



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.7.2000  
COM(2000) 431 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**betreffende het door de Commissie gevoerde overleg  
met het oog op de oplossing van het bananenconflict**

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

### **betreffende het door de Commissie gevoerde overleg met het oog op de oplossing van het bananenconflict**

#### **I. CONTEXT**

De nieuwe communautaire invoerregeling voor bananen die door de Gemeenschap moet worden ingevoerd naar aanleiding van het besluit dat in 1997 door het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is genomen, moet verenigbaar zijn met de verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van de WTO, terwijl tevens rekening moet worden gehouden met de voornaamste belangen van de Gemeenschap en de producenten van ACS-bananen, en met de strikte beperkingen van de communautaire begroting.

Verder moet de nieuwe regeling de Gemeenschap niet alleen nu maar ook in de toekomst een afdoende bescherming bieden tegen verdere conflicten binnen de WTO, en moet zij tot opheffing van de sancties leiden.

In die context heeft de Commissie op 10 november 1999 voorgesteld de bestaande invoerregeling voor bananen te wijzigen. Zij beoogt daarvoor een aanpak in twee fasen: na een overgangperiode waarin een stelsel van tariefcontingenten zou gelden samen met tariefpreferenties voor de ACS-landen, zou uiteindelijk een zuiver tariefstelsel worden ingevoerd. De hoogte van het binnen dit zuivere tariefstelsel toe te passen recht zou via onderhandelingen in het kader van artikel XXVIII van de GATT moeten worden vastgesteld. Het zuivere tariefstelsel zou uiterlijk op 1 januari 2006 moeten worden ingevoerd.

In het voorgestelde overgangsstelsel zouden drie tariefcontingenten bestaan. Het eerste is een in de WTO geconsolideerd contingent van 2,2 miljoen ton waarvoor een recht van 75 EUR per ton zou gelden. Daarbij komt dan een tweede contingent, van 353 000 ton, met datzelfde recht. Verder zou een derde contingent, van 850 000 ton, worden geopend.

Voor de ACS-landen zou een tariefpreferentie gelden van 275 EUR/ton.

Dit voorstel is gebaseerd op handhaving van de tariefcontingenten gedurende een overgangperiode. Uiteraard moet er bij een op tariefcontingenten gebaseerd stelsel een methode voor het toewijzen van de invoervergunningen bestaan. Mede gezien het grote risico van verdere conflicten is het dan ook wenselijk dat alle partijen die legitiem belanghebbende zijn in dit geschil in de WTO, hun akkoord verlenen. Voor de methode die op de traditionele handelsstromen is gebaseerd is dit trouwens essentieel. In die optiek heeft de Commissie overleg gepleegd.

#### **II. HET OVERLEG**

Met alle belanghebbende partijen in het bananenconflict is overleg gepleegd. Verder hebben vele ontmoetingen plaatsgevonden met de overheidsinstanties van de betrokken derde landen. De Commissie heeft zich dus veel moeite getroost om een oplossing voor dit geschil te vinden.

Bij het overleg heeft de Commissie rekening gehouden met de standpunten van de lidstaten en met de debatten die in het Parlement zijn gevoerd.

In het voorstel van de Commissie worden verschillende methodes voor het beheer van de tariefcontingenten genoemd en toegelicht: de methode die is gebaseerd op de traditionele handelsstromen, de methode "die het eerst komt, het eerst maalt", en de veilingmethode. Opgemerkt zij dat de methode van toewijzing van de vergunningen op basis van historische referenties, bij de producenten en de autoriteiten van de betrokken landen de meeste instemming vond.

## **1. Beheer van de contingenten volgens de methode van de traditionele handelsstromen**

Gezien de algemene voorkeur voor deze methode heeft de Commissie zich uiteraard in eerste instantie geconcentreerd op de methode op basis van historische referenties. Zij heeft langdurige besprekingen gevoerd over de diverse punten waarover een akkoord zou kunnen worden bereikt; de keuze van de referentieperiode vormde daarbij het grootste struikelblok.

