toepassing van een van de „octroi de mer” afwijkend belastingtarief	6
3.2.1. Het effect van de „octroi de mer”-belastingregeling op de prijzen van producten waarvoor een afwijkend tarief geldt.....	6
3.2.2. Het effect van de „octroi de mer” op de economische ontwikkeling in de Franse ultraperifere gebieden	6
3.2.3. Het effect van de „octroi de mer” op de handelsbalans.....	7
3.3. Een regeling die nog altijd noodzakelijk is en evenredig blijft	7
4. AANPASSINGEN DIE AAN HET BESLUIT VAN DE RAAD VAN 17 DECEMBER 2014 MOETEN WORDEN AANGEBRACHT	8
5. ALGEMENE CONCLUSIE	9