EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.2.2019
COM(2019) 116 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

Kanariansaarilla sovellettavaa AIEM-veroa koskevien erityisjärjestelyjen soveltamisesta (komissio toimittanut 12 päivänä kesäkuuta 2014 tehdyn neuvoston päätöksen N:o 377/2014/EU 2 artiklan mukaisesti)

SISÄLLYSLUETTELO

A. Tausta 2

B. Tiivistelmä 3

C. Analyysi 3

1. Talouskasvu – toimintaa ja työllisyyttä kuvaavat muuttujat 3

2. Teknisiä mukautuksia koskeva ehdotus 5

3. AIEM-veroa koskevan erityisjärjestelmän soveltamisen jatkaminen on perusteltua yhä vallitsevien ongelmien vuoksi 5

D. Päätelmät 6

A. Tausta

AIEM (’Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias’) on vero, joka peritään Kanariansaarille maahantuoduista tai siellä hankituista tuotteista. Kanariansaarilla on vastassaan lukuisia esteitä, ja siksi Kanariansaarilla sovellettavasta AIEM-verosta 12 päivänä kesäkuuta 2014 annetulla neuvoston päätöksellä N:o 377/2014/EU[1] vahvistetaan sitä koskevat erityiset verojärjestelyt. Päätöksellä annetaan Espanjan kuningaskunnalle lupa myöntää vapautus tai alennusta AIEM-verosta tiettyjen Kanariansaarilla tuotettavien tuotteiden osalta. Nämä tuotteet on lueteltu päätöksen liitteessä. Tätä lupaa sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2014 31 päivään joulukuuta 2020. Tavanomaisesti verotettujen tavaroiden ja verovapautuksesta tai veronalennuksesta hyötyvien tuotteiden välinen ero ei saa verotuksessa olla suurempi kuin 5 prosenttia, 10 prosenttia, 15 prosenttia tai 25 prosenttia tuotteesta riippuen.

Kyseisellä päätöksellä korvattiin 20 päivänä kesäkuuta 2002 annettu neuvoston päätös 2002/546/EY[2], joka perustui Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 349 artiklaan. Artiklassa annetaan Kanariansaarille EU:n syrjäisimpiin alueisiin kuuluvan alueen asema ja tunnustetaan syrjäisimpien alueiden pysyvät rajoitukset – syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista – ja mahdollistetaan räätälöityjen erityistoimenpiteiden soveltaminen näihin alueisiin. Erityisjärjestelyjen soveltamisen perusteena ovat ongelmat, joita Kanariansaarilla on niiden syrjäisen sijainnin ja paikallismarkkinoiden hajanaisuuden vuoksi. Ne aiheuttavat erilaisia vaikeuksia, jotka liittyvät pääasiassa suurempiin tuotantokustannuksiin (koskien muun muassa kuljetuksia, energiaa, raaka-ainevaroja ja jätehuoltoa) ja talouden yksipuoliseen rakenteeseen, jonka takia Kanariansaarten talous on eurooppalaisiin talouksiin tai maailmanmarkkinoihin verrattuna heikompi ja alttiimpi negatiivisille muutoksille.

Erityistoimenpiteet otettiin siis käyttöön Kanariansaarilla vallitsevien ongelmien korjaamiseksi, jotta Kanariansaarten taloudella olisi mahdollisuus kehittyä. Toimenpiteitä kohdistetaan erityisesti kotimaisen teollisuuden vahvistamiseen parantamalla sen kilpailuasemaa, joka on markkinoiden sijainnin, rakenteen ja koon vuoksi epäedullinen.

Neuvoston päätöksen N:o 377/2014/EU 2 artiklassa vaaditaan Espanjan viranomaisia toimittamaan komissiolle 30 päivään syyskuuta 2017 mennessä kertomus AIEM-veroa koskevien järjestelyjen soveltamisesta. Kertomuksen tarkoituksena on arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta ja niiden osuutta paikallisen taloudellisen toiminnan edistämisessä tai säilyttämisessä ottaen huomioon Kanariansaariin vaikuttavat haitat. Espanja toimitti komissiolle välikertomuksen lokakuussa 2017 (liite 1). Kertomuksen englanninkielinen käännös on myös liitteenä (liite 2). Komissio teki lisäanalyysin, ja sen oli käytävä vuonna 2018 lisäkeskusteluja Espanjan viranomaisten kanssa saadakseen arvioinnin päätökseen.

