EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.2.2019
COM(2019) 116 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

o zvláštním režimu týkajícím se daně AIEM uplatňované na Kanárských ostrovech (předložená Komisí v souladu s článkem 2 rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU ze dne 12. června 2014)

OBSAH

A. Souvislosti 2

B. Shrnutí 3

C. Analýza 3

1. Průmyslová aktivita a zaměstnanost jako proměnlivé faktory hospodářského růstu 3

2. Návrh technických úprav 5

3. Přetrvávající nevýhody odůvodňující nepřetržitou potřebu zvláštního režimu v oblasti daně AIEM 5

D. Závěry 6

A. Souvislosti

Daň AIEM (Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias) se platí z produktů dovezených na Kanárské ostrovy nebo tam získaných. Vzhledem k četným překážkám, kterým Kanárské ostrovy čelí, stanoví rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU[1] ze dne 12. června 2014 o dani AIEM uplatňované na Kanárských ostrovech zvláštní daňový režim. Španělské království opravňuje zejména k osvobození od daně AIEM nebo k jejímu částečnému snížení u některých produktů, které byly vyrobeny na Kanárských ostrovech a které jsou uvedeny v příloze k rozhodnutí. Toto povolení se použije od 1. července 2014 do 31. prosince 2020. Rozdíl ve výši daně u produktů zdaněných běžnou sazbou a produktů, kterých se týká osvobození nebo částečné snížení daně, nesmí být vyšší než 5 %, 10 %, 15 % nebo 25 % v závislosti na produktu.

Uvedené rozhodnutí nahradilo rozhodnutí Rady č. 2002/546/ES[2] ze dne 20. června 2002, které je založeno na článku 349 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž Kanárským ostrovům uděluje status nejvzdálenějšího regionu EU. Tento článek uznává trvalá omezení, kterým nejvzdálenější regiony čelí – odlehlost, ostrovní povahu, malou rozlohu, složitý povrch a podnebí a hospodářskou závislost na malém množství produktů –, a umožňuje přijetí zvláštních opatření přizpůsobených na míru těmto regionům. Důvodem pro přijetí zvláštního režimu jsou problémy, jimž Kanárské ostrovy čelí kvůli své izolovanosti a roztříštěnosti místního trhu. Důsledkem výše zmíněného jsou různé obtíže, které souvisejí zejména s vyššími výrobními náklady (doprava, energie, zásobování surovinami, zpracování odpadu atd.), a nízká diverzifikace ekonomiky, která je slabší a náchylnější k negativním změnám než evropský a světový trh.

Jinými slovy, tato zvláštní opatření byla zavedena s cílem odstranit znevýhodnění, jimž Kanárské ostrovy čelí, a tím umožnit jejich hospodářský rozvoj. Opatření jsou zaměřena zejména na posílení domácího průmyslu skrze zvýšení jeho konkurenceschopnosti, kterou nepříznivě ovlivňuje zeměpisná poloha, struktura a velikost trhu.

Článek 2 rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU ukládá španělským úřadům, aby Komisi do 30. září 2017 předložily zprávu o uplatňování režimu týkajícího se daně AIEM. Účelem této zprávy je posouzení dopadu přijatých opatření a jejich přínosu v oblasti podpory nebo udržení místní hospodářské aktivity při zohlednění nevýhod postihujících Kanárské ostrovy. Španělsko předložilo průběžnou zprávu Komisi v říjnu 2017 (příloha 1). Přiložen je také překlad zprávy do angličtiny (příloha 2). Komise provedla dodatečnou analýzu a musela během roku 2018 uskutečnit doplňující výměnu informací se španělskými úřady, aby posouzení mohlo být dokončeno.

Kromě toho článek 2 rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU Komisi ukládá, aby Radě předložila zprávu obsahující rozbor hospodářských a sociálních aspektů zavedení tohoto zvláštního režimu týkajícího se daně AIEM a případně také návrh na úpravu jednotlivých ustanovení tohoto rozhodnutí.

[1] Rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU z června 2014 o dani AIEM uplatňované na Kanárských ostrovech, Úř. věst. L 182, 21.6.2014, s. 4.

[2] Rozhodnutí Rady č. 2002/546/ES ze dne 20. června 2002 o uplatňování daně AIEM na Kanárských ostrovech, Úř. věst. L 179, 9.7.2002, s. 22.

B. Shrnutí

Cílem této zprávy je prozkoumat dopad opatření přijatých v souladu s rozhodnutím během období od 1. července 2014 do konce roku 2016 a posoudit jejich přínos v oblasti podpory nebo udržení místních hospodářských aktivit. Překážky, kterým Kanárské ostrovy čelí, jsou náležitě zohledněny.

