KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.2.2019 r.
COM(2019) 116 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

na temat stosowania szczególnych ustaleń dotyczących podatku AIEM obowiązującego na Wyspach Kanaryjskich
(przedłożone przez Komisję zgodnie z art. 2 decyzji Rady nr 377/2014/UE z dnia 12 czerwca 2014 r.)

SPIS TREŚCI

A. Kontekst 2

B. Streszczenie 3

C. Analiza 3

1. Wzrost gospodarczy – zmienne dotyczące działalności gospodarczej i zatrudnienia 3

2. Wniosek dotyczący dostosowań technicznych 5

3. Utrzymujące się utrudnienia uzasadniające dalsze stosowanie szczególnych ustaleń w zakresie AIEM 5

D. Wnioski ……6

A. Kontekst

AIEM („Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias") to podatek nakładany na produkty przywożone na Wyspy Kanaryjskie lub otrzymywane na Wyspach Kanaryjskich. Biorąc pod uwagę liczne przeszkody, które napotykają Wyspy Kanaryjskie, w decyzji Rady nr 377/2014/UE[1] z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania podatku AIEM na Wyspach Kanaryjskich przewidziano szczególne ustalenia dotyczące podatku. W szczególności decyzja ta zezwala Królestwu Hiszpanii na zwolnienie niektórych wytwarzanych na Wyspach Kanaryjskich produktów wymienionych w załączniku do decyzji z podatku AIEM lub częściowe obniżenie tego podatku w odniesieniu do tych produktów. Zezwolenie to ma zastosowanie od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. W zależności od produktu różnica w opodatkowaniu między produktami opodatkowanymi na zwykłych zasadach i produktami, wobec których stosuje się zwolnienie lub częściową obniżkę, nie może przekraczać 5 %, 10 %, 15 % lub 25 %.

Decyzją tą zastąpiono decyzję Rady 2002/546/WE[2] z dnia 20 czerwca 2002 r., której podstawę stanowi art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym Wyspom Kanaryjskim nadano status unijnego regionu najbardziej oddalonego. W artykule tym uznaje się trwałe niedogodności, z którymi zmagają się regiony najbardziej oddalone – oddalenie, charakter wyspiarski, niewielkie rozmiary, trudną topografię i klimat oraz zależność gospodarczą od niewielkiej liczby produktów – i zezwala na przyjęcie specyficznych środków dostosowanych do tych regionów. Uzasadnieniem dla przyjęcia szczególnych ustaleń są problemy, z jakimi mają do czynienia Wyspy Kanaryjskie, wynikające z izolacji i rozdrobnienia lokalnego rynku. Prowadzi to do rozmaitych trudności, związanych głównie z wyższymi kosztami produkcji (transport, energia, zaopatrzenie w surowce, przetwarzanie odpadów itp.), oraz do niskiego zróżnicowania gospodarki, która jest słabsza od rynków europejskich i światowych i w większym niż te rynki stopniu podatna na wpływ niekorzystnych zmian.

Innymi słowy, podjęto szczególne środki w celu przeciwdziałania utrudnieniom, z którymi zmagają się Wyspy Kanaryjskie, a tym samym umożliwienia rozwoju ich gospodarki. Środki te mają za zadanie przede wszystkim wzmocnienie krajowego przemysłu poprzez podniesienie jego pozycji konkurencyjnej, na którą negatywny wpływ ma położenie geograficzne, struktura i wielkość rynku.

Art. 2 decyzji Rady nr 377/2014/UE zawiera wymóg, aby do dnia 30 września 2017 r. władze hiszpańskie przedstawiły Komisji sprawozdanie na temat stosowania ustaleń w zakresie podatku AIEM. Celem tego sprawozdania jest ocena skutków podjętych środków i ich wkładu w promowanie lub utrzymanie lokalnej działalności gospodarczej z uwzględnieniem niedogodności, z którymi borykają się Wyspy Kanaryjskie. Hiszpania przedłożyła Komisji sprawozdanie okresowe w październiku 2017 r. (załącznik 1). Załączono również tłumaczenie sprawozdania w języku angielskim (załącznik 2). W 2018 r. Komisja przeprowadziła dodatkową analizę i musiała dokonać dodatkowej wymiany informacji z władzami hiszpańskimi, aby zakończyć ocenę.

