EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.2.2019.
COM(2019) 116 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU

o primjeni posebnih pravila koja se odnose na porez AIEM koji se primjenjuje na Kanarskim otocima
(dostavljeno Komisiji u skladu s člankom2. Odluke Vijeća 377/2014/EU od 12. lipnja 2014.)

SADRŽAJ

A. Kontekst 2

B. Sažetak 3

C. Analiza 3

1. Gospodarski rast – varijable djelatnosti i zaposlenosti 3

2. Prijedlog tehničkih prilagodbi 5

3. Preostala ograničenja koja opravdavaju daljnju primjenu posebnih pravila za AIEM 5

D. Zaključci 6

A. Kontekst

AIEM („Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias”) porez je uveden za proizvode koji se uvoze na Kanarske otoke ili proizvode na Kanarskim otocima. S obzirom na brojne prepreke s kojima se suočavaju Kanarski otoci, Odlukom Vijeća 377/2014/EU[1] od 12. lipnja 2014. o porezu AIEM primjenjivom na Kanarskim otocima omogućena su posebna porezna pravila. Konkretno, njome se Kraljevini Španjolskoj za određene proizvode proizvedene na Kanarskim otocima i navedenu u prilogu toj odluci odobrava potpuno izuzeće od poreza AIEM ili njegovo djelomično smanjenje. To se odobrenje primjenjuje od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2020. Razlika u oporezivanju između proizvoda koji se redovno oporezuju i onih na koje se primjenjuje izuzeće ili djelomično smanjenje ne može biti veća od 5 %, 10 %, 15 % ili 25 %, ovisno o proizvodu.

Tom je odlukom zamijenjena Odluka Vijeća 2002/546/EZ[2] od 20. lipnja 2002., koja se temelji na članku 349. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojim je Kanarskim otocima dodijeljen status najudaljenije regije EU-a. U tom su članku prepoznata trajna ograničenja s kojima se suočavaju naudaljenije regije – udaljenost, izoliranost, mala površina, nepovoljna topografija i klima te gospodarska ovisnost o malom broju proizvoda – i njime se omogućuje donošenje posebnih mjera prilagođenih tim regijama. Razlozi za donošenje posebnih pravila problemi su s kojima se Kanarski otoci suočavaju zbog svoje izoliranosti i rascjepkanosti lokalnog tržišta. To je uzrok različitih poteškoća uglavnom povezanih s većim troškovima proizvodnje (prijevoz, energija, opskrba sirovinama, obrada otpada itd.) i niskom razinom diversifikacije gospodarstva, koje je slabije i podložnije negativnim promjenama od europskih i svjetskih tržišta.

Drugim riječima, posebne mjere uvedene su kako bi se smanjio učinak ograničenja s kojima se Kanarski otoci suočavaju i time omogućio razvoj gospodarstva tih otoka. Mjere su posebno usmjerene na jačanje domaće industrije povećanjem konkurentnosti, koja je slabija zbog lokacije, strukture i veličine tržišta.

Člankom 2. Odluke Vijeća 377/2014/EU od španjolskih se tijela zahtijeva da Komisiji do 30. rujna 2017. podnesu izvješće o primjeni pravila koja se odnose na porez AIEM. Svrha je tog izvješća ocijeniti učinak poduzetih mjera i njihov doprinos promicanju ili održavanju lokalnih gospodarskih djelatnosti, uzimajući u obzir ograničenja Kanarskih otoka. Španjolska je u listopadu 2017. Komisiji podnijela privremeno izvješće (Prilog 1.). Priložen je i prijevod tog izvješća na engleski jezik (Prilog 2.). Komisija je tijekom 2018. provodila dodatnu analizu i morala je razmijeniti dodatne informacije sa španjolskim tijelima kako bi dovršila ocjenu.

Usto, člankom 2. Odluke Vijeća 377/2014/EU od Komisije se zahtijeva da Vijeću podnese izvješće koje sadržava analizu gospodarskih i socijalnih aspekata primjene tih posebnih pravila koji se odnose na porez AIEM i, prema potrebi, prijedlog za prilagodbu odredaba te odluke.

[1] Odluka Vijeća 377/2014/EU od 12. lipnja 2014. o porezu AIEM primjenjivom na Kanarskim otocima, SL L 182, 21.6.2014., str. 4.

[2] Odluka Vijeća 2002/546/EZ od 20. lipnja 2002. o porezu AIEM koji se primjenjuje na Kanarskim otocima, SL L 179, 9.7.2002., str. 22.

B. Sažetak

Svrha je ovog izvješća ispitati učinak mjera poduzetih na temelju te odluke od 1. srpnja 2014. do kraja 2016. i ocijeniti njihov doprinos promicanju ili održavanju lokalnih gospodarskih djelatnosti. Uzete su u obzir prepreke s kojima se suočavaju Kanarski otoci.

