COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.6.2020
COM(2020) 240 final

2020/0118 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit sur certains produits alcoolisés produits dans les régions autonomes de Madère et des Açores

{SWD(2020) 108 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Justification et objectifs de la proposition

La proposition concerne une décision du Conseil visant à remplacer l'actuelle décision nº 376/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014[1], adoptée sur la base de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article permet l'adoption de mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques de l'UE, car il y est reconnu que des contraintes permanentes et combinées nuisent gravement à leur développement et ont une incidence sur leur situation économique et sociale. Il permet de prendre de telles mesures à condition qu'elles ne nuisent pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. La décision actuelle autorise le Portugal à appliquer des taux d'accise réduits pouvant aller jusqu'à 75 % du taux national normal au rhum et aux liqueurs produits et consommés à Madère et aux liqueurs et eaux-de-vie produites et consommées dans les Açores. L'actuelle décision arrive à expiration le 31 décembre 2020.

Cette mesure vise à compenser pour les producteurs des régions ultrapériphériques portugaises les désavantages concurrentiels dus à l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles, la dépendance économique des régions ultrapériphériques portugaises vis-à-vis d'un petit nombre de produits, qui nuisent gravement à leur développement. En raison de ces caractéristiques, les producteurs des régions ultrapériphériques supportent des coûts de production plus élevés que leurs homologues continentaux.

Compte tenu de la date d'expiration de la décision, la Commission européenne a lancé une étude externe afin d'évaluer le régime actuel ainsi que les conséquences éventuelles des options envisageables pour la période postérieure à 2020, y compris l'option sur laquelle s'appuie la présente proposition.

La présente proposition prévoit le renouvellement de la dérogation jusqu'en 2027 ainsi que l'élargissement de son champ d'application, d'une part, pour couvrir les ventes de rhum produit localement dans les Açores en appliquant un taux de réduction maintenu à 75 % et, d'autre part, pour réduire de 50 % le taux d'accise sur les ventes de tous les produits concernés au Portugal continental.

Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

La communication de 2017 sur un partenariat stratégique avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne[2] a constaté que les régions ultrapériphériques restent confrontées à de grandes difficultés, dont bon nombre sont permanentes. Cette communication présente l'approche suivie par la Commission pour soutenir les régions ultrapériphériques de sorte à ce

[1] Décision nº 376/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés et, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées.

[2] COM(2017) 623 final.

qu'elles exploitent au mieux leurs atouts uniques et recensent de nouveaux secteurs de développement pour favoriser la croissance et la création d'emplois.

Dans ce contexte, la présente proposition a pour objectif de soutenir les régions ultrapériphériques portugaises pour qu'elles tirent le meilleur parti possible de leurs atouts afin de favoriser la croissance locale et la création d'emplois dans un secteur spécifique, à savoir celui de l'alcool. La présente proposition complète le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)[3] qui vise à soutenir le secteur primaire et la production de matières premières.

Cohérence avec les autres politiques de l'Union

La proposition est conforme à la stratégie pour le marché unique de 2015[4], dans laquelle la Commission s'engage à instaurer un marché unique approfondi et plus équitable qui bénéficiera à toutes les parties intéressées. L'un des objectifs de la mesure proposée est d'atténuer les surcoûts supportés par les entreprises des régions ultrapériphériques, qui entravent leur participation pleine et entière au marché unique. En raison du caractère limité des volumes de production concernés, on ne prévoit aucune incidence négative sur le bon fonctionnement du marché unique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Base juridique

La base juridique est l'article 349 du TFUE. Cette disposition habilite le Conseil à adopter des dispositions spécifiques en vue d'adapter l'application des traités aux régions ultrapériphériques de l'UE.

Principe de subsidiarité

Seul le Conseil est habilité à adopter, sur la base de l'article 349 du TFUE, des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques de l'UE en vue d'adapter l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes, en raison de l'existence de contraintes permanentes qui ont une incidence sur leur situation économique et sociale. Il en est de même en matière d'autorisation de dérogations à l'article 110 du TFUE. La proposition de décision du Conseil est donc conforme au principe de subsidiarité.

Principe de proportionnalité

La présente proposition est conforme aux principes de proportionnalité tels qu'ils sont énoncés à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne. Les modifications proposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes actuels et, de cette manière, atteindre les objectifs du traité qui consistent à garantir le fonctionnement correct et efficace du marché intérieur.

