

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie**

COM(2011) 259 wersja ostateczna – 2011/0111 (CNS)

(2011/C 376/10)

Sprawozdawca generalny: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 16 czerwca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie*

COM(2011) 259 wersja ostateczna – 2011/0111 (CNS).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie opinii w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Bernarda HERNÁNDEZA BATALLERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 132 do 5 przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera wniosek, z uwagi na jego znaczenie dla społeczeństwa i gospodarki, oraz wyraźne uprawnienia Unii do jego przyjęcia, ze względu na wyłączność kompetencji w sprawach celnych.

1.2 Ponadto omawiany wniosek dotyczy tylko określonej liczby produktów i dóbr, już objętych ulgami celnymi na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 704/2002 z 25 marca 2002 r. Do tej grupy dodane zostają cztery kolejne produkty (kauczuk i niektóre pochodne polimerów).

1.3 W tym kontekście wprowadzenie kontroli końcowego przeznaczenia, zgodnie ze Wspólnotowym kodeksem celnym i jego przepisami wykonawczymi, to procedura zwyczajowa, która nie obciąża dodatkowymi procedurami administracyjnymi władz lokalnych i regionalnych ani przedsiębiorców.

1.4 Utrzymanie zawieszenia cła autonomicznego wspólnej taryfy celnej na przywóz produktów przemysłowych uznaje się za korzystne dla gospodarki Wysp Kanaryjskich, które zostały dotknięte kryzysem w większym stopniu niż inne regiony Unii Europejskiej i Hiszpanii.

1.5 EKES ponownie stwierdza<sup>(1)</sup>, że utrzymanie takich konkretnych systemów gospodarczych i podatkowych to niezbędny środek wspomagający regiony najbardziej oddalone w przewidywaniu napotykanym przez nie trudności strukturalnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Całkowita powierzchnia Wysp Kanaryjskich wynosi ok. 7 542 km<sup>2</sup>. Tworzony przez nie archipelag znajduje się na

Oceanie Atlantyckim i jest oddalony o ok. 1 000 km od najbliższego punktu Półwyspu Iberyjskiego. Razem z archipelagami Azorów, Madery, Wyspami Selvagens i Wyspami Zielonego Przylądka tworzą biogeograficzny region Makaronezji. Ze względu m.in. na duże oddalenie i charakter wyspiarski zaliczają się do tzw. regionów najbardziej oddalonych, na temat których EKES już kilkakrotnie zabierał głos<sup>(2)</sup>.

2.1.1 Całkowita liczba ludności Wysp Kanaryjskich wynosi obecnie 2 118 519 mieszkańców. Najbardziej zaludnione wyspy to Teneryfa (906 854 mieszkańców) i Gran Canaria (845 676 mieszkańców)<sup>(3)</sup>, co oznacza, że zamieszkuje je 80 % ludności Wysp Kanaryjskich. Wysoki wskaźnik ludności pociąga za sobą pewne problemy społeczne związane z wysoką stopą bezrobocia i emigracją za granicę.

2.1.2 Ze względu na oddalenie Wysp Kanaryjskich, przedsiębiorstwa tego regionu operują w niekorzystnych warunkach gospodarczych i handlowych, co negatywnie wpływa na trendy demograficzne, zatrudnienie i rozwój gospodarczo-społeczny. Obecny kryzys gospodarczy najbardziej dotknął sektor przemysłowy, budownictwo i sektory im pokrewne. W wyniku kryzysu podniosła się także stopa bezrobocia, która jest wyższa niż w Hiszpanii kontynentalnej. Zmienny charakter międzynarodowej turystyki, od której wyspy są coraz silniej uzależnione, zwiększa ryzyko dalszego pogarszania się ogólnej sytuacji gospodarczej.

2.1.3 EKES stwierdził już<sup>(4)</sup>, że warunki panujące na wyspach są trwale niekorzystne, co wyraźnie odróżnia te regiony od obszarów położonych na kontynencie. Stale niekorzystne warunki, choć mają różny zasięg, wykazują wspólne

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 72.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 221 z 17.9.2002, s. 37.