Obecně se zdá, že stávající opatření přispěla v letech 2014 až 2016 k hospodářskému oživení dotčeného nejvzdálenějšího regionu. Lze sledovat pozitivní vývoj vyplývající z osvobození od daně AIEM, např. růst hrubého domácího produktu (HDP) a nárůst v počtu společností a vytvořených pracovních míst. Ve stejném období vzrostl příjem z daně AIEM. Dovoz produktů, které podléhají dani AIEM, mezi lety 2014 a 2016 rovněž vzrostl. Srovnání lokálních produktů, které ze zvláštních opatření měly a nadále mají prospěch, a srovnatelných dovážených produktů podléhajících dani AIEM neodhalilo žádné měřitelné negativní dopady na dovážené produkty v kategoriích dotčeného zboží.

C. Analýza

Tato analýza je založena na údajích, které byly poskytnuty španělskými úřady v jejich průběžné zprávě za období od 1. července 2014 do konce roku 2016 předložené Komisi v souladu s článkem 2 rozhodnutí. Zpráva popisuje různé faktory včetně změn, které nastaly po vstupu rozhodnutí v platnost v roce 2014.

1. Průmyslová aktivita a zaměstnanost jako proměnlivé faktory hospodářského růstu

Během analyzovaného období, kdy byl u daně AIEM uplatňován zvláštní režim, bylo pozorováno mnoho pozitivních tendencí. Jsou uvedeny četné příklady, které dokládají dopad opatření souvisejících s daní AIEM a jejich přínos v oblasti udržení nebo vývoje místních hospodářských aktivit. Je zřejmé, že průmyslová činnost je ovlivňována množstvím faktorů, mezi něž patří hospodářský kontext, rámec dalších daní a nákladů majících dopad na provoz a také měnící se podmínky trhu a distribučních systémů. Izolování přímých dopadů daně AIEM na průmyslovou činnost na Kanárských ostrovech je tedy složitým úkolem.

Obecně lze říci, že hospodářské prostředí zaznamenává od roku 2014 období stabilního celosvětového růstu a ekonomického oživení na vnitrostátní i evropské úrovni. Od roku 2014 ekonomika Kanárských ostrovů ožívá a až do současnosti nadále roste, přičemž v roce 2016 se růst reálného HDP zvýšil na 3,5 %. Tato míra růstu přesáhla růst Španělska, EU-28 a světového průměru za stejný rok. Počet podniků ve výrobním odvětví a v odvětví těžby a dobývání, které mají prospěch z daně AIEM („průmysl v rámci AIEM“, který představuje 67,3 % z celkového počtu podniků), mezi lety 2014 a 2016 rostl, zatímco podniků, jež prospěch z režimu AIEM nemají („průmysl mimo AIEM“), mezi lety 2014 a 2016 ubylo. V číslech to lze vyjádřit tak, že v roce 2015 přibylo v režimu AIEM oproti předchozímu roku 14 nových podniků a dalších 41 přibylo v roce 2016.

Co se týče zaměstnanosti v souvislosti s průmyslem v rámci AIEM, údaje poskytnuté ve zprávě ukazují postupný roční nárůst počtu registrovaných zaměstnanců během období 2014–2016. Číselně vyjádřeno se počet pracovních míst v podnicích odvádějících daň AIEM zvýšil z 20 050 v roce 2013 na 21 541 v roce 2016. Jediná odvětví, v nichž byl zaznamenán pokles, jsou tyto: *ostatní těžba a dobývání, výroba nápojů, výroba tabákových výrobků, výroba celulózy, papíru a papírových výrobků* a *výroba pryžových a plastových výrobků*. Meziodvětvová analýza odhalila významnou relativní váhu zaměstnanosti v odvětví *výroby potravinářských výrobků* v rámci průmyslu AIEM jako celku. Následuje *výroba kovodělných výrobků kromě strojů a zařízení* a *výroba nápojů*.

Španělské údaje vycházející z analýzy odlišných odvětví ukazují, že odvětví služeb, které má na hospodářství Kanárských ostrovů největší podíl, se od roku 2014 vyvíjelo příznivě. Cestovní ruch, který se na regionálním HDP podílí téměř 32 %, zaznamenal v posledních letech silné oživení a po mírném poklesu v roce 2015 dokonce v roce 2016 dosáhl rekordních čísel, čemuž napomohla politická nejistota v několika severoafrických zemích a zemích Blízkého východu a Středomoří. Dynamika odvětví cestovního ruchu posiluje dodnes, což vedlo k nárůstu jeho přínosu k hrubé přidané hodnotě a míře zaměstnanosti v celkovém hospodářství Kanárských ostrovů. Lze se domnívat, že opatření související s AIEM na podporu místních aktivit měla pozitivní efekt v tom smyslu, že místní podniky jsou připraveny nabízet služby lepší kvality, které zaručují udržitelný růst cestovního ruchu v tomto regionu. Zpráva ukazuje, že místní podniky zavádějí systémy řízení kvality, které zajišťují, že nabízené produkty a služby jsou v souladu se standardy, s jejichž pomocí se buduje důvěra spotřebitelů. To odráží závazek domácích podniků k efektivitě výroby a konkurenceschopnosti. Tento trend platí zejména co se týče podniků působících v odvětví potravin a obalů, z nichž má více než 41,9 % externí osvědčení o bezpečnosti potravin a dalších 9,3 % absolvovalo proces získání tohoto osvědčení v roce 2017.

