



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.7.2000
KOM(2000) 431 endelig

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL RÅDET

**om de konsultationer, Kommissionen har ført
med henblik på løsning af bananstriden**

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL RÅDET

om de konsultationer, Kommissionen har ført med henblik på løsning af bananstriden

I. BAGGRUNDEN FOR KONSULTATIONERNE

Den nye importordning for bananer, som EU skal indføre som følge af den afgørelse, der blev truffet i 1997 af WTO-Instansen til Bilæggelse af Tvister, skal nødvendigvis være forenelig med EU's WTO-forpligtelser, samtidig med at der tages hensyn til de væsentligste problemer for såvel EU som bananproducenterne i AVS-landene og til nødvendigheden af at overholde de strenge begrænsninger for EU-budgettet.

Ordningen skal desuden være en effektiv beskyttelse for EU mod enhver nuværende eller kommende tvist i WTO og føre til, at sanktionerne ophæves.

Med henblik herpå foreslog Kommissionen den 10. november 1999 at ændre den eksisterende importordning for bananer. Kommissionen har fremlagt en totrinsstrategi. Forslaget er baseret på en ordning med toldsats alene, som skal træde i kraft efter en overgangsperiode, hvor der skal gælde en toldkontingentordning med AVS-toldpræferenceadgang. Ordningen med toldsats alene vil træde i kraft efter forhandlingerne i henhold til artikel XXVIII i GATT. Denne ordning bør indføres senest den 1. januar 2006.

Den foreslåede overgangsordning omfatter tre toldsatskontingenter. Det første er et kontingent på 2,2 mio. t med en sats på 75 EUR/t, som er bundet ifølge WTO-listen. Til denne mængde på 2,2 mio. t kommer desuden en mængde på 353 000 t med samme toldsats. Der skal yderligere åbnes et tredje toldkontingent på 850 000 t.

Der garanteres en toldpræference på 275 EUR/t til AVS-landene.

Dette forslag forudsætter, at toldkontingenterne bibeholdes i en overgangsperiode. En ordning baseret på toldkontingenter kræver imidlertid, at der anvendes en metode for tildeling af importlicenser. I betragtning af risikoen for tvister er det derfor ønskeligt, at alle interesserede parter i denne WTO-strid kan blive enige. Det er desuden nødvendigt for en metode, som er baseret på de traditionelle handelsstrømme. Kommissionen har ført konsultationer inden for disse rammer.

II. KONSULTATIONERNES INDHOLD

Der er ført konsultationer med alle berørte parter i bananstriden, og der er afholdt adskillige møder med regeringerne i de berørte tredjelande. Dette vidner om de store bestræbelser, som Kommissionen har lagt for dagen med henblik på at finde en løsning på tvisten.

Under disse konsultationer har Kommissionen taget hensyn til medlemsstaternes synspunkter og til de debatter, der har fundet sted i Parlamentet.

I Kommissionens forslag er der redegjort for forskellige forvaltningsmetoder for toldkontingenterne: metoden baseret på de traditionelle samhandelsstrømme, først-til-mølle-princippet og auktion. Det bør understreges, at den metode, der fik størst tilslutning blandt de erhvervsdrivende og de administrative myndigheder i de berørte lande, var fordelingen af licenser på grundlag af historiske referencer.

1. Forvaltning af kontingenterne efter metoden med de traditionelle samhandelsstrømme

På grund af den generelle præference for denne metode har Kommissionen naturligvis i første omgang koncentreret sine bestræbelser om metoden baseret på historiske referencer. Der er ført lange drøftelser om de forskellige punkter, som der ville kunne opnås enighed om, men det største stridspunkt bestod i fastsættelsen af referenceperioden.

