

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2010
COM(2010) 742 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно данъчния режим на „ostroi de mer“, който се прилага към френските
отвъдморски департаменти**

SEC(2010) 1558 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно данъчния режим на „*ostroi de mer*“, който се прилага към френските отвъдморски департаменти

1. КОНТЕКСТ

Разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), които се прилагат към най-отдалечените региони на Съюза, част от които са четирите отвъдморски департаменти на Франция, не разрешават по принцип разлики в данъчното облагане във френските отвъдморски департаменти между местните продукти и тези, които идват от континентална Франция или от останалите държави-членки. Член 349 от ДФЕС (предишен член 299, параграф 2 от Договора за ЕО) предвижда, от друга страна, възможността за въвеждане на специфични мерки в полза на тези региони поради наличието на постоянни неблагоприятни условия, които оказват въздействие върху икономическото и социалното положение на най-отдалечените региони.

Решение 2004/162/ЕО на Съвета от 10 февруари 2004 г., прието на основание на член 299, параграф 2 от Договора за ЕО, упълномощава Франция да предвиди до 1 юли 2014 г. пълно или частично освобождаване от данъка по режима на „*ostroi de mer*“ за определени продукти, които се произвеждат в отвъдморските департаменти. В приложението към посоченото по-горе решение е даден списъкът на продуктите, за които може да се прилага пълното или частичното освобождаване от данъка. В зависимост от конкретния продукт, разликата в данъчното облагане на продуктите местно производство и на другите продукти не може да надхвърля 10, 20 или 30 процентни пункта.

В Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г. са изложени причините, обосновавали приемането на специфичните мерки: отдалечеността, зависимостта от суровини и енергия, необходимостта от поддържане на големи запаси, малък обем на местния пазар в съчетание със слабо развита износна дейност и пр. Съвкупността от тези неблагоприятни условия води до повишаване на производствените разходи и оттам — на себестойността на продуктите местно производство, които, ако нямаше специфични мерки, щяха да бъдат по-малко конкурентоспособни в сравнение с идващите отвън продукти, дори като се вземат предвид разходите за транспорт до френските отвъдморски департаменти. Това следователно би затруднило запазването на местното производство. Специфичните мерки, съдържащи се в Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г., са имали следователно за цел да укрепят местната промишленост.

Член 4 от Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г. предвижда френските органи да представят на Комисията към 31 юли 2008 г. доклад относно изпълнението на данъчния режим, предвиден с това решение, с цел да бъде проверено въздействието на взетите мерки и техният принос за насърчаването или запазването на местните икономически дейности, като се имат предвид неблагоприятните условия, от които страдат най-отдалечените региони. Въз основа на този доклад Комисията представя на Съвета доклад, съдържащ пълен икономически и социален анализ, и при необходимост предложение, целящо адаптиране на разпоредбите на Решението от 10 февруари 2004 г.

На 31 юли 2008 г. френските органи изпратиха на Комисията така предвидения доклад. На 22 декември 2008 г. бе изпратено допълнение, а на 16 април 2010 г. на Комисията бяха изпратени поисканите от нея на 16 април 2009 г. нови данни. Тези документи фигурират (само на френски език) в работен документ на службите на Комисията, различен от настоящия доклад.

В изпратения от френските органи доклад се съдържа искане за Гвиана да бъде адаптиран списъкът с продуктите, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане. Това искане, което засягаше първоначално около 80 продукта, бе по-късно уточнено и в своя окончателен вид от 16 април 2010 г. се отнася само до 64 продукта.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ, СЪДЪРЖАЩИ СЕ В ДОКЛАДА НА ФРЕНСКИТЕ ОРГАНИ

След като припомня етапите на прилагането на Решението на Съвета от 2004 г. във френските отвъдморски департаменти, докладът отчита на първо място, че режимът на диференцирано данъчно облагане на „*outrou de mer*“ не представлява пречка пред търговията с френските отвъдморски департаменти, тъй като потокът на вноса във всеки един от отвъдморските департаменти е продължил да нараства от 2004 г. за продуктите, които са били предмет на диференцирано данъчно облагане. Това диференцирано данъчно облагане не е довело за засегнатите продукти до спиране на вноса на продукти, идващи отвън.

