



Stöd till bananproducerande AVS-länder

Utrikesdepartementet

2010-04-22

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 102

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr .../... av den [...] om ändring av förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete

KOM (2010) 101

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet kompletterande åtgärder för banansektorn: Stöd till de viktigaste bananexporterande AVS-länderna i syfte att uppnå en hållbar anpassning till de nya villkoren på handelsområdet

KOM (2010) 103

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Tvåårsrapport om den särskilda ramen för bistånd till traditionella AVS-bananleverantörer

Sammanfattning

Den 18 mars 2010 lade kommissionen fram ett förslag om inrättandet av ett nytt biståndsprogram till stöd för bananexporterande AVS-länder mot bakgrund av en överenskommelse om en ny importregim för bananer (se faktapromemoria 2009/10:FPM70). Budgeten för biståndsprogrammet föreslås regleras av en ändringsförordning rörande finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) inom EU-budgeten.

EU:s importregim för bananer har av WTO:s tvistlösningsorgan ansetts bryta mot EU:s åtaganden i WTO och EU har som följd av detta ändrat sin importregim för bananer vid flera tillfällen. I december 2009 nåddes en överenskommelse med latinamerikanska exportörsländer om sänkt banantull över ett antal år. Detta kommer att medföra att bananexporterande AVS-länders förmånsmarginal minskar och att konkurrenskraften påverkas. Kommissionen föreslår därför att ett program för kompletterande åtgärder för

de viktigaste bananexporterande AVS-länderna inrättas. Syftet med biståndsprogrammet är att stödja anpassningen till den nya ordningen genom budgetstöd eller särskilda insatser.

Regeringen välkomnar förslaget och den övergripande inriktningen på stödet, Finansieringen bör ske inom ramen för EU:s existerande biståndsmedel.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU är den största konsumenten och importören av bananer i världen. Leveranserna kommer från länder med s.k. mest gynnad nation-status (MGN - huvudsakligen länder i Central- och Sydamerika), från länder i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet (AVS) och internt från EU:s medlemsstater¹.

Såsom avtalslutande part i Världshandelsorganisationen (WTO) har EU åtagit sig att integrera handelsaspekter i strategier för utveckling och att främja internationell handel i syfte att på det globala planet verka för utveckling och fattigdomsminskning.

EU har traditionellt ingått förmånshandelsavtal med AVS-länderna i syfte att stödja fattigdomsminskning och främja en stegvis integration i den globala ekonomin. Detta har sedan 1995 ifrågasatts av andra WTO-medlemmar och WTO:s tvistlösningsorgan har fastställt att förmånshandelsavtalen strider mot WTO:s regler. Till följd av detta har EU i stället förhandlat fram regionala avtal med AVS-länderna, de s.k. European Partnership Agreements, i syfte bl.a. att fortsatt erbjuda AVS-länderna nolltullar.

För att stödja de bananexporterande länderna i AVS-regionerna har EU samtidigt tillhandahållit bistånd till banansektorn via *det särskilda stödsystemet* (Special System of Assistance, SSA) för perioden 1994–1999² och via *den särskilda ramen för bistånd* (Special Framework of Assistance, SFA) för perioden 1999–2008³.

EU:s importregim för bananer har sedan den infördes den 1 juli 1993 dömts oförenlig med WTO:s regelverk vid tretton tillfällen. Sedan den 1 januari 2006 tillämpar EU en tullsats för MGN på 176 euro/importerat ton bananer, en tullsats som dock bedömts alltför hög av WTO:s tvistlösningsorgan. I december 2009 nåddes en överenskommelse med de latinamerikanska exportörländerna om sänkt banantull över ett antal år. Tullen ska sänkas över en period av sju till nio år under vilken tullen ska sänkas till 114

¹ 2008 importerades 72,5 % av den i EU förbrukade kvantiteten bananer från MGN-länder, 17 % från AVS-länder och 10,5 % från europeiska medlemsstater.

² Rådets förordning (EG) nr 2686/94 av den 31 oktober 1994.