[1] Decyzja Rady nr 377/2014/UE z czerwca 2014 r. w sprawie stosowania podatku AIEM na Wyspach Kanaryjskich, Dz.U. L 182 z 21.6.2014, s. 4.

[2] Decyzja Rady 2002/546/WE z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie stosowania podatku AIEM na Wyspach Kanaryjskich, Dz.U. L 179 z 9.7.2002, s. 22.

Ponadto art. 2 decyzji Rady nr 377/2014/UE zawiera wymóg, aby Komisja przedstawiła Radzie sprawozdanie zawierające analizę gospodarczych i społecznych aspektów stosowania tych szczególnych ustaleń dotyczących podatku AIEM, a w stosownym przypadku wniosek mający na celu dostosowanie przepisów tej decyzji.

B. Streszczenie

Celem niniejszego sprawozdania jest zbadanie skutków środków podjętych na podstawie decyzji za okres od dnia 1 lipca 2014 r. do końca 2016 r. oraz ocena ich wkładu w promowanie lub utrzymanie lokalnej działalności gospodarczej. Przeszkody, z którymi borykają się Wyspy Kanaryjskie, zostały należycie uwzględnione.

Zasadniczo wydaje się, że w latach 2014–2016 obowiązujące środki przyczyniły się do ożywienia gospodarczego w regionie najbardziej oddalonym, którego dotyczy sprawozdanie. Widoczne są pozytywne tendencje wywołane przez zwolnienia z AIEM, takie jak wzrost produktu krajowego brutto (PKB) oraz wyższa liczba założonych przedsiębiorstw i utworzonych miejsc pracy. W tym samym okresie wzrósł dochód z podatku AIEM. W latach 2014–2016 zwiększył się również przywóz produktów podlegających AIEM. Porównanie lokalnych produktów, w stosunku do których korzystano i nadal korzysta się z przedmiotowych środków szczególnych, z porównywalnymi produktami przywożonymi podlegającymi AIEM nie wykazało wymiernych negatywnych skutków dla produktów przywożonych w kategoriach towarów, których dotyczą środki.

C. Analiza

Niniejsza analiza opiera się na danych przedstawionych przez władze hiszpańskie w sprawozdaniu okresowym za okres od dnia 1 lipca 2014 r. do końca 2016 r. przedłożonym Komisji zgodnie z art. 2 decyzji. W sprawozdaniu opisano różne czynniki, w tym zmiany, które nastąpiły po wejściu w życie decyzji w 2014 r.

1. Wzrost gospodarczy – zmienne dotyczące działalności gospodarczej i zatrudnienia

W okresie poddanym analizie, w którym miały zastosowanie szczególne ustalenia w zakresie podatku AIEM, zaobserwowano wiele pozytywnych tendencji. Przedstawiono szereg przykładów mających na celu potwierdzenie skutków środków dotyczących AIEM oraz ich wkładu w utrzymanie lub rozwój krajowej działalności gospodarczej. Wyraźnie stwierdzono jednak, że na działalność przemysłową oddziałują liczne czynniki, takie jak sytuacja gospodarcza, ramy dotyczące innych podatków oraz koszty, które mają wpływ na działalność, jak również zmieniające się warunki na rynku i w systemach dystrybucji. W związku z tym wyodrębnienie bezpośrednich skutków AIEM dla działalności przemysłowej na Wyspach Kanaryjskich jest złożonym zadaniem.

Ogólnie rzecz biorąc, od 2014 r. środowisko gospodarcze doświadczyło okresu stabilnego wzrostu gospodarczego na całym świecie i ożywienia gospodarczego zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Począwszy od 2014 r. w gospodarce Wysp Kanaryjskich rozpoczęło się ożywienie, które trwa do chwili obecnej, przy czym wzrost realnego PKB przyspieszył, osiągając 3,5 % w 2016 r. Tempo to przekracza tempo odnotowane w Hiszpanii, UE-28 i średnią światową za ten sam rok. Ponadto w latach 2014–2016 wzrosła liczba przedsiębiorstw w sektorze produkcyjnym, górniczym i wydobywczym, które korzystają z AIEM („branży AIEM" obejmującej 67,3 % łącznej liczby przedsiębiorstw), natomiast liczba przedsiębiorstw, które nie korzystają z AIEM (w „branży spoza AIEM"), spadła w tym okresie. Pod względem ilościowym w 2015 r. w branży AIEM istniało 14 przedsiębiorstw więcej niż w roku poprzednim, a w 2016 r. powstało kolejne 41 nowych przedsiębiorstw.