Докладът посочва, че макар инфлацията като цяло да е по-висока от наблюдаваната в континентална Франция, случаят не е такъв що се отнася до произведените продукти, които са продуктите, най-засегнати от диференцираните данъчни облагания. Докладът не разглежда въздействието на режима на „*outrou de mer*“ върху общото равнище на цените във френските отвъдморски департаменти и върху разликата, съществуваща между него и общото равнище на цените в континентална Франция.

Относно аспекта, свързан с помощите за предприятията, докладът констатира, че е трудно, като се има предвид наличието на другите регионални помощи в полза на предприятията, установени във френските отвъдморски департаменти, да се даде точен количествен израз на въздействието на диференцираните данъчни облагания. Заключение на доклада по този въпрос е, че диференцираното данъчно облагане по режима на „*outrou de mer*“ представлява необходим инструмент за осигуряване на устойчивост на рентабилността и за оцеляване на многобройни производствени дейности във френските отвъдморски департаменти. Така например докладът установява, че дори като се държи сметка за съвкупността от получени помощи, предприятията на френските отвъдморски департаменти, с изключение на най-големите, имат все пак нетна печалба, по-ниска с 2 пункта от тази на предприятията от континентална Франция. За най-големите предприятия диференцираните данъчни облагания по режима на „*outrou de mer*“ благоприятстват инвестициите на тези предприятия, което е подпомогнало и помага да се поддържа растежа на икономиката на отвъдморските департаменти.

Що се отнася до приходите от режима на „*outrou de mer*“, през 2006 г. те са възлизили на около 923 млн. EUR, 95 % от които са постъпили от „*outrou de mer*“ върху „вноса“. В доклада са дадени сведения за начина, по който са били използвани средствата, идващи от режима на „*outrou de mer*“.

В своето допълнение към доклада, получено през декември 2008 г., френските органи актуализираха, с помощта на числените данни за 2007 г., съобщените по-рано елементи. Сумата на приходите от режима на „*ostroi de mer*“ нараства от 923 на 957 млн. EUR. Делът от приходите за финансиране на инвестициите във френските отвъдморски департаменти се увеличава и стига до 31 %. Различията в данъчното облагане не са прекъснали ръста на вноса, въпреки че той не е голям, освен по отношение на Гваделупа.

Делът на производството във вътрешното търсене на отвъдморските департаменти варира по данни на последните от 29,1 % за Гвиана до 36,7 % за Мартиника. Предоставените числени данни не правят разлика дали въпросните продукти се ползват или не от диференцирано данъчно облагане по режима на „*ostroi de mer*“.

По отношение на заетостта допълнението към доклада посочва, че не е било възможно на този етап да се даде количествен израз на въздействията от диференцираното данъчно облагане по режима на „*ostroi de mer*“ върху заетостта в предприятията, които произвеждат такива продукти. Докладът дава все пак общи данни относно безработицата и заетите работни места във френските отвъдморски департаменти.

Що се отнася до цените, в същото допълнение е посочено, че наличните статистически данни не позволяват да се определи въздействието на режима на „*ostroi de mer*“ върху общото равнище на цените на продуктите, които подлежат на диференцирано данъчно облагане, нито върху равнището на инфлация във френските отвъдморски департаменти. Има само данни за изменението на цените на продуктите (със и без диференцирано данъчно облагане). Предоставените сведения водят до заключения, които са различни в отделните отвъдморски департаменти.

Накрая, в допълнението към доклада се съдържат допълнителни съображения в подкрепа на искането да бъде адаптиран за Гвиана списъкът с продуктите, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане.

С писмо от 15 април 2009 г. службите на Комисията уведомиха френските органи, че предоставените данни не са достатъчни, за да се направи оценка на реалните въздействия на данъчните разлики върху дейността в отвъдморските департаменти. От френските органи бе поискано освен това да представят за всеки отвъдморски департамент и за всяка категория продукти, подлежащи за съответния департамент на диференцирано данъчно облагане по режима на „*ostroi de mer*“, оценка на въздействието на режима върху запазването или насърчаването на местните дейности и върху условията на търговия.

На 16 април 2010 г. френските органи изпратиха на Комисията различни таблици, в които за всяка от 32 големи категории продукти, ползващи се с диференцирано данъчно облагане по режима на „*ostroi de mer*“, се предоставят данни относно размера на помощите, получени от съответните предприятия, печалбите или загубите на тези предприятия, броя на техните служители, пазарния дял на продуктите местно производство от всички продадени продукти, както и развитието на износа.

