KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.8.2008
KOM(2008) 528 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln

(von der Kommission vorgelegt)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Anwendung der AIEM-Steuer auf den Kanarischen Inseln

INHALTSVERZEICHNIS

1. Hintergrund 3

2. Zusammenfassung 4

3. Auswertung 4

3.1. Wirtschaftswachstum – Tätigkeits- und Beschäftigungsvariablen 4

3.2. Verbleibende Benachteiligungen, die die Fortsetzung der Sonderregelungen bei der AIEM-Steuer rechtfertigen 6

3.3. Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung 7

4. Fazit 8

1. HINTERGRUND

Die Vorschriften des EG-Vertrags für Gemeinschaftsgebiete in äußerster Randlage, wie die Kanarischen Inseln, erlauben grundsätzlich keine Unterschiede in der Besteuerung zwischen lokalen Produkten und solchen Produkten, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen verkauft werden. Nach Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag können jedoch für diese Regionen aufgrund dauerhafter Benachteiligungen, die sich auf ihre soziale und wirtschaftliche Lage auswirken, spezifische Maßnahmen ergriffen werden.

Mit der aufgrund von Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag ergriffenen Entscheidung des Rates 2002/546/EG vom 20. Juni 2002 wurde das Königreich Spanien ermächtigt, mit Wirkung vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2011 für einige der lokal auf den Kanarischen Inseln hergestellten Erzeugnisse Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen in Bezug auf die Steuer mit der Bezeichnung „Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancias en las islas Canarias (AIEM)" zu gewähren. Die AIEM-Steuer wird generell auf in die Kanarischen Inseln eingeführte oder dort hergestellte Erzeugnisse erhoben. Im Anhang der Entscheidung des Rates ist die Liste der Erzeugnisse enthalten, für die die genannte spezifische Maßnahme gilt. Die Unterschiede, die durch diese Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen gegenüber regulär angebotenen Erzeugnissen entstehen, dürfen - je nach Erzeugnis - nicht mehr als 5, 15 oder 25 % betragen.

Die Entscheidung des Rates vom 20. Juni 2002 enthält die Gründe für die Annahme der spezifischen Maßnahmen. Die Probleme der Kanarischen Inseln gehen hauptsächlich auf ihre isolierte Lage und die Zersplitterung des Marktes zurück. Das führt zu zahlreichen Schwierigkeiten insbesondere wegen der höheren Produktionskosten (Transport, Energie, Rohstoffversorgung, Abfallbehandlung usw.). Diese Faktoren sind ebenfalls Ursache für die geringere 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 sollte damit 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 der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 müssen die spanischen Behörden der Kommission bis spätestens 31. Dezember 2005 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. Der Bericht, der der Kommission Anfang 2006 vorgelegt wurde (Anhang 1) sowie auch eine Zusammenfassung in englischer Sprache (Anhang 2) sind dem vorliegenden Bericht beigefügt.

Außerdem muss die Kommission gemäß Artikel 2 der genannten Ratsentscheidung dem Rat einen Bericht mit einer umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Analyse sowie gegebenenfalls einen Vorschlag für die Anpassung der Bestimmungen dieser Entscheidung vorlegen.

2. ZUSAMMENFASSUNG

Mit diesem Bericht sollen die Auswirkungen der aufgrund der Ratsentscheidung (2002/546/EG) vom 20. Juni 2002 getroffenen Maßnahmen sowie deren Beitrag zur Förderung bzw. Erhaltung der lokalen Wirtschaftstätigkeiten unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, mit denen diese Region konfrontiert ist, überprüft werden.

Die größten Benachteiligungen dieser Region sind durch ihre isolierte Lage, ihre geringe Marktgröße und die Marktzersplitterung begründet. Aufgrund dieser Faktoren sind auf den Inseln die Produktions- und die Transportkosten sowie die Umweltkosten höher. Außerdem können die Inseln nicht von der Globalisierung profitieren. Mit der AIEM-Steuer sollen diese Nachteile für den Markt der Kanarischen Inseln gemildert werden. Anhand der von der spanischen Regierung vorgelegten Daten ist zu erkennen, dass nach Einführung der spezifischen Maßnahmen zwar positive Auswirkungen zu beobachten waren, die Probleme, die zur Einführung der Sonderregelung geführt haben, aber weiter bestehen. Daher ist die Fortsetzung der spezifischen Maßnahmen gerechtfertigt.

