



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. elokuuta 2022
(OR. en)

11960/22

AGRI 389
AGRIORG 80
AGRISTR 54
AGRIFIN 88
POSEICAN 4
POSEIDOM 4
POSEIMA 4
COH 75

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	29. elokuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 427 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE unionin banaanimarkkinoiden ja unionin banaanin tuottajien tilanteesta banaaneja koskevan vakautusmekanismin käytöstäpoiston jälkeen sekä alustava arviointi, joka koskee POSEI-ohjelman(syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma) toimivuutta unionin banaanien tuotannon säilyttämisessä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 427 final.

Liite: COM(2022) 427 final

Bryssel 29.8.2022
COM(2022) 427 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin banaanimarkkinoiden ja unionin banaanin tuottajien tilanteesta banaaneja koskevan vakautusmekanismin käytöstäpoiston jälkeen sekä alustava arviointi, joka koskee POSEI-ohjelman(syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma) toimivuutta unionin banaanien tuotannon säilyttämisessä

1. JOHDANTO

Banaanit ovat Euroopan unionin (EU) syrjäisimpien alueiden tärkeimpiä viljelykasveja. EU:n jäsenvaltioista suurimmat banaanien tuottajat ovat Espanja (Kanariansaaret), Ranska (Martinique ja Guadeloupe) sekä Portugali (Madeira ja Azorit). Espanjan osuus EU:n kokonaistuotannosta vuonna 2021 oli 64 prosenttia, Ranskan 32 prosenttia ja Portugalin 3 prosenttia. Euroopan maatalouden tukirahasto (EAGF) tukee banaanialaa POSEI-ohjelmalla¹ yhteensä 278,8 miljoonalla eurolla vuosittain. Lisäksi ala voi hyötyä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) alaisista maaseudun kehittämisohjelmista (RDP).

Eurooppalaiset kuluttavat valtavasti banaaneja, joten EU on maailman suurin banaanien tuoja, jotta se voi vastata näin suureen kysyntään. Vuonna 2021 noin 11 prosenttia kokonaishankinnasta tuli sisäisestä tuotannosta, ja loput tuotiin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioista (AKT-valtiot) (noin 15 %) sekä Latinalaisen Amerikan valtioista (noin 74 %).

Banaanien EU:hun tuontia koskevaan sääntelykehykseen on tullut useita muutoksia viimeisten 30 vuoden aikana. Vielä hiljattain, 31 päivään joulukuuta 2019 saakka, banaanien tuontiin Latinalaisen Amerikan valtioista sovellettiin banaaneja koskevaa vakautusmekanismia (BSM)². Banaaneja koskeva vakautusmekanismi otettiin käyttöön EU:n sekä Kolumbian ja Perun välisellä kauppasopimuksella (johon Ecuador liittyi vuonna 2017) ja Keski-Amerikan välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella, johon kuuluvat Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ja Panama, täydentävänä toimenpiteenä tullietuuksien progressiiviselle täytäntöönpanolle. Komissio on raportoinut säännöllisesti näiden sopimusten, myös banaaneja koskevan vakautusmekanismin, soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.

Näiden raportointisitoumusten lisäksi ja banaaneja koskevasta vakautusmekanismista annettujen asetusten liitteenä olevan komission lausuman mukaisesti *sen jälkeen kun banaaneja koskevan vakautusmekanismin voimassaolo lakkaa 31 päivänä joulukuuta 2019, komissio arvioi unionin banaanimarkkinoiden ja unionin banaanintuottajien tilannetta. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle arvioinnin tulokset ja myös alustavan arvioinnin, joka koskee ”Programme d’Options Spécifiques à l’Éloignement et à l’Insularité” (POSEI) (syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma)*

¹ Syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma (akronyymi ranskankielisestä nimestä *Programme d’Options Spécifiques à l’Éloignement et à l’Insularité*).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 19/2013, annettu 15 päivänä tammikuuta 2013, Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kolumbian ja Perun välisen kauppasopimuksen kahdenvälisen suojalausekkeen ja banaaneja koskevan vakautusmekanismin täytäntöönpanosta (EUVL L 17, 19.1.2013, s. 1–12) (asetus (EU) N:o 19/2013) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 20/2013, annettu 15 päivänä tammikuuta 2013, Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Keski-Amerikan välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen kahdenvälisen suojalausekkeen ja banaaneja koskevan vakautusmekanismin täytäntöönpanosta (EUVL L 17, 19.1.2013, s. 13–24) (asetus (EU) N:o 20/2013), sellaisena kuin ne ovat muutettuina asetuksella (EU) 2017/540 (EUVL L 88, 31.3.2017, s. 1–5).