USA og de fleste latinamerikanske lande kræver, at referenceperioden skal ligge før 1993, dvs. inden det indre marked trådte i kraft. EU kan ikke acceptere dette krav af **tekniske** årsager (der findes ingen pålidelige tal, der uanfægteligt kan lægges til grund for de traditionelle erhvervsdrivendes potentielle rettigheder, for inden 1993 var det indre marked endnu ikke gennemført, og de gældende importordninger i medlemsstaterne var derfor radikalt forskellige fra land til land), og ej heller af **juridiske** årsager: inden for EU-retten ville der være stor risiko for, at lovligheden af en ordning baseret på en referenceperiode, der ligger forud for gennemførelsen af det indre marked, med succes ville kunne anfægtes ved De Europæiske Fællesskabers Domstol. Desuden ligger denne periode alt for langt tilbage i tiden til at kunne anses for at være repræsentativ for markedet. Det gennemførelsespanel under WTO, der blev oprettet efter anmodning fra Ecuador, har i punkt 6.42 i sin rapport¹ klart fastslået, at perioden før 1993 ikke var repræsentativ for fordelingen af toldkontingenter i de berørte lande, hvilket ville kunne anvendes analogt for fordelingen af licenser. Ecuador kan ikke acceptere denne "før 1993"-strategi og har med succes anfægtet foreneligheden af EU's eksisterende ordning med WTO-reglerne. I øvrigt ville Ecuador blive økonomisk straffet ved fastsættelsen af en sådan referenceperiode og kunne på ny anfægte denne ordning.

Kommissionens forsøg på at finde en alternativ løsning

For at komme ud af den fastkørte situation har Kommissionen forsøgt at finde en model, der gør det muligt at løse den gordiske knude om referenceperioden, samtidig med at den særlige WTO-gruppens konklusioner respekteres, for så vidt angår den tidligere ordnings afsmittende virkning ("drag-on effect").

Med henblik herpå har Kommissionen analyseret de vigtigste punkter i det **såkaldte caraibiske forslag**, som er anført i en skrivelse fra Dominicas premierminister af 1. december 1999.

Det bør påpeges, at der i det caraibiske forslag ikke var taget stilling til visse centrale punkter. USA har efterfølgende tolket dem på en måde, så de passer ind i de idéer, som de allerede havde fremsat forinden. For EU indebærer dette forslag en stor risiko for, at der anlægges sag ved De Europæiske Fællesskabers Domstol, da der ifølge forslaget for de to første toldkontingenter skal anvendes en referenceperiode, der ligger før 1993 (og for det tredje kontingent perioden 1995-1997).

¹ (WT/DS27/RW/ECU).

Kommissionen har til gengæld under drøftelserne taget et punkt op, som eventuelt vil kunne danne grundlag for et kompromis, nemlig tildeling af licenser til de **primære erhvervsdrivende**², hvilket indebærer en omdefinering af de erhvervsdrivende, som har adgang til kontingenterne.

Ifølge denne hypotese fastsættes referenceperioden til 1994-1996 for tildelingen af licenser i 2001 og på baggrund heraf afgøres det, hvilke af de primære erhvervsdrivende der kan betegnes som traditionelle importører. Kommissionen råder ikke over tal for de faktisk afsatte mængder pr. funktion efter 1996 (som følge af WTO-bananreformen i 1998 blev referenceperioden for tildelingen af licenser i 1999 fastsat til perioden 1994-1996). Kommissionen har officielt forespurgt medlemsstaterne (ved brev af 24. maj 2000), om de er i stand til at sende Kommissionen tal for 1997 og 1998 for at fastslå, om det er materielt muligt at anvende en senere referenceperiode, sådan som Ecuador og de fleste AVS-lande har krævet det.

I øvrigt indebærer en harmonisering af begrebet primær erhvervsdrivende for de tre toldkontingenter og de to kategorier af erhvervsdrivende - de traditionelle og de øvrige - at der nødvendigvis gives passende adgang til de erhvervsdrivende, som fremover ønsker at udøve denne funktion.

På grundlag af definitionen af en primær erhvervsdrivende og i betragtning af de særlige forhold på bananmarkedet har Kommissionen foreslået følgende fordeling af toldkontingenterne: 80% af licenserne tildeles "de traditionelle primære erhvervsdrivende", og de resterende 20% tildeles "de ikke-traditionelle primære erhvervsdrivende".

