EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.2.2019
COM(2019) 116 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om anvendelsen af den særlige AIEM-afgiftsordning for De Kanariske Øer (forelagt af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2 i Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU af 12. juni 2014)

INDHOLDSFORTEGNELSE

A. Baggrund 2

B. Sammenfatning 3

C. Analyse 3

1. Økonomisk vækst – variablerne aktivitet og beskæftigelse 3

2. Forslag vedrørende tekniske justeringer 5

3. Handicap, der fortsat gør den særlige AIEM-afgiftsordning berettiget 5

D. Konklusioner 6

A. Baggrund

AIEM ("Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias") er en afgift på produkter, der importeres til eller fremstilles på De Kanariske Øer. I betragtning af de mange hindringer, som De Kanariske Øer står over for, er der ved Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU[1] af 12. juni 2014 om AIEM-afgiftsordningen for De Kanariske Øer indført en særlig afgiftsordning. Den bemyndiger navnlig Kongeriget Spanien til at indrømme en fuldstændig fritagelse for eller nedsættelse af AIEM-afgiften på visse varer som anført i bilaget til afgørelsen, der fremstilles lokalt på De Kanariske Øer. Denne afgørelse anvendes fra den 1. juli 2014 til den 31. december 2020. Afgiftsforskellen mellem varer, der er pålagt normal AIEM-afgift, og varer, der er helt fritaget for afgiften eller pålagt nedsat afgift, må ikke overstige henholdsvis 5 %, 10 % og 15 % eller 25 %, afhængigt af produktet.

Denne afgørelse erstattede Rådets beslutning 2002/546/EF[2] af 20. juni 2002, som er baseret på artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der giver De Kanariske Øer status som region i EU's yderste periferi. I denne artikel anerkendes de permanente begrænsninger, som regionerne i den yderste periferi står over for – deres fjerne beliggenhed, status som øsamfund, lille areal, vanskelige topografiske og klimatiske forhold og deres økonomiske afhængighed af nogle få varer – og den gør det muligt at vedtage skræddersyede specifikke foranstaltninger for disse regioner. De årsager, der ligger til grund for vedtagelsen af den særlige ordning, er De Kanariske Øers problemer på grund af deres afsides beliggenhed og opdelingen af det lokale marked. Det medfører forskellige vanskeligheder, der primært er forbundet med højere produktionsomkostninger (transport, energi, råvareforsyninger, affaldsbehandling osv.) og den ringe spredning i økonomien, som er svagere og mere udsat for negative udsving end de europæiske og globale markeder.

Særreglerne blev med andre ord indført for at opveje de handicap, der gør sig gældende for De Kanariske Øer, og dermed give øernes økonomi mulighed for at udvikle sig. Foranstaltningerne tager især sigte på at styrke øernes egen industri ved at forbedre industriens konkurrencemæssige stilling, som er svækket af markedets geografiske placering, struktur og ringe størrelse.

I henhold til artikel 2 i Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU skal de spanske myndigheder senest den 30. september 2017 forelægge Kommissionen en rapport om anvendelsen af AIEM-afgiftsordningen. Formålet med rapporten er at bedømme virkningen af de trufne foranstaltninger og deres bidrag til at fremme eller opretholde lokale økonomiske aktiviteter under hensyntagen til de handicap, som De Kanariske Øer lider under. Spanien forelagde interimsrapporten for Kommissionen i oktober 2017 (bilag 1). Der er ligeledes vedføjet en oversættelse af rapporten på engelsk (bilag 2). Kommissionen foretog yderligere analyser, og det var nødvendigt at indlede yderligere drøftelser med de spanske myndigheder i 2018 for at afslutte vurderingen.

I henhold til artikel 2 i Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU skal Kommissionen desuden forelægge Rådet en rapport med en komplet økonomisk og social analyse af anvendelsen af

[1] Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU af 12. juni 2014 om AIEM-afgiftsordningen for De Kanariske Øer (EUT L 182 af 21.6.2014, s. 4).
[2] Rådets beslutning 2002/546/EF af 20. juni 2002 om AIEM-afgiftsordningen for De Kanariske Øer (EFT L 179 af 9.7.2002, s. 22).

den særlige AIEM-afgiftsordning og eventuelt et forslag om ændring af bestemmelserne i denne afgørelse.

