EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.2.2019
COM(2019) 116 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de uitvoering van de bijzondere regeling betreffende de AIEM-belasting die van toepassing is op de Canarische Eilanden
(ingediend bij de Commissie overeenkomstig artikel 2 van Besluit nr. 377/2014/EU van de Raad van 12 juni 2014)

INHOUDSOPGAVE

A. Achtergrond..... 2

B. Samenvatting..... 3

C. Analyse 3

1. Economische groei – de variabelen bedrijvigheid en werkgelegenheid 3

2. Voorstel van technische aanpassingen 5

3. Blijvende nade*l*en die de voortgezette uitvoering van de bijzondere regeling betreffende de AIEM rechtvaardigen..... 5

D. Conclusies ……6

A. Achtergrond

De AIEM („Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias") is een belasting die wordt geheven op producten die in de Canarische Eilanden worden ingevoerd of daar worden verkregen. Gezien de talrijke problemen op de Canarische Eilanden voorziet Besluit nr. 377/2014/EU[1] van de Raad van 12 juni 2014 betreffende de AIEM-belastingregeling die van toepassing is op de Canarische Eilanden, in bijzondere belastingregelingen. Op grond van dit besluit is het Koninkrijk Spanje gemachtigd om bepaalde op de Canarische eilanden vervaardigde producten die in de bijlage bij het besluit zijn opgenomen, vrij te stellen van de AIEM-belasting of deze gedeeltelijk te verminderen. Deze machtiging geldt van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2020. Het verschil in belasting tussen producten die naar het normale tarief worden belast en producten waarvoor een vrijstelling of gedeeltelijke belastingvermindering geldt, mag niet hoger zijn dan 5 %, 10 %, 15 % of 25 % naargelang van het product.

Dit besluit verving Beschikking 2002/546/EG[2] van 20 juni 2002 die is gebaseerd op artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan de Canarische Eilanden de status van ultraperifeer EU-gebied wordt toegekend. In voornoemd artikel worden de blijvende beperkingen in de ultraperifere gebieden – de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten – erkend, en wordt de vaststelling van op deze gebieden afgestemde specifieke maatregelen mogelijk gemaakt. Aan de goedkeuring van de bijzondere regeling liggen de problemen op de Canarische Eilanden als gevolg van de geïsoleerde ligging en de versnippering van de lokale markt ten grondslag. Deze factoren leiden tot diverse knelpunten, die voornamelijk verband houden met hogere productiekosten (vervoer, energie, levering van grondstoffen, verwerking van afval, enz.) en de lage graad van diversificatie van de economie, die zwakker is en gevoeliger voor negatieve ontwikkelingen dan Europese en internationale markten.

De bijzondere maatregel is met andere woorden ingevoerd om het hoofd te bieden aan de nadelen die de Canarische Eilanden ondervinden, zodat de economie er zich kan ontwikkelen. De maatregel is er in het bijzonder op gericht om de binnenlandse industrie te versterken door haar concurrentiepositie te verbeteren, die wordt benadeeld door de ligging, de structuur en de omvang van de markt.

Krachtens artikel 2 van Besluit nr. 377/2014/EU van de Raad moeten de Spaanse autoriteiten de Commissie uiterlijk op 30 september 2017 een verslag voorleggen over de uitvoering van de regeling betreffende de AIEM-belasting. Het verslag is bedoeld om het effect van de genomen maatregelen en de bijdrage ervan aan de bevordering of het behoud van de lokale economische activiteiten te beoordelen, rekening houdende met de nadelen waarmee die de Canarische Eilanden ondervinden. Spanje heeft het tussentijdse verslag in oktober 2017 bij de Commissie ingediend (bijlage 1). Er is ook een Engelse vertaling van het verslag bijgevoegd (bijlage 2). Als afronding van de beoordeling voerde de Commissie aanvullend onderzoek uit en moest zij aanvullende uitwisselingen uitvoeren met de Spaanse autoriteiten in het jaar 2018.

