

Brüssel, den 13.12.2018
COM(2018) 824 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**betreffend die Sondersteuer „octroi de mer“ in den französischen Gebieten in äußerster
Randlage
(von der Kommission gemäß Artikel 3 des Beschlusses Nr. 940/2014/EU des Rates vom
17. Dezember 2014 vorgelegt)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
betreffend die Sondersteuer „octroi de mer“ in den französischen Gebieten in
äußerster Randlage

1. KONTEXT

Die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die für die Gebiete der Union in äußerster Randlage gelten, zu denen Réunion und Guadeloupe (bei beiden handelt es sich jeweils um ein Departement und eine Region), die beiden Gebietskörperschaften Martinique und Französisch-Guayana sowie das Departement Mayotte gehören (französische Gebiete in äußerster Randlage), lassen im Prinzip nicht zu, dass in den französischen Gebieten in äußerster Randlage einheimische Erzeugnisse und Erzeugnisse aus dem französischen Mutterland oder aus anderen Mitgliedstaaten unterschiedlich besteuert werden. Nach Artikel 349 AEUV können für diese Gebiete jedoch aufgrund dauerhafter Nachteile, die sich auf ihre soziale und wirtschaftliche Lage auswirken, spezifische Maßnahmen ergriffen werden.

Die Sondersteuer „octroi de mer“ ist eine der ältesten Steuern des französischen Steuersystems und die älteste in den französischen Gebieten in äußerster Randlage. Diese ausschließlich in den französischen Gebieten in äußerster Randlage erhobene Steuer gilt für Einfuhren von Waren ungeachtet deren Herkunft und für entgeltliche Lieferungen von Waren durch Personen, die Produktionstätigkeiten¹ ausüben.

Die Sondersteuer „octroi de mer“ umfasst zwei verschiedene Steuern: die Steuer „octroi de mer“ als solche und die Regionalsteuer „octroi de mer“².

Die Steuersätze für die Sondersteuer „octroi de mer“ werden von den Regionalräten (Guadeloupe und Réunion), den Gebietskörperschaften (Französisch-Guayana und Martinique) oder vom Departementrat (Mayotte) per Beschluss festgelegt. Diese Festlegung erfolgt unabhängig für jedes französische Gebiet in äußerster Randlage.

Die Einnahmen aus der Sondersteuer „octroi de mer“ fließen zum einen in die Haushalte der Gebietskörperschaften (Kommunen, Departement, Region) und zum anderen – unter bestimmten Voraussetzungen – in einen Regionalfonds für Entwicklung und Beschäftigung.

Mit dem Beschluss Nr. 940/2014/EU des Rates vom 17. Dezember 2014 wurde Frankreich ermächtigt, bestimmte lokal hergestellte Erzeugnisse bis zum 31. Dezember 2020 ganz oder teilweise von der Sondersteuer „octroi de mer“ zu befreien. Die Erzeugnisse, die ganz oder teilweise von dieser Steuer befreit werden dürfen, sind im Anhang des genannten Beschlusses aufgeführt. Die Abweichung zwischen den Steuersätzen für lokal hergestellte Erzeugnisse und den Steuersätzen für sonstige Erzeugnisse darf je nach Erzeugnis 10, 20 oder 30 Prozentpunkte nicht überschreiten.

In dem Beschluss des Rates vom 17. Dezember 2014 werden als Gründe für die Annahme der spezifischen Maßnahmen unter anderem genannt: Abgelegенheit, Einfuhrabhängigkeit in Bezug auf Rohstoffe und Energie, Zwang zu vermehrter Lagerhaltung, Enge des lokalen Marktes und

¹ Als Produktionstätigkeiten gelten die Herstellung, Verarbeitung und Erneuerung beweglicher körperlicher Gegenstände. Dienstleistungen fallen somit nicht in den Anwendungsbereich dieser Steuer.

² Zusatzsteuer zur Steuer „octroi de mer“, deren Steuersatz derzeit 5 % nicht überschreiten darf.

eine nur schwach entwickelte Exporttätigkeit. All diese Nachteile haben einen Anstieg der Produktionskosten und damit des Selbstkostenpreises der einheimischen Erzeugnisse zur Folge, die ohne spezifische Maßnahmen selbst dann weniger wettbewerbsfähig wären als auswärtige Erzeugnisse, wenn die Kosten der Beförderung in die französischen Gebiete in äußerster Randlage berücksichtigt würden. Somit würde die Erhaltung einer einheimischen Produktion erschwert. Die spezifischen Maßnahmen des Beschlusses des Rates vom 17. Dezember 2014 dienen also dem Ziel, die einheimische Industrie zu stärken.

Artikel 3 des Beschlusses des Rates vom 17. Dezember 2014 sieht vor, dass die französischen Behörden der Kommission bis zum 31. Dezember 2017 einen Bericht über die Anwendung der vorgesehenen Steuerregelung vorlegen, in dem die Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen sowie deren Beitrag zur Förderung oder Erhaltung der lokalen Wirtschaftstätigkeit unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, mit denen die Gebiete in äußerster Randlage konfrontiert sind, überprüft werden. Auf der Grundlage dieses Berichts unterbreitet die Kommission dem Rat einen Bericht mit einer umfassenden Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte sowie gegebenenfalls einen Vorschlag für die Anpassung der Bestimmungen des Beschlusses vom 17. Dezember 2014.