De Verenigde Staten en de meeste Latijns-Amerikaanse landen willen als referentieperiode een periode vóór 1993, dus vóór de inwerkingtreding van de interne markt. De Europese Unie kan dit onmogelijk accepteren, niet alleen om **technische** redenen (er zijn geen betrouwbare statistische gegevens aan de hand waarvan de potentiële rechten van de traditionele marktdeelnemers op onweerlegbare wijze kunnen worden vastgesteld, omdat vóór 1993 de interne markt nog niet was voltooid en de invoerregelingen van de lidstaten sterk van elkaar verschilden), maar ook om **juridische** redenen: gezien het Gemeenschapsrecht bestaat er een zeer groot risico dat de wettigheid van een systeem dat op een referentieperiode vóór de voltooiing van de interne markt is gebaseerd, met succes zal worden aangevochten voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Bovendien is zo'n periode veel te lang geleden om nog als representatief voor de markt te kunnen worden beschouwd. Wat betreft de WTO heeft het op verzoek van Ecuador ingestelde panel onomwonden verklaard dat de periode vóór 1993 geen representatieve periode is voor de toewijzing van de tariefcontingenten aan de betrokken landen (punt 6.42 van het panelverslag<sup>1</sup>), hetgeen naar analogie ook zou kunnen worden gezegd voor de toewijzing van de vergunningen. Tot slot is een "pre-1993-aanpak" onaanvaardbaar voor Ecuador, dat de verenigbaarheid van onze huidige regeling met de voorschriften van de WTO met succes heeft aangevochten en dat door de keuze van een dergelijke referentieperiode economisch benadeeld zou worden. Ecuador zou zo'n regeling dan ook weer kunnen aanvechten.

### **De Commissie op zoek naar een alternatief**

Om uit de impasse te komen heeft de Commissie geprobeerd de gordiaanse knoop door te hakken, en gezocht naar een formule die verenigbaar is met de conclusies van het WTO-panel betreffende de nasleep (het "drag-on effect") van de vroegere regeling.

Met het oog daarop heeft de Commissie de belangrijkste elementen van het zogenaamde **Caraïben-voorstel** (gepresenteerd in een brief van de eerste minister van de Dominicaanse Republiek van 1 december 1999) bekeken.

Onderstreept moet worden dat dit "Caraïbenvoorstel" op een aantal belangrijke punten onduidelijkheid liet bestaan. De Verenigde Staten hebben deze punten geïnterpreteerd en in

---

<sup>1</sup> (WT/DS27/RW/ECU).

hun vroeger naar voren gebrachte ideeën verwerkt. Volgens de Gemeenschap houdt dit voorstel een zeer groot risico in dat er geschillen zullen rijzen die aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zullen worden voorgelegd, omdat het voor de eerste twee tariefcontingenten voorziet in een referentieperiode vóór 1993 (voor het derde contingent de periode 1995-1997).

Tijdens de besprekingen heeft de Commissie echter een element naar voren geschoven dat tot een compromisoplossing zou kunnen leiden, namelijk de toewijzing van vergunningen aan **primaire marktdeelnemers**<sup>2</sup>, wat betekent dat opnieuw moet worden bepaald welke marktdeelnemers toegang hebben tot de contingenten.

In dat geval zou de referentieperiode 1994-1996 worden gebruikt voor de toewijzing van de vergunningen in 2001, om te bepalen welke primaire marktdeelnemers kunnen worden aangemerkt als traditionele importeurs. De Commissie beschikt namelijk niet over statistieken betreffende de hoeveelheden die door de verschillende groepen marktdeelnemers na 1996 daadwerkelijk in de handel zijn gebracht (na de hervorming van de GMO voor bananen van 1998 werd voor de toewijzing van de vergunningen 1999 de periode 1994-1996 als referentieperiode gekozen). De Commissie heeft de lidstaten (bij brief van 24 mei 2000) gevraagd haar de gegevens over 1997 en 1998 toe te zenden zodat zij kan nagaan of er geen recentere referentieperiode kan worden gebruikt zoals door Ecuador en de meeste ACS-landen is gevraagd.

De harmonisatie van het begrip "primaire marktdeelnemer" voor de drie tariefcontingenten en de twee categorieën marktdeelnemers - traditionele en andere - betekent noodgedwongen dat marktdeelnemers die deze functie in de toekomst willen vervullen een adequate toegang tot de contingenten moeten krijgen.

Op basis van de definitie van "primaire marktdeelnemer" en rekening houdend met de specifieke kenmerken van de bananenmarkt heeft de Commissie de volgende verdeling van de tariefcontingenten voorgesteld: 80% van de vergunningen wordt toegewezen aan de "traditionele primaire marktdeelnemers" en 20% aan de "niet-traditionele primaire marktdeelnemers".