[1] Neuvoston päätös N:o 377/2014/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2014, Kanariansaarilla sovellettavasta AIEM-verosta, EUVL L 182, 21.6.2014, s. 4.

[2] Neuvoston päätös 2002/546/EY, tehty 20 päivänä kesäkuuta 2002, Kanariansaarilla sovellettavasta AIEM-verojärjestelmästä, EYVL L 179, 9.7.2002, s. 22.

Neuvoston päätöksen N:o 377/2014/EU 2 artiklassa vaaditaan myös komissiota toimittamaan neuvostolle kertomus, johon sisältyy näiden erityisjärjestelyjen täydellinen taloudellis-sosiaalinen analyysi, ja tarvittaessa ehdotus tämän päätöksen säännösten mukauttamiseksi.

B. Tiivistelmä

Tämän kertomuksen tarkoituksena on tutkia päätöksen perusteella 1 päivästä heinäkuuta 2014 vuoden 2016 loppuun toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta ja arvioida niiden osuutta paikallisen taloudellisen toiminnan edistämisessä tai säilyttämisessä. Kertomuksessa otetaan asianmukaisesti huomioon Kanariansaarten kohtaamat esteet.

Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että vuosina 2014–2016 toteutetut toimenpiteet ovat edistäneet talouden elpymistä kyseisillä syrjäisillä alueilla. Vapautukset AIEM-verosta ovat aiheuttaneet näkyviä myönteisiä suuntauksia, kuten bruttokansantuotteen (BKT) kasvua sekä yritysten ja työpaikkojen määrän lisääntymistä. Samalla ajanjaksolla AIEM-verosta saadut tulot kasvoivat. Myös AIEM-veron alaisten tuotteiden maahantuonti kasvoi vuosina 2014–2016. Erityistoimenpiteistä hyötyneiden ja edelleen hyötyvien paikallisten tuotteiden vertailu vastaaviin tuontituotteisiin, joista peritään AIEM-vero, ei tuonut esiin mitattavissa olevia kielteisiä vaikutuksia tuontituotteisiin kyseisissä tuoteryhmissä.

C. Analyysi

Analyysi perustuu tietoihin, jotka Espanjan viranomaiset esittivät komissiolle päätöksen 2 artiklan mukaisesti toimittamassaan välikertomuksessa, joka koskee ajanjaksoa 1 päivästä heinäkuuta 2014 vuoden 2016 loppuun. Kertomuksessa kuvataan erilaisia tekijöitä, kuten muutoksia, jotka tehtiin päätöksen tultua voimaan vuonna 2014.

1. Talouskasvu – toimintaa ja työllisyyttä kuvaavat muuttujat

Analysoidulla ajanjaksolla, jolloin sovellettiin AIEM-veroa koskevia erityisjärjestelyjä, havaittiin useita myönteisiä suuntauksia. Annetut esimerkit osoittavat AIEM-veroon liittyvien toimenpiteiden vaikutukset ja niiden osuuden kotimaisen taloudellisen toiminnan edistämisessä tai säilyttämisessä. Toisaalta tehdään selväksi, että teolliseen toimintaan vaikuttavat monet eri tekijät, kuten taloudellinen tilanne, toimiin vaikuttavat muut verot ja kustannukset sekä muuttuvat olosuhteet markkinoilla ja jakelujärjestelmissä. Onkin monimutkaista eritellä, mitkä ovat AIEM-veron suorat vaikutukset teolliseen toimintaan Kanariansaarilla.

Yleisesti ottaen taloudellisessa ympäristössä on vuodesta 2014 lähtien eletty vakaan maailmanlaajuisen kasvun ja talouden elpymisen kautta sekä kansallisella että EU:n tasolla. Kanariansaarten talous on elpynyt vuodesta 2014 alkaen ja jatkanut laajentumistaan nykyhetkeen asti. Reaalinen BKT:n kasvu kiihtyi 3,5 prosenttiin vuonna 2016, mikä ylittää Espanjan, EU-28:n ja koko maailman keskiarvon samana vuotena. Lisäksi niiden valmistusteollisuus-, kaivos- ja louhinta-alojen yritysten määrä, jotka hyötyvät AIEM-verosta

(jäljempänä ’AIEM-teollisuus’, jonka osuus yritysten kokonaismäärästä on 67,3 prosenttia), kasvoi vuosina 2014–2016, kun taas niiden yritysten määrä, jotka eivät hyötyneet AIEM-verosta (jäljempänä ’muu kuin AIEM-teollisuus’), pieneni vuosina2014–2016. Määrällisesti AIEM-teollisuudessa oli vuonna 2015 14 yritystä enemmän kuin sitä edeltäneenä vuonna, ja vuonna 2016 uusia yrityksiä oli 41.