*toimivuutta unionin banaanintuotannon säilyttämisessä. Tämän asiakirjan on tarkoitus täyttää kyseinen sitoumus. Tämän asiakirjan on tarkoitus täyttää kyseinen sitoumus.*³

2. MAAILMAN BANAANIMARKKINAT

FAO:n mukaan⁴ banaaneja tuotetaan, myydään ja kulutetaan maailmassa eniten kaikista hedelmistä. Banaaneilla on tärkeä rooli ruokaturvan ja työpaikkojen osalta useissa vähiten kehittyneissä ja ruokapulasta kärsivissä maissa, joissa niitä käytetään kotitalouksien peruselintarvikkeena ja kasvatetaan myyntiä varten.

Banaaneja tuotetaan pääasiassa Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Afrikassa. Intia ja Kiina ovat suurimpia tuottajamaita, mutta suurin osa niiden tuotannosta kulutetaan maiden sisäisesti. Maailman banaanikauppa on laajentunut ennennäkemättömällä tavalla, koska kokonaistuonnin kysyntä on kasvanut merkittävästi ja tarjonta on kasvanut runsaasti johtavissa vientimaissa, erityisesti Ecuadorissa ja Filippiineillä. Suurimmat tuojat vuonna 2020 olivat EU (5,2 miljoonaa tonnia), Yhdysvallat (4,2 miljoonaa tonnia), Kiina (1,8 miljoonaa tonnia), Venäjä (1,5 miljoonaa tonnia), Japani (1,1 miljoonaa tonnia) ja Yhdistynyt kuningaskunta (1 miljoonaa tonnia)⁵. Banaanimarkkinoilla on siten maailmanlaajuinen ulottuvuus, ja erilaiset kansainväliset ja alueiden/valtioiden sisäiset tekijät voivat vaikuttaa alan kilpailukykyyn.

3. EU:N BANAANIMARKKINAT

3.1. Tuontimäärät ja kokonaistarjonta⁶

EU:n kokonaistarjonta, joka sisältää tuonnin ja sisäisen tuotannon, on noussut 37 prosenttia vuodesta 2012 ja oli 5,8 miljoonaa tonnia vuonna 2021. Kyseisenä vuonna EU:n tuotanto oli 0,64 miljoonaa tonnia eli noin 11 prosenttia kokonaistarjonnasta, ja tuonti tapahtui pääasiassa Latinalaisesta Amerikasta (4,3 miljoonaa tonnia eli 74 % tarjonnasta) ja AKT-maista (0,85 miljoonaa tonnia eli 15 %).

EU:n tuotanto on pysynyt vuodesta 2012 lähtien melko vakaana vaihdellen 0,6 ja 0,7 miljoonan tonnin välillä, vaikkakin siinä on ollut merkittäviä alueellisia vaihteluita. Martiniqueen ja Guadeloupeen ovat vaikuttaneet vaaralliset sääilmiöt sekä kasvituholaiset, eikä niiden tuotanto ole palautunut täysin vuoden 2017 merkittävästä pudotuksesta. Espanjan ja Portugalin alueilla tuotanto on vuotuisista vaihteluista huolimatta säilynyt vakaana tai lisääntynyt hieman. Suurin osa EU:n banaaneista kulutetaan tuotantoalueen ulkopuolella. Vuonna 2021 tuotetuista noin 638 000 tonnista vain 62 000 tonnia⁷ myytiin kyseisillä alueilla. Tuotantoalueen

³ Kertomuksessa käytetyt tietolähteet ja menetelmä on esitetty liitteessä.