Vanuit diezelfde optiek, d.w.z. om alle marktdeelnemers die aan de voorwaarden van de bovengenoemde definitie voldoen, toegang tot de markt te verlenen, wil de Commissie een **overstapmechanisme** invoeren. De "niet-traditionele marktdeelnemers" zouden, na een periode van drie jaar, kunnen overstappen naar de categorie "traditionele primaire marktdeelnemers". Tegelijkertijd zouden de hoeveelheden voor de categorie "niet-traditionele marktdeelnemers" worden verlaagd en die voor de categorie "traditionele primaire marktdeelnemers" dienovereenkomstig worden verhoogd, waarbij het percentage dat wordt toegekend aan de categorie "niet-traditionele marktdeelnemers" niet lager mag liggen dan 3,5 tot 5% van de totale hoeveelheden (zodat de markt open blijft voor nieuwe marktdeelnemers). Met deze gedetailleerde beschrijving van het overstapmechanisme heeft de Commissie kunnen aantonen dat er geen gevaar bestaat dat het aandeel van de "traditionele primaire marktdeelnemers" geleidelijk steeds kleiner wordt, zoals aanvankelijk door de Amerikaanse autoriteiten werd gevreesd.

---

<sup>2</sup> Definitie van een primaire marktdeelnemer: een economisch subject, zijnde een natuurlijke of rechtspersoon, een individuele belanghebbende of een producentengroepering, in de Gemeenschap gevestigd en geregistreerd, dat/die voor eigen rekening groene bananen van oorsprong uit derde landen bij de producenten heeft gekocht dan wel, in voorkomend geval, heeft geproduceerd, gevolgd door verzending en verkoop met het oog op het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap (marktdeelnemer categorie A, functie a).

## **Resultaten van het overleg**

Dit aanbod is, zelfs bij toepassing van een referentieperiode die zover teruggaat als mogelijk is (1994-1996), tot nu toe nog niet door de Verenigde Staten en door bepaalde landen van Latijns-Amerika geaccepteerd. Daarvoor zijn diverse redenen aangevoerd. De betrokkenen vinden vooral de hoeveelheid die is bestemd voor de "niet-traditionele marktdeelnemers" te groot en de eerste twee tariefcontingenten niet groot genoeg. Verder blijven zij zich verzetten tegen een referentieperiode na 1993.

Het voornaamste argument van de Verenigde Staten is dat de Amerikaanse marktdeelnemers recht hebben op de marktaandeelen in volume die zij, volgens hun eigen verklaring, vóór 1993 hadden. Daarbij houden de Verenigde Staten geen rekening met het feit dat de marktaandeelen van een bananenmerk niet mogen dienen als verdeelsleutel voor de toewijzing van de vergunningen aan de marktdeelnemers.

Het door de Commissie voorgestelde alternatief, dat is gebaseerd op de definitie van "primaire importeur", strookt met de eisen van het WTO-panel inzake de non-discriminatie van marktdeelnemers van derde landen, en zou dan ook leiden tot een aanzienlijke verhoging van het aantal vergunningen voor die categorie marktdeelnemers, inclusief de Amerikaanse marktdeelnemers die die functie vervullen. Het zou daarbij kunnen gaan om een verhoging met 70%.

Het standpunt van de Verenigde Staten is economisch gezien nog temeer verrassend te noemen als men bedenkt dat de marktaandeelen die in het kader van een contingentenstelsel zijn gerealiseerd, in waarde niet vergelijkbaar zijn met marktaandeelen in het kader van een zuiver tariefstelsel (voordeel van de "quota rent").

Ecuador **daarentegen** zou de voorkeur geven aan de compromisoplossing waarbij de toegang tot de tariefcontingenten wordt beperkt tot de primaire importeurs, op voorwaarde echter dat een percentage van ten minste 20% aan de "niet-traditionele marktdeelnemers" wordt toegewezen. Ecuador zou ook een recentere referentieperiode willen dan de periode 1994-1996.

Op grond van die uiteenlopende en zeer tegenstrijdige standpunten moet de Commissie concluderen dat het overleg over een oplossing op basis van historische referenties, na verschillende maanden van intensief contact in een impasse zit.

### **2. Toewijzing van vergunningen via veiling**

In dit stadium geniet de methode waarbij vergunningen worden toegewezen via het veilingstelsel, zoals is beschreven in het voorstel van de Commissie van 10 november 1999 ("striking price auctioning"), niet de voorkeur van de verschillende betrokken partijen.

### **3. Beheer van de contingenten volgens de methode "die het eerst komt, het eerst maalt"**

Omdat de discussie over het beheer van de tariefcontingenten volgens een historische methode in een impasse verkeert, is de mogelijkheid om vergunningen toe te wijzen volgens de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" opnieuw bekeken.

De Commissie had al in haar voorstel van november 1999 verwezen naar zo'n methode waarbij de toegang tot verlaagde rechten wordt vastgesteld op het moment van de douaneaangifte voor de bananen.

Tijdens het overleg hebben de Verenigde Staten een gewijzigde versie van dit systeem voorgesteld, namelijk een procedure van voor-toewijzing op basis van invoerintenties en zeer korte contingentperiodes.

