EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.2.2019
COM(2019) 116 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om tillämpningen av den särskilda ordning rörande AIEM-skatt som är tillämplig på Kanarieöarna

(inlämnad av kommissionen i enlighet med artikel 2 i rådets beslut 377/2014/EU av den 12 juni 2014)

INNEHÅLL

A. Bakgrund 2

B. Sammanfattning 3

C. Analys 3

1. Ekonomisk tillväxt – uppgifter om aktivitet och sysselsättning 3

2. Förslag till tekniska anpassningar 5

3. Kvarstående svårigheter som motiverar fortsatt tillämpning av den särskilda ordningen rörande AIEM 5

D. Slutsatser 6

A. Bakgrund

AIEM (”Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias”) är en skatt som tillämpas på produkter som importerats till eller framställts på Kanarieöarna. Med tanke på de många hinder som Kanarieöarna konfronteras med antogs föreskrifter om ett särskilt skattesystem genom rådets beslut 377/2014/EU[1] av den 12 juni 2014 om AIEM-skatten som är tillämplig på Kanarieöarna. Enligt detta beslut bemyndigas Konungariket Spanien att tillämpa undantag från eller nedsättning av AIEM-skatten för vissa produkter som framställs på Kanarieöarna. De berörda produkterna framgår av förteckningen i bilagan till beslutet. Detta bemyndigande gäller från och med den 1 juli 2014 till och med den 31 december 2020. Skillnaden i beskattning mellan produkter med ordinarie skatt och produkter som är skattebefriade eller som har partiell nedsättning får inte överstiga 5 %, 10 %, 15 % eller 25 % beroende på vilken produkt det rör sig om.

Det beslutet ersatte rådets beslut 2002/546/EG[2] av den 20 juni 2002, vilket grundade sig på artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det fastslås att Kanarieöarna tillhör EU:s yttersta randområden. I artikeln erkänns de yttersta randområdenas särskilda begränsningar – deras avlägsna belägenhet, ökaraktär, ringa storlek, besvärliga terräng- och klimatförhållanden samt ekonomiska beroende av ett fåtal produkter. Enligt artikeln ska det även vara möjligt att anta särskilda åtgärder som är skräddarsydda för dessa regioner. De underliggande orsakerna till de särskilda åtgärderna är de problem som Kanarieöarna konfronteras med på grund av deras isolerade läge och fragmenteringen av den lokala marknaden. Detta medför i sin tur olika svårigheter som till största delen beror på de högre produktionskostnaderna (transport, energi, råvaruförsörjning, avfallshantering osv.) och den begränsade diversifieringen av ekonomin, vilket gör marknaden svagare och mer utsatt för negativa förändringar än de europeiska och globala marknaderna.

Med andra ord infördes de särskilda åtgärderna för att motverka Kanarieöarnas svårigheter och göra det möjligt för ekonomin på öarna att utvecklas. Åtgärderna har utformats särskilt för att stärka den inhemska industrin genom att öka dess konkurrenskraft, vilken missgynnas på grund av marknadens läge, struktur och storlek.

Enligt artikel 2 i rådets beslut 377/2014/EU ska de spanska myndigheterna senast den 30 september 2017 lägga fram en rapport för kommissionen om tillämpningen av den ordning som rör AIEM-skatten. Syftet med rapporten är att bedöma effekten av de åtgärder som vidtagits och deras bidrag till att främja eller bibehålla lokal ekonomisk verksamhet, med beaktande av de nackdelar som Kanarieöarna lider av. Spanien lämnade in en interimsrapport till kommissionen i oktober 2017 (bilaga 1). En översättning av rapporten, på engelska, bifogas också som bilaga (bilaga 2). Kommissionen genomförde ytterligare analyser och var tvungen att begära ytterligare information av de spanska myndigheterna under 2018 för att kunna slutföra bedömningen.

Enligt artikel 2 i rådets beslut 377/2014/EU ska kommissionen dessutom lägga fram en rapport för rådet med en analys av de ekonomiska och sociala aspekterna av tillämpningen av

[1] Rådets beslut 377/2014/EU av den 12 juni 2014 om AIEM-skatten som är tillämplig på Kanarieöarna, EUT L 182, 21.6.2014, s. 4.

[2] Rådets beslut 2002/546/EG av den 20 juni 2002 om den ordning rörande AIEM-skatt som är tillämplig på Kanarieöarna, EGT L 179, 9.7.2002, s. 22.

denna särskilda ordning avseende AIEM-skatten och, där så är lämpligt, ett förslag om anpassning av bestämmelserna i detta beslut.

B. Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att undersöka effekterna av de åtgärder som vidtagits enligt beslutet, för perioden från den 1 juli 2014 till slutet av 2016, och att bedöma deras bidrag till att främja eller bibehålla den lokala ekonomiska verksamheten. Vederbörlig hänsyn har tagits till de svårigheter som Kanarieöarna konfronteras med.

Generellt sett förefaller det som om de åtgärder som infördes mellan 2014 och 2016 har bidragit till den ekonomiska återhämtningen i det berörda randområdet. Undantagen från AIEM-skatten har lett till en tydlig positiv utveckling, däribland vad gäller tillväxten av bruttonationalprodukten och den positiva ökningen av antalet företag och arbetstillfällen. Under samma period ökade inkomsterna från AIEM-skatten. Importen av produkter som omfattas av AIEM-skatten ökade också mellan 2014 och 2016. Jämförelsen mellan de lokala produkter som har gynnats och fortsätter att gynnas av de särskilda åtgärderna i fråga och de jämförbara importerade produkter som omfattas av AIEM-skatten har inte visat några mätbara negativa effekter för importerade produkter i de berörda varukategorierna.

C. Analys

Denna analys bygger på de uppgifter som de spanska myndigheterna presenterade i sin interimsrapport för perioden från den 1 juli 2014 till slutet av 2016, vilken lämnades in till kommissionen i enlighet med artikel 2 i beslutet. I rapporten beskrivs olika faktorer, däribland de förändringar som ägde rum efter att beslutet trädde i kraft 2014.

1. Ekonomisk tillväxt – uppgifter om aktivitet och sysselsättning

Under den analyserade perioden kunde många positiva utvecklingstendenser konstateras i de fall då den särskilda ordningen för AIEM-skatten tillämpades. Ett antal exempel ges för att visa effekterna av de AIEM-relaterade åtgärderna och deras bidrag till bibehållandet eller utvecklingen av den lokala ekonomiska verksamheten. Det står emellertid klart att industriverksamheten påverkas av en mängd olika faktorer, däribland de ekonomiska förutsättningarna och de övriga skatter och kostnader som påverkar verksamheten, såväl som de ändrade förhållandena på marknaden och i distributionssystemen. Därför är det svårt att utvärdera AIEM-skattens direkta effekt på Kanarieöarnas industriella verksamhet.

Generellt sett har den ekonomiska miljön sedan 2014 genomgått en period med stabil global tillväxt och ekonomisk återhämtning både på nationell nivå och EU-nivå. Från 2014 och framåt började Kanarieöarnas ekonomi att återhämta sig, och den har fortsatt att växa fram till idag. Den reala BNP-tillväxten ökade till 3,5 % under 2016. Denna tillväxttakt var högre än motsvarande siffra för Spanien, EU-28 och världsgenomsnittet under samma år. Dessutom ökade antalet företag i de tillverknings- och gruvsektorer som gynnades av AIEM-skatten

(nedan kallad *AIEM-industrin*, vilken utgjorde 67,3 % av det totala antalet företag) mellan 2014 och 2016. Under samma period minskade antalet företag inom de sektorer som inte drog nytta av AIEM-skatten (nedan kallad *industrin utan AIEM*). I faktiska tal fanns det 14 fler företag inom AIEM-industrin under 2015 än under föregående år, och 2016 hade ytterligare 41 nya företag tillkommit.

När det gäller sysselsättningen inom AIEM-industrin visar de uppgifter som lämnades i rapporten att antalet registrerade anställda växte successivt under perioden 2014–2016. I faktiska tal växte antalet registrerade anställda inom AIEM-industrin från 20 050 år 2013 till 21 541 under 2016. De enda sektorer som drabbades av en minskning var följande: *annan utvinning av mineral, framställning av drycker, framställning av tobaksprodukter, framställning av pappersmassa, papper och pappersprodukter* och slutligen *framställning av produkter av gummi och plast*. Analyserna av de olika sektorerna visar att sysselsättningen spelar en särskilt betydande roll i sektorn för *framställning av livsmedel* inom den övergripande AIEM-industrin. Den följs av sektorerna för *framställning av metallprodukter, utom maskiner och utrustning* och *framställning av drycker*.

