EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.2.2019
COM(2019) 116 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln (Vorlage der Kommission gemäß Artikel 2 des Beschlusses des Rates 377/2014/EU vom 12. Juni 2014)

INHALTSVERZEICHNIS

A. Hintergrund 2

B. Zusammenfassung 3

C. Auswertung 3

1. Wirtschaftswachstum – Tätigkeits- und Beschäftigungsvariablen 3

2. Vorschlag für technische Anpassungen 5

3. Verbleibende Benachteiligungen, die die Fortsetzung der Sonderregelungen bei der AIEM-Steuer rechtfertigen 5

D. Fazit 6

A. Hintergrund

Bei der AIEM („Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias“) handelt es sich um eine Steuer, die auf in die Kanarischen Inseln eingeführte oder dort hergestellte Erzeugnisse erhoben wird. In Anbetracht der zahlreichen Hindernisse, denen sich die Kanarischen Inseln gegenübersehen, sind im Beschluss Nr. 377/2014/EU des Rates[1] vom 12. Juni 2014 über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln steuerliche Sonderregelungen vorgesehen. Insbesondere wird das Königreich Spanien ermächtigt, für bestimmte auf den Kanarischen Inseln hergestellte Erzeugnisse, die im Anhang zu dem Beschluss aufgeführt sind, Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen in Bezug auf die AIEM-Steuer zu gewähren. Diese Ermächtigung gilt vom 1. Juli 2014 bis zum 31. Dezember 2020. Die Unterschiede, die durch diese Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen gegenüber regulär angebotenen Erzeugnissen entstehen, dürfen – je nach Erzeugnis – nicht mehr als 5 %, 10 %, 15 % oder 25 % betragen.

Dieser Beschluss, der sich auf Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union stützt, mit dem den Kanarischen Inseln der Status eines Gebietes in äußerster Randlage zuerkannt wird, ersetzt die Entscheidung 2002/546/EG des Rates[2] vom 20. Juni 2002. Mit diesem Artikel werden die dauerhaften Zwänge, also Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen, mit denen Gebiete in äußerster Randlage konfrontiert sind, anerkannt und die Festlegung spezifischer und auf die Belange dieser Gebiete abgestimmter Maßnahmen ermöglicht. Die Gründe für die Annahme der Sonderregelungen ergeben sich aus den Problemen der Kanarischen Inseln aufgrund ihrer isolierten Lage und der Zersplitterung des lokalen Marktes. Dies führt zu zahlreichen Schwierigkeiten insbesondere wegen der höheren Produktionskosten (Transport, Energie, Rohstoffversorgung, Abfallbehandlung usw.) und der geringen Diversifizierung der Wirtschaft, die anfälliger ist und empfindlicher auf negative Veränderungen reagiert als die europäischen und globalen Märkte.

Das heißt, dass die spezifischen Maßnahmen eingeführt wurden, um die Benachteiligungen der Kanarischen Inseln auszugleichen und damit der Wirtschaft der Inseln Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Insbesondere soll mit den Maßnahmen die einheimische Industrie, die aufgrund der Lage, der Struktur und der Größe des Marktes benachteiligt ist, durch die Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden.

Gemäß Artikel 2 des Beschlusses Nr. 377/2014/EU des Rates müssen die spanischen Behörden der Kommission bis 30. September 2017 einen Bericht über die Anwendung der AIEM-Steuer unterbreiten. Damit sollen die Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen sowie deren Beitrag zur Förderung bzw. Erhaltung der lokalen Wirtschaftstätigkeiten unter Berücksichtigung der Benachteiligungen, mit denen die Gebiete in äußerster Randlage konfrontiert sind, überprüft werden. Spanien legte der Kommission im Oktober 2017 einen vorläufigen Bericht vor (Anhang 1). Eine Übersetzung des Berichts in englischer Sprache ist ebenfalls beigefügt (Anhang 2). Um eine abschließende Bewertung vornehmen zu können,

[1] Beschluss Nr. 377/2014/EU des Rates von Juni 2014 über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln, ABl. L 182 vom 21.6.2014, S. 4.

[2] Entscheidung 2002/546/EG des Rates vom 20. Juni 2002 über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln, ABl. L 179 vom 9.7.2002, S. 22.

führte die Kommission 2018 eine zusätzliche Analyse durch und konsultierte die spanischen Behörden mehrfach.