⁴ <https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities/bananas/en>

⁵ FAO:n nettotuontitiedot 2020.

⁶ Ks. liitteessä oleva taulukko 1.

⁷ Josta 48 000 tonnia myydään paikallisesti Kanariansaarilla, jotta voidaan vastata paikalliseen kysyntään, jota kasvattavat myös matkailijat.

ulkopuolelle myytävistä banaaneista valtaosa on tarkoitettu kunkin alueen mannermaille⁸.

Vuosina 2012–2021 kysynnän kasvuun EU:ssa on siksi vastattu pääasiassa banaanien tuonnin lisäämisellä. Itse asiassa määrän osalta EU:n banaanien markkinaosuus laski 15 prosentista 11 prosenttiin, AKT-valtioiden markkinaosuus nousi 13 prosentista 15 prosenttiin ja Latinalaisen Amerikan osuus nousi 72 prosentista 74 prosenttiin. Kehitys ei ollut suoraviivaista. Esimerkiksi Latinalaisen Amerikan banaanien osuus oli 75 prosenttia vuonna 2020, mutta se laski vuonna 2021, koska tuonti etenkin Panamasta ja Guatemalasta väheni.

Kolmen suurimman EU:hun vievän Latinalaisen Amerikan maan eli Ecuadorin, Kolumbian ja Costa Rican yhteinen markkinaosuus, 65 prosenttia, on pysynyt melko vakaana vuodesta 2012 lähtien. Ecuador vei vuonna 2021 noin 1,60 miljoonaa tonnia, Kolumbia 1,16 miljoonaa tonnia ja Costa Rica 1,02 miljoonaa tonnia. Niistä Costa Rican kasvu on suurinta, sillä sen EU:hun vienti on lisääntynyt 56 prosenttia kymmenessä vuodessa.

Vuonna 2021 kolme suurinta EU:hun vievää AKT-valtiota olivat Norsunluurannikko (0,32 miljoonaa tonnia), Dominikaaninen tasavalta (0,26 miljoonaa tonnia) ja Kamerun (0,17 miljoonaa tonnia). Tämä on noin 13 prosenttia markkinaosuudesta verrattuna 9 prosenttiin vuonna 2012. Kolmen suurimman AKT-valtioiden viejän markkinaosuuden kasvu johtuu pääasiassa Dominikaanisesta tasavallasta (määrä lähes kolminkertaistui) ja Norsunluurannikosta (määrä kaksinkertaistui). Sen sijaan Kamerunin vienti heilui vuoteen 2021 ulottuvalla ajanjaksolla vain hieman vuoden 2012 tason yläpuolella.

3.2. Tuontimäärät jäsenvaltioittain⁹

Jäsenvaltioista vain muutama tuo banaaneja AKT-valtioista. Kolme eniten tuovaa jäsenvaltiota toivat vuonna 2021 AKT-valtioista yhteensä tuoduista banaaneista 84 prosenttia. Ranska, joka on perinteisesti tuonut paljon AKT-valtioista, on vieläkin ykkössijalla. Ranska tuo banaaneja pääasiassa Norsunluurannikolta. Belgia tuo toiseksi eniten, pääasiassa Kamerunista ja Norsunluurannikolta. Alankomaista, joka toi vuonna 2012 melko vähän AKT-valtioista, on tullut merkittävä tuoja. Se tuo lähes yksinomaan Dominikaanisesta tasavallasta.

Sen sijaan Latinalaisesta Amerikasta banaanit saapuvat EU:n markkinoille useamman jäsenvaltion kautta. Tuonti on vähemmän keskittynyttä. Kolme suurinta tuontijäsenvaltiota toivat 55 prosenttia kokonaistuonnista vuonna 2021. Listan kärjessä on Alankomaat, jonka tuonti kasvoi merkittävästi tarkastellulla ajanjaksolla. Se toi pääasiassa Costa Ricasta, Ecuadorista ja Panamasta. Seuraavana on Italia, jonka tuonti kasvoi tarkastellulla ajanjaksolla lähes suoraviivaisesti. Se toi pääasiassa Ecuadorista, Kolumbiasta ja Costa Ricasta. Belgia on kolmantena. Se on yksi niistä muutamasta jäsenvaltiosta, jotka toivat huomattavasti vähemmän vuonna 2021 kuin vuonna 2012. Puolan kasvu on ollut merkittävää. Se on tuonut yhä enemmän suoraan

⁸ Näin on erityisesti Espanjassa ja Portugalissa.

