

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le XXX
COM(2009) yyy final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer une réduction du taux d'accise dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

Par la décision 2002/167/CE du Conseil du 18 février 2002¹, le Portugal a été autorisé à appliquer une réduction du taux d'accise dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées. En vertu de cette décision, le Portugal pouvait appliquer auxdits produits un taux d'accise inférieur au taux plein fixé pour l'alcool à l'article 3 de la directive 92/84/CEE² et inférieur au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé dans cette directive, sans toutefois être inférieur de plus de 75 % au taux national normal de l'accise sur l'alcool. Cette mesure était applicable du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2008. Par deux demandes datées respectivement des 16 juin 2008 et 20 juin 2008, le Portugal a sollicité la prorogation de l'autorisation jusqu'au 31 décembre 2013.

En réponse aux demandes formulées par les services de la Commission, les autorités portugaises ont transmis, les 5 novembre 2008 et 25 février 2009, un complément d'informations visant à démontrer la nécessité de proroger l'application du taux d'accise réduit au-delà de la fin de 2008 afin de maintenir la production du rhum, des liqueurs et/ou des eaux-de-vie, ainsi que les activités agricoles connexes.

À l'heure actuelle, il existe à Madère huit sociétés enregistrées aux fins de la production de rhum et/ou de liqueurs. Quant aux Açores, elles comptent neuf sociétés produisant des liqueurs et trente-huit produisant des eaux-de-vie. La plus grande de toutes ces sociétés, un producteur de rhum et de liqueurs implanté à Madère, devrait produire en moyenne un total de 558,02 hectolitres d'alcool pur par an sur la période 2009-2013. En 2007, les opérateurs économiques de la région autonome de Madère ont produit au total 1 304,99 hl de rhum et 419,95 hl de liqueurs (titre alcoométrique de 100 %). La même année, les opérateurs de la région autonome des Açores ont produit 1 680 hl de liqueurs (titre alcoométrique de 20 %) et 994 hl d'eaux-de-vie (titre alcoométrique compris entre 37,5 % et 42 %). La quasi-totalité de la production est écoulée sur les marchés régionaux et seule une petite partie de celle-ci est exportée (dans le cas des liqueurs açoréennes, les exportations représentent environ 10 % de la production et sont destinées principalement à l'Amérique du Nord).

Le secteur emploie à l'échelon local environ 130 personnes à Madère et environ 90 aux Açores. Par ailleurs, à Madère, la culture et la transformation de la canne à sucre et des fruits occupe un millier d'exploitations agricoles de type familial.

En 2007, la part de marché des produits bénéficiant d'une réduction du taux d'accise était inférieure à celle des produits similaires importés ou livrés à partir du reste de la Communauté et qui constituent donc une puissante concurrence (20,3 % pour Madère et 38,9 % pour les Açores). En outre, en dépit de l'application d'un taux d'accise réduit, le prix moyen de vente

¹ JO L 55 du 26.2.2002, p. 36.

² Directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

au détail (taxes comprises) constaté à Madère et aux Açores pour le rhum, les liqueurs ou les eaux-de-vie produits localement est plus élevé que celui des produits similaires provenant d'autres régions.

Les principaux handicaps dont souffrent les producteurs de rhum, de liqueurs et/ou d'eaux-de-vie tiennent aux surcoûts occasionnés par les facteurs mentionnés à l'article 299, paragraphe 2, du traité (à savoir l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles).

Les matières premières d'origine agricole (selon le cas, la canne à sucre, les fruits, les plantes, le miel, la crème, le lait et le vin) coûtent plus cher que dans des conditions de production normales. Cela est dû à la petite taille et à la fragmentation des exploitations agricoles, ainsi qu'au faible niveau de mécanisation qui en résulte. Dans le cas de Madère, il convient en outre de signaler que la production issue de la transformation de la canne à sucre est moins élevée que dans les autres régions ultrapériphériques en raison de la topographie, du climat, des sols et des méthodes artisanales qui prévalent dans la région.

Par ailleurs, la nécessité d'acheminer vers les îles certaines matières premières et certains matériaux d'emballage qui ne sont pas produits localement entraîne un surcoût par rapport au simple acheminement des produits finis. Les Açores connaissent de surcroît un phénomène de double insularité, car les îles sont disséminées sur une distance de 600 km, ce qui occasionne des surcoûts supplémentaires liés aux transports interîles. Enfin, les coûts de transport et d'installation des équipements de transformation, de production et de conditionnement sont plus élevés dans les territoires concernés que sur le continent en raison de leur éloignement et de leur insularité.