Außerdem muss die Kommission gemäß Artikel 2 des Beschlusses Nr. 377/2014/EU des Rates dem Rat einen Bericht mit einer wirtschaftlichen und sozialen Analyse bezüglich der Anwendung der Sonderregelungen für die AIEM-Steuer sowie gegebenenfalls einen Vorschlag für die Anpassung der Bestimmungen dieses Beschlusses vorlegen.

B. Zusammenfassung

Mit diesem Bericht sollen die Auswirkungen der aufgrund des Beschlusses getroffenen Maßnahmen für den Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis Ende 2016 sowie deren Beitrag zur Förderung bzw. Erhaltung der lokalen Wirtschaftstätigkeiten überprüft werden. Die Hindernisse, mit denen die Kanarischen Inseln konfrontiert sind, werden angemessen berücksichtigt.

Allem Anschein nach haben die ergriffenen Maßnahmen zwischen 2014 und 2016 zur wirtschaftlichen Erholung der betreffenden Region in äußerster Randlage beigetragen. Die Befreiungen von der AIEM-Steuer sorgten für sichtbare positive Tendenzen, beispielsweise in Form eines steigenden Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie einer wachsenden Zahl von Unternehmen und Arbeitsplätzen. Im gleichen Zeitraum nahmen die Einnahmen aus der AIEM-Steuer zu. Auch die Einfuhren von Erzeugnissen, die der AIEM-Steuer unterliegen, sind zwischen 2014 und 2016 gestiegen. Ein Vergleich zwischen lokalen Produkten, die von den fraglichen Sonderregelungen profitiert haben und weiterhin profitieren, mit vergleichbaren eingeführten Produkten, die der AIEM-Steuer unterliegen, förderte keine messbaren negativen Auswirkungen auf eingeführte Produkte in den betreffenden Warenkategorien zutage.

C. Auswertung

Diese Auswertung basiert auf den Angaben, die die spanischen Behörden der Kommission in ihrem vorläufigen Bericht gemäß Artikel 2 des Beschlusses für den Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis Ende 2016 vorgelegt haben. In dem Bericht werden verschiedene Faktoren beschrieben, einschließlich von Änderungen, die nach Inkrafttreten des Beschlusses im Jahr 2014 eingetreten sind.

1. Wirtschaftswachstum – Tätigkeits- und Beschäftigungsvariablen

Während des Berichtszeitraums, also während der Laufzeit der Sonderregelungen für die AIEM-Steuer, wurden zahlreiche positive Entwicklungen festgestellt. Es werden einige Beispiele aufgeführt, die die Auswirkung der AIEM-bezogenen Maßnahmen und deren Beitrag zur Erhaltung oder Entwicklung der einheimischen Wirtschaftstätigkeiten belegen sollen. Dabei wird allerdings klar festgestellt, dass die gewerbliche Tätigkeit von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, wie dem wirtschaftlichen Umfeld, dem Rahmen

anderer Steuern und Kosten, die sich auf Unternehmen auswirken, sowie den sich ändernden Bedingungen am Markt und in Vertriebssystemen. Folglich lassen sich die unmittelbaren Auswirkungen der AIEM auf die gewerbliche Tätigkeit auf den Kanarischen Inseln nur sehr schwer bestimmen.

Generell kann festgestellt werden, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit 2014 von einem stabilen weltweiten Wachstum und einer wirtschaftlichen Erholung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gekennzeichnet sind. Die Wirtschaft der Kanarischen Inseln erholt sich seit 2014 und ist noch immer auf Expansionskurs, wobei sich das reale BIP-Wachstum beschleunigt hat und 2016 bei 3,5 % lag. Damit wies die Region im selben Jahr eine höhere Quote auf als Spanien und die EU der 28 und lag über dem weltweiten Durchschnitt. Hinzu kommt, dass die Zahl der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe und in den Sektoren Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, die von der AIEM-Regelung profitieren (die „AIEM-Wirtschaft“, die 67,3 % aller Unternehmen ausmacht), zwischen 2014 und 2016 gestiegen ist, während die Zahl der Unternehmen, denen die AIEM-Regelung nicht zugutekommt („Nicht-AIEM-Wirtschaft“) von 2014 bis 2016 rückläufig war. Konkret umfasste die AIEM-Wirtschaft im Jahr 2015 vierzehn Unternehmen mehr als im Vorjahr, und 2016 kamen weitere 41 neue Unternehmen hinzu.