Općenito se čini da su od 2014. do 2016. mjere na snazi pridonijele gospodarskom oporavku predmetne najudaljenije regije. Vidljiva su pozitivna kretanja potaknuta izuzećima od AIEM-a, kao što su rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) te povećanje broja poduzeća i stvorenih radnih mjesta. U istom se razdoblju povećao prihod od poreza AIEM. Od 2014. do 2016. povećao se i uvoz proizvoda koji podliježu AIEM-u. Usporedbom lokalnih proizvoda koji su ostvarili i nastavljaju ostvarivati korist od posebnih mjera s usporedivim uvezenim proizvodima koji podliježu AIEM-u nisu otkriveni mjerljivi negativni učinci za uvezene proizvode u predmetnim kategorijama robe.

C. Analiza

Analiza se temelji na podacima koje su španjolska tijela dostavila Komisiji u svojem privremenom izvješću za razdoblje od 1. srpnja 2014. do kraja 2016. u skladu s člankom 2. Odluke. U izvješću se opisuju različiti čimbenici, uključujući promjene do kojih je došlo nakon što je Odluka 2014. stupila na snagu.

1. Gospodarski rast – varijable djelatnosti i zaposlenosti

Tijekom analiziranog razdoblja, kad su se primjenjivala posebna pravila za porez AIEM, zabilježena su brojna pozitivna kretanja. Navodi se niz primjera koji potvrđuju učinak mjera povezanih s AIEM-om i njihov doprinos održavanju ili razvoju domaćih gospodarskih djelatnosti. Međutim, pojašnjava se da na industrijsku djelatnost utječu mnogobrojni čimbenici, kao što su gospodarski kontekst, drugi porezni propisi i troškovi koji utječu na poslovanje te promjenjivi uvjeti na tržištu i u sustavima distribucije. Stoga je teško izdvojiti izravne učinke AIEM-a na industrijsku djelatnost na Kanarskim otocima.

Općenito govoreći, gospodarstvo od 2014. u cijelom svijetu doživljava stabilan rast, a gospodarski oporavak zamjetan je na nacionalnoj i europskoj razini. Od 2014. gospodarstvo Kanarskih otoka počelo se oporavljati i do danas se širi, pri čemu je 2016. rast realnog BDP-a ubrzano dosegao stopu od 3,5 %. Ta je stopa veća od stope Španjolske, država EU-28 i svjetskog prosjeka za istu godinu. Usto, broj poduzeća u sektorima prerađivačke industrije, rudarstva i vađenja koji ostvaruju korist od AIEM-a („industrija koja ostvaruje korist od AIEM-a”, koja čini 67,3 % ukupnog broja poduzeća) povećao se od 2014. do 2016., dok se u istom razdoblju broj poduzeća koja ne ostvaruju korist od AIEM-a („industrija koja ne ostvaruje korist od AIEM-a”) smanjio. U 2015. u industriji koja ostvaruje korist od AIEM-a djelovalo je 14 poduzeća više nego prethodne godine, a 2016. djelovalo je još 41 novo poduzeće.

Kad je riječ o zaposlenosti u industriji koja ostvaruje korist od AIEM-a, iz podataka u izvješću vidljivo je uzastopno godišnje povećanje broja registriranih zaposlenika od 2014. do

2016. Broj zaposlenika u industriji koja ostvaruje korist od AIEM-a povećao se s 20 050 registriranih zaposlenika u 2013. na 21 541 registriranog zaposlenika u 2016. Jedino su sljedeći sektori zabilježili smanjenje broja zaposlenika: *ostalo rudarstvo i vađenje, proizvodnja pića, proizvodnja duhanskih proizvoda, proizvodnja celuloze, papira i proizvoda od papira* te *proizvodnja proizvoda od gume i plastike*. Međusektorskom analizom utvrđena je znatna relativna važnost zaposlenosti u sektoru *proizvodnje prehrambenih proizvoda* unutar cijele industrije koja ostvaruje korist od AIEM-a. Slijede sektori *proizvodnja metalnih proizvoda, osim strojeva i opreme* i *proizvodnja pića*.

