EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.2.2019
COM(2019) 116 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

o uporabi posebnih ureditev v zvezi z davkom AIEM, ki se uporablja na Kanarskih otokih
(predložila Komisija v skladu s členom 2 Sklepa Sveta št. 377/2014/EU z dne 12. junija 2014)

KAZALO

A. Ozadje 2

B. Povzetek 2

C. Analiza 3

1. Gospodarska rast – spremenljivki dejavnosti in zaposlovanja 3

2. Predlog tehničnih prilagoditev 4

3. Preostale omejitve, ki upravičujejo nadaljnjo uporabo posebnih ureditev v zvezi z AIEM 5

D. Zaključek 6

A. Ozadje

AIEM („Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias“) je davek na izdelke, uvožene na Kanarske otoke ali pridobljene na njih. Glede na številne omejitve, s katerimi se soočajo Kanarski otoki, Sklep Sveta št. 377/2014/EU[1] z dne 12. junija 2014 o davku AIEM, ki se uporablja na Kanarskih otokih, določa posebne davčne ureditve. Zlasti pooblašča Kraljevino Španijo, da nekatere izdelke, proizvedene na Kanarskih otokih in navedene v Prilogi k Sklepu, oprosti davka AIEM ali ga delno zniža. To pooblastilo se uporablja od 1. julija 2014 do 31. decembra 2020. Razlika v obdavčitvi med izdelki, ki se redno obdavčujejo, in izdelki, za katere se uporablja oprostitev ali delno znižanje davka, ne sme biti višja od 5 %, 10 %, 15 % ali 25 %, odvisno od izdelka.

Navedeni sklep je nadomestil Odločbo Sveta 2002/546/ES[2] z dne 20. junija 2002 in temelji na členu 349 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki Kanarskim otokom podeljuje status najbolj oddaljene regije EU. Ta člen priznava stalne omejitve, s katerimi se soočajo najbolj oddaljene regije, tj. oddaljenost, otoška lega, majhnost, težavna topografija in podnebje ter ekonomska odvisnost od maloštevilnih proizvodov, in omogoča sprejetje posebnih ukrepov, prilagojenih tem regijam. Razlogi za sprejetje posebnih ureditev so težave, s katerimi se soočajo Kanarski otoki zaradi svoje izolirane lege in razdrobljenosti lokalnega trga. Te so povezane predvsem z višjimi proizvodnimi stroški (promet, energija, dobava surovin, obdelava odpadkov itd.) in majhno diverzifikacijo gospodarstva, ki je šibkejše in dovzetnejše za negativne spremembe kot evropski in svetovni trgi.

Z drugimi besedami, posebni ukrepi so bili uvedeni za izravnavo omejitev, s katerimi se soočajo Kanarski otoki, da bi se na ta način omogočil razvoj gospodarstva na otočju. Ukrepi so ciljno usmerjeni v okrepitev domače industrije z izboljšanjem njenega konkurenčnega položaja, ki je slabši zaradi lege, strukture in velikosti trga.

Člen 2 Sklepa Sveta št. 377/2014/EU določa, da španski organi Komisiji najpozneje do 30. septembra 2017 predložijo poročilo o uporabi ureditev v zvezi z davkom AIEM. Namen poročila je oceniti vpliv sprejetih ukrepov in njihov prispevek k spodbujanju ali ohranjanju lokalnih gospodarskih dejavnosti, ob upoštevanju omejitev, ki vplivajo na Kanarske otoke. Španija je oktobra 2017 Komisiji predložila vmesno poročilo (Priloga 1). Priložen je tudi prevod poročila v angleščino (Priloga 2). Komisija je v letu 2018 izvajala dodatno analizo in se je morala večkrat posvetovati s španskimi organi, da bi lahko dokončala oceno.

Poleg tega mora Komisija v skladu s členom 2 Sklepa Sveta št. 377/2014/EU Svetu predložiti poročilo z analizo ekonomskih in socialnih vidikov uporabe teh posebnih ureditev v zvezi z davkom AIEM ter po potrebi predlog za prilagoditev določb navedenega sklepa.

B. Povzetek

[1] Sklep Sveta št. 377/2014/EU iz junija 2014 o davku AIEM, ki se uporablja na Kanarskih otokih (UL L 182, 21.6.2014, str. 4).
[2] Odločba Sveta 2002/546/ES z dne 20. junija 2002 o davku AIEM, ki se uporablja na Kanarskih otokih (UL L 179, 9.7.2002, str. 22).

Namen tega poročila je preučiti vpliv ukrepov, sprejetih v skladu s Sklepom, v obdobju od 1. julija 2014 do konca leta 2016 in oceniti njihov prispevek k spodbujanju ali ohranjanju lokalnih gospodarskih dejavnosti. Pri tem so bile ustrezno upoštevane ovire, s katerimi se soočajo Kanarski otoki.