⁹ Ks. liitteessä olevat taulukot 2 ja 3.

sen sijaan, että toisi naapurijäsenvaltioista (esim. Saksasta, jonka suuntaus on ollut tästä johtuen laskeva vuodesta 2015 lähtien).

3.3. Hinnat ja markkina-arvo¹⁰

Tarkastellulla ajanjaksolla banaanien hinta on vaihdellut eri tavoin kolmessa ryhmässä.

- EU:ssa kasvatettujen banaanien hinnat ovat korkeimpia, mikä johtuu pääasiassa Espanjan ja Portugalin ykkösluokan hinnoista, jotka ovat olleet viimeisten neljän vuoden aikana 0,9–1,2 euroa/kg. Ranskan tuottamien banaanien hinnat olivat merkittävästi matalampia, 0,5–0,6 euroa/kg.
- AKT-valtioiden hinnat ovat EU:n ja Latinalaisen Amerikan hintojen välimaastossa, ja ne ovat nousseet tarkastellulla ajanjaksolla, vaikkakaan eivät niin merkittävästi kuin espanjalaisten banaanien hinnat. Lisäksi hankintamaiden välillä on joitakin eroja. Keskimäärin hinnat nousivat. Vuonna 2012 hinta oli keskimäärin 0,66 euroa/kg, vuonna 2021 taas 0,75 euroa/kg. Välillä hinnat kävivät korkeammalla.
- Latinalaisen Amerikan hinnat pysyivät selvästi matalampina, ja suuntaus oli kaiken kaikkiaan laskeva. Alimmillaan hinta oli 0,57 euroa/kg vuonna 2021.

Tuotujen banaanien keskimääräisen kokonaishinnan (AKT-valtiot ja Latinalainen Amerikka yhteensä) arvioidaan olleen 0,6 euroa/kg vuonna 2021, mikä on alin arvo viimeisten kymmenen vuoden aikana ja noin 7 prosenttia alempi kuin vuonna 2020. Tämä johtuu pääasiassa Latinalaisesta Amerikasta tuotujen banaanien matalammista hinnoista. Myös EU:n banaanien hinnat laskivat vuonna 2021 huipputasosta, joka saavutettiin vuonna 2020.

EU:n banaanimarkkinoiden arvoksi vuonna 2021 on arvioitu 3,6 miljardia euroa, eli arvo on noussut 35 prosenttia vuodesta 2012 (2,7 miljardia euroa). Pudotus vuonna 2020 saavutetusta huipputasosta (arviolta 4 miljardia euroa) voi johtua pääasiassa sekä tuonnin pienemmästä määrästä että Latinalaisen Amerikan matalammista hinnoista vuonna 2021. Markkinaosuus arvon osalta antaa erilaisen kuvan kuin kohdassa 3.1 esitetty markkinaosuus määrän osalta. AKT-valtioiden markkinaosuus nousi merkittävästi (14 %:sta 18 %:iin), EU:n markkinaosuus pysyi puolestaan tasaisena (noin 15–16 %:ssa) useimpina vuosina, ja Latinalaisen Amerikan markkinaosuus laski 68 prosenttiin (70 %:sta). Tämä johtuu pääasiassa edellä esitetyn mukaisesti kolmen eri alkuperäalueen erilaisista hintadynamiikoista.

4. EU:N MARKKINOILLE PÄÄSY JA BANAANEJA KOSKEVA VAKAUTUSMEKANISMI

4.1. EU:n banaanimarkkinoille pääsyn historia

Banaanien tuotanto ja tuonti ovat aina olleet arkaluonteisia asioita niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin. Banaanien tuotanto on erityisen tärkeä työllisyyden ala tietyillä EU:n alueilla (ks. luku 5), mutta sen katsotaan olevan tärkeä tulolähde myös AKT-

¹⁰ Ks. liitteessä olevat taulukot 4 ja 5.

maille. Samalla banaani on myös tärkein Latinalaisessa Amerikassa tuotettu hedelmä, joka takaa työtä sadoille tuhansille viljelijöille ja alan yrityksille.