Vid en analys av de olika sektorerna visar de spanska uppgifterna att tjänstesektorn, vilken står för den största andelen av Kanarieöarnas ekonomi, har haft en gynnsam utveckling från 2014 och framåt. Turismsektorn, vilken bidrar med nästan 32 % av regionens BNP, har återhämtat sig starkt under senare år och uppnådde, efter en marginell nedgång 2015, till och med rekordsiffror under 2016, delvis på grund av den politiska osäkerheten i flera av Medelhavsländerna i Nordafrika och Mellanöstern. Turismsektorns dynamiska karaktär är märkbar även idag, och detta har lett till en ökning av sektorns andel av bidraget till bruttomervärdet och sysselsättningen i Kanarieöarnas totala ekonomi. Vi kan utgå från att AIEM-åtgärderna för att främja den lokala verksamheten har haft en positiv effekt i den meningen att de lokala företagen är beredda att erbjuda tjänster av högre kvalitet, vilket säkerställer en hållbar tillväxt för turismen i regionen. Rapporten visar att de lokala företagen har utvecklat användningen av kvalitetsstyrningssystem för att säkerställa att de produkter och tjänster de erbjuder uppfyller en standard som skapar förtroende hos kunderna. Detta avspeglar de lokala företagens vilja att effektivisera produktionen och öka konkurrenskraften. Utvecklingen är särskilt påtaglig när det gäller företag som är verksamma inom livsmedels- och förpackningssektorerna. I dessa sektorer hade 41,9 % av företagen ett externt livsmedelsintyg, och ytterligare 9,3 % ansökte om intyg under 2017.

Genomsnittet av de skattesatser som tillämpas på import av produkter som omfattas av AIEM, med undantag av tobaksprodukter, är cirka 7 % (7,1 % år 2016). Detta visar att de genomsnittliga skattesatserna under den nya period under vilken AIEM varit i kraft i stort sett motsvarar de genomsnittliga skattesatserna under den föregående perioden (7,2 %), och att det därför inte har skett någon förändring av den börda som följer av denna avgift.

Ytterligare analyser av sektorerna och importen av produkter som omfattas av AIEM-skatten visar att huvuddelen av industrierna upplevde en ökning av importen efter 2014, med undantag av tre sektorer. Importen av *kemiska produkter* minskade stadigt mellan 2014 och 2016, importen av *byggmaterial* minskade avsevärt under 2015 för att åter öka 2016, om än till lägre nivåer än 2014, och importen i sektorn för *framställning av livsmedel* sjönk under 2015 innan den åter ökade 2016. Importen av produkter som omfattas av AIEM-skatten steg generellt mellan 2014 och 2016, trots en tillbakagång 2015.

De belägg som lagts fram visar således att rådets beslut av den 12 juni 2014 uppfyller sitt syfte. Situationen för de företag som är verksamma på den lokala marknaden är emellertid

fortfarande ofördelaktig, och det finns fortfarande behov av att genomföra denna särskilda och målinriktade åtgärd. Denna aspekt kommer att analyseras i underavsnitt 3.

2. Förslag till tekniska anpassningar

De spanska myndigheterna nämnde i sin halvtidsrapport ett begränsat antal ändringar av skattesatserna och tullkoderna för de AIEM-produkter som anges i bilagan.

För att kunna lösa eventuella problem på grund av ändringarna av tullklassificeringen begär Spanien att en smidig mekanism ska inrättas för att möjliggöra en enkel uppdatering av förteckningen över de produkter för vilka en differentierad skattesats är tillåten.

De nödvändiga ändringarna av förteckningarna över skattesatser och tullkoder, såväl som en smidig mekanism för att ändra dem, skulle kunna övervägas i ett senare skede i samband med förnyelsen av beslutet.

3. Kvarstående svårigheter som motiverar fortsatt tillämpning av den särskilda ordningen rörande AIEM

Kanarieöarna kämpar fortfarande mot en rad allvarliga svårigheter. Den lokala industrin är fortfarande mycket sårbar, och det krävs åtgärder för att skydda sektorer som är strategiska, som skapar välstånd och stabilitet och som kan säkerställa tillgången till varor på marknaden om det uppstår problem med de externa leveranserna. I detta avseende visade rapporten att de strukturella begränsningar som anges i skälen till rådets beslut kvarstår.

Det finns vissa permanenta hinder som begränsar Kanarieöarnas ekonomiska utveckling: den geografiska isoleringen, fragmenteringen och marknadens begränsade storlek. Dessa omständigheter påverkar många viktiga aspekter som rör den ekonomiska utvecklingen i området.

Ett av hindren för Kanarieöarnas ekonomi är den höga graden av specialisering på tjänster (över 85 % av bruttomervärdet, vilket är betydligt högre än Spaniens nationella genomsnitt på 74 % av bruttomervärdet). Inom denna sektor är turismen fortfarande den viktigaste verksamheten för ögruppen. Dess bidrag till regionens BNP, med beaktande av både direkta och indirekta effekter, har stigit till över 34 %, vilket kan jämföras med det nationella genomsnittet på bara drygt 11 %. Antalet arbetstillfällen med direkt eller indirekt koppling till turismen på Kanarieöarna motsvarar cirka 40 % av det totala antalet, jämfört med det nationella genomsnittet på 13 %.