Kertomuksessa esitetyt tiedot AIEM-teollisuuden työllisyydestä osoittavat, että rekisteröityjen työntekijöiden määrä kasvoi jatkuvasti vuosina 2014–2016. Määrällisesti AIEM-teollisuuden työntekijöiden määrä kasvoi vuoden 2013 kaikkiaan 20 050 rekisteröidystä työntekijästä 21 541 rekisteröityyn työntekijään vuonna 2016. Määrä väheni vain seuraavilla aloilla: *muu kaivostoiminta ja louhinta, juomien valmistus, tupakkatuotteiden valmistus, massan, paperin ja paperituotteiden valmistus* ja *kumi- ja muovituotteiden valmistus*. Alan sisäinen analyysi tuo esiin *elintarviketuotteiden valmistuksen* työpaikkojen huomattavan suhteellisen painoarvon AIEM-teollisuudessa kokonaisuudessaan. Seuraavaksi suurin painoarvo on *metallituotteiden valmistuksella (lukuun ottamatta koneita ja kuljetuslaitteita)* ja *juomien valmistuksella*.

Analysoitaessa eri aloja Espanjan toimittamat tiedot osoittavat, että palveluala, jonka osuus Kanariansaarten taloudesta on suurin, on menestynyt hyvin vuodesta 2014 lähtien. Matkailu, jonka osuus alueellisesta BKT:stä on lähes 32 prosenttia, on vahvasti elpynyt viime vuosina. Vuoden 2015 pienen notkahduksen jälkeen se jopa saavutti ennätysluvut vuonna 2016, mitä edesauttoi useiden Välimerellä sijaitsevien Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maiden poliittinen epävarmuus. Matkailualan dynaamisuus on jatkunut tähän päivään asti: se on kasvattanut alan osuutta bruttoarvonlisäyksestä ja lisännyt työllisyyttä Kanariansaarten koko taloudessa. Voidaan olettaa, että AIEM-toimenpiteet paikallisen toiminnan edistämiseksi ovat vaikuttaneet myönteisesti siinä suhteessa, että paikalliset yritykset ovat pystyneet tarjoamaan laadukkaampia palveluja, mikä takaa matkailun kestävän kasvun alueella. Kertomuksessa esitetään, että paikalliset yritykset ovat ottaneet käyttöön laadunhallintajärjestelmiä sen varmistamiseksi, että niiden tarjoamat tuotteet ja palvelut täyttävät standardit, mikä auttaa lisäämään kuluttajien luottamusta. Tämä osoittaa, että kotimaiset yritykset sitoutuvat tehokkaaseen ja kilpailukykyiseen tuotantoon. Suuntaus koskee erityisesti yrityksiä, jotka toimivat elintarvike- ja pakkausalalla, jonka yrityksistä yli 41,9 prosentilla on ulkopuolinen elintarviketurvallisuutta koskeva sertifikaatti ja 9,3 prosenttia oli hankkimassa sitä vuonna 2017.

AIEM-järjestelyyn kuuluvien tuotteiden maahantuontiin (ei tupakkatuotteisiin) sovellettavat keskimääräiset veroprosentit ovat noin 7 prosenttia (7,1 prosenttia vuonna 2016). Tämä osoittaa, että keskimääräiset veroprosentit uudella kaudella, jolloin AIEM on voimassa, ovat yleisesti ottaen vastaavia kuin edellisen kauden keskimääräiset veroprosentit (7,2 prosenttia), ja siksi tämän maksun aiheuttamassa rasitteessa ei ole tapahtunut muutosta.