<sup>(3)</sup> Dane hiszpańskiego Krajowego Urzędu Statystycznego.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 268 z 19.9.2000, s. 32.

cechy: oddalenie od kontynentu; wynikające z przeszkód naturalnych i klimatycznych wysokie dodatkowe koszty transportu morskiego i powietrznego, łączności oraz infrastruktury; niewielka powierzchnia gleb; ograniczone zasoby rybne i ograniczony dostęp do wody; niewiele źródeł energii; zanieczyszczenie morza i obszarów przybrzeżnych; trudności w zarządzaniu odpadami; zmniejszanie się liczby ludności, zwłaszcza ludzi młodych; erozja wybrzeży; niedobór wyspecjalizowanej siły roboczej; brak warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i trudny dostęp do m.in. edukacji i służby zdrowia.

2.1.4 EKES wypowiedział się już<sup>(5)</sup> na temat pojęcia „dodatkowych kosztów” ponoszonych przez regiony najbardziej oddalone. Przygotowana przez Komitet lista, choć nie jest wyczerpująca, uwzględnia np. wyższy koszt transportu produktów, materiałów i osób, a także wyższe koszty magazynowania, zatrudnienia lub instalacji.

2.1.5 Kanaryjski przemysł produkuje głównie na rynek lokalny i doświadcza ogromnych trudności, by znaleźć klientów poza obszarem Wysp. U przyczyn tak trudnej sytuacji leżą głównie brak środków transportu oraz wysokie koszty zakupu i dystrybucji towarów. Wpływa to negatywnie na koszty produkcji wyrobów gotowych, które mogą wzrosnąć w porównaniu z kosztami produkcji w podobnych przedsiębiorstwach na Półwyspie Iberyjskim.

### 3. Wyspy Kanaryjskie i Unia Europejska

3.1 Wyspy Kanaryjskie stały się częścią terytorium Unii Europejskiej w chwili akcesji Królestwa Hiszpanii w 1986 roku. Szczególna i trudna sytuacja społeczno-gospodarcza archipelagu została uznana w Akcie przystąpienia Hiszpanii i Portugalii. Ze względu na specyficzne trudności, z jakimi borykają się Wyspy Kanaryjskie, zostały one zasadniczo wyłączone z obszaru celnego Wspólnoty, ze wspólnej polityki handlowej, rolnej i rybołówstwa.

3.2 Unia Europejska uznała szczególne i konkretne problemy tego regionu oraz ich konsekwencje dla integracji Wysp Kanaryjskich w UE. W ostatnich latach wprowadzono środki celowo uwzględniające charakter wyspiarski Wysp Kanaryjskich i ich przynależność do grupy regionów najbardziej oddalonych. Zmniejszono w ten sposób poziom i częstotliwość występowania ulg, a od 31 grudnia 2000 r., kiedy na całym obszarze Wysp wprowadzono wspólną taryfę celną<sup>(6)</sup>, cały region należy do obszaru celnego Wspólnoty.

3.3 W konsekwencji przyjęto rozporządzenie Rady (WE) nr 1911/91 w sprawie stosowania przepisów prawa wspólnotowego w odniesieniu do Wysp Kanaryjskich<sup>(7)</sup>, które zostało kilkakrotnie zmodyfikowane. Zgodnie z rozporządzeniem

nr 911/91 opracowano specjalne środki na podstawie decyzji Rady 91/314/WE ustanawiającej program opcji szczególnych ze względu na oddalenie i wyspiarski charakter Wysp Kanaryjskich (POSEICAN)<sup>(8)</sup>. Program umożliwił dostosowanie niektórych wspólnych polityk oraz przyjęcie określonych specjalnych środków na rzecz Wysp Kanaryjskich.