Na splošno se zdi, da so vzpostavljeni ukrepi med letoma 2014 in 2016 prispevali h gospodarskemu okrevanju te najbolj oddaljene regije. Zaradi oprostitev AIEM so opazni pozitivni trendi, kot so rast bruto domačega proizvoda (BDP) in povečanje števila podjetij in ustvarjenih delovnih mest. V istem obdobju se je prihodek od davka AIEM povečal. Prav tako se je med letoma 2014 in 2016 povečal uvoz izdelkov, za katere velja AIEM. Primerjava lokalnih izdelkov, za katere so veljali in še vedno veljajo zadevni posebni ukrepi, in primerljivih uvoženih izdelkov, za katere velja AIEM, ni razkrila merljivih negativnih učinkov na uvožene izdelke v zadevnih kategorijah blaga.

C. Analiza

Ta analiza temelji na podatkih, ki so jih v skladu s členom 2 Sklepa Komisiji predložili španski organi v vmesnem poročilu za obdobje od 1. julija 2014 do konca leta 2016. V poročilu so opisani različni dejavniki, vključno s spremembami po začetku veljavnosti Sklepa leta 2014.

1. Gospodarska rast – spremenljivki dejavnosti in zaposlovanja

V analiziranem obdobju, v katerem so se uporabljale posebne ureditve davka AIEM, so bili opaženi številni pozitivni trendi. Navedena je vrsta primerov, ki dokazujejo vpliv ukrepov, povezanih z AIEM, in njihov prispevek k ohranjanju ali razvoju domačih gospodarskih dejavnosti. Vendar pa je jasno, da na industrijsko dejavnost vplivajo številni dejavniki, kot so gospodarske razmere, okvir drugih davkov in stroškov, ki vplivajo na podjetja, pa tudi spreminjajoči se pogoji na trgu in v distribucijskih sistemih. Zato je zapleteno izločiti neposredne učinke AIEM na industrijsko dejavnost na Kanarskih otokih.

Gospodarsko okolje od leta 2014 na splošno doživlja obdobje stabilne svetovne rasti ter okrevanja gospodarstva na nacionalni in evropski ravni. Gospodarstvo Kanarskih otokov je leta 2014 začelo okrevati in raste še danes, pri čemer se je realna rast BDP pospešila in leta 2016 dosegla 3,5 %, s čimer je prehitela Španijo, EU-28 in svetovno povprečje v istem letu. Poleg tega se je med letoma 2014 in 2016 povečalo število podjetij v sektorjih proizvodnje, rudarstva in kamnolomstva, ki imajo koristi od AIEM (v nadaljnjem besedilu: industrija AIEM). Podjetja v tej industriji predstavljajo 67,3 % vseh podjetij. Po drugi strani pa se je med letoma 2014 in 2016 zmanjšalo število podjetij, ki nimajo koristi od AIEM. V letu 2015 je bilo v industriji AIEM 14 podjetij več kot leto pred tem, leta 2016 pa je bilo še 41 novih podjetij.

Kar zadeva zaposlovanje v industriji AIEM, podatki iz poročila kažejo zaporedno letno rast registriranih delavcev v obdobju med letoma 2014 in 2016. V kvantitativnem smislu se je število zaposlenih v industriji AIEM povečalo z 20 050 registriranih delavcev v letu 2013 na 21 541 registriranih delavcev v letu 2016. Edini sektorji, v katerih se je število zaposlenih zmanjšalo, so bili naslednji: *drugo rudarstvo in kamnolomstvo, proizvodnja pijač,*

proizvodnja tobačnih izdelkov, proizvodnja celuloze, papirja in izdelkov iz papirja ter *proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas*. Medsektorska analiza kaže, da znotraj celotne industrije AIEM znaten relativni delež zaposlovanja predstavlja sektor *proizvodnje živil*. Sledita mu sektorja *proizvodnje kovinskih izdelkov, razen strojev in opreme*, ter *proizvodnje pijač*.