En particulier, la proposition d'étendre les taux réduits au Portugal continental renforcerait la

[3] Règlement (UE) nº 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013.

[4] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final], p. 4.

compétitivité des producteurs des régions ultrapériphériques portugaises avec des effets néfastes limités en ce qui concerne les recettes sacrifiées et les charges administratives et les mettrait sur un pied d'égalité avec les producteurs de produits similaires du Portugal continental.

Choix des instruments

Il est proposé de remplacer la décision nº 376/2014/UE du Conseil par une décision du Conseil.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Évaluation ex post de la législation existante

L'étude externe a constaté que, par rapport à leurs homologues du continent, les producteurs des régions ultrapériphériques continuent à supporter des coûts de production plus élevés, qui sont actuellement compensés par la réduction du taux d'accise. De plus, l'étude a relevé les deux problèmes suivants qui sont apparus depuis l'adoption de la décision actuelle.

Premièrement, l'étude externe observe que du rhum est à présent produit dans les Açores, mais qu'il n'est pas inclus dans le régime actuel. Or le régime couvre le rhum produit à Madère, ce qui engendre des conditions de concurrence inégales entre les producteurs de rhum des deux régions ultrapériphériques. Deuxièmement, l'étude constate qu'à la suite de la production supplémentaire de rhum dans les Açores, la production de rhum à Madère est en augmentation et qu'en raison du marché restreint des régions ultrapériphériques, il n'est pas possible de vendre localement l'intégralité des stocks de rhum. Les surcoûts de l'accès au marché continental portugais constituent un obstacle pour ces producteurs; en conséquence, le rhum est stocké, ce qui engendre des coûts.

Consultation des parties intéressées

Dans le cadre de l'étude externe qui sous-tend l'analyse du régime actuel, les services concernés de la Commission européenne, les autorités portugaises, les producteurs des deux régions ultrapériphériques et les distributeurs portugais ont apporté des réponses par l'intermédiaire de questionnaires et lors d'entretiens et de discussions. En dépit des efforts particuliers déployés par le contractant externe, aucune réponse n'a été reçue de la part des producteurs continentaux ou de la société civile.

Analyse d'impact

Cette initiative est élaborée sous la forme d'un exercice parallèle: une évaluation ex post du régime actuel suivie de près par une analyse prospective. Une telle analyse des conséquences éventuelles du maintien et de la modification potentielle du régime actuel figure dans un document analytique comprenant une évaluation en annexe. Ce document repose sur une étude externe et les informations fournies par l'État membre.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne, étant donné que les recettes provenant des droits d'accise reviennent intégralement aux États membres.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

Le rôle des autorités portugaises et de la Commission consistera à suivre la mise en œuvre et le fonctionnement de la dérogation, comme cela était le cas jusqu'à présent.

Il sera demandé au Portugal de présenter un rapport de suivi au plus tard le 30 septembre 2025 pour la période allant de 2019 à 2024. Ce rapport de suivi comprendra les éléments suivants:

- des informations sur les surcoûts résultant de la production;
- les distorsions économiques et les répercussions sur le marché;
- des informations permettant d'évaluer l'efficacité, l'efficience et la cohérence avec d'autres politiques de l'Union;
- des informations sur le maintien de la pertinence et la valeur ajoutée européenne du nouvel acte législatif.

L'exercice d'information devrait également viser à recueillir les observations de l'ensemble des parties intéressées concernées sur le niveau et l'évolution de leurs surcoûts de production, leurs coûts de mise en conformité et les cas éventuels de distorsions du marché.

Afin de s'assurer que les informations recueillies par les autorités portugaises contiennent les données requises pour que la Commission puisse prendre une décision éclairée sur la validité et la viabilité du régime à l'avenir, la Commission établira des lignes directrices spécifiques sur les informations requises. Dans la mesure du possible, de telles lignes directrices seront communes à d'autres régimes similaires applicables aux régions ultrapériphériques de l'UE, régis par une législation similaire.

Elles permettront à la Commission de déterminer si les raisons justifiant la dérogation existent encore, si l'avantage fiscal octroyé au Portugal est toujours proportionné et s'il est possible d'envisager des mesures de substitution à un système de dérogation fiscale, tout en tenant compte de leur dimension internationale.