Френските органи измениха своето искане по отношение на Гвиана, което предвижда вече не повече от 64 продукта и предоставя различни уточнения,

поискани от френските органи от страна на Комисията в нейното писмо от 15 април 2009 г.

3. АНАЛИЗ НА КОМИСИЯТА

Комисията съжалева, че френските органи не са могли да предоставят през юли 2008 г., както предвижда член 4 от Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г., точна оценка на въздействието за всяка категория продукти, ползващи се с диференцирано данъчно облагане по режима на „*ouï de mer*“, на въздействието на предприетите мерки и на техния принос за насърчаването или запазването на местните икономически дейности. Фактът, че това проучване е извършено по-късно, забавя представянето на данните на Комисията и е причина тези данни да имат понякога откъслечен характер и да са крайно ограничени или дори да липсват.

С оглед на датата на представяне на доклада на френските органи (юли 2008 г.) е трудно да се проучи за дълъг период от време въздействието на диференцираните данъчни облагания, прилагани в съответствие с Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г. Данните за 2004 г. не бяха предоставени от френските органи, тъй като Решение 2004/162/ЕО влезе в сила едва на 1 август 2004 г., а режимът на „*ouï de mer*“, който бе в сила преди тази дата, не съвпаднаше непременно с режима, приложим от същата дата. Данните, отнасящи се до 2004 г., бяха поради тази причина по-трудно използваеми.

Имайки предвид всички тези елементи, Комисията не е в състояние да представи доклад, който да съдържа, както се предвижда в член 4 от Решението от 10 февруари 2004 г., „пълнен икономически анализ“. Доколкото Комисията е силно зависима от данните, предоставени от Франция, и тъй като не разполага с други средства за събиране на повече данни, тя може да направи анализ само на базата на получената информация. Следващите заключения могат да бъдат направени въз основа на предоставените данни.

3.1. Неблагоприятните условия във френските отвъдморски департаменти продължава

Макар докладът на френските органи да не дава подробности по този въпрос, очевидно е, че неблагоприятните условия, на които са изложени продуктите на френските отвъдморски департаменти, които са били причината за Решението от 10 февруари 2004 г. и които бяха припомнени по-горе, са все още налице. Техният структурен характер е обусловен от отдалечеността и островното положение на регионите с всички последици от това, изразяващи се в евентуални допълнителни разходи за местните производители.

3.2. Последици от прилагането на диференцирано данъчно облагане на продуктите по режима на „*ouï de mer*“

Можеше да бъдат получени само откъслечни данни относно въздействието на диференцираното данъчно облагане върху растежа и заетостта във всеки от разглежданите сектори. По отношение на заетостта броят на работните места в секторите, ползващи се с диференцирано данъчно облагане по режима на „*ouï de mer*“, е останал непроменен между 2005 и 2007 година. В Гваделупа заетостта е намаляла с повече от 1000 работни места, главно в секторите на животновъдството и риболова. В Мартиника тя е останала практически стабилна за същите предприятия и през същия период. За остров Реюнион

предоставените числени данни не дават възможност да се определи тенденцията.

Съобщените данни дават също така сведения за изменението на печалбата, реализирана от предприятията, чиито продукти се произвеждат на място. Данните са все пак откъслечни и в зависимост от секторите водят до напълно противоположни заключения. От друга страна, равнището на печалбата на предприятията очевидно не зависи само от това дали има или не диференцирано данъчно облагане по режима на „*octroi de mer*“.

Относно пазарните дялове на местните продукти, ползващи се с диференцирано данъчно облагане по режима „*octroi de mer*“, в сравнение с продуктите, които са външни за френските отвъдморски департаменти, проучването на данните, предоставени на 16 април 2010 г., дава възможност да се установи наличието на твърде различни ситуации. Има продукти, за които въпреки диференцираното данъчно облагане по режима „*octroi de mer*“ пазарният дял на местните продукти остава малък или много малък. За други диференцираното данъчно облагане по режима „*octroi de mer*“ дава възможност на местните продукти да заемат пазарен дял, почти равен на този на продуктите, които са външни за френските отвъдморски департаменти. Тези две ситуации са най-често срещаните, което е в съответствие с данните в първоначалния доклад от 31 юли 2008 г., според които въпреки диференцираното данъчно облагане по режима на „*octroi de mer*“ потокът на „вноса“ във всеки един от четирите отвъдморски департамента на продукти, идващи отвън, е продължил да нараства от 2004 г. насам. От друга страна, що се отнася до търговията със страните от АКТБ, вносът на продукти от тези страни е засегнат твърде слабо. Впрочем броят на тези продукти, които са основно петролни продукти, е ограничен.