Podatki, ki jih je Španija pridobila z analizo različnih sektorjev, kažejo na ugoden razvoj storitvenega sektorja od leta 2014 naprej, ki predstavlja največji delež gospodarstva Kanarskih otokov. Turizem, ki je odgovoren za skoraj 32 % regionalnega BDP, je v zadnjih letih močno okreval, po manjšem upadu v letu 2015 pa je v letu 2016 celo dosegel rekordne vrednosti, k čemur so prispevale politične negotovosti v več severnoafriških in bližnjevzhodnih sredozemskih državah. Dinamičnost turističnega sektorja se nadaljuje še danes, zaradi česar se je njegov prispevek k bruto dodani vrednosti in zaposlovanju v skupnem gospodarstvu Kanarskih otokov povečal. Mogoče je domnevati, da so imeli ukrepi AIEM ugoden vpliv na spodbujanje lokalnih dejavnosti s tega vidika, da so lokalna podjetja pripravljena ponujati storitve boljše kakovosti, kar zagotavlja trajno rast turizma v tej regiji. Iz poročila je razvidno, da so lokalna podjetja utrdila uvajanje sistemov upravljanja kakovosti, da bi zagotovila, da izdelki in storitve, ki jih ponujajo, izpolnjujejo standarde, ki prinašajo zaupanje potrošnikov. To odraža zavezanost domačih podjetij k proizvodni učinkovitosti in konkurenčnosti. Ta trend zlasti velja za podjetja, ki poslujejo v živilskem sektorju in sektorju embalaže, od katerih jih ima več kot 41,9 % zunanji certifikat o varnosti živil, nadaljnjih 9,3 % pa jih je bilo leta 2017 v postopku pridobivanja tega certifikata.

Povprečna stopnja, ki se uporablja za uvoz izdelkov, za katere velja AIEM, razen za tobačne izdelke, je približno 7 % (7,1 % v letu 2016). To kaže, da je povprečna stopnja v novem obdobju, v katerem velja ureditev AIEM, na splošno podobna povprečni stopnji v prejšnjem obdobju (7,2 %), zato se breme, ki ga nalaga ta davek, ne spremeni.

Nadaljnja analiza glede na sektorje in uvoz izdelkov, za katere velja AIEM, kaže, da se je uvoz v večini industrijskih panog po letu 2014 povečal, z izjemo treh sektorjev. Uvoz *kemičnih izdelkov* se je med letoma 2014 in 2016 stalno zmanjševal. Uvoz *gradbenih materialov* se je znatno zmanjšal leta 2015, nato pa se je leta 2016 ponovno povečal, vendar je ostal manjši kot leta 2014. Uvoz v sektorju *proizvodnje živil* je leta 2015 nihal v smeri navzdol, preden se je leta 2016 ponovno povečal. Na splošno se je uvoz izdelkov, za katere velja AIEM, med letoma 2014 in 2016 povečal, kljub upočasnitvi leta 2015.

Predstavljeni dokazi torej kažejo, da Sklep Sveta z dne 12. junija 2014 izpolnjuje svoj namen. Kljub temu so podjetja, ki poslujejo na lokalnem trgu, še vedno v slabšem položaju, zato je ta posebni in ciljno usmerjeni ukrep še vedno potreben. Ta vidik je analiziran v pododdelku 3.

2. Predlog tehničnih prilagoditev

Španski organi so v vmesnem poročilu navedli manjše število sprememb davčnih stopenj in tarifnih oznak, ki zadevajo izdelke AIEM, navedene v Prilogi.

Da bi se rešile težave zaradi sprememb tarifne uvrstitve izdelkov, Španija prosi, naj se vzpostavi prožen mehanizem, ki bo omogočal razmeroma preprosto posodobitev seznama izdelkov, pri katerih je dovoljena uporaba razlike v obdavčitvi.

Potrebne spremembe seznamov davčnih stopenj in tarifnih oznak ter prožen mehanizem za njihovo spremembo bi se lahko obravnavali v poznejši fazi postopka podaljšanja Sklepa.

3. Preostale omejitve, ki upravičujejo nadaljnjo uporabo posebnih ureditev v zvezi z AIEM

Kanarski otoki se še vedno soočajo s številnimi resnimi omejitvami, zato je njihova lokalna industrija še vedno zelo ranljiva. V ta namen so potrebni ukrepi za zaščito sektorja, ki je izjemno strateški, ustvarja blaginjo in stabilnost ter lahko zagotovi dobavo blaga na trg v primeru težav z zunanjo oskrbo. S tega vidika so v skladu s poročilom strukturne omejitve, navedene v uvodnih izjavah Sklepa Sveta, še vedno prisotne.

Kanarski otoki se soočajo z nekaterimi stalnimi ovirami, ki otežujejo gospodarski razvoj regije. To so geografska izoliranost ter razdrobljenost in majhnost trga. Te razmere vplivajo na mnoge pomembne vidike, povezane z gospodarskim razvojem območja.

Ena od ovir za gospodarstvo Kanarskih otokov je še vedno izjemno velika usmerjenost v storitve (več kot 85 % bruto dodane vrednosti), ki močno presega špansko nacionalno povprečje (74 % bruto dodane vrednosti). V tem sektorju je prevladujoča dejavnost otočja turizem. Prispevek turizma k BDP, če se upoštevajo neposredni in posredni vplivi, se je povečal na več kot 34 %, medtem ko nacionalno povprečje znaša malo več kot 11 %. Približno 40 % vseh delovnih mest na Kanarskih otokih je neposredno ali posredno povezanih s turizmom, povprečje na nacionalni ravni pa je 13 %.