Die Analyse des Berichts berücksichtigt die besonderen Merkmale und Zwänge der Gebiete in äußerster Randlage sowie das Ziel, die Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung, die auch den Binnenmarkt und die gemeinsamen Politiken umfasst, nicht auszuhöhlen.

Die Kommission folgert ausgehend von den von der spanischen Regierung vorgelegten Daten sowie der Tatsache, dass die Wirtschaftsbeteiligten keine größeren Beschwerden vorgebracht haben, dass die AIEM-Steuer in zufriedenstellender Weise funktioniert. Daher kann die bestehende Regelung ohne Änderung der Vorschriften der Entscheidung beibehalten werden.

3. AUSWERTUNG

Diese Auswertung basiert auf den von der spanischen Behörde in ihrem Bericht gemäß Artikel 2 vorgelegten Angaben. Der Bericht beschreibt variable Faktoren und weist auf Änderungen hin, die nach Einführung der spezifischen Maßnahmen im Rahmen der AIEM-Steuer eingetreten sind.

3.1. Wirtschaftswachstum – Tätigkeits- und Beschäftigungsvariablen

Während des Berichtszeitraums, d.h. während der Laufzeit der Sonderregelung für die AIEM-Steuer, wurden zahlreiche positive Entwicklungen festgestellt.

Zunächst expandierte die Wirtschaft der Kanarischen Inseln. Im Industriesektor der Inseln (insbesondere im Bausektor) war ein rascheres Wachstum zu verzeichnen als im übrigen Spanien, was die Bedeutung der Kanarischen Industrie für die spanische Industrie insgesamt erhöht hat. Bei den Geschäftstätigkeiten hat sich gezeigt, dass die Anzahl der AIEM-Unternehmen (d.h. der Unternehmen, die von den mit der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 eingeführten spezifischen Maßnahmen betroffen sind,) im Zeitraum 2001-2003 schrittweise auf etwa 60% aller Verarbeitungsbetriebe angewachsen ist. Dabei ist zu betonen, dass der zahlenmäßige Anstieg dieser AIEM-Unternehmen den anderer Verarbeitungsbetriebe auf den Kanarischen Inseln überstieg. In den Jahren 2001 bis 2003 stieg die Zahl der Betriebe, die nur bei der Einfuhr besteuerte Erzeugnisse herstellen, um 12,5%. Dieser Anstieg lag über dem im verarbeitenden Gewerbe, der im gleichen Zeitraum nur 2,6 % betrug.

Beim Umsatz zeigte der Nettobetrag für AIEM-Unternehmen insbesondere im Jahr 2004 einen tendenziell höheren Anstieg als in anderen Verarbeitungsbereichen.

Nach Einführung der AIEM wurde im verarbeitenden Gewerbe eine gewisse Diversifizierung beobachtet. In Betrieben auf den Kanarischen Inseln wurden neue Produktionslinien installiert. Außerdem wurden neue Produkte und Marken eingeführt, wie neue Getränke- und Tabakmarken, Flaschenwasser und Verpackungsmaterial.

Die Investitionsrate wuchs bei den AIEM-Unternehmen zwischen 2001 und 2003 um 13,7 % (Nettoinvestitionen der AIEM-Unternehmen in Mio. EUR, 2001: 114,44; 2002: 125,28; 2003: 130,14). Die Nettoinvestitionen aller Verarbeitungsbetriebe stiegen 2002 erheblich an, sanken 2003 aber wieder (Nettoinvestitionen aller Verarbeitungsbetriebe in Mio. EUR, 2001: 209,58; 2002: 260,29; 2003: 238,86).