И накрая, за други продукти предоставените данни показват, че местните продукти, подлежащи на диференцирано данъчно облагане, заемат почти целия или дори целия пазар, така че делът на „внесените“ продукти е много малък, понякога дори нулев. Това повдига въпроса за необходимостта да се поддържа диференцирано данъчно облагане в такива ситуации, при които местните продукти изглеждат на пръв поглед конкурентоспособни спрямо продуктите, които са външни за френските отвъдморски департаменти. На този етап изглежда трудно да се даде категоричен отговор на този въпрос за всички засегнати продукти, тъй като изнесените в доклада данни са само за три години. Този въпрос следва да бъде разгледан подробно, ако френските органи поискат възможност да продължат да прилагат диференцирано данъчно облагане след юли 2014 г. Все пак изглежда уместно при известни ситуации да бъде адаптирано още отсега Решението от 10 февруари 2004 г. (вж. по-долу).

4. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕТО НА СЪВЕТА ОТ 10 ФЕВРУАРИ 2004 Г.

Член 4, последната алинея от Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г. предвижда възможност докладът, представен на Съвета от Комисията, да бъде придружен, ако е целесъобразно, от предложение за адаптиране на разпоредбите на посоченото по-горе решение. Случаят е точно такъв. Настоящият доклад е придружен от предложение за решение на Съвета по следните точки.

4.1. Разширяване на списъка на продуктите, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане по режима на „*outrou de mer*“ в Гвиана

Френските органи поискаха вече по-рано от Комисията да представи, в съответствие с член 3 от Решение 2004/162/ЕО на Съвета от 10 февруари 2004 г., предложение за решение на Съвета, имащо за цел да увеличи за Гвиана броя на продуктите, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане по режима на „*outrou de mer*“. По принцип това искане не получи благоприятно развитие, тъй като не беше налице нито една от двете ситуации, предвидени в посочената разпоредба, а именно поява на нови производства или застрашаване на местно производство от известни търговски практики. За няколкото продукта на Гвиана, които попадат в приложното поле на посочения член 3, на 9 юни 2008 г. Съветът прие Решение 2008/439/ЕО.

Френските органи повториха своето искане относно Гвиана в доклада, изпратен до Комисията на 31 юли 2008 г. В последната си редакция искането се отнася до 64 добавки или изменения. Предложението на Комисията предвижда да бъдат добавени за Гвиана към различните списъци на продукти, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане, 46 изцяло нови продукта и да бъде увеличена разрешената разлика в данъчното облагане или да бъде разширено приложното поле на съответните продукти за 6 продукта. Изцяло новите 46 продукта включват 43 продукта, за които вече има местно производство, и 3 продукта, за които все още няма местно производство, но за които са налице конкретни проекти за започване на производствена дейност.

Различните изменения, които се предлагат в Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г., са описани подробно в предложението за решение на Съвета, придружаващо настоящия доклад.

4.2. Другите адаптации, съдържащи се в предложението

Прегледът на различните статистически документи, приложени към доклада на френските органи, даде възможност да бъде установена необходимостта от адаптиране в редица отношения на Решението от 10 февруари 2004 г. Тези адаптации не поставят под въпрос общата икономическа логика на механизма, предвиден от Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г., което е приложимо до 1 юли 2014 г. Все пак, в някои конкретни ситуации изглежда необходимо да се адаптира още отсега първоначалното решение, за да бъдат взети предвид някои положения, установени при прегледа на доклада, представен от френските органи, или в резултат на поставени въпроси. За предложените адаптации има редица причини.