La structure et les données requises pour le rapport de suivi figurent à l'annexe 1 de la proposition.

Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition

Cette partie n'est pas applicable, car les articles sont suffisamment explicites.

2020/0118 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit sur certains produits alcoolisés produits dans les régions autonomes de Madère et des Açores

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 349,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen[5],

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) La décision nº 376/2014/UE du Conseil[6] a autorisé le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés et, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées, lequel peut être inférieur au taux minimal d'accise fixé par la directive 92/84/CEE du Conseil[7], sans toutefois être inférieur de plus de 75 % au taux national normal de l'accise sur l'alcool.

(2) En février 2019, les autorités portugaises ont demandé à la Commission de présenter une proposition de décision du Conseil prolongeant la période d'autorisation prévue dans la décision nº 376/2014/UE, dans les mêmes conditions, et élargissant le champ d'application géographique au Portugal continental, avec une réduction plus limitée, pour une nouvelle période de sept ans, allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2027.

(3) Les producteurs des régions autonomes de Madères et des Açores éprouvent des difficultés à accéder aux marchés situés en dehors de ces régions et les marchés locaux et régionaux constituent le seul débouché possible pour la vente de certains produits alcoolisés. Ces producteurs supportent des surcoûts, car le coût des matières premières

5 JO C XXX du XXX, p. XXX.

6 Décision nº 376/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés et, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées (JO L 182 du 21.6.2014, p. 1).

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).

d'origine agricole 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, la production issue de la transformation de la canne à sucre est moins élevée que dans d'autres régions ultrapériphériques en raison de la topographie, du climat, des sols et des méthodes artisanales de production. En outre, le transport jusqu'aux îles de certaines matières premières et de certains matériaux d'emballage qui ne sont pas produits localement entraîne un surcoût.

(4) Dans le cas des Açores, elles connaissent un phénomène de double insularité, car elles constituent un groupe d'îles qui sont disséminées sur de vastes distances. Le transport dans ces régions insulaires éloignées gonfle encore les surcoûts. Il en va de même pour certains déplacements et envois de matériel à destination du continent qui s'avèrent nécessaires. L'entreposage des produits finis occasionne lui aussi des surcoûts, car la consommation locale n'absorbe pas l'ensemble de la production, en particulier la production de rhum. L'exiguïté du marché régional pousse les prix unitaires vers le haut, notamment en raison du rapport défavorable qui prévaut entre frais fixes et volume de production. Enfin, les producteurs concernés supportent également les surcoûts généraux qui touchent l'économie locale, notamment sur le plan de la main-d'œuvre et de la fourniture énergétique.

(5) La production de rhum a augmenté à la suite de l'augmentation de la production de canne à sucre. Même si une certaine quantité de rhum est vieillie ou utilisée comme base pour les liqueurs, les quantités invendues de rhum sont stockées, ce qui entraîne des coûts qui viennent s'ajouter aux surcoûts supportés par les producteurs. En raison des surcoûts, les producteurs des régions autonomes de Madère et des Açores ne sont pas en mesure de concurrencer les producteurs situés hors de ces régions à cause du prix plus élevé du produit final et, par conséquent, ils ne peuvent pas accéder à d'autres marchés. Une manière de régler ce problème serait d'accéder au marché continental portugais grâce à des taux d'accise réduits.

(6) Afin d'éviter de nuire gravement au développement des régions autonomes de Madère et des Açores et afin d'assurer le maintien de l'activité de production de boissons alcoolisées et des emplois qu'elle génère dans ces régions, il est nécessaire de renouveler l'autorisation prévue dans la décision nº 376/2014/UE et d'élargir son champ d'application.

(7) La décision nº 376/2014/UE est applicable jusqu'au 31 décembre 2020. Dans un souci de clarté, il convient d'adopter une nouvelle décision autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit dans les régions autonomes de Madère et des Açores.

(8) Étant donné que l'avantage fiscal ne va pas au-delà de ce qui est 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 de Madère et des Açores et au Portugal continental, la mesure ne nuit pas à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union.

(9) Afin de permettre à la Commission de déterminer si les conditions justifiant l'autorisation continuent d'être remplies, le Portugal devrait présenter un rapport de suivi à la Commission au plus tard le 30 septembre 2025.