³ Rådets förordning (EG) nr 856/1999 och kommissionens förordning (EG) nr 1609/1999.

De bananexporterande AVS-länderna kommer även i fortsättningen att ha tull- och kvotfritt tillträde till EU-marknaden men till följd av tullsänkningen för MGN så kommer förmånsmarginalen att minska.

Mot bakgrund av dessa utmaningar som de bananexporterande AVS-länderna står inför föreslår Europeiska kommissionen att det inrättas ett nytt ekonomiskt *biståndsprogram för kompletterande åtgärder* (Banana Accompanying Measures - BAM). BAM förväntas göra det möjligt för bananexporterande AVS-länder att fortsätta och/eller genomföra omedelbara investeringar och anpassningsprogram för att motverka och lindra verkningarna av de sänkta tullsatserna och stärka sin konkurrenskraft där det är möjligt eller diversifiera sin produktion. Stödet var en viktig del för att få AVS-länderna att acceptera för bananöverenskommelsen med de latinamerikanska exportörsländerna.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att stödprogrammet för kompletterande åtgärder (BAM) varar i högst fyra år mellan 2010 och 2013. Budgeten för BAM föreslås vara 190 miljoner euro. Kommissionen kommer även undersöka vilka möjligheter det finns att lägga till ytterligare 10 miljoner euro om motsvarande anslag görs tillgängliga i samband med det årliga budgetförfarandet. Kommissionen föreslår att budgeten för BAM regleras genom en ändringsförordning av EU:s finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (Development Cooperation Instrument – DCI)⁴ där finansiering m.a.o. skapas delvis inom nuvarande budgetramar. Planen är att BAM kommer läggas till som ett nytt tematiskt program inom DCI, som redan innefattar ett liknande biståndsprogram för sockerproducerande AVS-länder.

Kommissionen föreslår att de kompletterande åtgärderna ska bestå av sektorspecifikt budgetstöd eller projektspecifika insatser.

Stödprogrammet BAM's målsättning är:

- ✓ Öka banansektorns konkurrenskraft:
Ge stöd till att förbättra konkurrenskraften för exportörerna i sådana länder där producenterna har goda förutsättningar att på sikt kunna anpassa sig till utvecklingen av den internationella handeln.
- ✓ Främja ekonomisk diversifiering:
Ge stöd till de områden som för närvarande är beroende av bananexport för sin inkomst så att det skapas alternativa inkomstkällor som helt eller

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete, EUT L 378, 27.12.2006, s. 41.

Mildra de mer långtgående verkningarna av anpassningen för sysselsättningen, utbildningsväsendet, hälso- och sjukvården och miljön.

Kommissionen föreslår att biståndet via stödprogrammet BAM ska gå till de AVS-länder som i genomsnitt har exporterat mer än 10 000 ton bananer till EU de senaste tio åren och som kommer att påverkas negativt av EU:s ändrade tullsatser. Dessa länder är Belize, Kamerun, Elfenbenskusten, Dominica, Dominikanska republiken, Ghana, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna samt Surinam. Anpassningsbehovet kommer att variera betydligt mellan mottagarländerna och åtgärderna bör enligt förslaget vara landspecifika och infogas i varje enskilt lands nationella jordbruks- och utvecklingsstrategi.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En ändringsförordning av EU:s finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (Development Cooperation Instrument – DCI) medför inte några förändringar av svensk lagstiftning eller svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den finansiella compensationen till de bananexporterande AVS-länderna på EU-budgeten uppgår till 190 miljoner euro under perioden 2010-2013. Av dessa avses 75 miljoner utbetalas under 2010. Utgångspunkten i Kommissionens förslag är att instrumentet delvis ska finansieras via omfördelning inom EU:s biståndsmedel. Om compensationen inte finansieras genom omfördelning blir den totala effekten på den svenska EU-avgiften totalt 53 miljoner kronor under 2010-2013 varav 21 miljoner kronor år 2010. Ju större andel av åtgärderna som finansieras genom omfördelning inom EU:s biståndsmedel desto lägre blir ökningen av den svenska EU-avgiften. .