Alojen ja tuotteiden maahantuonnin jatkoanalyysi osoittaa, että suurimmassa osassa teollisuutta maahantuonti kasvoi vuoden 2014 jälkeen kolmea alaa lukuun ottamatta. *Kemikaalien* maahantuonti väheni tasaisesti vuodesta 2014 vuoteen 2016, ja *rakennustarvikkeiden* maahantuonti väheni huomattavasti vuonna 2015 mutta kasvoi taas vuonna 2016 jääden kuitenkin alhaisemmalle tasolle kuin vuonna 2014. Sen sijaan *elintarviketuotteiden valmistus* vaihteli niin, että se ensin väheni vuonna 2015 ja sitten kasvoi vuonna 2016. Kokonaisuudessaan AIEM-veron alaisten tuotteiden maahantuonti kasvoi vuosina 2014–2016, vaikka se hidastuikin vuonna 2015.

Esitetty näyttö osoittaa, että 12 päivänä kesäkuuta 2014 annettu neuvoston päätös täyttää tehtävänsä. Paikallisilla markkinoilla toimivien yritysten tilanne on kuitenkin edelleen epäedullinen, ja tarvitaan yhä erityisiä niille kohdennettuja toimenpiteitä. Tätä näkökohtaa analysoidaan kohdassa 3.

2. Teknisiä mukautuksia koskeva ehdotus

Espanjan viranomaiset mainitsevat välikertomuksessa, että liitteessä määriteltyjen AIEM-tuotteiden verokantoihin ja tullinimikkeisiin on tehty joitakin mukautuksia.

Tariffiluokituksen mukautusten aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi Espanja pyytää, että luodaan joustava mekanismi, joka mahdollistaa niiden tuotteiden luettelon suhteellisen helpon päivittämisen, joihin on lupa soveltaa eriytettyä veroa.

Tarvittavia muutoksia verokantojen ja tullinimikkeiden luetteloihin sekä joustavaa mekanismia niiden muuttamiseksi voitaisiin harkita päätöksen uudistamisen myöhemmässä vaiheessa.

3. AIEM-veroa koskevan erityisjärjestelmän soveltamisen jatkaminen on perusteltua yhä vallitsevien ongelmien vuoksi

Kanariansaarilla vallitsee edelleen useita vakavia ongelmia. Siksi niiden paikallinen teollisuus on yhä erittäin haavoittuvassa asemassa, ja tarvitaan toimenpiteitä, joilla turvataan tämä erittäin strateginen ala, joka tuottaa hyvinvointia ja vakautta ja jonka toimivuus takaa tavaroiden saatavuuden markkinoilla silloin, kun ulkopuolisissa toimituksissa on ongelmia. Kertomuksen mukaan neuvoston päätöksen johdanto-osassa mainitut rakenteelliset rajoitukset ovat edelleen olemassa.

Kanariansaarilla on tiettyjä pysyviä haittoja, jotka hankaloittavat alueen taloudellista kehitystä: markkinoiden maantieteellisesti syrjäinen sijainti, pirstoutuminen ja pieni koko. Nämä olosuhteet vaikuttavat moniin tärkeisiin alueen taloudelliseen kehitykseen liittyviin näkökohtiin.

Yksi Kanariansaarten talouden haittapuolista on edelleen huomattava erikoistuminen palveluihin (yli 85 prosenttia bruttoarvonlisäyksestä), joka ylittää reilusti Espanjan kansallisen keskiarvon (74 prosenttia bruttoarvonlisäyksestä). Kanariansaarten merkittävin palvelualan elinkeino on matkailu. Sen osuus BKT:stä sen jälkeen, kun sekä suorat että välilliset vaikutukset on otettu huomioon, on noussut yli 34 prosenttiin, kun kansallinen keskiarvo on hieman yli 11 prosenttia. Kanariansaarilla suoraan tai välillisesti matkailuun liittyvien työpaikkojen osuus on noin 40 prosenttia, kun kansallinen keskiarvo on 13 prosenttia.

On myös otettava huomioon Kanariansaarten kuljetusmuotojen rajallisuus, mikä rajoittaa tavaroiden liikkumista erityisesti saarien välillä (vain ilma- tai meriteitse). Kertomuksen mukaan saarien välisten kuljetusten kustannukset ovat korkeat verrattuna saarien ja mantereen

välisiin rahteihin. Tämä rajoitus on vielä suurempi, kun on kyse reiteistä saariin, joilla ei ole alueellista pääkaupunkia, koska niiden kuljetuskustannukset ovat suurempia kuin niiden saarien välillä, joilla on alueellinen pääkaupunki. Pääkaupunkisaarien ja muiden saarien välisten kuljetusten kustannukset voivat olla suuremmat kuin Kanariansaarten ja Manner-Espanjan väliset rahtikustannukset. Sama tilanne on raaka-ainetoimitusten kustannuksissa, jotka tiettyjä reittejä lukuun ottamatta ovat yleensä suuremmat kuin ulkomailta tuotujen tavaroiden toimituskustannukset. Tällainen rajoitus heikentää alueen tuotannon tehokkuutta ja lisää tuotantokustannuksia.