Quant à l'entreposage des produits finis, il entraîne également des surcoûts car la consommation locale n'absorbe pas la production au fur et à mesure mais s'étale tout au long de l'année.

Par ailleurs, il convient aussi de prendre en compte les frais de déplacement liés aux visites chez les fournisseurs et les clients sur le continent, ainsi que les coûts supplémentaires liés à l'acheminement des échantillons de laboratoire à analyser (dans le cas des Açores).

Les coûts unitaires sont en outre gonflés par d'autres facteurs liés à l'exiguïté du marché régional, tels que la nécessité de détenir des stocks importants de matières premières et, particulièrement, le rapport défavorable entre frais fixes et volume de production. Ce dernier facteur résulte du surdimensionnement des équipements, mais aussi, dans une certaine mesure, des coûts liés au respect des normes environnementales. Les producteurs de rhum de Madère souffrent à cet égard d'un handicap supplémentaire puisqu'ils sont obligés de supporter les coûts de traitement des déchets issus de la transformation de la canne à sucre alors que, dans d'autres régions, les producteurs ont la possibilité de les recycler.

Les producteurs doivent également assumer d'autres surcoûts qui frappent toutes les entreprises implantées dans les îles et que ne connaissent pas les entreprises du continent. Il s'agit en particulier du coût de la main-d'œuvre (le salaire minimal est supérieur de 5 % dans les deux régions concernées) et de celui de l'énergie, mais aussi, dans le cas de Madère, des coûts de la construction et du foncier.

Afin de démontrer que la réduction du taux d'accise ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour compenser les surcoûts occasionnés par les facteurs mentionnés à l'article 299,

paragraphe 2, du traité (à savoir l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles et la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits), les autorités portugaises se sont attachées à quantifier les coûts supplémentaires résultant de ces handicaps; cette analyse révèle que les surcoûts unitaires des produits dépassent d'environ 7 % à 19 % la valeur de la réduction correspondante du taux d'accise.

On peut donc considérer que l'application d'un taux d'accise réduit est nécessaire pour permettre aux producteurs du secteur de maintenir la compétitivité de leurs produits vis-à-vis des produits similaires provenant du reste de la Communauté.

Compte tenu, d'une part, du climat de sécurité juridique nécessaire au développement des activités commerciales des producteurs locaux et, d'autre part, de la nécessité de limiter la durée de validité des dérogations fiscales, la Commission propose d'autoriser la prorogation de la dérogation pour une durée de cinq ans, étant toutefois entendu que le Portugal sera tenu de transmettre à la Commission, pour le 31 décembre 2011, un rapport à mi-parcours de nature à lui permettre d'évaluer la persistance des raisons ayant justifié l'octroi du taux d'accise réduit.

- **Contexte général**

Le cadre communautaire relatif aux taux d'accise applicables à l'alcool et aux boissons alcoolisées est défini dans deux directives. La première, la directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques³, établit des définitions communes des produits soumis au droit et précise la méthode de calcul du droit, ainsi que les critères selon lesquels certains produits peuvent bénéficier d'une exonération ou de taux d'accise réduits. La seconde, à savoir la directive 92/84/CEE susmentionnée, fixe les taux d'accise minimaux pour chaque catégorie de produits.

Par la décision 2002/167/CE, le Portugal a été autorisé à appliquer une réduction du taux d'accise, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées. La réduction des taux ne pouvait dépasser 75 % du droit d'accise national normal sur l'alcool. Cette décision a cessé de produire ses effets le 31 décembre 2008.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

En application de l'article 299, paragraphe 2, du traité CE, les dispositions dudit traité s'appliquent aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries (les régions ultrapériphériques). Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des régions ultrapériphériques, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions d'application du traité CE à ces régions, y compris les politiques communes.

³ JO L 316 du 31.10.1992, p. 21.

- **Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union**

Les mesures spécifiques prévues à l'article 299, paragraphe 2, du traité CE doivent tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. Comme cela est indiqué plus haut, la réduction du taux est limitée à ce qui est nécessaire pour compenser les handicaps qui frappent les produits concernés, fabriqués et consommés localement. Compte tenu de ce qui précède, du fait qu'il s'agit de quantités modestes et du fait que l'avantage fiscal est restreint aux produits consommés dans les régions concernées, les effets de la mesure sur le marché intérieur sont très limités et il est donc satisfait à l'exigence susmentionnée de l'article 299, paragraphe 2.

2) **CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT**

- **Consultation des parties intéressées**

La demande des autorités portugaises se fondait sur les demandes formulées par les opérateurs économiques concernés.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de recourir à une expertise externe.