Průměrné sazby uplatňované na dovoz produktů podléhajících dani AIEM, s výjimkou tabákových výrobků, činí přibližně 7 % (7,1 % v roce 2016). To znamená, že průměrné sazby v novém období, během něhož je daň AIEM v platnosti, jsou obecně vzato podobné jako průměrné sazby v období předešlém (7,2 %), zátěž vznikající v důsledku tohoto poplatku se tedy nijak nezměnila.

Další analýza odvětví a dovozu produktů podléhajících dani AIEM ukazuje, že u většiny odvětví se dovoz po roce 2014 zvýšil, s výjimkou tří odvětví. Dovoz *chemických výrobků* mezi lety 2014 a 2016 setrvale klesal; u *stavebních materiálů* došlo k významnému poklesu v roce 2015 a v roce 2016 byl zaznamenán růst, avšak na nižší úrovni než v roce 2014; u *výroby potravinářských výrobků* došlo k poklesu v roce 2015 a následně v roce 2016 opět k růstu. Obecně lze říci, že dovoz produktů, které podléhají dani AIEM, navzdory zpomalení v roce 2015 mezi lety 2014 a 2016 rostl.

Předložené důkazy tedy dokládají, že rozhodnutí Rady ze dne 12. června 2014 plní svůj účel. Situace podniků působících na místním trhu však nadále zůstává nevýhodná a toto specifické a cílené opatření je stále zapotřebí. Tomuto aspektu bude věnována pozornost v pododdíle 3.

2. Návrh technických úprav

Španělské úřady ve zprávě v polovině období zmínily omezený počet změn daňových sazeb a sazebních kódů s ohledem na produkty podléhající dani AIEM, které jsou uvedeny v příloze.

Za účelem řešení problémů, jež mohou kvůli změnám v sazebním zařazení produktů vzniknout, požaduje Španělsko zavedení pružného mechanismu, který umožní poměrně jednoduchou aktualizaci seznamu produktů, pro něž je odlišné zdanění povoleno.

Nezbytné změny v seznamech daňových sazeb a sazebních kódů a také pružný mechanismus, který umožní tyto seznamy měnit, by měly být zváženy v pozdější fázi během prodloužení rozhodnutí.

3. Přetrvávající nevýhody odůvodňující nepřetržitou potřebu zvláštního režimu v oblasti daně AIEM

Kanárské ostrovy nadále trpí závažným znevýhodněním. Z tohoto důvodu zůstává místní průmysl velice zranitelný a vyžaduje opatření na ochranu odvětví, která jsou vysoce strategické povahy, vytvářejí bohatství a stabilitu a jsou schopna zajistit dodávky zboží na trh v případě problémů s vnějším zásobováním. V tomto ohledu podle zprávy přetrvávají strukturální omezení, jež jsou uvedena v bodech odůvodnění rozhodnutí Rady.

Na Kanárských ostrovech existují určité trvalé překážky, které brání hospodářskému rozvoji regionu: zeměpisná izolovanost, malý trh a jeho roztříštěnost. Tyto okolnosti nepříznivě ovlivňují mnoho důležitých aspektů souvisejících s hospodářským rozvojem oblasti.

Jednou z překážek na Kanárských ostrovech je i nadále vysoká specializace na služby (více než 85 % hrubé přidané hodnoty), která je vyšší než vnitrostátní průměr ve Španělsku (74 % hrubé přidané hodnoty). V rámci tohoto odvětví zůstává převládající činností na souostroví cestovní ruch. Jeho podíl na HDP, vezmou-li se v potaz přímé i nepřímé dopady, vzrostl na více než 34 % ve srovnání s vnitrostátním průměrem, který činí něco přes 11 %. Množství pracovních míst, která jsou na Kanárských ostrovech přímo nebo nepřímo spojena s cestovním ruchem, odpovídá přibližně 40 % z celkového počtu pracovních míst v porovnání s celostátním průměrem, který činí 13 %.