Jeżeli chodzi o zatrudnienie w branży AIEM, dane przedstawione w sprawozdaniu wykazały sukcesywny roczny wzrost liczby zarejestrowanych pracowników w latach 2014–2016. Pod względem ilościowym liczba osób zatrudnionych w branży AIEM wzrosła z 20 050 zarejestrowanych w 2013 r. do 21 541 w 2016 r. Spadek odnotowano jedynie w następujących sektorach: *pozostałe usługi górnictwa i wydobywania, produkcja napojów, produkcja wyrobów tytoniowych, produkcja masy włóknistej, papieru i wyrobów z papieru* oraz *produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych.* Analiza wewnątrzsektorowa wykazała istotną względną wagę zatrudnienia w sektorze *produkcji żywności* w całej branży AIEM. Na kolejnych miejscach znajduje się *produkcja wyrobów metalowych, z wyjątkiem maszyn i urządzeń*, oraz *produkcja napojów*.

W ramach analizy poszczególnych sektorów dane przedstawione przez Hiszpanię wykazały, że począwszy od 2014 r. sektor usług, który posiada największy udział w gospodarce Wysp Kanaryjskich, osiąga korzystne wyniki. W sektorze turystyki, który odpowiada za niemal 32 % regionalnego PKB, w ostatnich latach nastąpiło znaczne ożywienie, a po nieznacznym spadku w 2015 r., w 2016 r. odnotowano rekordowe wyniki, do których osiągnięcia przyczyniła się sytuacja niepewności politycznej w szeregu państw Afryki Północnej i bliskowschodnich państw regionu Morza Śródziemnego. Taka dynamika w sektorze turystyki utrzymuje się do chwili obecnej i przyczyniła się do wzrostu udziału tego sektora w całej gospodarce Wysp Kanaryjskich pod względem wkładu w wartość dodaną brutto i zatrudnienie. Można założyć, że środki z zakresu AIEM mające na celu promowanie lokalnej działalności miały pozytywny wpływ w takim znaczeniu, że lokalne przedsiębiorstwa są przygotowane na oferowanie lepszej jakości usług, co gwarantuje zrównoważony rozwój turystyki w tym regionie. W sprawozdaniu wykazano, że lokalne przedsiębiorstwa wzmacniają wdrożenie systemów zarządzania jakością w celu zapewnienia, aby oferowane przez nie produkty i usługi spełniały normy, które wzbudzają zaufanie u konsumentów. Fakt ten odzwierciedla zaangażowanie krajowych przedsiębiorstw w wydajność i konkurencyjność produkcji. Tendencja ta dotyczy w szczególności przedsiębiorstw działających w sektorach żywności i opakowań, z których ponad 41,9 % posiada zewnętrzną certyfikację w zakresie bezpieczeństwa żywności, a w 2017 r. kolejne 9,3 % było w trakcie jej pozyskiwania.

Średnie stawki stosowane w odniesieniu do przywozu produktów podlegających AIEM, z wyjątkiem wyrobów tytoniowych, wynoszą około 7 % (7,1 % w 2016 r.). Wskazuje to na fakt, że średnie stawki w nowym okresie obowiązywania AIEM są zasadniczo podobne do średnich stawek z poprzedniego okresu (7,2 %) i w związku z tym obciążenie związane z tą opłatą nie uległo zmianie.

Dalsza analiza poszczególnych sektorów i przywozu produktów podlegających AIEM wykazała, że po 2014 r. w większości branż odnotowano wzrost przywozu, z wyjątkiem

trzech sektorów. W latach 2014–2016 stopniowo zmniejszał się przywóz *produktów chemicznych*; w 2015 r. znacznie spadł przywóz *materiałów budowlanych*, ale w 2016 r. wzrósł ponownie, chociaż pozostał na poziomach niższych niż w 2014 r.; przywóz w przypadku *produkcji żywności* oscylował wokół tendencji spadkowych w 2015 r., zanim wzrósł w 2016 r. Zasadniczo przywóz produktów podlegających AIEM wzrósł w latach 2014–2016, pomimo spowolnienia w 2015 r.