Die AIEM-Steuer wirkte sich auch auf die Beschäftigungssituation aus. In den Jahren 2002 und 2003 nahm die Zahl der in den AIEM-Unternehmen geschaffenen Stellen stärker zu als im übrigen verarbeitenden Gewerbe. Die Beschäftigung in den AIEM-Unternehmen machte fast 63 % der gesamten Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe aus (Anzahl der AIEM-Stellen, 2001: 22 618; 2002: 23 721; 2003: 24 561 / Anzahl aller Stellen im verarbeitenden Gewerbe, 2001: 37 112; 2002: 38 571; 2003: 39 107). Während dieser Jahre blieb das Verhältnis des Umsatzes in AIEM-Unternehmen gegenüber dem gesamten verarbeitenden Gewerbe unverändert bei etwa 51,5 % (2001: 51,8 %, 2002: 51,5%, 2003: 51,3 %). Die vorläufigen Ergebnisse für das Jahr 2004 lassen auf einen Beschäftigungsrückgang bei den AIEM-Unternehmen schließen, der aber weniger einschneidend war als der Rückgang insgesamt auf den Kanarischen Inseln.

Ganz allgemein war die Entwicklung des Verbraucherpreisindexes (VPI) auf den Kanarischen Inseln günstiger als im übrigen Spanien. Das Inflationsgefälle lag 2004 bei 0,7 %. Beim Vergleich der Entwicklung des VPI auf den Kanarischen Inseln mit der des AIEM-Warenkorbes schnitten die AIEM-Erzeugnisse besser ab. Während der VPI insgesamt im Zeitraum 2001-2004 um 2,5 % stieg, betrug der Anstieg bei den AIEM-Erzeugnissen lediglich 1,8 %. Bei den AIEM-Erzeugnissen lagen die Inflationsraten bei Nahrungsmitteln und Getränken sowie bei Tabak besonders niedrig.

Die AIEM-Steuereinnahmen sind in die Wirtschaft der Kanarischen Inseln einzubeziehen und zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Inseln durch die Unterstützung der lokalen Wirtschaftstätigkeit einzusetzen (Erwägungsgrund 23 der Ratsentscheidung 2002/546/EG). Der spanische Bericht zeigt, dass die tatsächlichen Ausgaben der kanarischen öffentlichen Körperschaften für die Förderung der lokalen Wirtschaftstätigkeit die von der AIEM-Steuer erzeugten Einnahmen übersteigen.

Die oben beschriebenen Trends zeigen, dass die Einführung der spezifischen Maßnahmen für die AIEM-Steuer gemäß der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 in der kanarischen Wirtschaft zu positiven Veränderungen geführt hat. Die Situation der Unternehmen, denen Steuerermäßigungen bzw. Steuerbefreiungen von der AIEM-Steuer für lokal hergestellte Erzeugnisse gewährt wurden, hat sich unter zahlreichen Aspekten (Wachstum allgemein, Umsatz, Diversifizierung, Investitionen, Beschäftigung) verbessert. Das gilt insbesondere beim Vergleich mit Unternehmen, die nicht von der Anwendung der Sonderegelung für die AIEM-Steuer betroffen sind.

Das wiederum lässt darauf schließen, dass die Entscheidung des Rates vom 20. Juni 2002 ihren Zweck erfüllt.

Trotzdem sind die Unternehmen auf dem lokalen Markt weiterhin benachteiligt, und es besteht weiterhin Bedarf an spezifischen gezielten Maßnahmen. Dieser Aspekt wird in dem nachstehenden Unterabschnitt behandelt.

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

Die lokale Industrie befindet sich weiterhin in einer benachteiligten Lage.

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 Hauptnachteil ist die eingeschränkte Erreichbarkeit mit Verkehrsmitteln (nur auf dem Luft- oder dem Seeweg). Daher sind die Transportkosten wesentlich höher als die durchschnittlichen Beförderungskosten in Spanien. Das gilt insbesondere für die Beförderung von Fracht und in geringerem Ausmaß auch für die Beförderung von Passagieren. Die Güterbeförderung unterliegt in der Praxis zahlreichen Beschränkungen aufgrund eines geringen Preiswettbewerbs und der Lieferfristen. Daher entstehen für die Unternehmen auf den Kanarischen Inseln sowohl wegen höherer Preise als auch längerer Transportzeiten zusätzliche Beförderungskosten. Derartige Beschränkungen führen auf den Kanarischen Inseln zu geringerer Effizienz und höheren Produktionskosten.