(10) La présente décision est sans préjudice de l'éventuelle application des articles 107 et 108 du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 110 du TFUE, le Portugal est autorisé à appliquer un taux d'accise inférieur au taux plein sur l'alcool fixé à l'article 3 de la directive 92/84/CEE, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés, et dans la région autonome des Açores, au rhum, aux liqueurs et aux eaux-de-vie qui y sont produits et consommés.

Article 2

Par dérogation à l'article 110 du TFUE, le Portugal est autorisé à appliquer un taux d'accise inférieur au taux plein sur l'alcool fixé à l'article 3 de la directive 92/84/CEE, au rhum et aux liqueurs produits dans la région autonome de Madère lorsqu'ils sont consommés au Portugal continental et au rhum, aux liqueurs et aux eaux-de-vie produits dans la région autonome des Açores lorsqu'ils sont consommés au Portugal continental.

Article 3

À Madère, l'autorisation prévue à l'article 1er et à l'article 2 est limitée aux produits suivants:

a) jusqu'au 24 mai 2021, au rhum tel qu'il est défini au point 1 de l'annexe II du règlement (CE) nº 110/2008 du Parlement européen et du Conseil[8], couvert par l'indication géographique «Rum da Madeira» visée au point 1 de l'annexe III dudit règlement, et à compter du 25 mai 2021, au rhum tel qu'il est défini au point 1 de l'annexe I du règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil[9], couvert par l'indication géographique «Rum da Madeira»;

b) jusqu'au 24 mai 2021, aux liqueurs et «crèmes de», telles qu'elles sont définies respectivement aux points 32 et 33 de l'annexe II du règlement (CE) nº 110/2008, produites à partir de fruits régionaux ou de plantes régionales, et à compter du 25 mai 2021, aux liqueurs et «crèmes de», telles qu'elles sont définies respectivement aux points 33 et 34 de l'annexe I du règlement (UE) 2019/787, produites à partir de fruits régionaux ou de plantes régionales.

[8] Règlement (CE) nº 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) nº 1576/89 du Conseil (JO L 39 du 13.2.2008, p. 16).

[9] Règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) nº 110/2008 (JO L 130 du 17.5.2019, p. 1).

Aux Açores, l'autorisation prévue à l'article 1er et à l'article 2 est limitée aux produits suivants:

a) jusqu'au 24 mai 2021, au rhum tel qu'il est défini au point 1 de l'annexe II du règlement (CE) nº 110/2008, produit à partir de canne à sucre régionale, et à compter du 25 mai 2021, au rhum tel qu'il est défini au point 1 de l'annexe I du règlement (UE) 2019/787, produit à partir de canne à sucre régionale;

b) jusqu'au 24 mai 2021, aux liqueurs et «crèmes de», telles qu'elles sont définies respectivement aux points 32 et 33 de l'annexe II du règlement (CE) nº 110/2008, produites à partir de fruits régionaux ou de matières premières régionales, et à compter du 25 mai 2021, aux liqueurs et «crèmes de», telles qu'elles sont définies respectivement aux points 33 et 34 de l'annexe I du règlement (UE) 2019/787, produites à partir de fruits régionaux ou de matières premières régionales;

c) jusqu'au 24 mai 2021, à l'eau-de-vie de vin ou de marc de raisin présentant les caractéristiques et les qualités définies aux points 4 et 6 de l'annexe II du règlement (CE) nº 110/2008, et à compter du 25 mai 2021, à l'eau-de-vie de vin ou de marc de raisin présentant les caractéristiques et les qualités définies aux points 4 et 6 de l'annexe I du règlement (UE) 2019/787.

Article 4

Le taux d'accise réduit applicable aux produits visés à l'article 1er de la présente décision 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 5

Le taux d'accise réduit applicable aux produits visés à l'article 2 de la présente décision 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 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool.

Article 6

Au plus tard le 30 septembre 2025, le Portugal présente un rapport de suivi à la Commission pour lui permettre de déterminer si les conditions justifiant l'autorisation prévue à l'article 1er et à l'article 2 continuent d'être remplies. Le rapport de suivi contient les informations requises dans l'annexe.

Article 7

La présente décision s'applique à partir du 1er janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2027.

Article 8

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président