Przedstawione dowody wskazują zatem, że decyzja Rady z dnia 12 czerwca 2014 r. spełnia założony cel. Sytuacja przedsiębiorstw działających na lokalnym rynku pozostaje jednak niekorzystna i ten konkretny i ukierunkowany środek nadal jest niezbędny. Aspekt ten zostanie poddany analizie w podsekcji 3.

2. Wniosek dotyczący dostosowań technicznych

W sprawozdaniu śródokresowym władze hiszpańskie wymieniły ograniczoną liczbę zmian stawek podatkowych i kodów taryfowych w odniesieniu do produktów podlegających AIEM określonych w załączniku.

W celu uzyskania możliwości rozwiązania problemów wynikających ze zmian w klasyfikacji taryfowej produktów, Hiszpania występuje z wnioskiem o ustanowienie sprawnego mechanizmu, który umożliwi stosunkowo łatwą aktualizację wykazu produktów, w przypadku których dopuszczalne są zróżnicowane stawki opodatkowania.

Konieczne zmiany w wykazie stawek podatkowych i kodów taryfowych, jak również sprawny mechanizm służących ich zmianie, można rozważyć na późniejszym etapie w trakcie przedłużenia okresu obowiązywania decyzji.

3. Utrzymujące się utrudnienia uzasadniające dalsze stosowanie szczególnych ustaleń w zakresie AIEM

Wyspy Kanaryjskie nadal doświadczają szeregu poważnych utrudnień. Z tego powodu ich lokalny przemysł pozostaje szczególnie narażony i wymaga środków służących zabezpieczeniu sektora o wysoce strategicznym znaczeniu, który generuje zyski i zapewnia stabilność oraz posiada zdolność do zapewnienia dostaw towarów na rynek w sytuacji problemów z dostawami zewnętrznymi. W tym względzie, zgodnie ze sprawozdaniem, utrzymują się strukturalne niedogodności wskazane w motywach decyzji Rady.

Występują określone trwałe przeszkody dla Wysp Kanaryjskich, które utrudniają rozwój gospodarczy regionu: izolacja geograficzna, fragmentacja i niewielkie rozmiary rynku. Okoliczności te mają wpływ na wiele istotnych aspektów związanych z rozwojem gospodarczym obszaru.

Jedną z przeszkód w gospodarce Wysp Kanaryjskich pozostaje wysoki poziom wyspecjalizowania w usługach (ponad 85 % wartości dodanej brutto); liczba ta znacznie przekracza średnią krajową w Hiszpanii (74 % wartości dodanej brutto). W tym sektorze

przeważającą działalnością na archipelagu pozostaje turystyka. Jej wkład w PKB, przy uwzględnieniu zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego wpływu, wzrósł do ponad 34 % w porównaniu ze średnią krajową nieznacznie przekraczającą 11 %. Liczba miejsc pracy bezpośrednio lub pośrednio związanych z turystyką na Wyspach Kanaryjskich odpowiada około 40 % łącznej liczby miejsc pracy w porównaniu ze średnią krajową wynoszącą 13 %.

Należy również uwzględnić ograniczenie środków transportu na Wyspach Kanaryjskich, które utrudnia przemieszczanie towarów, w szczególności między wyspami (wyłącznie drogą lotniczą lub morską). Zgodnie ze sprawozdaniem koszty transportu pomiędzy wyspami pozostają wysokie w porównaniu z przewozem między wyspami i kontynentem. Niedogodność ta jest jeszcze większa w odniesieniu do tras prowadzących na wyspy, na których nie znajdują się stolice prowincji, ponieważ koszty przewozu w ich przypadku są wyższe niż w przypadku przewozu między wyspami, na których znajdują się stolice prowincji. Koszt przewozu między wyspami, na których znajdują się stolice, a pozostałymi wyspami może przekraczać koszt przewozu między Wyspami Kanaryjskimi i częścią kontynentalną Hiszpanii. Ma to miejsce również w przypadku kosztu dostawy surowców, w odniesieniu do których zasadniczo i z pewnymi wyjątkami na niektórych trasach koszt dostawy jest wyższy niż transport towarów za granicę. Takie ograniczenie prowadzi do niższej wydajności i wyższego kosztu produkcji w regionie.