B. Sammenfatning

Formålet med denne rapport er at undersøge virkningen af de foranstaltninger, der er truffet i henhold til afgørelsen, for perioden fra den 1. juli 2014 til udgangen af 2016, og at bedømme deres bidrag til fremme eller opretholdelse af lokale økonomiske aktiviteter. Der tages behørigt hensyn til de hindringer, De Kanariske Øer står over for.

De trufne foranstaltninger har tilsyneladende generelt bidraget til den økonomiske genopretning i den pågældende region i den yderste periferi i perioden 2014-2016. Fritagelsen for AIEM-afgiften har medført en klar positiv udvikling, f.eks. vækst i bruttonationalproduktet (BNP) og en positiv stigning i antallet af virksomheder og nye arbejdspladser. I samme periode steg indtægterne fra AIEM-afgiften. Importen af varer, der er pålagt AIEM-afgift, steg også i perioden 2014-2016. Sammenligningen mellem lokale varer, som har og fortsat nyder godt af den pågældende særlige ordning, og sammenlignelige importerede varer, der er pålagt AIEM-afgift, har ikke vist målbare negative virkninger for importerede varer i de pågældende varekategorier.

C. Analyse

Denne analyse er baseret på de oplysninger, som de spanske myndigheder har fremlagt i deres interimsrapport for perioden fra den 1. juli 2014 til udgangen af 2016, som er fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med afgørelsens artikel 2. I rapporten beskrives forskellige faktorer, herunder ændringer, der fandt sted efter afgørelsens ikrafttræden i 2014.

1. Økonomisk vækst – variablerne aktivitet og beskæftigelse

Der er konstateret mange positive tendenser i den periode, der er analyseret, hvor den særlige AIEM-afgiftsordning har været gældende. Der er fremført en række eksempler, som dokumenterer virkningen af de AIEM-relaterede foranstaltninger og deres bidrag til at opretholde eller fremme lokale økonomiske aktiviteter. Det gøres dog klart, at industrien påvirkes af en lang række faktorer såsom den økonomiske kontekst, rammen for andre afgifter og omkostninger, der påvirker aktiviteterne, samt de skiftende vilkår på markedet og i distributionssystemer. Det er derfor kompliceret at udskille den direkte virkning af AIEM-ordningen på industrien på De Kanariske Øer.

Den økonomiske situation har siden 2014 generelt været karakteriseret ved en periode med stabil global vækst og økonomisk genopretning på både nationalt og europæisk plan. De Kanariske Øers økonomi har været i vækst siden 2014 frem til i dag, og væksten i det reale BNP nåede op på 3,5 % i 2016. Denne vækstrate er højere end gennemsnittet for Spanien, EU-28 og verdensgennemsnittet for samme år. Desuden steg antallet af virksomheder inden for fremstillingsvirksomhed, minedrift og råstofudvinding, som drager fordel af AIEM-

ordningen ("AIEM-industrien", som udgør 67,3 % af det samlede antal virksomheder) i perioden 2014-2016, og antallet af virksomheder, der ikke drager fordel af AIEM-ordningen, faldt i perioden 2014-2016. I kvantitativ henseende var der 14 flere virksomheder i AIEM-industrien i 2015 end i det foregående år, og i 2016 var der yderligere 41 nye virksomheder.

Med hensyn til beskæftigelsen i AIEM-industrien viser tallene i rapporten, at der er sket en stigning i antal registrerede beskæftigede pr. år i perioden 2014-2016. I kvantitativ henseende steg antallet af beskæftigede i AIEM-industrien fra 20 050 registrerede i 2013 til 21 541 i 2016. De eneste sektorer, der oplevede et fald, var følgende: *anden råstofudvinding, fremstilling af drikkevarer, fremstilling af tobaksprodukter, fremstilling af papirmasse, papir og papirvarer,* og endelig *fremstilling af gummi- og plastprodukter.* Analysen af de forskellige sektorer viser den betydelige relative vægt af beskæftigelsen inden for *fremstilling af fødevarer* i den samlede AIEM-industri, der efterfølges af *fremstilling af metalprodukter, undtagen maskiner og udstyr*, og *fremstilling af drikkevarer*.