De door de Verenigde Staten voorgestelde methode:

- bevat een procedure inzake voor-toewijzing van de hoeveelheden op basis van de invoerintenties van de marktdeelnemers,
- legt een nauw verband tussen vaarttuig, lading en het in het vrije verkeer brengen van het product,
- voorziet in een hoge zekerheid om de betrouwbaarheid van het systeem te garanderen.

Een dergelijk systeem zou kunnen worden toegepast als de praktische en administratieve problemen die verband houden met het complexe karakter van de procedure zouden kunnen worden omzeild. In dat geval zou het ook nuttig zijn af te stappen van het idee dat alle schepen op de eerste dag van de opening van de subcontingenten arriveren: de aankomst van de schepen kan dan worden gespreid over de hele periode waarvoor de subcontingenten zijn geopend. Het voorgestelde systeem is echter moeilijk te beheren, zowel voor de nationale douanediensten als voor de importeurs.

Een uniform beheer van de drie tariefcontingenten zou een betere bescherming bieden tegen eventueel beroep bij de WTO. Daarom zou, als de beheersmethode "die het eerst komt, het eerst maalt" wordt gekozen, een voldoende hoge tariefpreferentie moeten worden vastgesteld zodat ook de ACS-landen in het kader van deze methode toegang hebben tot de Gemeenschapsmarkt.

Tot slot zij opgemerkt dat Ecuador zich terughoudend opstelt ten aanzien van een contingentenbeheer volgens de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" omdat het land in vergelijking met zijn concurrenten in Latijns-Amerika een geografische handicap heeft (de uitvoer uit Ecuador loopt noodgedwongen door het Panama-kanaal, wat een groot tijdverlies betekent). Door de voorgestelde varianten zou het systeem echter gemakkelijker aanvaardbaar moeten zijn voor het land.

### **III. MOGELIJKE OPTIES**

Na acht maanden van intensief overleg en ondanks grote inspanningen van de Commissie om in dezen tot overeenstemming te komen, kon tot op heden nog geen compromis worden bereikt. Verder heeft de discussie over de "Lomé-waiver" het overleg aanzienlijk bemoeilijkt.

Aangezien via onderhandelingen geen oplossing op basis van een historische referentieperiode kon worden bereikt, lijkt een beheer van de tariefcontingenten volgens de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" de enige mogelijkheid.

De twee opties die in dit stadium moeten worden overwogen, en die al in het voorstel van de Commissie van 10 november 1999 waren opgenomen, zijn:

1. een overgangsstelsel voor tariefcontingenten die via voor-toewijzing van de hoeveelheden worden beheerd volgens de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" voor de drie tariefcontingenten (met een preferentie voor de ACS-landen van

275 EUR/ton in het derde tariefcontingent van 850 000 ton). Om een evenwicht tot stand te brengen tussen de verschillende belangen binnen de Gemeenschap, handhaaft de Commissie haar voorstel van automatische overgang, uiterlijk op 1 januari 2006, naar een zuiver tariefstelsel;

2. begin van onderhandelingen op grond van artikel XXVIII van de GATT. In dit verband zij eraan herinnerd dat met een beperkt aantal bananenleveranciers (zonder de Verenigde Staten) onderhandelingen op grond van artikel XXVIII zijn gevoerd niet over het niveau van het geconsolideerde recht, maar over eventuele compensaties die de Gemeenschap aanbiedt wat andere rechten betreft, voor zover dergelijke compensaties nodig zijn.

#### **IV. CONCLUSIES VAN DE COMMISSIE**

1. Aangezien de besprekingen over een methode voor het beheer van de tariefcontingenten op een historische basis in een impasse zitten, zal de Commissie het onderzoek inzake de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" zo spoedig mogelijk afronden, waarbij zij ook overleg zal plegen met de belanghebbende derden en tracht zij een oplossing te vinden voor de administratieve en technische problemen die inherent zijn aan die methode.
2. De Commissie vraagt de Raad haar, voor het geval zij zou moeten constateren dat de problemen in verband met de methode "die het eerst komt, het eerst maalt" onoplosbaar zijn, nu al te machtigen om met de belangrijkste leverende landen onderhandelingen te beginnen over de invoering van een zuiver tariefstelsel, volgens de procedure van artikel XXVIII van de GATT.
3. De Commissie zal bij de Raad verslag uitbrengen over de conclusies van haar onderzoek betreffende de technische en administratieve aspecten van de methode "die het eerst komt, het eerst maalt".
4. De Commissie verzoekt de Raad zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over de in deze mededeling vervatte aanpak.