Die französischen Behörden haben der Kommission den vorgesehenen Bericht am 12. Februar 2018 übermittelt. Spezifische Bewertungsberichte für jedes französische Gebiet in äußerster Randlage wurden zusammen mit Anträgen auf Anpassung der Liste der Erzeugnisse, die unterschiedlich besteuert werden dürfen, am 15. März 2018 für Französisch-Guayana, Martinique und Guadeloupe, am 4. Juni 2018 für Réunion und am 28. August 2018 (ohne Antrag auf Aktualisierung der Liste) für Mayotte übermittelt. Die Anträge auf Aktualisierung der Listen beziehen sich auf etwa 90 Erzeugnisse. Diese Anträge betreffen hauptsächlich die Aufnahme neuer Erzeugnisse in die Listen und die Einordnung bereits aufgeführter Erzeugnisse in eine andere Liste, um einen größeren Besteuerungsunterschied zu ermöglichen.

2. HAUPTBESTANDTEILE DER BERICHTS DER FRANZÖSISCHEN BEHÖRDEN

2.1. Bericht vom 12. Februar 2018

Bei dem Bericht vom 12. Februar handelt es sich um eine allgemeine makroökonomische statistische Untersuchung aller französischen Gebiete in äußerster Randlage auf der Basis aggregierter Daten für die einzelnen Sektoren. Der Bericht enthält keine Angaben zu den Erzeugniskategorien, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt.

Er beschreibt die Regelungen der Sondersteuer „octroi de mer“, erläutert bestimmte Aspekte des makroökonomischen Rahmens der französischen Gebiete in äußerster Randlage und benennt die Nutznießer der unterschiedlichen Besteuerung. Der Bericht stellt insbesondere fest, dass sich der Wert der Warenproduktion der 665 Unternehmen, die der Sondersteuer „octroi de mer“ unterliegen, auf 5,6 Mrd. EUR beläuft.

Des Weiteren analysiert der Bericht, wie sich die im Jahr 2014 für einheimische Unternehmen vorgenommene Senkung des Schwellenwerts für die Erhebung der Sondersteuer „octroi de mer“ von 550 000 EUR auf 300 000 EUR auswirkt. Dem Bericht zufolge hat diese Maßnahme überwiegend negative Auswirkungen, bedingt durch den entstehenden Verwaltungsaufwand, einen sehr geringen Anstieg der Steuereinnahmen und die kontraproduktive Wirkung.

Wichtigste Schlussfolgerungen des Berichts:

a) Bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die wirtschaftliche Entwicklung der französischen Gebiete in äußerster Randlage gelangt der Bericht zu dem Schluss, dass die Steuer dem Erhalt von Arbeitsplätzen (weniger der Schaffung neuer Arbeitsplätze) sowie der Entwicklung und Aufrechterhaltung lokaler Produktionszweige dient.

Es wird betont, dass die im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“ gewährten Steuervorteile einen wesentlichen Beitrag zum BIP der französischen Gebiete in äußerster Randlage darstellen. Schätzungen zufolge macht die Sondersteuer „octroi de mer“ insgesamt 3,3 % des BIP aller fünf französischen Gebiete in äußerster Randlage zusammen genommen aus. Auf dieser aggregierten Ebene sind die Unterschiede zwischen Gebieten zu unwesentlich, als dass man Schlussfolgerungen hinsichtlich tatsächlich vorhandener geografischer Unterschiede ziehen könnte.

b) Bezüglich der Nachteile der französischen Gebiete in äußerster Randlage, die zu den Mehrkosten der in diesen Gebieten niedergelassenen Unternehmen führen, legt der Bericht dar, dass diese sowohl auf die natürlichen Gegebenheiten dieser Gebiete – Größe, Zugänglichkeit und klimatische Bedingungen – als auch ihre geringe Integration in ihre regionale Umgebung zurückzuführen sind. Als Hauptursachen der Mehrkosten für die einheimischen Unternehmen nennt der Bericht das Verhältnis von Personalkosten zu Umsatz sowie den Einkauf von Rohstoffen, sonstige Einkäufe und externe Kosten.