Ud fra samme logik om ikke at lukke markedet for erhvervsdrivende, der opfylder kravene i ovennævnte definition, har Kommissionen fastsat en **overgangsordning**. De "ikke-traditionelle erhvervsdrivende" vil således efter tre år kunne skifte kategori til "traditionelle primære erhvervsdrivende". Parallelt hermed vil de disponible mængder nedsættes for kategorien "ikke-traditionelle erhvervsdrivende" og forøges tilsvarende for kategorien "traditionelle primære erhvervsdrivende", uden at den andel, der tildeles kategorien "ikke-traditionelle erhvervsdrivende", dog kommer til at udgøre under 3,5-5% af de samlede mængder (for at bevare et åbent marked for nye erhvervsdrivende). Kommissionen har ved denne detaljerede beskrivelse af overgangsordningen påvist, at der ikke på sigt er risiko for en udhuling af den andel, der tildeles "de traditionelle primære erhvervsdrivende", hvilket de amerikanske myndigheder oprindeligt fremførte som argument.

Resultatet af konsultationerne

Selv på grundlag af den tidligst mulige referenceperiode (1994-1996) har USA og visse latinamerikanske lande hidtil ikke kunnet acceptere dette udspil. Der er angivet flere grunde hertil. De er først og fremmest af den opfattelse, at den mængde, der er forbeholdt de "ikke-traditionelle erhvervsdrivende", er for stor, og at omfanget af de to første toldkontingenter er utilstrækkeligt. Desuden er de fortsat imod en referenceperiode, der ligger efter 1993.

² En primær erhvervsdrivende defineres således: en virksomhed, det være sig en fysisk eller juridisk person eller en producentsammenslutning, der er etableret og registreret i EU, og som for egen regning har opkøbt grønne bananer med oprindelse i tredjelande hos producenter, eller eventuelt har dyrket sådanne bananer med efterfølgende forsendelse og afsætning med henblik på overgang til fri omsætning i EU (erhvervsdrivende i kategori A, funktion a).

USA's argument er navnlig, at de amerikanske erhvervsdrivende har ret til de markedsandele, som de erklærer at have opnået i mængder inden 1993. USA tager således ikke hensyn til, at markedsandelene for et bestemt bananmærke ikke kan bruges som fordelingsnøgle ved tildelingen af licenser til de erhvervsdrivende.

Kommissionens alternative løsning, som er baseret på definitionen af en primær importør, opfylder den særlige WTO-gruppens krav om ikke-diskrimination af erhvervsdrivende fra tredjelande og medfører derfor en betydelig stigning i de licenser, der tildeles denne kategori erhvervsdrivende, herunder amerikanske erhvervsdrivende, der udøver denne funktion. Der kan blive tale om en stigning på 70% i forhold til den nuværende situation.

USA's holdning er så meget mere forbavsende økonomisk set, hvis man tager i betragtning, at de markedsandele, som er opnået under en kontingentordning, ikke i værdi kan sammenlignes med de markedsandele, der er opnået under en ordning med en toldsats alene (pga. "quota rent"-fordelen).

Til gengæld er Ecuador positivt indstillet over for en kompromisløsning, der går ud på at begrænse adgangen til toldkontingenterne til de primære importører, dog med det forbehold, at mindst 20% af kontingenterne tildeles de "ikke-traditionelle erhvervsdrivende". Ecuador ønsker ligeledes en senere referenceperiode end perioden 1994-1996.

Set i lyset af disse modstridende synspunkter kan Kommissionen konstatere, at konsultationerne om en løsning baseret på historiske referencer er kørt fast efter flere måneders intensive kontakter.

2. Licenstildeling ved auktion

De forskellige berørte parter synes på nuværende tidspunkt ikke at kunne gå ind for en løsning med tildeling af licenser ved auktion ("striking price auctioning") som beskrevet i Kommissionens forslag af 10. november 1999.

3. Forvaltning af kontingenterne efter først-til-mølle-princippet

Da drøftelserne om forvaltning af toldkontingenterne efter en historisk metode i øjeblikket er kørt fast, er muligheden for tildeling af licenser efter først-til-mølle-princippet igen blevet undersøgt.

Allerede i forslaget af november 1999 omtalte Kommissionen denne metode, ifølge hvilken adgangen til de nedsatte toldsatter fastslås, når bananerne angives til toldbehandling.

Under konsultationerne har USA foreslået en ændret udgave af dette system med en forhåndstildeling på grundlag af påtænkte indførsler og meget korte kontingentperioder.