Banaanikauppa aiheutti yhden pisimpään käynnissä olleista kiistoista 1900-luvun monenvälisessä kauppajärjestelmässä. Kiistat ajoittuvat vuoteen 1992. Ne liittyivät tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen (GATT) ja etenkin banaanien tuontia koskeviin erityisiin kauppasuhteisiin, jotka EU säilytti jäsenvaltioidensa entisten siirtomaiden kanssa. Sen ei katsottu olevan GATT-sopimuksen mukaista. Kiistat jatkuivat, kun GATT-sopimuksesta tuli WTO vuonna 1995, mikä aiheutti huomattavia oikeusriitoja.

Lopulta vuonna 2001 EU:n banaanija koskevaan järjestelmään tehtiin useita muutoksia, joiden tarkoituksena oli tasoittaa eri osapuolten etuja, etenkin 1) suunnittelemalla WTO:n mukainen tullietuusjärjestelmä, 2) tarjoamalla riittävä suoja sisäiselle banaanien tuotannolle ja 3) takaamalla banaanien monipuolinen tarjonta jatkuvasti kasvaville banaanimarkkinoille ja kohtuulliset hinnat eurooppalaisille kuluttajille. ”Tariff only” -tuontijärjestelmä otettiin käyttöön 1.1.2006, ja samalla muutettiin EU:n banaanien tuottajien tukijärjestelmää (ks. kohta 5.1).

Vuosina 2002 ja 2006 banaanija tuotiin EU:hun aiemman kaupankäynnin perusteella jaetuilla tuontiluvilla. Vuonna 2006 suosituimmuuskohtelun mukaisten toimittajien periaatteelliset tariffikiintiöt poistettiin ja käyttöön otettiin uusi tulli, joka oli 176 euroa tonnilta. AKT-maiden tariffikiintiöt säilytettiin uusien talouskumppanuussopimusten solmimiseen asti. Näiden sopimusten nojalla sopimusten osapuolet eivät maksa tariffeja tai tulleja EU:hun vienneistään.

Tämä tarkastettu EU:n banaanija koskeva järjestelmä johti kuitenkin uudelleen kiistoihin WTO:ssa. Ne saatiin loppumaan Latinalaisen Amerikan banaanien tuottajavaltioiden, Yhdysvaltojen ja EU:n välisellä kattavalla Geneven sopimuksella joulukuussa 2009. Tämän sopimuksen nojalla suosituimmuuskohtelun mukainen banaanitariffi laski lopulta 176 eurosta tonnilta 114 euroon tonnilta vuonna 2017.

Samoihin aikoihin, vuonna 2012, neuvottelut kattavista kauppasopimuksista Keski-Amerikan ja Andien yhteisön maiden kanssa saatiin päätökseen, ja kauppasopimusten määräyksiä alettiin soveltaa väliaikaisesti vuoden 2013 aikana (lukuun ottamatta Ecuadoria, jonka osalta määräyksiä alettiin soveltaa vuonna 2017)¹¹. Sopimusten ansiosta banaanitariffi pieneni asteittain ja oli 75 euroa tonnilta vuonna 2020¹². Sopimukseen sisällytetyn kahdenvälisen suojalausekkeen¹³ ja vakautusmekanismin tarkoituksena oli taata sujuva siirtymä (ks. kohta 4.2).

¹¹ Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kolumbian ja Perun välinen kauppasopimus (EUVL L 354, 21.12.2012, s. 3–2607); Ecuador liitettiin sopimukseen liittymistä koskevalla pöytäkirjalla (EUVL L 356, 24.12.2016, s. 3–1456), jota on sovellettu väliaikaisesti 1.1.2017 lähtien; Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Keski-Amerikan välinen assosiaatiosopimus (EUVL L 346, 15.12.2012, s. 3–2621).