[1] Besluit nr. 377/2014/EU van de Raad van juni 2014 betreffende de AIEM-belastingregeling die van toepassing is op de Canarische Eilanden, PB L 182 van 21.6.2014, blz. 4.

[2] Beschikking 2002/546/EG van de Raad van 20 juni 2002 betreffende de AIEM-belastingregeling die van toepassing is op de Canarische Eilanden, PB L 179 van 9.7.2002, blz. 22.

Artikel 2 van Besluit nr. 377/2014/EU van de Raad vereist ook dat de Commissie de Raad een verslag voorlegt met een analyse van de economische en sociale aspecten van de uitvoering van de bijzondere regeling betreffende de AIEM-belasting en, in voorkomend geval, een voorstel ter aanpassing van de bepalingen van dit besluit.

B. Samenvatting

In dit verslag wordt onderzocht wat het effect is van de maatregelen die zijn genomen uit hoofde van het besluit, voor de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2016, en welke bijdrage zij hebben geleverd aan de bevordering of het behoud van de lokale economische activiteiten. Er wordt naar behoren rekening gehouden met de problemen op de Canarische Eilanden.

Over het algemeen blijkt dat de genomen maatregelen tussen 2014 en 2016 hebben bijgedragen aan het economische herstel van het ultraperifere gebied. De vrijstellingen van de AIEM hebben geleid tot zichtbaar positieve ontwikkelingen, zoals een groeiend bruto binnenlands product (bbp) en een stijgend aantal bedrijven en banen. Ook de inkomsten uit de AIEM-belasting zijn toegenomen over dezelfde periode. Daarnaast werden tussen 2014 en 2016 meer aan de AIEM onderworpen producten ingevoerd. Uit de vergelijking van lokale producten, die voordeel hebben gehaald en blijven halen uit de bijzondere maatregel, en vergelijkbare ingevoerde producten die aan de AIEM-belasting zijn onderworpen, zijn geen negatieve effecten gebleken voor de ingevoerde producten in de betrokken categorieën goederen.

C. Analyse

Deze analyse is gebaseerd op de gegevens uit het tussentijdse verslag voor de periode van 1 juli 2014 tot en met 31 december 2016 dat de Spaanse autoriteiten bij de Commissie hebben ingediend overeenkomstig artikel 2 van het besluit. In het verslag worden diverse factoren beschreven, met inbegrip van de ontwikkelingen na de inwerkingtreding van het besluit in 2014.

1. Economische groei – de variabelen bedrijvigheid en werkgelegenheid

Er zijn tijdens de analyseperiode, toen de bijzondere regeling betreffende de AIEM-belasting van toepassing was, vele positieve ontwikkelingen vastgesteld. Een aantal voorbeelden worden verstrekt om het effect aan te tonen van de maatregelen in verband met de AIEM en de bijdrage ervan aan het behoud of de ontwikkeling van binnenlandse economische activiteiten. Het is evenwel duidelijk dat de industriële bedrijvigheid wordt beïnvloed door talrijke factoren, zoals de economische context, andere belastingen en kosten die een effect hebben op de activiteiten, alsmede de veranderende omstandigheden op de markt en in het distributiesysteem. Daarom is het erg ingewikkeld om de rechtstreekse effecten van de AIEM op de industriële bedrijvigheid op de Canarische Eilanden afzonderlijk te bepalen.

De economie heeft sinds 2014 over het algemeen een periode van stabiele wereldwijde groei en economisch herstel op zowel nationaal als Europees niveau doorgemaakt. Sinds 2014 is de economie van de Canarische Eilanden zich beginnen herstellen en tot deze dag blijven groeien, met een toename van de reële bbp-groei tot 3,5 % in 2016. Dit percentage ligt hoger dan dat van Spanje, de EU-28 en het wereldgemiddelde voor hetzelfde jaar. Daarnaast is het aantal bedrijven in de productie- en winningsindustrieën die voordeel halen uit de AIEM („AIEM-industrie" die goed is voor 67,3 % van het totale aantal bedrijven) toegenomen tussen 2014 en 2016, terwijl het aantal bedrijven die geen voordeel halen uit de AIEM („non-AIEM-industrie") tussen 2014 en 2016 is gedaald. Dit komt neer op een toename in de AIEM-industrie met 14 bedrijven in 2015 tegenover het jaar daarvoor, en in 2016 zijn er nog eens 41 nieuwe bedrijven bijgekomen.