Първо, бе установено, че от 2004 г. различни местни производства са вече изчезнали или че за други продукти френските органи не прилагат вече диференцирано данъчно облагане по режима на „*outrou de mer*“, тъй като местните продукти са понастоящем на цена, равна на тази на продуктите, идващи отвън. Ето защо вече няма причини разглежданите продукти да бъдат включени в списъците на продуктите, за които е разрешено диференцирано данъчно облагане по режима на „*outrou de mer*“.

Освен това за известен брой продукти бе установено, че реално прилаганата разлика в данъчното облагане по режима на „*outrou de mer*“ е по различни причини значително по-малка от максималната разлика в данъчното облагане, разрешена с Решението на Съвета от 10 февруари 2004 г. Наистина механизмът

от 2004 г. има за цел да даде на френските органи възможност за известна гъвкавост при определяне на реално прилаганите разлики в данъчното облагане и не се предвижда преразглеждане на тази гъвкавост. Въпреки това има ситуации, при които може да се установи голямо несъответствие между максимално разрешената и реално приложената данъчна разлика. Проучени бяха ситуации, при които реално приложената данъчна разлика е по-малка с повече от десет процентни пункта от максимално разрешената данъчна разлика. В някои случаи Комисията е заключила, че няма основания към днешна дата да се запазва разрешената максимална разлика, а е уместно тя да бъде намалена. В предложението за решение на Съвета е посочено за кои случаи става въпрос.

Установено е накрая, че за двадесетина продукти, ползващи се с диференцирано данъчно облагане, местните продукти заемат почти целия или дори целия пазар, така че делът на продуктите, идващи отвън, е нулев (няма „внос“) за 2005, 2006 и 2007 година. Както бе вече посочено, Комисията изпитва съмнения относно необходимостта от запазване за тези продукти на диференцирано данъчно облагане, още повече че за съответните продукти вече има значително местно производство, което води до мисълта, че произведените местно продукти не са по-малко конкурентоспособни от „вносните“ продукти и този въпрос следва да бъде преразгледан, ако е необходимо, след изтичането на срока на действие на Решението от 10 февруари 2004 г. Независимо от това, още отсега Комисията счита, че е целесъобразно, в рамките на междинната адаптация, да предложи изваждането на два продукта от списък А на приложението към Решението от 10 февруари 2004 г., за които има значително местно производство. За Гваделупа това са отпадъци от производство на храни (продукт 2302). За остров Реюнион това са някои отпадъчни луги от производството на целулозна маса (продукт 3804 00).

5. ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данните, предоставени от френските органи, не дават възможност да се получи пълна представа за въздействието, което е оказало на икономическо и социално равнище върху местното производство в отвъдморските департаменти прилагането на диференцирано данъчно облагане по режима на „*octroi de mer*“ спрямо местните продукти, в сравнение с продуктите, идващи отвън. Предоставените откъслечни данни позволяват все пак да се установи, че режимът на диференцирано данъчно облагане „*octroi de mer*“ е дал възможност за повечето от разглежданите местни продукти да се запази местно производство, способно да заеме повече или по-малко голям дял от местния пазар. Много вероятно е без наличието на това диференцирано данъчно облагане в немалко случаи да не може да се запази местното производство, което би довело до вредни последици на икономическо и социално равнище.

За някои продукти, за които местните продукти заемат преобладаващата част от пазара, а понякога и почти целия пазар, Комисията има повече съмнения относно необходимостта от запазване на диференцираното данъчно облагане. Тези съмнения са още по-големи по отношение на продуктите, за които идващите отвън продукти напълно липсват. Този въпрос следва, ако е необходимо, да бъде проучен подробно в края на срока на действие на Решението на Съвета от 2004 г. Независимо от това, още отсега Комисията

предлага да отпаднат два продукта от списъците на продуктите, за които е допустимо диференцирано данъчно облагане.

Въпреки че въпросът за метода, който следва да се приеме, за да се възстанови конкурентоспособността на местните производства спрямо „вносните“ продукти, е по същество от компетенцията на френските органи, Комисията изразява съжаление, че докладът на френските органи не съдържа данни относно въздействието на режима на диференцирано данъчно облагане на продуктите върху общото равнище на цените в отвъдморските департаменти, а не само върху инфлацията, в случаите, когато диференцираното данъчно облагане води до нарушаване на конкуренцията между продуктите въз основа на по-високата себестойност на продуктите, произведени във френските отвъдморски департаменти.