¹² Ks. liitteessä oleva taulukko 6.

¹³ Kumpikin sopimus sisältää kahdenvälisen suojalausekkeen, jota sovelletaan enintään kymmenen vuotta sen käyttöönotosta ja jonka voimassaolo päättyy vuonna 2022 (Afrikan ja Karibian maiden osalta) tai vuonna 2023 (Keski-Amerikan maiden osalta).

Tariffikohtelua ja siihen liittyviä toimenpiteitä koskevalla järjestelmällä (täydellisen vapauttamisen sijaan) kummassakin sopimuksessa otettiin huomioon EU:n syrjäisimpien alueiden edut ja banaanialan haavoittuvuus sekä AKT-valtioiden tuottajien samankaltaiset edut.

Kaikki edellä mainitut muutokset mahdollistivat sen, että EU:n nykyisellä banaanientuontijärjestelmällä löytyi sopiva tasapaino sen eri tavoitteiden välillä ja että siitä tuli myös vakaa ja EU:n kaikkien kauppakumppanien laajalti hyväksymä.

4.2. Banaaneja koskeva vakautusmekanismi

Kuten edellä mainittiin, banaaneja koskeva vakautusmekanismi otettiin käyttöön Keski-Amerikan ja Andien yhteisön maiden kanssa solmituilla sopimuksilla, ja se tarjosi lisävakautta vuonna 2013 alkaneen, asteittaisen pienempiin tariffeihin siirtymisen aikana. Banaaneja koskeva vakautusmekanismi mahdollisti kullekin maalle ominaisen tuontimäärien kynnystason vuotuisen progressiivisen kasvun ja kaikille maille yhteisen etuustullin pienenemisen, ja siihen liittyi mahdollisuus etuustullin väliaikaiseen suspendointiin. Väliaikainen suspendoiminen ei tapahtunut automaattisesti, vaan sen ehtona oli arvioinnin tekeminen mahdollisista markkinahäiriöistä EU:ssa.

Banaaneja koskevan vakautusmekanismin käytön aikana ei koskaan käytetty etuustullin väliaikaista suspendointia. Vain ”pienimmät” vientimaat (Peru, Guatemala ja Nicaragua)¹⁴ saavuttivat säännöllisesti kynnystuontimäärät, eikä niillä ollut suurta vaikutusta EU:n markkinoihin. Komissio analysoi tilannetta järjestelmällisesti, eikä löytänyt näyttöä häiriöiden vaarasta. Siksi se katsoi, että etuustullin väliaikainen suspendointi ei ollut tarpeen.¹⁵

Banaaneja koskevan vakautusmekanismin täytäntöönpanoasetukset sisälsivät avoimuuden lisäämistä ja oikea-aikaisuutta koskevia komission sitoumuksia. Niihin kuuluivat muun muassa velvollisuus raportoida vuosittain neuvostolle ja Euroopan parlamentille sopimusten ja asetusten¹⁶ soveltamisesta sekä tuonninvalvontatietokanta, joka mahdollisti banaanien tuonnin valvonnan viikoittain¹⁷. Vuonna 2017 käyttöön otettiin myös varhaisvaroitusjärjestelmä, jossa komissio ilmoittaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille, kun tuontimäärät ylittävät 80 prosenttia kynnystasoista. Kaikki nämä sitoumukset mahdollistivat EU:n banaanimarkkinoiden tiiviin seurannan. Sen lisäksi EU:n banaanien tuottajien tilanteesta 1.1.2019 mennessä tehtiin lisäarviointi, jotta voitiin päättää, oliko tarpeellista pyytää mekanismin voimassaolon jatkamista. Arvioinnin tuloksena oli, että heikkenemistä ei ollut tapahtunut¹⁸.

Sen seurauksena banaaneja koskeva vakautusmekanismi poistettiin käytöstä 31.12.2019 ja banaanien tuontiin edellä mainittujen sopimusten kattamista maista alettiin soveltaa lopullista etuustullia, joka oli 75 euroa tonnilta, ilman muita ehtoja. Sopimusten sisältämän erityisen uudelleentarkastelulausekkeen mukaisen keskustelun

¹⁴ Ks. liitteessä oleva taulukko 7.