3.4 Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 704/2002 z dnia 25 marca 2002 r., czasowo zawieszają się dla autonomiczne wspólnej taryfy celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych oraz reguluje się autonomiczne wspólnotowe kontyngenty taryfowe na przywóz niektórych produktów rybołówstwa na Wyspy Kanaryjskie i sposób zarządzania nimi. Zgodnie z tym rozporządzeniem, zawieszenie ceł wspólnej taryfy celnej na niektóre dobra inwestycyjne przeznaczone do zastosowania w celach handlowych i przemysłowych wygasa z dniem 31 grudnia 2011 r. Dlatego omawiany wniosek został przedstawiony przed wygaśnięciem ważności rozporządzenia (WE) 704/2002.

3.5 W art. 349 TFUE uznaje się natomiast, że Wyspy Kanaryjskie zaliczają się do regionów najbardziej oddalonych, uwzględnia się ich ogólną sytuację społeczno-gospodarczą i uznaje znaczne oddalenie, charakter wyspiarski, niewielką powierzchnię, niesprzyjające warunki geograficzne i klimatyczne oraz zależność od ograniczonej liczby produktów. Kombinacja tych czynników i ich trwały charakter poważnie szkodzą rozwojowi tego regionu. Dlatego Rada na wniosek Komisji przyjmuje specjalne środki z zakresu m.in. polityki celnej i handlowej, polityki fiskalnej, stref wolnocelowych, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, pomocy państwa i warunków dostępu do funduszy strukturalnych oraz programów horyzontalnych Unii.

### 4. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady

4.1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umożliwia ustanowienie specjalnych środków na rzecz regionów najbardziej oddalonych, które mają im pomóc przezwyciężyć niekorzystne warunki gospodarcze wynikające z położenia geograficznego. Długotrwały kryzys gospodarczy i finansowy zaostrzył problemy związane z tworzeniem nowych miejsc pracy i utratą konkurencyjności Wysp Kanaryjskich.

4.2 W związku z tym rząd Królestwa Hiszpanii wystąpił o przedłużenie obowiązującego systemu zawieszonych stawek celnych na import niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie, proponując w tym celu wniosek dotyczący rozporządzenia Rady. Ponadto hiszpańskie władze wystąpiły o zawieszenie ceł Wspólnej Taryfy Celnej dla czterech nowych produktów.

4.3 Wniosek ma być zgodny z innymi obszarami polityki Unii, zwłaszcza w dziedzinach handlu międzynarodowego, konkurencji, przedsiębiorstw, rozwoju i stosunków zewnętrznych. Środki tego rodzaju są zwykle przyjmowane okresowo i mają na celu wzmocnienie podmiotów gospodarczych.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 72.

<sup>(6)</sup> Akt przystąpienia, Protokół nr 2.

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 171 z 29.6.1991, s. 1.

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 171 z 29.6.1991, s. 5.

4.3.1 Wniosek umożliwia lokalnym przedsiębiorcom działającym na Wyspach Kanaryjskich import pewnej ilości surowców, części, składników i dóbr inwestycyjnych bez uiszczania czasowo zawieszonych opłat celnych.

4.3.1.1 Od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2021 r. cła wspólnej taryfy celnej stosowane w przywozie na Wyspy Kanaryjskie wymienionych w załączniku dóbr inwestycyjnych przeznaczonych do użytkowania w celach handlowych i przemysłowych zostaną całkowicie zawieszono.

4.3.1.2 Podmioty gospodarcze mające swoją siedzibę na Wyspach Kanaryjskich będą wykorzystywać te produkty przez okres minimum 24 miesięcy od chwili dopuszczenia do swobodnego obrotu.

4.3.1.3 Ponadto od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. zawieszono całkowicie cła wspólnej taryfy celnej mające zastosowanie do przywozu na Wyspy Kanaryjskie surowców, części i składników objętych kodami CN wymienionych w zaktualizowanym załączniku II i wykorzystywanych do przetwarzania przemysłowego bądź konserwacji na Wyspach Kanaryjskich.