Den af USA foreslåede metode:

- omfatter en procedure for forhåndstildeling af mængder baseret på de erhvervsdrivendes påtænkte indførsler
- etablerer en snæver forbindelse mellem skib, ladning og varens overgang til fri omsætning
- omfatter en høj sikkerhedsstillelse for at få et pålideligt system.

Der kunne iværksættes et sådant system, hvis de operationelle og administrative problemer i forbindelse med den komplekse procedure kan undgås. Det ville i så fald også være nyttigt at gå bort fra den antagelse, at alle skibene ankommer på åbningsdagen for underkvoten, så ankomsterne kan spredes over hele underkvotens åbningsperiode. Det foreslåede system er imidlertid tungt at administrere både for de nationale toldmyndigheder og for importørerne.

Det må også påpeges, at en ensartet forvaltning af de tre kontingenter ville give en bedre beskyttelse mod eventuelle klager til WTO. Hvis først-til-mølle-forvaltningsmetoden vælges, må der derfor fastsættes en tilstrækkelig høj toldpræference til, at AVS-landene kan få adgang til EU-markedet inden for rammerne af denne metode.

Det skal sluttelig anføres, at Ecuador ikke umiddelbart kan acceptere en kontingentforvaltning efter først-til-mølle-princippet på grund af landets geografiske handicap i forhold til de latinamerikanske konkurrenter (nødvendigheden af at passere Panama-kanalen medfører en betydelig forsinkelse for de ecuadorianske erhvervsdrivende). Med de foreslåede varianter skulle det dog kunne lade sig gøre at nå frem til et system, som Ecuador bedre kan acceptere.

III. MULIGE LØSNINGER

Efter otte måneders intense drøftelser og trods Kommissionens store bestræbelser for at få spørgsmålet løst har det endnu ikke været muligt at finde et kompromis. Desuden har drøftelserne om Lomé-undtagelsen i høj grad kompliceret konsultationerne.

Da der ikke er mulighed for en forhandlingsløsning baseret på en historisk referenceperiode, synes den eneste udvej for forvaltningen af toldkontingenterne at være forvaltning efter først-til-mølle-princippet.

De to muligheder, der skal overvejes på dette stadium, og som allerede indgik i Kommissionens forslag af 10. november 1999, er følgende:

1. en overgangsordning med toldkontingenter, der forvaltes med en forhåndstildeling efter først-til-mølle-princippet for de tre toldkontingenter (med en præference for AVS-landene på 275 EUR/t i det tredje toldkontingent på 850 000 t). For at skabe balance mellem de forskellige interesser inden for EU fastholder Kommissionen sit forslag om automatisk overgang til en ordning med toldsats alene senest den 1. januar 2006
2. indledning af forhandlinger i henhold til artikel XXVIII i GATT. Der skal her erindres om, at forhandlingerne i henhold til artikel XXVIII, der finder sted med et begrænset antal bananleverandører (eksklusive USA), ikke drejer sig om niveauet for den bundne told, men om den eventuelle kompensation, Fællesskabet tilbyder for andre toldafgifter i det omfang, en sådan kompensation er nødvendig.

IV. KOMMISSIONENS KONKLUSIONER

1. I betragtning af de fastkørte forhandlinger om en historisk baseret forvaltningsmetode for toldkontingenterne vil Kommissionen så hurtigt som muligt afslutte undersøgelsen af først-til-mølle-princippet, inkl. høringer af de berørte tredjeparter, for at finde frem til, hvordan de tekniske og administrative vanskeligheder forbundet med denne metode kan overvindes.

2. Hvis Kommissionen konstaterer, at de problemer, der er forbundet med først-til-mølle-princippet, ikke kan overvindes, vil den anmode Rådet om allerede nu at bemyndige den til at indlede forhandlinger med de vigtigste leverandører om indførelse af en ren toldordning efter proceduren i artikel XXVIII i GATT.
3. Kommissionen vil sende Rådet en rapport om konklusionerne af den tekniske og administrative undersøgelse af først-til-mølle-princippet.
4. Kommissionen anmoder Rådet om så hurtigt som muligt at udtale sig om den fremgangsmåde, der er beskrevet i denne meddelelse.