Wat de werkgelegenheid in de AIEM-industrie betreft, tonen de in het verslag verstrekte gegevens een opeenvolgende jaarlijkse toename van het aantal geregistreerde werknemers over de periode 2014-2016. Concreet betekent dit dat het aantal banen in de AIEM-industrie is gestegen van 20 050 geregistreerde werknemers in 2013 naar 21 541 in 2016. Enkel de volgende industrieën kenden een daling: *Andere winningsindustrieën, vervaardiging van dranken, vervaardiging van tabaksproducten, vervaardiging van pulp, papier en papierproducten*, en tot slot *vervaardiging van producten van rubber of kunststof*. Uit de intrasectorale analyse blijkt het significante relatieve gewicht binnen de totale AIEM-industrie van de werkgelegenheid in de *vervaardiging van voedingsmiddelen*. Dit wordt gevolgd door de *vervaardiging van producten van metaal, met uitzondering van machines en apparaten*, en de *vervaardiging van dranken*.

Bij de analyse van verschillende sectoren toonden de Spaanse gegevens dat de dienstensector, die zorgt voor het grootste aandeel in de economie van de Canarische Eilanden, sinds 2014 gunstige resultaten heeft laten zien. De toerismesector, die goed is voor bijna 32 % van het regionale bbp, vertoonde de laatste jaren een sterk herstel en behaalde, na een kleine daling in 2015, zelfs recordcijfers in 2016, mede dankzij een context van politieke onzekerheid in diverse mediterraanse landen van Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De dynamiek van de toerismesector zet zich tot op heden door; dit leidde tot een stijging van het aandeel van deze sector wat betreft de bijdrage aan de bruto toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de algemene economie van de Canarische Eilanden. Wij kunnen ervan uitgaan dat de AIEM-maatregelen ter bevordering van lokale activiteiten een positief effect hebben gehad, in die zin dat de lokale bedrijven bereid zijn om hoogwaardigere diensten aan te bieden, hetgeen een duurzame groei van het toerisme in dit gebied waarborgt. Het verslag maakt duidelijk dat de lokale bedrijven het gebruik van kwaliteitsbeheersystemen hebben versterkt teneinde ervoor te zorgen dat de producten en diensten die zij aanbieden voldoen aan normen die vertrouwen wekken bij de consument. Dit weerspiegelt het engagement van binnenlandse bedrijven op het gebied van productie-efficiëntie en concurrentievermogen. De trend geldt vooral voor bedrijven die actief zijn in de sectoren voeding en verpakking, waarvan meer dan 41,9 % beschikt over een externe certificering inzake voedselveiligheid en nog eens 9,3 % die aan het verkrijgen was in 2017.

De gemiddelde tarieven die gelden voor de invoer van producten die aan de AIEM zijn onderworpen, met uitzondering van tabaksproducten, bedragen ongeveer 7 % (7,1 % in 2016). Dit toont aan dat de gemiddelde tarieven in de nieuwe geldigheidsperiode van de AIEM doorgaans vergelijkbaar zijn met de gemiddelde tarieven van de vorige periode (7,2 %), en daarom blijft de last die deze kost met zich meebrengt gelijk.

Uit een verdere analyse naar sectoren en ingevoerde producten die aan de AIEM-belasting zijn onderworpen, blijkt dat het merendeel van de industrieën na 2014 een stijging van de invoer kende, met uitzondering van drie sectoren. De invoer van *chemische producten* nam geleidelijk af tussen 2014 en 2016; *bouwmaterialen* kenden een aanzienlijke daling in 2015 om vervolgens opnieuw te stijgen in 2016 (de niveaus blijven evenwel lager dan in 2014); en *vervaardiging van voedingsmiddelen* vertoonde een neerwaartse spiraal in 2015 alvorens opnieuw te stijgen in 2016. Over het algemeen steeg de invoer van aan de AIEM onderworpen producten tussen 2014 en 2016, ondanks een vermindering in 2015.