Die in den französischen Gebieten in äußerster Randlage anfallenden Mehrkosten wurden auf Grundlage des Verhältnisses zwischen Finanzkosten und Betriebseinkommen auf 1,8 Mio. EUR zusätzliche Finanzkosten pro Unternehmen geschätzt, d. h. insgesamt 1,2 Mrd. EUR. Dies ist eine konservative Schätzung, da nicht berücksichtigt wird, dass die einheimischen Unternehmen keine Skaleneffekte nutzen können.

c) Bezüglich der Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die einheimischen Unternehmen wird in dem Bericht bedauert, dass keine Daten zur unterschiedlichen Besteuerung über einen Zeitraum von mehreren Jahren vorliegen, weshalb nicht analysiert werden kann, wie sich die Leistung der Unternehmen im Lauf der Zeit entwickelt hat. Es wurde lediglich eine Analyse der Auswirkungen auf die Leistung der Unternehmen im Jahr 2015 vorgenommen. Dieser Analyse zufolge besteht in Bezug auf Umsatz oder wirtschaftliche Rentabilität kein wesentlicher Unterschied zwischen den einheimischen Unternehmen, denen eine unterschiedliche Besteuerung zugutekommt, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Daraus folgt, dass die Sondersteuer „octroi de mer“ die mit ihr verfolgten Ziele erreicht, indem sie es den einheimischen Unternehmen der Zielsektoren – trotz grundsätzlich höherer Mehrkosten aufgrund der Randlage – ermöglicht, eine ähnliche Leistung wie die Unternehmen zu erzielen, die nicht von der Regelung profitieren. Der Umstand, dass die begünstigten Unternehmen keine bessere Leistung erzielen, beweist ebenfalls, dass keine Überkompensation vorliegt.

2.2. Spezifische Berichte für die französischen Gebiete in äußerster Randlage

Aufgrund der Einschränkungen des Berichts vom 12. Februar wurde dieser durch **spezifische Berichte** für jedes französische Gebiet in äußerster Randlage ergänzt. In diesen Berichten nehmen die Gebietskörperschaften von Martinique, Guadeloupe, Französisch-Guayana, Réunion und Mayotte eine Bewertung der Anwendung der Sondersteuer „octroi de mer“ vor. Diese ergänzenden Berichte geben einen Überblick über die regionale sozioökonomische Entwicklung im Zeitraum 2014-2016. Hierbei zeigen sich große Unterschiede zwischen den einzelnen

französischen Gebieten in äußerster Randlage. Réunion ist die Gebietskörperschaft mit den besten ökonomischen Rahmenbedingungen, mit einer seit 2014 anhaltenden wirtschaftlichen Erholung (mehr als 3 % pro Jahr), einer stark rückläufigen Arbeitslosigkeit und einer moderaten Preisentwicklung. Im Gegensatz dazu stagniert die Wirtschaft von Guadeloupe und Französisch-Guayana weiter, mit einer anhaltend hohen oder sogar steigenden Arbeitslosenquote. Martinique verzeichnet eine insgesamt positive Entwicklung, wobei insbesondere die Verbesserung der Arbeitsmarktlage zu nennen ist. In Mayotte befindet sich die Wirtschaft in einer Phase des Abwartens, was vor allem auf die vorgenommenen institutionellen Veränderungen zurückzuführen ist (Mayotte hat nach seiner Umwandlung in ein Département den Status eines Gebiets in äußerster Randlage erlangt); die Arbeitslosenquote ist auf 27,1 % angestiegen.

In Bezug auf die Preisentwicklung und den Außenhandel zeichnet der Überblick ein ähnliches Bild. Wenngleich die Preise in den französischen Gebieten in äußerster Randlage im Zeitraum 2014-2016 nur geringfügig angestiegen sind, so liegen sie doch deutlich über den Preisen im französischen Mutterland (laut Fisher-Index um 7 % bis 12 %³), doch diese Differenz hat sich verglichen mit dem Jahr 2010 in allen französischen Gebieten in äußerster Randlage verringert (12 bis 14 %).

Was den Außenhandel betrifft, so geht aus diesen Berichten hervor, dass die französischen Gebieten in äußerster Randlage nach wie vor in hohem Maße von Einfuhren abhängig sind, die mehr als 30 % ihres BIP ausmachen und für ihr großes Handelsdefizit verantwortlich sind. Bei den Einfuhren (ohne Erdölerzeugnisse) war im Zeitraum 2014-2016 in allen französischen Gebieten in äußerster Randlage ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Die Analyse der Entwicklung der einheimischen Produktion gelisteter Erzeugnisse im Zeitraum 2014-2016 ergibt ein recht gegensätzliches Bild, denn obwohl die einheimische Produktion in den französischen Gebieten in äußerster Randlage allgemein zugenommen hat (ausgenommen Guadeloupe das einen Rückgang von 6,9 % verzeichnete), ist ihr Marktanteil im Verhältnis zum Gesamtverbrauch in den französischen Gebieten in äußerster Randlage zurückgegangen (ausgenommen Martinique, das einen Anstieg um 9,8 % verzeichnete).

Diese Berichte umfassen auch Analysen der Steuersätze und Besteuerungsunterschiede nach Sektoren. Sie zeigen insbesondere, dass die angewandte gewichtete durchschnittliche Abweichung des Steuersatzes in den französischen Gebieten in äußerster Randlage von 14 % (Réunion) bis 18 % (Martinique und Guadeloupe) variiert.