Auch andere Aspekte des Produktionsprozesses verursachen höhere Kosten. Die Unternehmen hängen zumeist von Rohstoff- und Energieeinfuhren ab (über 70% der Vorprodukte müssen von außerhalb der Inseln eingeführt werden, gegenüber höchstens 40 % im übrigen Spanien). Das bedeutet in der Praxis, dass die Unternehmen zusätzliche Lagerbestände anlegen müssen, was häufig zu Überbevorratung führt. Dadurch entstehen dabei bei manchen Rohstoffen höhere Kosten. So liegt der durchschnittliche Kubikmeterpreis für Wasser bei 1,68 EUR. Das ist der höchste Preis in Spanien, während der Durchschnittspreis für das ganze Land bei 0,86 EUR liegt.

Faktoren wie spezialisierte Wartungsdienste, Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte und Fachpersonal oder verkaufsfördernde Maßnahmen verursachen den Unternehmen ebenfalls Zusatzkosten. Wegen der geringen Größe des Marktes müssen Fachleute von weit her geholt werden. Das gilt auch, wenn Beschäftigte an Fortbildungsmaßnahmen, Messen oder Konferenzen teilnehmen oder Dienstreisen zu Werbungszwecken oder zur Unterzeichnung neuer Verträge unternehmen sollen.

Ferner fallen auch hohe Kosten für die Verbringung von Industrieabfällen an. Viele Arten von Abfall (einschließlich toxischer Abfälle) können nicht auf den Kanarischen Inseln behandelt werden, weil es nur eine geringe Anzahl spezialisierter Recycling-Anlagen gibt. Daher müssen Abfälle sehr häufig von den Inseln weg verbracht werden.

Die Analyse der Preisniveaus zeigt, dass die Preise bei bestimmten Gruppen von AIEM-Erzeugnissen (Nahrungsmittel, Arzneimittel und Parfums) auf den Kanarischen Inseln in der Regel höher sind als im übrigen Spanien. Sie führen zu einer zusätzlichen Belastung der gewerblichen Tätigkeit auf den Kanarischen Inseln. Das bedeutet, dass die Verringerung oder

Streichung dieses Schutzes die Wettbewerbsfähigkeit der Industrieproduktion der Kanarischen Inseln gegenüber eingeführten Erzeugnissen und damit ihre Ertragsfähigkeit noch weiter schwächen würde und dass das Weiterbestehen zumindest einiger der betroffenen Tätigkeitsbereiche direkt gefährdet sein kann.

Aufgrund der geographischen Nachteile bleibt der Markt der Kanarischen Inseln naturgemäß begrenzt. Der Beitrag der Ausfuhren zum gesamten BIP ist der niedrigste aller Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Im Vergleich zum übrigen Spanien ist auf den Kanarischen Inseln die Zahl der an Ausfuhrtätigkeiten beteiligten Unternehmen am niedrigsten. Darüber hinaus hängen die lokalen Unternehmen stark voneinander ab, d.h. die Schließung eines Unternehmens wirkt sich negativ auf andere aus. Außerdem haben die kanarischen Industriebetriebe im Durchschnitt weniger Beschäftigte als landesweit.

Die Zwänge, denen der kanarische Markt unterliegt, bedingen eine geringe Diversifizierung der gesamten Wirtschaft, d.h. es gibt auf diesem Markt kein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen. Der Dienstleistungssektor (insbesondere der Fremdenverkehr) dominierte auch in den letzten Jahren unverändert. Im Jahr 2001 betrug der Anteil des Dienstleistungssektors an der gesamten Bruttowertschöpfung 79 %, 2004 lag er bei 78 %. Der gleiche Wert betrug für Spanien in beiden Zeiträumen 66 %.

Dadurch wird der Markt insgesamt geschwächt.