Het voorgelegde bewijsmateriaal geeft dus aan dat de doelstelling van het besluit van de Raad van 12 juni 2014 is vervuld. De situatie voor bedrijven die actief zijn op de lokale markt blijft evenwel nadelig waardoor deze specifieke en gerichte maatregel alsnog nodig is. Dit aspect wordt geanalyseerd in onderafdeling 3.

2. Voorstel van technische aanpassingen

De Spaanse autoriteiten hebben in het tussentijdse verslag een beperkt aantal wijzigingen van belastingtarieven en tariefcodes met betrekking tot de in de bijlage vermelde AIEM-producten opgenomen.

Teneinde de problemen verbonden aan de wijzigingen in de tariefindeling van producten te kunnen oplossen, verzoekt Spanje dat een flexibel mechanisme wordt opgezet om de relatief vlotte actualisering van de lijst van producten waarvoor een afwijkende belastingregeling is toegestaan, mogelijk te maken.

De noodzakelijke wijzigingen van de lijsten van belastingtarieven en tariefcodes, alsmede een flexibel mechanisme daartoe, kunnen in beschouwing worden genomen in een latere fase tijdens de hernieuwing van het besluit.

3. Blijvende nadelen die de voortzetting van de bijzondere regeling betreffende de AIEM rechtvaardigen

De Canarische Eilanden ondervinden nog steeds tal van ernstige nadelen. Om deze reden blijft hun lokale industrie bijzonder kwetsbaar en zijn er maatregelen nodig om dit gebied te beschermen dat uiterst strategisch is, voor rijkdom en stabiliteit zorgt en kan waarborgen dat goederen op de markt worden aangeboden indien er zich problemen voordoen met de externe levering. Volgens het verslag hebben de structurele beperkingen die zijn vermeld in de overwegingen van het besluit van de Raad, een blijvend karakter.

De Canarische Eilanden ondervinden enkele permanente nadelen die de economische ontwikkeling van het gebied verhinderen: geografische isolatie, versnippering en geringe omvang van de markt. Deze omstandigheden hebben een negatieve weerslag op talrijke belangrijke aspecten die verband houden met de economische ontwikkeling van het gebied.

Een van de problemen van de economie op de Canarische Eilanden blijft de overspecialisatie in diensten (meer dan 85 % van de bruto toegevoegde waarde, ruim boven het Spaanse nationale gemiddelde van 74 %). Binnen deze sector blijft toerisme de belangrijkste activiteit op het eiland. De bijdrage ervan aan het bbp, wanneer zowel directe als indirecte effecten in aanmerking worden genomen, is gestegen tot meer dan 34 %, in vergelijking met een nationaal gemiddelde dat net meer dan 11 % bedraagt. Het aantal banen dat rechtstreeks of onrechtstreeks is gekoppeld aan toerisme op de Canarische Eilanden is gelijk aan ongeveer 40 % van het totaal, tegenover een gemiddelde van 13 %.

Er moet tevens rekening worden gehouden met de beperking inzake de vervoersmiddelen op de Canarische Eilanden waardoor het verkeer van goederen, met name tussen eilanden (enkel per lucht of zee), wordt beperkt. Volgens het verslag blijven de kosten voor verkeer tussen de eilanden hoog in vergelijking met vracht die tussen de eilanden en het vasteland wordt vervoerd. Deze beperking is zelfs nog groter met betrekking tot routes naar de eilanden zonder provinciale hoofdstad omdat de vrachtkosten hiervoor hoger zijn dan voor routes tussen eilanden met provinciale hoofdstad. De vrachtkosten tussen eilanden met provinciale hoofdstad en eilanden zonder provinciale hoofdstad kunnen hoger zijn dan de vrachtkosten tussen de Canarische Eilanden en het Spaanse vasteland. Hetzelfde geldt voor de kosten voor de levering van grondstoffen waarvoor doorgaans, en met een aantal uitzonderingen op bepaalde routes, de leveringskosten hoger zijn dan de kosten om de goederen naar het buitenland te verzenden. Een dergelijke beperking leidt tot een lagere productie-efficiëntie en hogere productiekosten in het gebied.