Die Berichte enthalten auch eine nach Sektoren gegliederte Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in den französischen Gebieten in äußerster Randlage angesichts der unterschiedlichen Besteuerung sowie für die Gebietskörperschaften Guadeloupe und Martinique eine Aufschlüsselung und Aktualisierung der für die einheimischen Unternehmen entstehenden Mehrkosten.

Schließlich enthalten die Berichte der Gebietskörperschaften Martinique, Guadeloupe, Französisch-Guayana und Réunion Begründungen für die Anträge auf Anpassung der Liste der Erzeugnisse, die unterschiedlich besteuert werden dürfen.

Die französischen Gebiete in äußerster Randlage bedauern zudem die zunehmend feinere Unterteilung der Nomenklatur der Erzeugnisse in der Liste (Umstellung auf NC8 oder sogar NC10), was es für die Unternehmen schwierig macht, die von ihnen hergestellten Erzeugnisse

³ Der Fisher-Index entspricht hier dem geometrischen Mittel von A (Preisunterschiede zwischen den französischen Gebieten in äußerster Randlage und dem französischen Mutterland) und dem Kehrwert von B (Unterschiede zwischen dem französischen Mutterland und den französischen Gebieten in äußerster Randlage), d. h. der Quadratwurzel des Quotienten aus A und B.

richtig einzuordnen. Sie bedauern ferner die Absenkung des Schwellenwerts auf 300 000 EUR, wodurch die Gebietskörperschaften keine nennenswerte Steigerung der Einnahmen erzielt haben. Diese beiden Maßnahmen haben zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die Unternehmen geführt. Die französischen Gebiete in äußerster Randlage würden sich eine Steuerregelung wünschen, bei der die Abweichung zwischen den Steuersätzen regelmäßig aktualisiert wird, um dem Bedürfnis der Investoren nach Klarheit gerecht zu werden und um Anpassungen an die Entwicklung des Marktes und die lokalen wirtschaftlichen Gegebenheiten zu ermöglichen. Diese Anträge sollten anlässlich der Prüfung des Antrags auf Verlängerung der Steuerregelung geprüft werden.

Um die tatsächlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Besteuerung auf die Wirtschaftstätigkeit der französischen Gebiete in äußerster Randlage beurteilen zu können, wurden den französischen Behörden per E-Mail (am 27. März, 14. April, 16. Mai und 4. Juli 2018) mehrere Ersuchen um Belege und zusätzliche Erläuterungen übermittelt. Des Weiteren wurden die französischen Behörden aufgefordert, für jedes französische Gebiet in äußerster Randlage und für jede im jeweiligen Gebiet betroffene Erzeugniskategorie einen abweichenden Satz für die Sondersteuer „octroi de mer“ sowie eine Bewertung der Regelung im Hinblick auf die Erhaltung bzw. Förderung der lokalen Wirtschaftstätigkeit und die Handelsbedingungen vorzulegen.

Die französischen Behörden haben der Kommission für jedes Erzeugnis, für das eine unterschiedliche Besteuerung gilt, eine Aufschlüsselung der Einfuhren und der einheimischen Produktion sowie verschiedene Klarstellungen übermittelt.

3. ANALYSE DER STEUERREGELUNG DURCH DIE KOMMISSION

In Anbetracht des Zeitpunkts der Vorlage des Berichts der französischen Behörden (Februar-März 2018) ist es schwierig, die Auswirkungen der unterschiedlichen Besteuerung gemäß dem Beschluss des Rates vom 17. Dezember 2014 über einen langen Zeitraum zu prüfen, zumal die neue Regelung erst im Juli 2015 in Kraft trat.

Was Mayotte anbelangt, konnten die französischen Behörden keine entsprechenden Analysen vornehmen, weil ihnen ausreichend stabile und verlässliche Daten fehlten; der Grund hierfür ist, dass die Steuerregelung dort erst seit kurzem angewandt wird und auf der Insel sehr widrige Klimabedingungen herrschen.

Insofern, als die Kommission weitgehend auf die von Frankreich übermittelten Informationen angewiesen ist und über keine andere Möglichkeit verfügt, weitere Informationen zu erlangen, stützt sich die Analyse der Kommission auf die von den französischen Behörden vorgelegten Angaben. Aus den vorgelegten Informationen ergeben sich die nachstehenden Schlussfolgerungen:

3.1. Die Nachteile für die französischen Gebiete in äußerster Randlage besteht fort

In ihrem ersten Bericht weisen die französischen Behörden erneut auf die Ursachen der Mehrkosten für die in den französischen Gebieten in äußerster Randlage niedergelassenen Unternehmen hin, die in den Nachteilen liegen, mit denen diese Gebiete konfrontiert sind. Für diese Gebiete bestehen in der Tat erhebliche Nachteile aufgrund ihrer geringen Größe, ihrer schlechten Zugänglichkeit und der dort herrschenden Klimabedingungen. Diese Nachteile, die struktureller Art sind, lassen sich in zwei Kategorien untergliedern:

- exogene Nachteile wie Abgelegenheit, doppelte Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen sowie vermehrte Naturrisiken;
- endogene Nachteile: nur begrenzt vorhandene Produktionsfaktoren, eingeschränkte Entwicklung des Humankapitals, wirtschaftliche Abhängigkeit von einer begrenzten Zahl an Tätigkeiten, Begrenzung der Binnenmärkte, mangelnde Integration in das regionale Umfeld und Beschränkungen des Marktzugangs.