Kanariansaarten yritykset maksavat korkeita ympäristökustannuksia. Koska vesivarojen saatavuus on suhteellisesti rajallisempaa, yritysten vedestä maksama yksikkökustannus on Kanariansaarilla huomattavasti suurempi kuin koko Espanjan keskiarvo. Lisäksi teollisuusjätteiden hävittäminen ja myrkyllisten jätteiden käsittely nostavat entisestään ympäristökustannuksia Kanariansaarilla. Kierrätyslaitoksia ei ole vieläkään muille kuin tietyille tuotteille (joille tarvitaan sähkö- ja elektroniikkalaitejätteen käsittely), jätteet on edelleen kuljetettava mantereelle ja myrkylliset jätteet on edelleen käsiteltävä Kanariansaarten ulkopuolella. Kertomuksessa esitettyjen vuoden 2017 tietojen mukaan eri jätelajien yksikkökustannukset ovat Kanariansaarilla suuremmat kuin Manner-Espanjassa ja ero on yleensä yli 50 prosenttia. Lisäksi joidenkin jätelajien, kuten alkaliparistojen, tietokonelaitteiden ja sähkölaitteiden sekä lietteen, käsittelykustannukset ovat Kanariansaarilla yli 20 kertaa suuremmat kuin Manner-Espanjassa. Nämä Kanariansaarten yritysten suuremmat kustannukset verrattuna niiden Euroopan mantereella toimiviin kilpailijoihin, jotka voivat käyttää kierrätettyjä raaka-aineita, heikentävät Kanariansaarten teollisuuden kilpailukykyä.

D. Päätelmät

Erityistoimenpiteet, jotka otettiin käyttöön 12 päivänä kesäkuuta 2014 annetulla neuvoston päätöksellä N:o 377/2014/EU, vaikuttavat myönteisesti Kanariansaarten taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Kanariansaarilla sovellettavat AIEM-toimenpiteet ovat tarpeellisia ja oikeasuhteisia päätöksessä vahvistettuihin tavoitteisiin nähden. Kanariansaarilla on edelleen ongelmia (erityisesti syrjäinen sijainti, pieni koko ja paikallisten markkinoiden hajanaisuus), ja ne aiheuttavat lisäkustannuksia, joita sallittujen vapautuksien soveltaminen tiettyihin AIEM-tuotteisiin ei kompensoi liikaa.

Rahoituskriisin aiheuttamasta taloudellisesta taantumasta huolimatta kotimaan talous alkoi elpyä vuodesta 2014 lähtien osin AIEM-toimenpiteiden myönteisten vaikutusten ansiosta. Koska ongelmat liittyvät Kanariansaarten erityistilanteeseen, näiden toimenpiteiden jatkaminen on edelleen perusteltua. Vaikuttaa erityisesti siltä, että niiden tilanne on yhä monella tavalla epäedullinen myönteisistä suuntauksista huolimatta.

Kanariansaarten välikertomuksessa esitetyt tiedot eivät kuitenkaan riitä täydellisen analyysin tekemiseen taloudellisista ja sosiaalisista näkökohdista, joten päätelmät perustuvat osittain kertomuksen lausuntoihin, joita ei aina voida varmentaa.

Komissiolle ei ole tehty valituksia AIEM-toimenpiteiden mahdollisista kielteisistä vaikutuksista sisämarkkinoiden toimintaan. AIEM-järjestelmän tarjoaman suojan mahdollinen vähentäminen tai poistaminen voisi osoittautua haitalliseksi paikalliselle teollisuudelle ja Kanariansaarten taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle yleisestikin.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että käytössä olevat 12 päivänä kesäkuuta 2014 annetun neuvoston päätöksen 377/2014/EU mukaiset AIEM-toimenpiteet ovat edelleen perusteltuja ja oikeasuhteisia. Lisäksi komissio katsoo, että päätöksen nykyisten säännösten mukauttamista koskevaa ehdotusta ei tarvita.