3.3. Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung

Wie die Auswertung des Berichts zeigt, erfüllt diese Sonderregelung auch die Auflage, dass die vom Rat ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 229 Absatz 2 EG-Vertrag die Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung nicht aushöhlen dürfen.

Die gemäß der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 (2002/546/EG) ergriffenen Maßnahmen sind zur Erfüllung der in der Entscheidung dargelegten Ziele erforderlich und verhältnismäßig.

Von Anbeginn an waren diese Maßnahmen nur auf die am meisten bedrohten Industrieerzeugnisse ausgerichtet. Die von der spanischen Regierung vorgelegten Zahlen lassen erkennen, dass für die zusätzlichen Kosten dieser sehr abgelegenen Region mit den bewilligten Ausnahmeregelungen für einzelne AIEM-Erzeugnisse kein übermäßiger Ausgleich gewährt wird. Damit sind die ergriffenen Maßnahmen gegenüber den gesetzten Zielen verhältnismäßig. Nähere Angaben dazu finden sich in der Entscheidung der Kommission vom 16. April 2008 über die in diesem Zusammenhang relevanten Aspekte einer staatlichen Beihilfe[1] .

Außerdem geht aus der zusätzlichen Studie der spanischen Regierung (IMPACTO DE LOS APE EN CANARIAS vom 26. September 2006) hervor, dass es kaum nennenswerte Handelsbeziehungen zwischen den Kanarischen Inseln und den AKP-Staaten gibt und dass folglich Sonderregelungen für die AIEM-Steuer im Rahmen des Europäischen Partnerschaftsabkommens, das derzeit zwischen der EU und Westafrika zur Förderung von Handel und Investitionen untereinander ausgehandelt wird, nicht als Hindernis angesehen werden können.

---

[1] Rechtssache NN 22/2008.

Außerdem sind bei der Kommission keinerlei wesentliche Beschwerden über mögliche negative Auswirkungen der AIEM-Steuer auf das Funktionieren des Binnenmarktes eingegangen. Insbesondere hat die Kommission keine Hinweise darauf erhalten, dass mit der Anwendung der AIEM-Steuer ein übermäßiger Ausgleich für die mit den dauerhaften Benachteiligungen der Kanarischen Inseln zusammenhängenden Kosten gewährt wird.

So kann gefolgert werden, dass die derzeitigen Regelungen ordnungsgemäß funktionieren und in Kraft bleiben sollten, um einen angemessenen Ausgleich für die erschwerte Position der Kanarischen Inseln zu gewähren.

4. FAZIT

Die mit der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 (2002/546/EG) eingeführten Sondermaßnahmen haben sich positiv auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Inseln ausgewirkt. Die Trendanalyse der einzelnen Indikatoren zeigt, dass das Ziel der Ankurbelung bzw. Beibehaltung der lokalen Wirtschaftstätigkeiten erreicht wurde.

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 vieler Hinsicht benachteiligt sind.

Die verfügbaren Informationen bestätigen, dass Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung durch die Sonderegelungen der AIEM-Steuer nicht ausgehöhlt werden. Die Maßnahmen sind gezielt konzipiert (nur für die am meisten gefährdeten Erzeugnisse) und beschränken sich auf das Notwendige, um die gesetzten Ziele zu erreichen (Ausgleich für die Nachteile der Region wie Abgelegenheit, geringe Größe und Zersplitterung des Marktes). Alle Wirtschaftsbeteiligten billigen die derzeitige Regelung, die sich nicht störend auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes auswirkt. Andererseits würde die Verringerung oder Streichung dieses Schutzes die Ertragsfähigkeit der Produktion von Industrieprodukten auf den Kanarischen Inseln dramatisch beschneiden. Damit könnte es in einigen Fällen sogar zu Schließungen einheimischer Betriebe kommen.

Die Kommission zieht daher den Schluss, dass die mit der Ratsentscheidung vom 20. Juni 2002 eingeführte AIEM-Steuer in ihrer derzeitigen Form weiter gerechtfertigt ist. Daher ist es nicht erforderlich, dass die Kommission einen Vorschlag zur Anpassung der bestehenden Vorschriften dieser Ratsentscheidung vorlegt.