Ved en analyse af forskellige sektorer viser de spanske data, at servicesektoren, som tegner sig for den største andel af De Kanariske Øers økonomi, har klaret sig godt siden 2014. Turismen, der tegner sig for næsten 32 % af det regionale BNP, er steget kraftigt i de senere år, og efter et mindre fald i 2015 har sektoren endda opnået rekordhøje tal i 2016, godt hjulpet af den politiske usikkerhed i en række lande i Nordafrika og Mellemøsten. Turistsektoren er fortsat dynamisk, og sektorens bidrag til bruttoværditilvæksten og beskæftigelsen i De Kanariske Øers samlede økonomi er således blevet forøget. Det kan antages, at AIEM-foranstaltningerne til fremme af lokale aktiviteter har haft en positiv virkning i den forstand, at lokale virksomheder har mulighed for at tilbyde tjenester af bedre kvalitet, hvilket sikrer en vedvarende vækst i turismen i denne region. Rapporten viser, at lokale virksomheder har konsolideret implementeringen af kvalitetsstyringssystemer for at sikre, at de varer og tjenesteydelser, de tilbyder, opfylder standarder, der skaber tillid hos forbrugerne. Dette afspejler de lokale virksomheders fokus på produktionseffektivitet og konkurrenceevne. Denne tendens gælder især for virksomheder i fødevare- og emballageindustrien, hvor mere end 41,9 % af virksomhederne har et eksternt fødevaresikkerhedscertifikat, og yderligere 9,3 % var i gang med at få et i 2017.

De gennemsnitlige satser for import af varer, der er pålagt AIEM-afgift, med undtagelse af tobaksvarer, er ca. 7 % (7,1 % i 2016). Dette viser, at de gennemsnitlige satser i den nye periode, hvor AIEM-ordningen er gældende, generelt svarer til gennemsnitssatserne for den foregående periode (7,2 %), og at der derfor ikke er nogen ændringer i afgiftsbyrden.

Yderligere analyser af sektorer og import af varer, der er pålagt AIEM-afgift, viser, at importen steg i de fleste sektorer efter 2014, med undtagelse af tre sektorer. Importen af *kemiske produkter* faldt støt i perioden 2014-2016, importen af *bygningsmaterialer* faldt betydeligt i 2015, men steg igen i 2016, selv om niveauerne fortsat var lavere end i 2014, og inden for *fremstilling af fødevarer* faldt importen i 2015, hvorefter den steg igen i 2016. Importen af varer, der er pålagt AIEM-afgift, steg generelt i perioden 2014-2016 på trods af en nedgang i 2015.

Tallene viser således, at Rådets beslutning af 20. juni 2002 opfylder sit formål. Virksomheder, der opererer på det lokale marked, er dog stadig ugunstigt stillet, og der er fortsat behov for denne særlige og målrettede ordning. Der redegøres nærmere for dette aspekt i punkt 3.

2. Forslag vedrørende tekniske justeringer

De spanske myndigheder redegjorde i midtvejsrapporten for et begrænset antal ændringer af afgiftssatser og toldkoder for de AIEM-produkter, der er anført i bilaget.

For at kunne løse problemer, der opstår som følge af ændringer i tariferingen af varer, anmoder Spanien om indførelse af en fleksibel mekanisme, der gør det muligt forholdsvist nemt at ajourføre listen over varer, der kan omfattes af differentierede afgiftssatser.

De nødvendige ændringer af listerne med afgiftssatser og toldkoder og en fleksibel mekanisme til ændring heraf kan overvejes på et senere tidspunkt i forbindelse med fornyelsen af afgørelsen.

3. Handicap, der fortsat gør den særlige AIEM-afgiftsordning berettiget

De Kanariske Øer lider fortsat under alvorlige handicap. Den lokale industri er derfor fortsat yderst sårbar, og der skal træffes foranstaltninger for at beskytte en sektor, der er yderst strategisk, skaber velstand og stabilitet og har kapacitet til at sikre forsyningen af varer til markedet i tilfælde af problemer med den eksterne forsyning. Ifølge rapporten gør de strukturelle begrænsninger, der er anført i betragtningerne i Rådets afgørelse, sig i denne henseende fortsat gældende.

Visse permanente hindringer gør sig gældende for regionen og hæmmer De Kanariske Øers økonomiske udvikling: geografisk isolation og markedets opdeling og ringe størrelse. Disse forhold har betydning for mange væsentlige aspekter af områdets økonomiske udvikling.

En af hindringerne for De Kanariske Øers økonomi er fortsat indkøb af højt specialiserede tjenesteydelser (over 85 % af BVT), et tal, der ligger et godt stykke over det nationale gennemsnit i Spanien (74 % af BVT). I denne sektor er øgruppens fremherskende aktivitet fortsat turisme. Dens bidrag til BNP er – både med hensyn til direkte og indirekte virkninger – steget til over 34 % i forhold til et nationalt gennemsnit på lige over 11 %. Antallet af arbejdspladser, der er direkte eller indirekte knyttet til turismen på De Kanariske Øer, udgør ca. 40 % af det samlede antal arbejdspladser i forhold til et nationalt gennemsnit på 13 %.