4.3.2 Aby zapobiec nadużyciom lub zmianie w tradycyjnych przepływach handlowych, produkty korzystające z zawieszenia cła muszą podlegać kontroli końcowego przeznaczenia, a w tym celu należy przewidzieć mechanizmy kontroli.

4.3.3 Aby skorzystać z zawieszenia cła, surowce, części i składniki będą musiały być wykorzystywane do przetwarzania przemysłowego i konserwacji na Wyspach Kanaryjskich.

4.3.4 Ponadto dobra inwestycyjne będą musiały być używane przez lokalne przedsiębiorstwa na Wyspach przez okres co najmniej dwóch lat, zanim będą mogły być swobodnie odsprzedane innym przedsiębiorstwom zlokalizowanym w innej części obszaru celnego Unii Europejskiej.

4.3.4.1 W celu zapewnienia inwestorom długoterminowych perspektyw i umożliwienia przedsiębiorcom osiągnięcia odpowiedniego poziomu działalności przemysłowej i handlowej, zawieszenie ceł wspólnej taryfy celnej na niektóre towary wymienione w załącznikach II i III do rozporządzenia (WE) nr 740/2002 zostaje przedłużone na okres 10 lat.

4.3.4.2 By zagwarantować, że ze środków taryfowych korzystają wyłącznie przedsiębiorcy mający swoją siedzibę na Wyspach Kanaryjskich, zawieszenie musi zostać podporządkowane końcowemu przeznaczeniu tych produktów, zgodnie z przepisami Wspólnotowego Kodeksu Celnego. W przypadku wystąpienia zakłóceń w handlu przyznaje się Komisji uprawnienia wykonawcze, pozwalające na czasowe wycofanie zawieszenia.

## 5. Uwagi ogólne

5.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) i uważa, że przyjęcie zawartych

w nim środków specjalnych nie podważa w żadnym stopniu integralności i spójności porządku prawnego Unii, włącznie ze wspólnym rynkiem i wspólnymi politykami.

5.2 Powyższe uzasadnienie prawne i gospodarcze potwierdza także fakt, że Komisja ds. Aspektów Ekonomicznych Taryf Celnych nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń wobec proponowanego przyjęcia tych środków, a ze względu na uniwersalny zakres środków specjalnych, ich opracowanie nie wymagało oceny oddziaływania.

5.3 Choć Komisja uzasadnia wniosek w sprawie rozporządzenia treścią art. 349 TFUE, wszystkie środki wiążą się z polityką celną pozostającą w wyłącznej kompetencji UE. Dlatego przekazanie wniosku parlamentom krajowym to zbędna formalność, wynikająca być może z nadinterpretacji pierwszego akapitu art. 2 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych załączonego do TUE i TFUE.

5.4 Spowolni to prawdopodobnie proces przyjęcia rozporządzenia, co może wywołać polemikę lub wewnętrzne kontrowersje, często negatywnie wpływające na ogólny interes UE lub na prawidłowe osiągnięcie niektórych konkretnych celów, takich jak ochrona obszarów i regionów najbardziej oddalonych ze względu na panujące na nich niekorzystne warunki gospodarcze.

5.5 Należy także zdefiniować w wymiarze jakościowym i ilościowym pojęcie „zakłóceń w handlu”, które może upoważnić Komisję do cofnięcia zawieszenia stawek celnych poprzez akty wykonawcze.

5.6 W odniesieniu do ilościowej oceny wspomnianych zakłóceń w handlu niezbędne są dogłębne analizy gospodarcze rynku, określające rzeczywistą równowagę między przywozem produktów a potrzebami wynikającymi z popytu na nie w handlu na Wyspach Kanaryjskich.

5.7 Należałoby również wyjaśnić charakter prawny aktów, zgodnie z którymi po upływie 12 miesięcy, jak określono w ust. 1 art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia, ma zostać podjęta ostateczna decyzja co do utrzymania lub zniesienia cofnięcia systemu zawieszenia.