Hänsyn måste även tas till att Kanarieöarna har begränsade transportmöjligheter, vilket försvårar rörligheten för varor, i synnerhet mellan öarna (som endast kan nås via flyg eller båt). Enligt rapporten är kostnaderna för transporter mellan öarna fortfarande höga jämfört med frakten mellan öarna och kontinenten. Denna begränsning är ännu större när det gäller transporter till de öar som inte har någon provinshuvudstad, eftersom deras fraktkostnader är

högre än mellan öarna med provinshuvudstäder. Fraktkostnaden mellan öarna med en huvudstad och öarna utan huvudstad kan vara högre än fraktkostnaden mellan Kanarieöarna och Spaniens fastland. Detta avspeglas i leveranskostnaden för råvaror, vilken i allmänhet, med undantag av vissa transportvägar, är högre än kostnaden för att leverera varor utomlands. Sådana begränsningar leder till lägre effektivitet och högre produktionskostnader i regionen.

Kanarieöarnas företag har höga miljökostnader. Till följd av den relativt begränsade tillgången på vattenresurser måste företagen på Kanarieöarna betala en enhetskostnad för vatten som är betydligt högre än genomsnittet för Spanien som helhet. Bortskaffningen av industriavfall och behandlingen av giftigt avfall ger också upphov till höga miljökostnader på Kanarieöarna. Det finns fortfarande inte några återvinningsanläggningar, förutom för vissa produkter (däribland elektrisk och elektronisk utrustning). Avfallet måste fortfarande transporteras till fastlandet, och det giftiga avfallet måste fortfarande behandlas utanför Kanarieöarna. Enligt de uppgifter för 2017 som lämnades i rapporten är enhetskostnaderna för de olika typerna av avfall högre på Kanarieöarna än på Spaniens fastland, och skillnaden är i regel större än 50 %. I vissa fall, bland annat när det gäller alkaliska batterier, maskinvara till datorer, elektronisk utrustning och avfallsslam, är hanteringskostnaderna dessutom mer än 20 gånger högre på Kanarieöarna än på fastlandet. Dessa högre kostnader som drabbar Kanarieöarnas företag jämfört med deras konkurrenter på den europeiska kontinenten, vilka har större möjlighet att använda återvunna råvaror, leder till att företagen på Kanarieöarna förlorar sin konkurrenskraft.

D. Slutsatser

De särskilda åtgärder som infördes genom rådets beslut 377/2014/EU av den 12 juni 2014 har haft positiva effekter på öarnas ekonomiska och sociala miljö. De AIEM-åtgärder som tillämpas på Kanarieöarna är nödvändiga och proportionerliga för att uppfylla de mål som fastställs i beslutet. De svårigheter som påverkar ögruppen (framför allt öarnas avlägsna belägenhet och ringa storlek och fragmenteringen av den lokala marknaden) finns fortfarande kvar. Detta leder till extrakostnader som inte överkompenseras av tillämpningen av de tillåtna undantagen för vissa AIEM-produkter.

Trots den ekonomiska inbromsningen på grund av finanskrisen förefaller det som om den lokala ekonomin började återhämta sig redan 2014, delvis tack vare de positiva effekterna av AIEM-åtgärderna. Med tanke på de svårigheter som följer av den specifika situationen på Kanarieöarna är det emellertid fortfarande motiverat att fortsätta med åtgärderna. Framför allt verkar det som om öarnas situation fortfarande missgynnas på flera sätt trots de positiva tendenserna.

De uppgifter som presenterades i halvtidsrapporten om Kanarieöarna är emellertid inte tillräckliga för att göra en fullständig analys av de ekonomiska och sociala aspekterna. Slutsatserna baseras därför delvis på påståenden i rapporten som inte alltid kan verifieras.

Kommissionen har inte tagit emot några klagomål vad gäller AIEM-åtgärdernas eventuella negativa effekter på den inre marknadens funktion. En eventuell minskning eller eliminering

av det skydd som beviljas genom AIEM-systemet kan leda till negativa effekter för den lokala industrin och för Kanarieöarnas ekonomiska och sociala utveckling i stort.

Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att de AIEM-åtgärder som vidtas för närvarande, i enlighet med rådets beslut 377/2014/EU av den 12 juni 2014, fortfarande är motiverade och proportionerliga. Kommissionen anser vidare att det inte behövs något förslag om att anpassa de befintliga bestämmelserna i beslutet.