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är mån om att få till stånd det stöd till AVS-länderna som utlovats i samband med bananuppgörelsen. Uppgårelsen sätter punkt för en över femton år gammal handelsvist. Det är viktigt att WTO:s regler och panelutslag respekteras och efterlevs samtidigt som regeringen vill att EU ska verka för utveckling och fattigdomsminskning inom AVS-regionerna. Regeringen välkomnar den övergripande inriktningen på stödprogrammet BAM i kommissionens förslag. Det är positivt att stödet även kan fokuseras på den sociala sektorn och miljön. Regeringen förutsätter att åtgärderna i så

stor utsträckning som möjligt integreras med EU:s övriga bistånd, och att principerna för biståndseffektivitet appliceras.

Finansiering bör ske inom ramen för tillgängliga biståndsmedel och respektera EU:s budgettak.

Regeringen verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU . Detta innebär att nya verksamheter ska finansieras inom beslutade utgiftsramar och att flexibilitetsinstrumentet inte ska utnyttjas, eftersom användning av instrumentet urholkar respekten för den fleråriga budgetramen och dessutom innebär en högre EU-avgift för Sverige.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Diskussioner bland medlemsstater har handlat om formen för finansieringen av stödprogrammet BAM. Medlemsstaterna har bl.a. lyft frågor kring vilket instrument som bör användas (finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete eller Europeiska utvecklingsfonden), samt huruvida en särskild flexibilitetsmekanism kan användas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén väntas yttra sig över kommissionens förslag.

Europaparlamentet kan komma att motsätta sig kommissionens förslag, och eventuellt förorda såväl att medlen är additionella i förhållande till EU:s biståndsbudget, som en ökning av volymen på instrumentet. I en deklaration har det gemensamma EU och AVS-parlamentariska församlingen (ACP-EU Joint Parliamentary Assembly) understrukt vikten av att avsätta mer medel för att stödja banansektorn i AVS-länderna. Förslaget kommer behandlas av rådet och Europaparlamentet under våren.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 209.1 i EUF-fördraget. Direktivet antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen (mervärdet av en åtgärd på gemenskapsnivå) gäller på de områden där EU och medlemsländerna delar rätten att fatta beslut. Principen gäller inte inom områden där bara EU har rätt att fatta beslut, så kallad exklusiv befogenhet. EU har exklusiv behörighet inom handelspolitiken vilket innebär att kommissionen förhandlar om avtal för EU:s medlemsländer. Rådet ger kommissionen ett förhandlingsmandat. Det handelsavtal om bananer som EU förhandlat inom ramen för WTO kan därför inte vara föremål för subsidiaritetsprövning.

Däremot är utvecklingssamarbete i EU en s.k. parallell kompetens, där unionen och medlemsstaterna båda kan vara aktiva och en subsidiaritetsprövning är aktuell i lagstiftningsfrågor för utvecklingspolitik på EU-nivå.

Eftersom det föreslagna programmet för banansektorn är direkt relaterat till implementeringen av ett handelsavtal och omställningskostnader relaterade till det avtalet, är EU-nivån mest lämplig för inrättandet och finansiering av ett program för banansektorn. Genom en EU-förordning bör bättre förutsättningar finnas för enhetlig och mer konsekvent tillämpning än om varje medlemsland för sig skulle fatta beslut om motsvarande åtgärder.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet kommer behandlas i rådsarbetsgrupperna för allmän utvecklingspolitik (Codev) och för Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet (AVS-arbetsgruppen), samt i Europaparlamentets utvecklingskommitté.

Kommissionen föreslår att stödprogrammet kontinuerligt övervakas och blir föremål för en bedömning 2012. En utvärdering av konsekvenserna bör göras 2015/2016.

Mest gynnad nation (MGN): Principen om MGN används inom Världshandelsorganisationen och innebär att ett medlemsland inte får favorisera ett annat medlemsland vad gäller import eller export av en vara eller tjänst. M.a.o. får ett land inte ha olika tullkostnader på samma vara från olika länder.