Demzufolge ist die einheimische Produktion mit erheblichen Mehrkosten verbunden, die auf makroökonomischer Ebene ermittelt und bemessen wurden. Diese Mehrkosten sind bedingt durch das Lohngefälle, die Beschaffung und Logistik, die Überdimensionierung der Ausrüstung, deren Nutzung und Instandhaltung sowie die geringe Größe der lokalen Märkte, die eine Nutzung von Skaleneffekten nicht zulässt. Die Mehrkosten entstehen auch für die Vermarktung und den Vertrieb der Erzeugnisse, für landwirtschaftliche Flächen sowie für den Bau und die Finanzierung.

Diese Mehrkosten haben ein hohes Handelsdefizit zur Folge, dass allen französischen Gebieten in äußerster Randlage gemein ist.

Auch die Nachteile, mit denen die Beibehaltung der Regelung im Jahr 2014 begründet wurde, bestehen weiterhin, mit allen Folgen im Hinblick auf mögliche Mehrkosten für die lokale Produktion.

3.2. Folgen der Anwendung einer unterschiedlichen Besteuerung von Erzeugnissen im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“

3.2.1. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die Preise der Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt

Die vorgelegten Informationen ermöglichen keine Aussage über die Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf das allgemeine Preisniveau der Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt.

Nichtsdestotrotz zeigen sie die allgemeinen Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf das Preisniveau, denn diejenigen französischen Gebiete in äußerster Randlage, die die niedrigsten Steuersätze anwenden (Réunion) und in denen die Regelung für die wenigsten Erzeugnisse gilt (Mayotte), weisen die geringsten Preisunterschiede gegenüber dem französischen Mutterland auf.

Hinsichtlich der mit dem Beschluss des Rates vom 17. Dezember 2014 vorgenommenen Anpassungen ergibt die makroökonomische Analyse der Preise auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex für die französischen Gebiete in äußerster Randlage im Zeitraum 2014-2016 eine sehr moderate Preisentwicklung. Im Vergleich zum Jahr 2010 ergibt die Analyse sogar für alle französischen Gebiete in äußerster Randlage eine Verringerung der Preisunterschiede gegenüber dem französischen Mutterland. Diese Entwicklung belegt das Bestreben der lokalen Behörden, die unterschiedliche Besteuerung auf verhältnismäßige Weise anzuwenden, um die Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung nicht zu beeinflussen.

Diese Faktoren zeigen daher, dass die jüngsten Anpassungen der Liste der Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, vernachlässigbare Auswirkungen auf die Preise in den französischen Gebieten in äußerster Randlage hatten.

3.2.2. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die wirtschaftliche Entwicklung der französischen Gebiete in äußerster Randlage

Zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Besteuerung auf Wachstum und Beschäftigung in den jeweils untersuchten Sektoren und im betreffenden Zeitraum (2014-2017) konnten nur unvollständige Informationen zusammengetragen werden, da entsprechende Daten in vielen Fällen noch nicht verfügbar waren.

Ein Vergleich der Daten zu Wachstum, Beschäftigung und Unternehmen mit den Daten zu Erzeugnissen, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, erweist sich als schwierig. Der Grund hierfür ist, dass die meisten Unternehmen in den betroffenen Sektoren sowohl Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, als auch andere Erzeugnisse verkaufen.

Gleichwohl wirkt sich die Sondersteuer „octroi de mer“ nachweislich auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Die Steuer dient dem Erhalt von Arbeitsplätzen (weniger der Schaffung neuer Arbeitsplätze) sowie der Entwicklung und Aufrechterhaltung lokaler Produktionszweige. Somit hat es die Sondersteuer „octroi de mer“ ermöglicht, den Erhalt von Arbeitsplätzen in den von der Krise betroffenen Sektoren, z. B. Bausektor und öffentliche Bauvorhaben, sicherzustellen. Die französischen Gebiete in äußerster Randlage sind aufgrund ihrer geringen Marktgröße sehr anfällig und empfindlich gegenüber einmaligen Einfuhren zu erheblich unter dem Marktpreis liegenden Preisen. Darüber hinaus haben einheimische Unternehmen aufgrund der ihnen entstehenden Mehrkosten nur sehr begrenzte Möglichkeiten des Zugangs zu Auslandsmärkten.

Die Sondersteuer „octroi de mer“ hat ferner die Diversifizierung der Produktion insbesondere in der Lebensmittelindustrie (Würzstoffe, Kaffee, Konfitüren usw. in Guadeloupe) und die Entstehung von Entwicklungsnischen (Fruchtsäfte, Kroketten, Brillengläser usw. in Réunion) ermöglicht. Zudem hat sie wesentlich zur Unterstützung der einheimischen Produktion dieser Gebiete beigetragen, indem sie wachstumsfördernde Investitionen ermöglichte.