Na temelju analize različitih sektora iz španjolskih podataka proizlazi da uslužni sektor, koji čini najveći udio u gospodarstvu Kanarskih otoka, od 2014. ostvaruje dobre rezultate. Turizam, zaslužan za gotovo 32 % regionalnog BDP-a, zadnjih se godina snažno oporavio, a nakon blagog pada u 2015., u 2016. čak je zabilježio rekordne brojke, čemu je pridonijela politička nesigurnost u nekoliko sjevernoafričkih i bliskoistočnih sredozemnih zemalja. Ta dinamika razvoja turističkog sektora traje do danas; zbog toga mu se povećao udio u bruto dodanoj vrijednosti i zaposlenosti u ukupnom gospodarstvu Kanarskih otoka. Možemo pretpostaviti da su mjere AIEM-a za promicanje lokalnih djelatnosti imale pozitivan učinak u smislu da su lokalna poduzeća spremna ponuditi kvalitetniju uslugu, što jamči stabilan rast turizma u toj regiji. Iz izvješća je vidljivo da lokalna poduzeća usklađuju primjenu sustava za upravljanje kvalitetom kako bi proizvodi i usluge koje nude ispunjavali standarde koji potrošačima ulijevaju povjerenje. To pokazuje predanost domaćih poduzeća proizvodnoj učinkovitosti i konkurentnosti. Taj je trend osobito primjetan kad je riječ o poduzećima u sektoru hrane i ambalaže, od kojih više od 41,9 % ima vanjske certifikate o sigurnosti hrane, a još ih je 9,3 % u 2017. bilo u postupku njihova dobivanja.

Prosječne stope na uvoz proizvoda koji podliježu AIEM-u, osim duhanskih proizvoda, iznose oko 7 % (7,1 % u 2016.). To pokazuje da su, u načelu, prosječne stope u novom razdoblju tijekom kojeg je AIEM na snazi slične prosječnim stopama iz prethodnog razdoblja (7,2 %) i da stoga nema promjene u opterećenju koje je uvedeno tom pristojbom.

Iz daljnje analize po sektorima i uvozu proizvoda koji podliježu AIEM-u proizlazi da je većina industrija zabilježila povećanje uvoza nakon 2014., osim triju sektora. Uvoz u sektoru *kemijskih proizvoda* od 2014. do 2016. stalno se smanjivao. Sektor *građevinskih materijal*a zabilježio je znatno smanjenje 2015., a 2016. ponovno je zabilježio rast, no ostao je niži nego 2014. U sektoru *proizvodnje prehrambenih proizvoda* zabilježeno je silazno kretanje tijekom 2015. prije povećanja u 2016. Općenito, uvoz proizvoda koji podliježu AIEM-u povećao se od 2014. do 2016., usprkos zastoju 2015.

Izneseni dokazi stoga ukazuju na to da Odluka Vijeća od 12. lipnja 2014. ispunjava svoju svrhu. No situacija za poduzeća koja posluju na lokalnom tržištu i dalje je nepovoljna pa još postoji potreba za tom posebnom i ciljanom mjerom. Analiza tog aspekta nalazi se u pododjeljku 3.

2. Prijedlog tehničkih prilagodbi

U izvješću na sredini razdoblja španjolska su tijela navela ograničeni broj izmjena poreznih stopa i tarifnih oznaka za proizvode koji podliježu AIEM-u, a navedeni su u Prilogu.

Kako bi se mogli riješiti problemi nastali zbog izmjena u razvrstavanju proizvoda u carinsku tarifu, Španjolska traži uspostavu brzog mehanizma kojim se omogućuje relativno jednostavno ažuriranje popisa proizvoda za koje su dopuštene razlike u porezima.

Potrebne izmjene popisa poreznih stopa i tarifnih oznaka te brzi mehanizam za njihovu izmjenu mogli bi se razmotriti u kasnijoj fazi tijekom produljenja primjene Odluke.

3. Preostala ograničenja koja opravdavaju daljnju primjenu posebnih pravila za AIEM

Kanarski otoci i dalje se suočavaju s nizom teških ograničenja. Zbog toga je lokalna industrija i dalje veoma ranjiva i zahtijeva mjere za zaštitu sektora koji je strateški veoma važan, stvara bogatstvo i stabilnost te može osigurati opskrbu tržišta robom u slučaju problema s vanjskom opskrbom. U tom smislu, prema izvješću, strukturna ograničenja navedena u uvodnim izjavama Odluke Vijeća i dalje postoje.

Kanarski otoci imaju određene trajne prepreke koje sprječavaju gospodarski razvoj te regije: geografska izoliranost te rascjepkanost i mala veličina tržišta. Te okolnosti utječu na brojne važne aspekte povezane s gospodarskim razvojem tog područja.

Jedna od prepreka razvoju gospodarstva Kanarskih otoka i dalje je visoka specijaliziranost usluga (više od 85 % bruto dodane vrijednosti), što je znatno više od nacionalnog prosjeka u Španjolskoj (74 % bruto dodane vrijednosti). U okviru tog sektora turizam je na tom otočju i dalje glavna djelatnost. Njegov doprinos BDP-u, kad se u obzir uzmu i izravni i neizravni učinci, povećao se na više od 34 % u odnosu na nacionalni prosjek od tek malo više od 11 %. Broj radnih mjesta izravno ili neizravno povezanih s turizmom na Kanarskim otocima iznosi oko 40 % ukupnog broja u odnosu na nacionalni prosjek od 13 %.