- **Analyse d'impact**

L'impact économique de la proposition se limite essentiellement aux producteurs de rhum et de liqueurs implantés à Madère et aux producteurs de liqueurs et d'eaux-de-vie implantés aux Açores; il peut en conséquence être considéré comme minimal.

Si ces producteurs venaient à perdre le bénéfice de la réduction des droits d'accise, l'augmentation correspondante des prix de vente au détail risquerait de mettre en péril la subsistance et la survie des secteurs économiques concernés, ainsi que des emplois connexes, directs et indirects.

3) **ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION**

- **Résumé des mesures proposées**

Il est proposé d'autoriser le Portugal à appliquer, du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013, une réduction du taux d'accise, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées. Le taux réduit peut être inférieur au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais ne peut être inférieur de plus de 75 % au taux d'accise national normal sur l'alcool. Cette mesure correspond à l'autorisation accordée du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2008 par la décision 2002/167/CE.

- **Base juridique**

Article 299, paragraphe 2, du traité.

- **Principe de subsidiarité**

Les dérogations aux règles du traité au titre de son article 299, paragraphe 2, relèvent de la compétence exclusive de la Communauté. Le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité. Comme cela est indiqué ci-dessus, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour compenser les coûts élevés liés à la production de rhum et de liqueurs dans la région autonome de Madère, ainsi que de liqueurs et d'eaux-de-vie dans la région autonome des Açores.

- **Choix des instruments**

L'article 299, paragraphe 2, du traité prévoit que les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques sont arrêtées par décision du Conseil.

4) INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de la Communauté.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer une réduction du taux d'accise dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 299, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission⁴,

vu l'avis du Parlement européen⁵,

considérant ce qui suit:

- (1) Par la décision 2002/167/CE du Conseil du 18 février 2002⁶, le Portugal a été autorisé à appliquer une réduction du taux d'accise dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées. L'application d'un taux d'accise réduit a été jugée indispensable à la survie des secteurs locaux d'activité liés à la production et à la commercialisation de ces boissons. Compte tenu des coûts de revient élevés de ces activités, qui résultent principalement de facteurs inhérents à la situation ultrapériphérique des régions concernées (à savoir l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat), il a été jugé que seule une réduction du taux d'accise frappant les boissons en question, produites et consommées localement, pouvait leur permettre de continuer à soutenir sur un pied d'égalité la concurrence des produits similaires importés ou livrés à partir du reste de la Communauté, et pouvait par conséquent assurer la pérennité des secteurs d'activité précités. En vertu de cette même décision, le Portugal pouvait ainsi appliquer auxdits produits un taux d'accise inférieur au taux plein fixé pour l'alcool à l'article 3 de la directive 92/84/CEE⁷ et inférieur au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé dans cette directive, mais qui ne pouvait être inférieur de plus de 75 % au taux national normal de l'accise sur l'alcool. Cette mesure était applicable du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2008.

⁴ JO C ... du ..., p. ...

⁵ JO C ... du ..., p. ...

⁶ JO L 55 du 26.2.2002, p. 36.