Was die Beschäftigung in der AIEM-Wirtschaft anbelangt, so geht aus den im Bericht bereitgestellten Angaben hervor, dass die Zahl der gemeldeten Arbeitnehmer zwischen 2014 und 2016 kontinuierlich gestiegen ist. Konkret stieg die Zahl der gemeldeten und in der AIEM-Wirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer von 20 050 im Jahr 2013 auf 21 541 im Jahr 2016. Lediglich in folgenden Wirtschaftszweigen war ein Rückgang zu verzeichnen: *Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau, Getränkeherstellung, Tabakverarbeitung, Herstellung von Holz- und Zellstoff, Papier, Pappe und Waren daraus* sowie *Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren*. Aus brancheninternen Analysen geht hervor, dass der Sektor *Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln* innerhalb der AIEM-Wirtschaft insgesamt einen signifikant hohen relativen Beschäftigungsanteil aufweist. Es folgen die Sektoren *Herstellung von Metallerzeugnissen* und *Getränkeherstellung*.

Die aus der Analyse unterschiedlicher Wirtschaftszweige gewonnenen spanischen Angaben verdeutlichen, dass sich der Dienstleistungssektor, der den größten Anteil an der Wirtschaft der Kanarischen Inseln hat, seit 2014 positiv entwickelt. Der Fremdenverkehr, auf den fast 32 % des regionalen BIP entfallen, hat sich in den letzten Jahren deutlich erholt und konnte nach einem leichten Rückgang im Jahr 2015 im darauffolgenden Jahr Rekordzahlen verbuchen, was u. a. auf die politische Unsicherheit in mehreren Mittelmeeranrainerstaaten Nordafrikas und des Nahen Ostens zurückzuführen ist. Die dynamische Entwicklung des Fremdenverkehrssektors hält weiter an und trägt dazu bei, dass der Wirtschaftszweig seinen Anteil an der Bruttowertschöpfung (BWS) und der Beschäftigung der Gesamtwirtschaft der Kanarischen Inseln steigern konnte. Die Kommission geht davon aus, dass sich die AIEM-Maßnahmen zur Förderung der lokalen Wirtschaftstätigkeit insofern positiv ausgewirkt haben, als sich die lokalen Unternehmen um ein hochwertigeres Dienstleistungsangebot bemühen und damit ein nachhaltiges Wachstum der Tourismusbranche in der Region gewährleisten. Aus dem Bericht geht hervor, dass lokale Unternehmen verstärkt Qualitätsmanagementsysteme einsetzen, um sicherzustellen, dass die von ihnen angebotenen Produkte und Dienstleistungen ein Niveau aufweisen, das die Verbraucher überzeugt. Dies zeugt vom Engagement einheimischer Unternehmen für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produktion. Diese Tendenz lässt sich insbesondere bei Unternehmen der Lebensmittelbranche und des Abfüll- und Verpackungssektors feststellen,

von denen über 41,9 % über eine externe Zertifizierung im Bereich der Lebensmittelsicherheit verfügen, weitere 9,3 % hatten 2017 eine solche Zertifizierung beantragt.

Auf die Einfuhr von Erzeugnissen, die der AIEM-Steuer unterliegen, (mit Ausnahme von Tabakerzeugnissen) wird ein Satz von durchschnittlich 7 % angewendet (2016 waren es 7,1 %). Daraus geht hervor, dass sich die durchschnittlichen Sätze im neuen Zeitraum, in dem die AIEM in Kraft ist, generell nicht wesentlich von denen des vorangegangenen Zeitraums unterscheiden (7,2 %), und folglich hat sich auch nichts an der Belastung durch diese Abgabe geändert.

Eine weitere Analyse nach Wirtschaftszweigen und Einfuhren von Erzeugnissen, die der AIEM-Steuer unterliegen, ergab, dass die meisten Branchen mit Ausnahme von drei Wirtschaftszweigen nach 2014 einen Anstieg der Einfuhren auswiesen. Die Einfuhren *chemischer Erzeugnisse* sind zwischen 2014 und 2016 kontinuierlich gesunken; bei *Baustoffen* war 2015 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, gefolgt von einem erneuten Anstieg im Jahr 2016, der allerdings unter dem Niveau von 2014 blieb; die *Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln* war 2015 unter Schwankungen rückläufig, bevor sie 2016 wieder anstieg. Die Einfuhren von Erzeugnissen, die der AIEM-Steuer unterliegen, nahmen trotz einer Verlangsamung im Jahr 2015 zwischen 2014 und 2016 generell zu.