Przedsiębiorstwa Wysp Kanaryjskich ponoszą wysokie koszty środowiskowe. W wyniku stosunkowo bardziej ograniczonej dostępności zasobów wodnych przedsiębiorstwa na Wyspach Kanaryjskich ponoszą koszty jednostkowe wody znacznie przewyższające średnią dla całej Hiszpanii. Ponadto unieszkodliwianie odpadów przemysłowych oraz niebezpiecznych odpadów chemicznych nadal generuje wysokie koszty środowiskowe na Wyspach Kanaryjskich. W dalszym ciągu nie ma zakładów recyklingu innych niż dla określonych produktów (które obejmują gospodarowanie zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym), więc odpady w dalszym ciągu muszą byś transportowane na kontynent, a niebezpieczne odpady chemiczne unieszkodliwiane poza Wyspami Kanaryjskimi. Według danych z 2017 r. przedstawionych w sprawozdaniu jednostkowe koszty różnych form odpadów są wyższe na Wyspach Kanaryjskich niż w kontynentalnej części Hiszpanii, a różnica ta ogólnie przekracza 50 %. Ponadto w niektórych przypadkach, takich jak baterie alkaliczne, sprzęt komputerowy i elektroniczny oraz osad, koszty gospodarowania są o ponad 20 razy wyższe na Wyspach Kanaryjskich niż w kontynentalnej części Hiszpanii. Te wyższe koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa Wysp Kanaryjskich w porównaniu z ich konkurentami na kontynencie europejskim, którzy mogą stosować surowce pochodzące z recyklingu, skutkują utratą konkurencyjności przez przemysł na Wyspach Kanaryjskich.

D. Wnioski

Środki szczególne wprowadzone decyzją Rady nr 377/2014/UE z dnia 12 czerwca 2014 r. mają pozytywny wpływ na gospodarcze i społeczne środowisko Wysp. Środki z zakresu AIEM stosowane na Wyspach Kanaryjskich są niezbędne i proporcjonalne w stosunku do

celów określonych w decyzji. Utrudnienia doświadczane na archipelagu (w szczególności oddalenie, niewielkie rozmiary i rozdrobnienie lokalnego rynku) nadal istnieją i powodują dodatkowe koszty, które nie są nadmiernie rekompensowane przez stosowanie dopuszczonych zwolnień w stosunku do określonych produktów podlegających AIEM.

Pomimo spowolnienia gospodarczego spowodowanego kryzysem finansowym wydaje się, że w 2014 r. rozpoczął się proces ożywienia gospodarki krajowej, również dzięki pozytywnym skutkom środków z zakresu AIEM. Biorąc pod uwagę utrudnienia związane ze szczególną sytuacją Wysp Kanaryjskich, dalsze stosowanie tych środków jest jednak nadal uzasadnione. W szczególności wydaje się, że pomimo pozytywnych tendencji sytuacja Wysp Kanaryjskich jest nadal pod wieloma względami niekorzystna.

Dane przedstawione w sprawozdaniu śródokresowym Wysp Kanaryjskich są jednak niewystarczające do przeprowadzenia pełnej analizy aspektów gospodarczych i społecznych, w związku z czym wniosek częściowo opiera się na stwierdzeniach zawartych w sprawozdaniu, które nie zawsze można poddać weryfikacji.

Komisja nie otrzymała żadnych skarg dotyczących możliwych negatywnych skutków dla funkcjonowania rynku wewnętrznego wywołanych przez środki z zakresu AIEM. Ewentualne ograniczenie lub zniesienie ochrony przyznanej poprzez program dotyczący AIEM mogłoby okazać się szkodliwe dla lokalnego przemysłu i ogólnie rozwoju gospodarczego i społecznego na Wyspach Kanaryjskich.

W świetle powyższych faktów Komisja stwierdza, że środki z zakresu AIEM obecnie obowiązujące zgodnie z decyzją Rady nr 377/2014/UE z dnia 12 czerwca 2014 r. są nadal uzasadnione i proporcjonalne. Ponadto Komisja uważa, że nie jest konieczne złożenie wniosku dotyczącego dostosowania obowiązujących przepisów decyzji.