5.8 Skoro do Rady należy przyjęcie omawianego rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, logiczne wydaje się, by to również Rada podjęła wspomnianą decyzję ostateczną i ograniczyła w ten sposób kompetencje Komisji w zakresie ewentualnego przyjęcia aktów dotyczących wspomnianego czasowego zniesienia na okres maksymalnie 12 miesięcy.

5.9 EKES uważa, że wniosek pomaga zagwarantować spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz równość szans w zakresie konkurencji w całej Unii Europejskiej poprzez wyrównywanie stale niekorzystnych warunków o charakterze geograficznym, naturalnym, gospodarczym, społecznym i strukturalnym, które panują na Wyspach Kanaryjskich.

5.10 W obliczu wielu niekorzystnych warunków panujących na Wyspach Kanaryjskich – dostępności, sytuacji demograficznej i wreszcie produktywności – omawiane zawieszenie cła jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Zdaniem EKES-u celem zawieszenia cła jest wyrównanie dodatkowych kosztów związanych z sytuacją Wysp. Dlatego nie wywołuje ono zakłóceń na rynku, lecz wręcz przeciwnie – przyczynia się do jego równowagi.

## 6. Uwagi szczegółowe

6.1 Ponieważ nie udało się zmniejszyć trudności w dostępie do kontynentu europejskiego, ustanowienie odmiennego systemu gospodarczego i fiskalnego stało się czynnikiem dynamizującym kanaryjską gospodarkę. Starano się dzięki niemu zrekompenzować niekorzystne warunki strukturalne panujące na Wyspach.

6.2 Rozmiary zarówno kanaryjskiej gospodarki, jak i przedsiębiorstw działających na Wyspach Kanaryjskich uniemożliwiły prowadzenie polityki synergii pomiędzy usługami związanymi z surowcami, procesami produkcyjnymi, transportem, wprowadzaniem do obrotu na wewnętrznym rynku konsumpcyjnym i możliwościami eksportu. To sprawiło, że firmy nie mogły tworzyć wartości dodanej w sposób zrównoważony lub poprzez koszty krańcowe związane z popytem (korzyści skali).

6.3 Wszystkie wymienione czynniki wynikające z charakteru wyspiarskiego regionu oraz „koszty dodatkowe” sprawiają, że sektor przemysłowy na Wyspach Kanaryjskich nie jest tak konkurencyjny jak inne rynki, które w coraz bardziej zglobalizowanym otoczeniu zyskują na znaczeniu w obliczu ewentualnej delokalizacji. Schyłek sektora, w ramach którego powstają stabilne miejsca pracy wymagające większych kwalifikacji i w którym łatwiej o innowacyjne procesy, miałyby poważne konsekwencje dla kanaryjskiej gospodarki.

6.4 Mechanizmy fiskalne i celne miały zrekompenzować „dodatkowe koszty” ponoszone przez sektor przemysłowy w regionach najbardziej oddalonych. Niedawno przeprowadzone badania szacują „dodatkowe koszty” ponoszone przez Wyspy Kanaryjskie jako regionu najbardziej oddalonego na 5 988 273 924 EUR, przy czym 25 % tej sumy przypada na przemysł.

6.5 Zdaniem przedsiębiorców sektora przemysłowego Wysp Kanaryjskich 32 % „dodatkowych kosztów” wiąże się z tzw. niewykorzystanymi zdolnościami produkcyjnymi – „dodatkowymi kosztami” wynikającymi z niewykorzystania korzyści skali. Jest to spowodowane faktem, że kanaryjskie przedsiębiorstwa działają na niewielkim rynku lokalnym i mają utrudniony dostęp do rynków zewnętrznych ze względu na 25 % dodatkowych kosztów transportu i 28 % dodatkowych kosztów energii.

Bruksela, 22 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---