Prav tako je treba upoštevati omejitve prevoza na Kanarskih otokih pri pretoku blaga, zlasti med otoki (samo po zraku ali morju). V skladu s poročilom so stroški ladijskega prevoza med otoki še vedno visoki v primerjavi s stroški prevoza blaga med otoki in celino. Ta omejitev je še večja pri poteh do otokov, na katerih ne ležita glavni mesti provinc, saj so stroški prevoza do teh otokov višji kot stroški prevoza med otokoma s takima glavnima mestoma. Stroški prevoza med otokoma z glavnima mestoma provinc in otoki brez takih glavnih mest so lahko višji od stroškov prevoza med Kanarskimi otoki in celinsko Španijo. To velja tudi za stroške dobave surovin, ki so z izjemo nekaterih poti na splošno višji kot stroški prevoza blaga v tujino. Takšna omejitev zmanjšuje učinkovitost in zvišuje proizvodne stroške.

Podjetja na Kanarskih otokih imajo visoke okoljske stroške. Zaradi razmeroma bolj omejene razpoložljivosti vodnih virov imajo podjetja na Kanarskih otokih znatno višje stroške na enoto za vodo, kot znaša povprečje za Španijo kot celoto. Visoke okoljske stroške na Kanarskih otokih še naprej povzročata tudi odstranjevanje industrijskih odpadkov in obdelava strupenih odpadkov. Na otočju še vedno ni obratov za recikliranje z izjemo za nekatere izdelke (med drugim za odpadno električno in elektronsko opremo), odpadke je treba prepeljati na celino, strupene odpadke pa je še vedno treba obdelati zunaj Kanarskih otokov. V skladu s podatki iz leta 2017, navedenimi v poročilu, so stroški na enoto za različne oblike odpadkov na

Kanarskih otokih višji kot v celinski Španiji, razlika pa načeloma presega 50 %. Poleg tega so v nekaterih primerih stroški ravnanja z odpadki na Kanarskih otokih za več kot 20-krat višji kot v celinski Španiji, kar velja na primer za alkalne baterije, računalniško strojno opremo, elektronsko opremo in blato. Ti višji stroški, s katerimi se soočajo podjetja na Kanarskih otokih v primerjavi z njihovimi konkurenti na evropski celini, ki lahko uporabljajo reciklirane surovine, za industrijo na Kanarskih otokih pomenijo izgubo konkurenčnosti.

D. Zaključek

Posebni ukrepi, uvedeni s Sklepom Sveta št. 377/2014/EU z dne 12. junija 2014, imajo pozitiven vpliv na gospodarsko in socialno okolje na otokih. Ukrepi AIEM, ki se uporabljajo na Kanarskih otokih, so potrebni in sorazmerni s cilji, določenimi v Sklepu. Omejitve, s katerimi se sooča otočje (zlasti oddaljenost ter majhnost in razdrobljenost lokalnega trga), so še vedno prisotne in povzročajo dodatne stroške, ki se z uporabo dovoljenih oprostitev za nekatere izdelke AIEM ne povrnejo prekomerno.

Kljub upočasnitvi gospodarske rasti zaradi finančne krize se zdi, da je domače gospodarstvo leta 2014 začelo okrevati, tudi po zaslugi pozitivnih vplivov ukrepov AIEM. Vendar je glede na omejitve, povezane s posebnim položajem Kanarskih otokov, nadaljevanje teh ukrepov še vedno upravičeno. Zlasti se zdi, da je položaj Kanarskih otokov kljub pozitivnim trendom še vedno slabši v veliko pogledih.

Ker podatki iz vmesnega poročila za Kanarske otoke ne zadostujejo za celovito analizo gospodarskih in socialnih vidikov, zaključek deloma temelji na izjavah iz poročila, ki jih ni vedno mogoče preveriti.

Komisija ni prejela nobene pritožbe o morebitnem negativnem vplivu ukrepov AIEM na delovanje notranjega trga. Morebitno zmanjšanje ali odprava zaščite v okviru sheme AIEM bi lahko bila škodljiva za lokalno industrijo ter splošen gospodarski in socialni razvoj Kanarskih otokov.

Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da so trenutno veljavni ukrepi AIEM, uvedeni s Sklepom Sveta št. 377/2014/EU z dne 12. junija 2014, še vedno upravičeni in sorazmerni. Poleg tega Komisija meni, da predlog za prilagoditev obstoječih določb Sklepa ni potreben.