Schließlich wirkt sich die Sondersteuer „octroi de mer“ positiv auf die Wirtschaftstätigkeit der französischen Gebiete in äußerster Randlage aus. Der Gesamtanteil der Sondersteuer „octroi de mer“ (Einnahmen + Steuerermäßigungen für die einheimische Produktion) in den französischen Gebieten in äußerster Randlage wird für das Jahr 2016 auf 3,3 % des BIP geschätzt (von 2,6 % in Réunion bis 5 % in Mayotte). Außerdem belaufen sich die Einnahmen aus der Sondersteuer „octroi de mer“ auf 40-50 % der Einnahmen der Gebietskörperschaften der französischen Gebiete in äußerster Randlage. Ein Teil dieser Einnahmen fließt in den Regionalfonds für Entwicklung und Beschäftigung, der darauf abzielt, Unternehmensgründungen zu erleichtern, Arbeitsplätze im Produktionssektor zu schaffen und zur Bereitstellung der für die Unternehmensentwicklung erforderlichen Infrastruktur beizutragen. Dies spiegelt sich in dem Umstand wider, dass die einheimische Produktion von Waren, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, in den meisten französischen Gebieten in äußerster Randlage (mit Ausnahme von Guadeloupe) generell zugenommen hat. Die betreffende Produktionsleistung entspricht – trotz höherer Mehrkosten – im Allgemeinen der andernorts erzielten Produktionsleistung.

Hieraus ergibt sich, dass die Sondersteuer „octroi de mer“ nicht zu vernachlässigende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der französischen Gebiete in äußerster Randlage hat.

3.2.3. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die Handelsbilanz

Das Handelsdefizit in den französischen Gebieten in äußerster Randlage ist zwar um 3 % zurückgegangen, doch es bleibt nach wie vor beträchtlich. Obwohl die einheimische Produktion und die Ausfuhren zugenommen haben, war bei den Einfuhren (ausgenommen

Kohlenwasserstoffe) in allen französischen Gebieten in äußerster Randlage ein Anstieg zu verzeichnen. Diese Einfuhren stammen noch immer überwiegend aus Frankreich und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (75 % in Réunion, 85 % in Martinique, 74 % in Guadeloupe und 71 % in Französisch-Guayana im Jahr 2016). Einfuhren von Erzeugnissen aus den AKP-Staaten sind nur marginal betroffen. Die Zahl der aus diesen Ländern eingeführten Erzeugnisse, in erster Linie Mineralölerzeugnisse, ist in jedem Fall begrenzt.

Insbesondere bei den Erzeugnissen, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, haben die Einfuhren weiter zugenommen.

Dies zeigt, dass sich die Sondersteuer „octroi de mer“ nicht störend auf den Außenhandel dieser Gebiete auswirkt und gleichzeitig eine potenzielle Verschlechterung der Handelsbilanz verhindert.

3.3. Eine nach wie vor erforderliche und verhältnismäßige Regelung

Die Sondersteuer „octroi de mer“ ist nach wie vor erforderlich, da die Bedingungen, die die Möglichkeit einer unterschiedlichen Besteuerung für bestimmte Erzeugnisse gerechtfertigt haben, und insbesondere die Produktionsmehrkosten weiterhin gegeben sind.

Die Kommission hat sich vergewissert, dass diese Voraussetzungen weiterhin zutreffen. Zu diesem Zweck verglich sie die Entwicklung der Marktanteile der einheimischen Erzeugnisse, die im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“ unterschiedlich besteuert werden dürfen, mit den Marktanteilen der in die französischen Gebiete in äußerster Randlage eingeführten Erzeugnisse und analysierte die Mehrkosten, die einen Anstieg des Selbstkostenpreises der einheimischen Erzeugnisse zur Folge haben.

Die Analyse der Mehrkosten ergab, dass diese insgesamt gestiegen sind. So haben sich die durchschnittlichen Mehrkosten in Guadeloupe von 26,7 % im Jahr 2012 auf 30,5 % im Jahr 2015 und in Martinique von 29,7 % im Jahr 2012 auf 32,3 % im Jahr 2016 erhöht.

Zudem haben die französischen Gebiete in äußerster Randlage die Mehrkosten der einheimischen Unternehmen nicht durch eine unterschiedliche Besteuerung überkompensiert. Tatsächlich kompensieren die angewandten unterschiedlichen Steuersätze im Durchschnitt nur die Hälfte dieser Mehrkosten, vor allem in Martinique (54 % im Jahr 2016) und Guadeloupe (40 % im Jahr 2015)⁴.

Demnach fallen für die einheimischen Unternehmen nach wie vor Mehrkosten an, die durch die für bestimmte Erzeugnisse gewährte unterschiedliche Besteuerung nur zum Teil ausgeglichen werden.