Dies wiederum lässt darauf schließen, dass der Beschluss des Rates vom 12. Juni 2014 seinen Zweck erfüllt. Trotzdem sind die Unternehmen auf dem lokalen Markt weiterhin benachteiligt, und es besteht nach wie vor Bedarf an spezifischen und gezielten Maßnahmen. Dieser Aspekt wird in Unterabschnitt 3 behandelt.

2. Vorschlag für technische Anpassungen

Die spanischen Behörden erwähnten im Zwischenbericht eine Reihe von Veränderungen, die die Steuersätze und Zolltarifkodes der im Anhang aufgeführten AIEM-Erzeugnisse betreffen.

Um Probleme, die sich aus Änderungen der zolltariflichen Einreihung von Erzeugnissen ergeben, lösen zu können, ersuchte Spanien um die Einrichtung eines dynamischen Mechanismus, der eine relativ einfache Aktualisierung der Liste von Produkten ermöglichen soll, für die eine unterschiedliche Besteuerung zulässig ist.

Die Änderungen, die bei den aufgeführten Steuersätze und Zolltarifkodes erforderlich sind, sowie ein dynamischer Mechanismus könnten zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Verlängerung des Beschlusses geprüft werden.

3. Verbleibende Benachteiligungen, die die Fortsetzung der Sonderregelungen bei der AIEM-Steuer rechtfertigen

Die Kanarischen Inseln sind nach wie vor stark benachteiligt. Aus diesem Grund ist ihre lokale Industrie auch weiterhin stark gefährdet und erfordert Maßnahmen zur Absicherung eines Sektors, der eine große strategische Bedeutung hat, für Wohlstand und Stabilität sorgt und der in der Lage ist, bei Problemen in der externen Versorgung den Markt mit Waren zu

beliefern. Ausgehend davon hat sich laut Bericht an den in den Erwägungsgründen des Ratsbeschlusses aufgeführten strukturbedingten Zwängen nichts geändert.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Kanarischen Inseln wird durch einige dauerhafte Benachteiligungen gebremst: geografische Abgelegenheit, Zersplitterung und geringe Marktgröße. Diese Faktoren wirken sich auf zahlreiche wichtige Aspekte aus, die die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets bedingen.

Ein Nachteil besteht darin, dass die Wirtschaft der Kanarischen Inseln nach wie vor vom Dienstleistungssektor beherrscht wird (über 85 % der BWS), dessen Anteil weit über dem nationalen Durchschnitt in Spanien (74 % der BWS) liegt. Innerhalb dieses Wirtschaftszweigs stellt der Fremdenverkehr weiterhin die wichtigste Wirtschaftstätigkeit der Inselgruppe dar. Bei Berücksichtigung der sowohl direkten als auch indirekten Auswirkungen ist sein Beitrag zum BSP auf über 34 % gestiegen, während er sich im nationalen Durchschnitt auf knapp über 11 % beläuft. Etwa 40 % aller Arbeitsplätze auf den Kanarischen Inseln stehen direkt oder indirekt mit dem Tourismus in Verbindung, gegenüber 13 % im nationalen Durchschnitt.

Ferner sind Einschränkungen in Bezug auf die Verkehrsmittel der Kanarischen Inseln zu berücksichtigen, die den Warentransport insbesondere zwischen den Inseln erschweren (nur auf dem Luft- oder Seeweg). Dem Bericht zufolge sind die Kosten für den Seeverkehr zwischen den Inseln im Vergleich zum Güterverkehr zwischen den Inseln und dem Kontinent nach wie vor hoch. Noch größer ist dieser Nachteil auf Strecken zu den Inseln ohne Provinzhauptstadt, da diese Transportkosten höher sind als auf Strecken zwischen Inseln mit Provinzhauptstadt. Die Kosten für den Güterverkehr zwischen Inseln mit Provinzhauptstadt und Inseln ohne Provinzhauptstadt können die Kosten für den Güterverkehr zwischen den Kanarischen Inseln und dem spanischen Festland übersteigen. Gleiches gilt für die mit der Rohstoffversorgung verbundenen Kosten, bei denen, von einigen Ausnahmen auf bestimmten Strecken abgesehen, die Kosten für die Bereitstellung im Allgemeinen höher sind als die für den Güterverkehr ins Ausland. Derartige Beschränkungen führen in der Region zu geringerer Effizienz und höheren Produktionskosten.