Der skal også tages hensyn til de begrænsede transportmuligheder på De Kanariske Øer, som begrænser bevægeligheden for varer, navnlig mellem øer (kun fly eller skib). Ifølge rapporten er omkostningerne forbundet med transport mellem øer fortsat høje sammenlignet med godstransporten mellem øerne og fastlandet. Denne begrænsning er endnu større for ruter til øer uden provinshovedstæder, da deres fragtomkostninger er højere end mellem øer med provinshovedstæder. Fragtomkostningerne mellem hovedøer og andre øer kan være højere end fragtomkostningerne mellem De Kanariske Øer og det spanske fastland. Dette er også tilfældet i forbindelse med levering af råvarer, hvor leveringsomkostningerne – med visse undtagelser på visse ruter – generelt er højere end omkostningerne ved forsendelse af varer til udlandet. En sådan begrænsning fører til lavere effektivitet og højere produktionsomkostninger i regionen.

Virksomhederne på De Kanariske Øer har høje miljøomkostninger. Som følge af den relativt mere begrænsede adgang til vandressourcer betaler virksomhederne på De Kanariske Øer en enhedspris for vand, der er betydeligt højere end gennemsnittet for Spanien som helhed. Bortskaffelsen af industriaffald og behandlingen af giftigt affald medfører fortsat højere miljøomkostninger på De Kanariske Øer. Der findes fortsat kun genbrugsanlæg for visse varer (herunder håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr), og affald skal fortsat fragtes over til kontinentet, og giftigt affald skal stadig behandles uden for De Kanariske Øer. Ifølge tal for 2017 i rapporten er enhedsomkostningerne for de forskellige former for affald højere på De Kanariske Øer end på det spanske fastland, og forskellen er generelt på over 50 %. Derudover er håndteringsomkostningerne i nogle tilfælde, f.eks. i forbindelse med alkaliske batterier, computerhardware og elektronisk udstyr og slam, mere end 20 gange højere på De Kanariske Øer end på det spanske fastland. Disse højere omkostninger for virksomhederne på De Kanariske Øer i forhold til deres konkurrenter på det europæiske kontinent, der har mulighed for at bruge genanvendelige råstoffer, indebærer et tab af konkurrenceevne for industrien på De Kanariske Øer.

D. Konklusioner

Den særlige ordning, der blev indført ved Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU af 12. juni 2014, har positiv indvirkning på øernes økonomiske og sociale udvikling. Den AIEM-ordning, der finder anvendelse på de Kanariske Øer, er nødvendig og står i rimeligt forhold til afgørelsens formål. De handicap, som øgruppen lider under (især den fjerne beliggenhed, den lille størrelse og det opdelte lokale marked), gør sig fortsat gældende og resulterer i ekstra omkostninger, som ikke overkompenseres af de tilladte afgiftsfritagelser eller -nedsættelser på bestemte AIEM-produkter.

På trods af den økonomiske afmatning som følge af finanskrisen har den indenlandske økonomi været i vækst siden 2014, også takket være den positive indvirkning af AIEM-foranstaltningerne. I betragtning af de handicap, der er forbundet med De Kanariske Øers særlige situation, er det imidlertid berettiget at fortsætte ordningen. Øerne er navnlig på trods af positive tendenser stadig ugunstigt stillet i mange henseender.

De data, der er fremlagt i midtvejsrapporten om De Kanariske Øer, er imidlertid ikke tilstrækkelige til at foretage en komplet analyse af de økonomiske og sociale aspekter, så konklusionen er delvist baseret på rapportens udsagn, som ikke altid kan verificeres.

Kommissionen har ikke modtaget klager over den særlige AIEM-afgiftsordnings mulige negative indvirkning på det indre markeds funktion. En eventuel indskrænkning eller ophævelse af beskyttelsen under AIEM-ordningen kan vise sig at være skadelig for den lokale industri og generelt for den økonomiske og sociale udvikling på De Kanariske Øer.

På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de AIEM-foranstaltninger, der er indført i henhold til Rådets afgørelse nr. 377/2014/EU af 12. juni 2014, fortsat er berettigede og forholdsmæssige. Kommissionen mener desuden ikke, at der er behov for et forslag om at tilpasse de eksisterende bestemmelser i afgørelsen.