Die Analyse der Entwicklung der Marktanteile anhand der im März 2018 übermittelten Daten ergab, dass die einheimische Produktion in den französischen Gebieten in äußerster Randlage zwar insgesamt zugenommen hat, die Einfuhren jedoch noch stärker angestiegen sind, was zur Folge hatte, dass der Marktanteil der einheimischen Produktion im Verhältnis zum Gesamtverbrauch in den französischen Gebieten in äußerster Randlage im Zeitraum 2014-2016 zurückgegangen ist.

Diese makroökonomische Analyse überdeckt, dass ganz unterschiedliche Gegebenheiten vorliegen. Bei einigen Erzeugnissen, für die eine unterschiedliche Besteuerung im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“ gilt, ist der Marktanteil der einheimischen Erzeugnisse weiterhin gering oder äußerst gering. Bei anderen Erzeugnissen ermöglicht es die Sondersteuer „octroi de

⁴ Für jedes in der Liste aufgeführte Erzeugnis wurde stichprobenartig geprüft, ob nach wie vor Produktionsmehrkosten entstehen.

mer“, dass die einheimischen Erzeugnisse einen mehr oder weniger gleich großen Marktanteil erreichen wie in die französischen Gebiete in äußerster Randlage eingeführte Erzeugnisse. Diese beiden Fälle kommen am häufigsten vor.

In Bezug auf andere Erzeugnisse belegen die übermittelten Informationen, dass die einheimischen Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt, den Markt fast vollständig beherrschen, sodass der Anteil der „eingeführten“ Erzeugnisse sehr gering ist. In diesem Fall scheinen die einheimischen Erzeugnisse auf den ersten Blick gegenüber den in die französischen Gebiete in äußerster Randlage eingeführten Erzeugnissen konkurrenzfähig zu sein. Dieser Eindruck kann in einigen Fällen verdecken, dass der mengenmäßige Marktanteil zurückgegangen ist⁵. In anderen Fällen kann die unterschiedliche Besteuerung der einheimischen Produktion jedoch durch die beträchtlichen Mehrkosten gerechtfertigt sein, die zu erheblichen Preisunterschieden gegenüber eingeführten Erzeugnissen führen und diese Wirtschaftszweige gefährden können.⁶ In jedem Fall erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt schwierig, diese Frage für alle betroffenen Erzeugnisse endgültig zu klären, da die für den Bericht verfügbaren Daten nur einen Zeitraum von weniger als drei Jahren abdecken. Diese Frage wird im Einzelnen zu untersuchen sein, falls die französischen Behörden beantragen, auch nach Dezember 2020 eine unterschiedliche Besteuerung anwenden zu können.

4. AM BESCHLUSS DES RATES VOM 17. DEZEMBER 2014 VORZUNEHMENDE ANPASSUNGEN

Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Beschlusses vom 17. Dezember 2014 sieht vor, dass dem Bericht, den die Kommission dem Rat vorlegt, gegebenenfalls ein Vorschlag für eine Anpassung der Bestimmungen des genannten Beschlusses beigelegt sein kann. Dies ist hier der Fall.

Mit Schreiben vom 15. März 2018 haben die französischen Behörden die Anpassung der Liste der Erzeugnisse, die unterschiedlich besteuert werden dürfen, für vier französische Gebiete in äußerster Randlage beantragt: Französisch-Guayana, Réunion, Martinique und Guadeloupe. Ein ergänzender Antrag auf Aufnahme eines neuen Erzeugnisses wurde am 26. Oktober 2018 gestellt.

Diese Anträge betreffen hauptsächlich die Aufnahme neuer Erzeugnisse in die Listen (50), aber auch die Einordnung von Erzeugnissen in eine andere Liste, um einen größeren Besteuerungsunterschied zu ermöglichen (28), die Erweiterung bestimmter Produktkategorien (7) sowie in einigen Fällen die Aktualisierung der Codes (9 Erzeugnisse in Französisch-Guayana). Betroffen sind fast 10 % der in der Liste aufgeführten Erzeugnisse. Ziel ist die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, indem ein Teil der bei der einheimischen Produktion entstehenden Mehrkosten aufgefangen wird.

Gemäß den von den französischen Behörden übermittelten Informationen machen die Erzeugnisse, für die solche Anträge gestellt wurden, eine gemeldete einheimische Produktion in Höhe von 225 Mio. EUR im Jahr 2016 und Einfuhren in Höhe von etwa 212 Mio. EUR aus. Bei den Einfuhren dieser Erzeugnisse war im Zeitraum 2014-2016 ein Anstieg um fast 5 % zu verzeichnen. Die betreffenden Erzeugnisse fallen in ganz unterschiedliche Kategorien.

Begründet wurden die Anträge vor allem mit einem Anstieg der Einfuhren oder der Mehrkosten, die zu einem Rückgang des Marktanteils geführt haben, sowie mit der Entstehung neuer Produktionszweige.

⁵ Dies gilt insbesondere für Joghurts in Martinique und Guadeloupe.

⁶ Dies gilt insbesondere für Zement und Zuckerrohr.

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, die Liste der Erzeugnisse, die unterschiedlich besteuert werden dürfen, dahingehend anzupassen, dass die von den französischen Behörden beantragten Änderungen, die ordnungsgemäß begründet wurden, angenommen werden.