Die Unternehmen auf den Kanarischen Inseln tragen hohe Umweltkosten. Da Wasserressourcen nur relativ beschränkt zur Verfügung stehen, müssen die Unternehmen auf den Kanarischen Inseln einen Kubikmeterpreis für Wasser bezahlen, der signifikant über dem Durchschnitt für Spanien insgesamt liegt. Darüber hinaus fallen auf den Kanarischen Inseln nach wie vor hohe Umweltkosten für die Entsorgung von Industrieabfällen und die Behandlung von Sondermüll an. Außer für bestimmte Produkte (wie zu entsorgende Elektro- und Elektronikaltgeräte) fehlt es noch immer an Recycling-Anlagen, und Abfälle müssen nach wie vor auf das Festland verbracht und Sondermüll kann nicht auf den Kanarischen Inseln behandelt werden. Den im Bericht für 2017 bereitgestellten Angaben zufolge sind die Einheitskosten für die verschiedenen Abfallarten auf den Kanarischen Inseln höher als auf dem spanischen Festland, wobei der Unterschied meist über 50 % beträgt. Hinzu kommt, dass die Abfallentsorgungskosten in einigen Fällen (wie Alkalibatterien, Computer-Hardware und Elektrogeräte sowie Klärschlamm) auf den Kanarischen Inseln über 20-mal höher sind als auf dem spanischen Festland. Durch diese höheren Kosten, die den Unternehmen auf den

Kanarischen Inseln im Vergleich zu ihren Mitwettbewerbern auf dem europäischen Kontinent, die auf aufbereitete Rohstoffe zurückgreifen können, entstehen, sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auf den Kanarischen Inseln.

D. Fazit

Die mit dem Beschluss Nr. 377/2014/EU des Rates vom 12. Juni 2014 eingeführten Sondermaßnahmen haben sich positiv auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Inseln ausgewirkt. Die auf den Kanarischen Inseln ergriffenen AIEM-Maßnahmen sind zur Erfüllung der im Beschluss dargelegten Ziele erforderlich und verhältnismäßig. Die Benachteiligungen, mit denen die Inselgruppe konfrontiert ist (insbesondere die Abgelegenheit, geringe Größe und Zersplitterung des Marktes), sind nach wie vor vorhanden und mit zusätzlichen Kosten verbunden, für die mit den bewilligten Ausnahmeregelungen für einzelne AIEM-Erzeugnisse kein übermäßiger Ausgleich gewährt wird.

Offenbar setzte trotz des konjunkturellen Abschwungs aufgrund der Finanzkrise ab 2014 eine Erholung der einheimischen Wirtschaft ein, die auch auf die positiven Auswirkungen der AIEM-Maßnahmen zurückzuführen ist. Doch angesichts der mit der spezifischen Situation der Kanarischen Inseln verbundenen Benachteiligungen ist es gerechtfertigt, diese Maßnahmen beizubehalten. Insbesondere zeigt sich, dass die Inseln trotz positiver Entwicklungen weiterhin in vielerlei Hinsicht benachteiligt sind.

Die Daten, die im Zwischenbericht zu den Kanarischen Inseln bereitgestellt wurden, reichen jedoch für eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte nicht aus, sodass sich das Fazit teilweise auf die Ausführungen des Berichts stützt, die nicht in jedem Fall überprüft werden können.

Bei der Kommission sind keinerlei Beschwerden über mögliche negative Auswirkungen der AIEM-Maßnahme auf das Funktionieren des Binnenmarktes eingegangen. Eine mögliche Verringerung oder Streichung des durch die AIEM-Regelung gewährten Schutzes könnte sich nachteilig auf die lokale Wirtschaft sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Kanarischen Inseln insgesamt auswirken.

Folglich gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die geltenden AIEM-Maßnahmen, die mit dem Beschluss Nr. 377/2014/EU des Rates vom 12. Juni 2014 eingeführt wurden, weiter gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass kein Vorschlag zur Anpassung der bestehenden Vorschriften dieses Beschlusses erforderlich ist.