Isto tako u obzir se mora uzeti ograničenost prijevoznih sredstava na Kanarskim otocima koja otežava kretanje robe, osobito među otocima (samo zrakom ili morem). Prema izvješću, troškovi teretnog prometa među otocima i dalje su visoki u odnosu na prijevoz tereta između otoka i kontinenta. To je ograničenje još veće kad je riječ o rutama prema otocima na kojima se ne nalaze pokrajinska središta jer je među njima prijevoza tereta skuplji nego među otocima s pokrajinskim središtima. Prijevoz tereta između otokâ s pokrajinskim središtem i otokâ bez pokrajinskog središta može biti skuplji od prijevoza tereta između Kanarskih otoka i kontinentalne Španjolske. Taj se problem javlja i kad je riječ o trošku opskrbe sirovinama za koje je općenito, uz neke iznimke za određene rute, trošak opskrbe veći od troška slanja robe u inozemstvo. Takvo ograničenje uzrokuje manju učinkovitost i skuplju proizvodnju u regiji.

Poduzeća s Kanarskih otoka imaju velike troškove zaštite okoliša. Zbog relativno ograničenije raspoloživosti vodnih resursa jedinični trošak vode poduzeća na Kanarskim otocima znatno je veći od prosjeka za Španjolsku u cijelosti. Usto, odlaganje industrijskog otpada i obrada otrovnog otpada i dalje dovode do velikih troškova zaštite okoliša na Kanarskim otocima. Još ne postoje postrojenja za recikliranje, osim za određene proizvode (to uključuje gospodarenje otpadnom električnom i elektroničkom opremom), a otpad se i dalje mora prevoziti na kopno, dok se otrovni otpad i dalje mora obrađivati izvan Kanarskih otoka. Prema podacima za 2017.

u izvješću jedinični troškovi različitih oblika otpada veći su na Kanarskim otocima nego u kontinentalnoj Španjolskoj, a razlika je obično veća od 50 %. Povrh toga, u određenim slučajevima, npr. alkalnih baterija, računalnog hardvera te elektroničke opreme i mulja, troškovi gospodarenja otpadom više su od 20 puta veći na Kanarskim otocima nego u kontinentalnoj Španjolskoj. Zbog tih većih troškova koje poduzeća s Kanarskih otoka imaju u odnosu na konkurente na europskom kontinentu, koji mogu upotrebljavati reciklirane sirovine, industrija na Kanarskim otocima manje je konkurentna.

D. Zaključci

Posebne mjere uvedene Odlukom Vijeća 377/2014/EU od 12. lipnja 2014. imaju pozitivne učinke na gospodarsko i socijalno okruženje tog otočja. Mjere AIEM-a koje se primjenjuju na Kanarskim otocima potrebne su i proporcionalne ciljevima postavljenima u Odluci. Ograničenja s kojima se to otočje suočava (u prvom redu udaljenost, mala veličina i rascjepkanost lokalnog tržišta) i dalje su prisutna i uzrokuju dodatne troškove, koji se ne nadoknađuju prekomjerno primjenom dopuštenih izuzeća na određene proizvode koji podliježu AIEM-u.

Usprkos gospodarskom padu zbog financijske krize čini se da se domaće gospodarstvo počelo oporavljati od 2014., među ostalim i zahvaljujući pozitivnim učincima mjera AIEM-a. Međutim, s obzirom na ograničenja zbog specifične situacije Kanarskih otoka, nastavak tih mjera i dalje je opravdan. Naime, čini se da je njihova situacija po mnogo čemu i dalje nepovoljna, unatoč pozitivnim kretanjima.

Podaci u izvješću o Kanarskim otocima na sredini razdoblja nisu, međutim, dostatni za potpunu analizu gospodarskih i socijalnih aspekata pe se zaključci djelomično temelje na izjavama iz izvješća, koje nije uvijek moguće provjeriti.

Komisija nije zaprimila nijednu pritužbu o mogućem negativnom učinku mjera AIEM-a na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Moguće smanjenje ili ukidanje zaštite koja je odobrena programom AIEM-a moglo bi biti štetno za lokalnu industriju te opći gospodarski i socijalni razvoj Kanara.

S obzirom na navedeno Komisija zaključuje da su mjere AIEM-a koje su trenutačno na snazi u skladu s Odlukom Vijeća 377/2014/EU od 12. lipnja 2014. i dalje opravdane i proporcionalne. Komisija smatra i da nije potreban prijedlog za prilagodbu postojećih odredaba Odluke.