⁷ Directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

- (2) Par deux demandes datées respectivement des 16 juin 2008 et 20 juin 2008, le Portugal a sollicité l'octroi d'une autorisation selon les mêmes conditions pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013.
- (3) L'octroi de cette nouvelle autorisation se justifie afin d'éviter de mettre en péril le développement des régions ultrapériphériques concernées. À l'échelon local, le secteur emploie environ 130 personnes à Madère et environ 90 aux Açores. Par ailleurs, à Madère, la culture et la transformation de la canne à sucre et des fruits occupe un millier d'exploitations agricoles de type familial. Compte tenu des difficultés liées à l'exportation au départ de ces régions, les marchés régionaux constituent le seul débouché possible pour les produits concernés.
- (4) Il convient de continuer à autoriser l'application d'un taux d'accise réduit au niveau demandé afin de contribuer à compenser le handicap concurrentiel qui frappe les boissons alcooliques distillées produites à Madère et aux Açores en raison des coûts de production et de commercialisation plus élevés qui prévalent dans ces régions.
- (5) En effet, le coût des matières premières d'origine agricole y est plus important que dans des conditions de production normales en raison de la petite taille et de la fragmentation des exploitations agricoles, ainsi que de leur faible niveau de mécanisation. En outre, dans le cas de Madère, la production issue de la transformation de la canne à sucre est moins élevée que dans les autres régions ultrapériphériques en raison de la topographie, du climat, des sols et des méthodes artisanales qui prévalent dans la région. Par ailleurs, le transport jusqu'aux îles de certaines matières premières et de certains matériaux d'emballage qui ne sont pas produits localement entraîne un surcoût par rapport au simple acheminement des produits finis. Les Açores connaissent de surcroît un phénomène de double insularité, car les îles sont disséminées sur de vastes distances. Le transport et l'installation des équipements dans ces régions insulaires éloignées gonflent encore les surcoûts. Il en va de même pour certains déplacements et envois de matériel à destination du continent qu'il est indispensable d'effectuer. L'entreposage des produits finis occasionne lui aussi des surcoûts car la consommation locale n'absorbe pas la production au fur et à mesure mais s'étale tout au long de l'année. De même, l'exiguïté du marché régional pousse les prix unitaires vers le haut de diverses façons, notamment en raison du rapport défavorable qui prévaut entre frais fixes et volume de production, tant sur le plan des équipements que des coûts liés au respect des normes environnementales. Par ailleurs, les producteurs de rhum de Madère doivent assurer le traitement des déchets issus de la transformation de la canne à sucre alors que, dans d'autres régions, les producteurs ont la possibilité de les recycler. Enfin, les producteurs concernés doivent assumer les surcoûts généraux qui touchent l'économie locale, notamment sur le plan de la main-d'œuvre et de la fourniture énergétique.
- (6) La réduction de 75 % ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour contrebalancer les surcoûts que doivent supporter les opérateurs concernés en raison des caractéristiques particulières susmentionnées des régions ultrapériphériques que sont Madère et les Açores.
- (7) Il ressort ainsi d'un examen attentif de la situation qu'il y a lieu de réserver une suite favorable à la demande du Portugal afin de permettre le maintien de l'activité de production de boissons alcooliques dans ces régions ultrapériphériques.

- (8) Étant donné que l'avantage fiscal est limité à la stricte mesure nécessaire pour compenser les surcoûts, que les volumes en jeu restent modestes et que l'avantage fiscal est circonscrit à la consommation dans les régions concernées, la mesure ne nuit pas à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique communautaire.
- (9) Compte tenu, d'une part, de la nécessité de limiter la durée de validité des dérogations fiscales et, d'autre part, de l'importance pour les opérateurs économiques de disposer de la sécurité juridique nécessaire au développement de leurs activités commerciales, il est opportun d'octroyer l'autorisation demandée pour une période de cinq ans.
- (10) Il convient de faire en sorte que le Portugal puisse appliquer les réductions concernées dès l'expiration de l'autorisation analogue octroyée pour la période précédente par la décision 2002/167/CE. Il y a donc lieu d'octroyer la nouvelle autorisation demandée avec effet au 1^{er} janvier 2009.
- (11) Il convient d'exiger la présentation d'un rapport à mi-parcours afin que la Commission puisse apprécier la persistance des conditions justifiant l'octroi de la dérogation.
- (12) La présente décision s'entend sans préjudice de l'éventuelle application des dispositions des articles 87 et 88 du traité,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 90 du traité, le Portugal est autorisé à appliquer dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, ainsi que dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées, un taux d'accise inférieur au taux plein fixé pour l'alcool à l'article 3 de la directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées.

Article 2

La dérogation visée à l'article 1^{er} est limitée:

- 1) à Madère
 - a) au rhum, tel que défini sous la catégorie 1 de l'annexe II du règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil⁸, couvert par l'indication géographique «Rum da Madeira» visée sous la catégorie 1 de l'annexe III dudit règlement;

⁸ JO L 39 du 13.2.2008, p. 16.

- b) aux liqueurs et «crèmes de», telles que définies sous les catégories 32 et 33 de l'annexe II du règlement (CE) n° 110/2008, produites à partir de fruits régionaux ou de plantes régionales;
- 2) aux Açores
- a) aux liqueurs et «crèmes de», telles que définies sous les catégories 32 et 33 de l'annexe II du règlement (CE) n° 110/2008, produites à partir de fruits régionaux ou de matières premières régionales;
 - b) à l'eau-de-vie de vin ou de marc de raisin présentant les caractéristiques et les qualités définies sous les catégories 4 et 6 de l'annexe II du règlement (CE) n° 110/2008.

Article 3

Le taux d'accise réduit applicable aux produits visés à l'article 1^{er} peut être inférieur au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais ne peut être inférieur de plus de 75 % au taux d'accise national normal sur l'alcool.

Article 4

Pour le 31 décembre 2011 au plus tard, le Portugal transmet à la Commission un rapport permettant à celle-ci d'apprécier la persistance des raisons ayant justifié l'octroi du taux réduit.

Article 5

La présente décision s'applique du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013.

Article 6

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le Président