V potaz je třeba vzít také omezené možnosti použití dopravních prostředků na Kanárských ostrovech, což omezuje pohyb zboží zejména mezi ostrovy (pouze letecká nebo lodní přeprava). Podle zprávy jsou náklady na přepravu mezi ostrovy v porovnání s nákladní dopravou mezi ostrovy a kontinentem vysoké. Toto omezení je ještě větší v případě tras na ostrovy, na nichž se nenacházejí hlavní města, protože jejich přepravní náklady jsou vyšší než náklady v případě tras mezi ostrovy s hlavními městy. Náklady na přepravu mezi ostrovy s hlavním městem a ostrovy bez hlavního města mohou být vyšší než náklady na přepravu mezi Kanárskými ostrovy a kontinentálním Španělskem. Stejně tomu je i u nákladů na dodávky surovin, u nichž jsou náklady obecně – s výjimkou několika konkrétních tras – vyšší

než náklady na přepravu zboží do zahraničí. Toto omezení vede k nižší efektivnosti a vyšším výrobním nákladům v regionu.

Podniky na Kanárských ostrovech nesou vysoké environmentální náklady. V důsledku poměrně omezené dostupnosti vodních zdrojů hradí podniky na Kanárských ostrovech jednotkové náklady na vodu, jež jsou výrazně vyšší než průměrné náklady v celém Španělsku. Likvidace průmyslového odpadu a zpracování toxického odpadu náklady na ochranu životního prostředí na Kanárských ostrovech ještě zvyšují. Stále neexistují recyklační závody s výjimkou těch, které jsou určeny pro konkrétní produkty (to zahrnuje nakládání s odpadními elektrickými a elektronickými zařízeními), odpad je nutné převážet na pevninu a toxické odpady musí být zpracovány mimo Kanárské ostrovy. Podle údajů za rok 2017 uvedených ve zprávě jsou jednotkové náklady na různé druhy odpadu na Kanárských ostrovech vyšší než v kontinentálním Španělsku, přičemž rozdíl většinou přesahuje 50 %. V některých případech, mezi než patří alkalické baterie, počítačový hardware, elektronická zařízení a kal, jsou náklady na Kanárských ostrovech 20× vyšší než v kontinentálním Španělsku. Tyto vyšší náklady vznikající podnikům na Kanárských ostrovech ve srovnání s těmi, jež nesou jejich konkurenti na evropském kontinentu, kteří mohou využívat recyklované suroviny, mají za důsledek ztrátu konkurenceschopnosti průmyslu na Kanárských ostrovech.

D. Závěry

Zvláštní opatření zavedená na základě rozhodnutí Rady č. 377/2014/EU ze dne 12. června 2014 se pozitivně odrážejí v hospodářském a sociálním prostředí Kanárských ostrovů. Opatření týkající se daně AIEM uplatňovaná na Kanárských ostrovech jsou nezbytná a přiměřená cílům stanoveným v rozhodnutí. Znevýhodnění postihující souostroví nadále přetrvávají (zejména odlehlost, malý trh a jeho roztříštěnost) a vedou k dodatečným nákladům, které nejsou uplatňováním povolených výjimek pro určité výrobky podléhající dani AIEM nadměrně kompenzovány.

Navzdory hospodářskému zpomalení v důsledku finanční krize se zdá, že domácí ekonomika zažívá od roku 2014 oživení, a to i díky pozitivním dopadům opatření v souvislosti s AIEM. Vzhledem k znevýhodněním plynoucím ze specifické situace Kanárských ostrovů je nicméně pokračování těchto opatření stále odůvodněné. Především se zdá, že situace tohoto souostroví je i přes pozitivní vývoj stále ještě v mnoha ohledech znevýhodněná.

Údaje uvedené ve zprávě o Kanárských ostrovech v polovině období však nejsou dostatečné k tomu, aby mohla být provedena úplná analýza hospodářských a sociálních aspektů, závěry se tedy částečně zakládají na tvrzeních obsažených ve zprávě, která nelze vždy ověřit.

Komise neobdržela žádnou stížnost na případný negativní dopad opatření souvisejících s AIEM na fungování vnitřního trhu. Možné snížení nebo zrušení ochrany poskytované prostřednictvím režimu AIEM by mohlo být škodlivé pro místní průmysl a hospodářský a sociální vývoj Kanárských ostrovů obecně.

S ohledem na výše uvedené dospěla Komise k názoru, že stávající opatření týkající se AIEM v souladu s rozhodnutím Rady č. 377/2014/EU ze dne 12. června 2014 jsou stále odůvodněná

a přiměřená. Komise je tedy přesvědčena, že není třeba podávat návrh na úpravu platných ustanovení tohoto rozhodnutí.