De bedrijven van de Canarische Eilanden worden geconfronteerd met hoge milieukosten. Door de relatief beperktere beschikbaarheid van waterbronnen, zijn de kosten per eenheid van water voor bedrijven op de Canarische Eilanden aanzienlijk hoger dan het gemiddelde voor heel Spanje. De milieukosten voor de verwijdering van industrieel afval en de verwerking van giftig afval zijn eveneens hoog op de Canarische Eilanden. Er zijn nog steeds geen recyclingfabrieken, behalve voor enkele producten (waaronder het beheer van elektrische en elektronische afvalapparatuur), waardoor afval nog steeds naar het vasteland moet worden afgevoerd en giftig afval nog steeds buiten de Canarische Eilanden moet worden verwerkt. Volgens de in het verslag verstrekte gegevens voor 2017 zijn de kosten per eenheid van diverse afvalvormen hoger op de Canarische Eilanden dan op het vasteland en het verschil bedraagt doorgaans meer dan 50 %. In een aantal gevallen, zoals bij alkalinebatterijen, computerhardware, elektronische apparatuur en slib, zijn de beheerkosten zelfs meer dan twintigmaal hoger op de Canarische Eilanden dan op het vasteland. Deze door de bedrijven op de Canarische Eilanden gemaakte kosten, die hoger zijn in vergelijking met hun concurrenten op het Europese continent die gerecyclede grondstoffen kunnen gebruiken, leiden tot een verlies van concurrentievermogen op de Canarische Eilanden.

D. Conclusies

De bijzondere maatregel die is ingevoerd bij Besluit nr. 377/2014/EU van 12 juni 2014 heeft positieve effecten op het economische en sociale klimaat van de Eilanden. De op de Canarische Eilanden getroffen maatregelen betreffende de AIEM zijn noodzakelijk en staan in verhouding tot de met het besluit beoogde doelstellingen. De nadelen die het eiland ondervindt (met name de grote afstand, de kleine oppervlakte en de versnippering van de lokale markt) zijn nog steeds aanwezig en leiden tot extra kosten die niet worden overgecompenseerd door de uitvoering van de toegestane vrijstellingen voor specifieke AIEM-producten.

Ondanks de economische vertraging naar aanleiding van de financiële crisis, lijkt het erop dat de binnenlandse economie sinds 2014 aan een herstel is begonnen, mede dankzij de positieve effecten van de AIEM-maatregelen. Gezien de nadelen die verband houden met de specifieke situatie van de Canarische Eilanden, is de voortzetting van deze maatregel evenwel gerechtvaardigd. Ondanks de positieve ontwikkelingen blijkt met name dat de eilanden zich in vele opzichten nog in een benadeelde positie bevinden.

De in het tussentijdse verslag van de Canarische Eilanden voorgestelde gegevens zijn evenwel niet toereikend om een volledige analyse van de economische en sociale aspecten uit te voeren. De conclusie is dus gedeeltelijk gebaseerd op de verklaringen uit het verslag, die niet altijd kunnen worden geverifieerd.

De Commissie heeft geen klacht ontvangen over eventuele negatieve effecten van de AIEM-maatregelen op de werking van de interne markt. Een mogelijke vermindering of opheffing van de bescherming die via de AIEM-belastingregeling is toegekend, kan nadelig blijken voor de lokale industrie en in het algemeen voor de economische en sociale ontwikkeling van de Canarische Eilanden.

In het kader hiervan concludeert de Commissie dat de bestaande maatregelen betreffende de AIEM, zoals ingevoerd overeenkomstig Besluit nr. 377/2014/EU van de Raad van 12 juni 2014, nog steeds gerechtvaardigd en evenredig zijn. Voorts is de Commissie van mening dat er geen voorstel hoeft te worden ingediend om de huidige bepalingen van het besluit aan te passen.