Bei den Erzeugnissen, für welche die französischen Behörden die Aufnahme in die Listen oder die Einordnung in eine andere Liste beantragt haben, hat die Kommission geprüft, ob es eine einheimische Produktion gab, ob in erheblichem Umfang Waren eingeführt wurden, die den Erhalt der einheimischen Produktion gefährden könnten, und ob Mehrkosten entstanden sind, die einen Anstieg des Selbstkostenpreises der einheimischen Erzeugnisse im Vergleich zu auswärtigen Waren zur Folge hatten und so die Wettbewerbsfähigkeit der lokal hergestellten Erzeugnisse beeinträchtigten.

Bezüglich der einheimischen Erzeugnisse, die den Markt fast vollständig beherrschen, sodass der Anteil der „eingeführten“ Erzeugnisse sehr gering ist, hat sich die Kommission davon überzeugt, dass eine unmittelbare und schwerwiegende Gefahr für die einheimische Produktion besteht.

Im Fall landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden die Anträge auf Aufnahme in die Listen bzw. Einordnung in eine andere Liste mit der Notwendigkeit begründet, dass die einheimischen Erzeuger ihre Produktion diversifizieren müssen, um den klimatischen Unwägbarkeiten besser begegnen zu können.

Die verschiedenen vorgeschlagenen Änderungen am Beschluss des Rates vom 17. Dezember 2014 werden in dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates, der zusammen mit diesem Bericht vorgelegt wird, ausführlich erläutert.

5. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Die von den französischen Behörden vorgelegten Informationen liefern kein vollständiges Bild davon, welche wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen die unterschiedliche Besteuerung einheimischer und auswärtiger Erzeugnisse auf die einheimische Produktion in den französischen Gebieten in äußerster Randlage gehabt hat.

Hervorzuheben sind indessen die deutlichen Verbesserungen, was die Überwachung der Umsetzung der Regelung und die Qualität der bereitgestellten Informationen anbelangt.

Aus den übermittelten Informationen geht hervor, dass aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“ die einheimische Produktion bei den meisten betroffenen Erzeugnissen einen mehr oder weniger großen Anteil am einheimischen Markt halten konnte. Angesichts der Einschränkungen, denen die einheimischen Unternehmen unterworfen sind, steht fest, dass ohne diese unterschiedliche Besteuerung in vielen Fällen eine lokale Produktion nicht hätte aufrechterhalten werden können, was nachteilige wirtschaftliche und soziale Folgen gehabt hätte.

Des Weiteren hat die Analyse der vorgelegten Informationen ergeben, dass die Auswirkungen dieser Steuerregelung auf Wettbewerb, Handel und Preise sehr begrenzt sind.

Die Regelung ist daher nach wie vor erforderlich und verhältnismäßig. Sie ist von entscheidender Bedeutung für den Erhalt einer einheimischen Produktion in den französischen Gebieten in äußerster Randlage, in denen die höchste Arbeitslosigkeit in der EU, vor allem unter Jugendlichen, herrscht.

Da zudem bestimmte Sektoren sehr anfällig sind und empfindlich auf wirtschaftliche Veränderungen reagieren⁷, wird es als notwendig erachtet, die Liste der Erzeugnisse, die unterschiedlich besteuert werden dürfen, vor Ablauf des von dem Beschluss des Rates aus dem Jahr 2014 abgedeckten Zeitraums anzupassen.

⁷ Preiseinbrüche, Wende am Markt, einmalige Einfuhren zu erheblich unter dem Marktpreis liegenden Preisen usw.

Inhalt

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT BETREFFEND DIE SONDERSTEUER „OCTROI DE MER“ IN DEN FRANZÖSISCHEN GEBIETEN IN ÄUßERSTER RANDLAGE	1
1. KONTEXT	1
2. HAUPTBESTANDTEILE DER BERICHTE DER FRANZÖSISCHEN BEHÖRDEN	2
2.1. Bericht vom 12. Februar 2018	2
2.2. Spezifische Berichte für die französischen Gebiete in äußerster Randlage	3
3. ANALYSE DER STEUERREGELUNG DURCH DIE KOMMISSION.....	5
3.1. Die Nachteile für die französischen Gebiete in äußerster Randlage besteht fort	5
3.2. Folgen der Anwendung einer unterschiedlichen Besteuerung von Erzeugnissen im Rahmen der Sondersteuer „octroi de mer“	6
3.2.1. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die Preise der Erzeugnisse, für die eine unterschiedliche Besteuerung gilt	6
3.2.2. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die wirtschaftliche Entwicklung der französischen Gebiete in äußerster Randlage	7
3.2.3. Auswirkungen der Sondersteuer „octroi de mer“ auf die Handelsbilanz	7
3.3. Eine nach wie vor erforderliche und verhältnismäßige Regelung	8
4. AM BESCHLUSS DES RATES VOM 17. DEZEMBER 2014 VORZUNEHMENDE ANPASSUNGEN	9
5. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG	10