¹⁵ Ks. liitteessä oleva taulukko 8.

¹⁶ Ks. liitteessä oleva taulukko 9.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=en

¹⁸ Ilmoitus kauppapoliittiselle komitealle ja ilmoitus kansainvälisen kaupan valiokunnalle komission suorittamasta EU:n banaanimarkkina-analyysistä – joulukuu 2018.

tuloksena päätettiin, ettei ole odotettavissa, että tulli laskisi alemmaksi kuin 75 euroa tonnilta vuoden 2020 jälkeen.

5. EU:N TALOUDELLINEN TUKI BANAANIALALLE

5.1. EU:n tuen ja POSEI-järjestelmän historia

Banaanit ovat Euroopan unionin syrjäisimpien alueiden tärkeimpiä viljelykasveja. Syrjäisimmillä alueilla tuotetaan lähes kaikki EU:ssa tuotetut banaanit.

Banaaneja koskeva yhteinen markkinajärjestely perusti vuonna 1993 yhteisen tuontijärjestelmän, joka sisälsi tariffikiintiöt sekä kompensoivan tukijärjestelmän yhteisön tuottajille. Banaaneja koskevan yhteisen markkinajärjestelyn useiden peräkkäisten uudistusten jälkeen tukijärjestelmä sisällytettiin POSEIhin, jonka katsottiin parhaiten mukautuvan EU:n banaanien tuotannon tukemiseen. Siksi vuonna 2007 POSEIn määrärahoja¹⁹ nostettiin yhteensä 278,8 miljoonalla eurolla.

POSEI-järjestelmässä²⁰ säädetään syrjäisimpien alueiden maataloutta koskevista erityistoimenpiteistä. POSEI-ohjelman vuotuiset kokonaismäärärahat ovat 653 miljoonaa euroa kolmen jäsenvaltion (Ranska, Espanja ja Portugali) osalta. Syrjäisimmillä alueilla POSEI-ohjelmat korvaavat yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin mukaiset toimenpiteet. Siten POSEI takaa viljelijöille, myös banaanien tuottajille, samanlaisen tulotuen kuin viljelijät eri puolilla Eurooppaa saavat, mutta mukautettuna syrjäisimpien alueiden erityisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin.²¹

Erityisesti banaanialalla Espanja kohdensi Kanariansaarille 141,1 miljoonaa euroa vuotuisia määrärahoja, Ranska kohdensi Martiniquelle ja Guadeloupelle 129,1 miljoonaa euroa ja Portugali Madeiralle ja Azoreille 8,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 ne muodostivat 43 prosenttia POSEIn kokonaismäärärahoista. Jäsenvaltiot ovat pitäneet saman tason banaanialan rahoitustuessa vuodesta 2007 lähtien, poikkeuksena ainoastaan vuosi 2012, jolloin POSEIn määrärahoja lisättiin kertaluonteisella 40 miljoonan euron maksulla Euroopan banaanien tuottajien auttamiseksi sopeutumaan muuttuviin EU:n markkinoille pääsyn edellytyksiin.

Monivuotisessa rahoituskehyksessä 2023–2027 on säilytetty rahoituksen kokonaistaso POSEIn osalta huolimatta yhteisen maatalouspolitiikan määrärahojen yleisistä leikkauksista ja siten tunnustettu järjestelmän erityinen rooli syrjäisimpien alueiden maatalouden tukemisessa.

POSEIn perussäännöksessä ei määritellä tiettyä määrärahaa banaanien tuotannolle. Jäsenvaltiot päättävät kunkin syrjäisimmän alueen ohjelmissa määriteltyjen prioriteettien perusteella sovellettavat toimenpiteet, määrärahojen määrän ja

¹⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 2013/2006, annettu 19 päivänä joulukuuta 2006, asetusten (ETY) N:o 404/93, (EY) N:o 1782/2003 ja (EY) N:o 247/2006 muuttamisesta banaanialan osalta (EUVL L 384, 29.12.2006, s. 13–19).

²⁰ Asetus (EU) N:o 228/2013 unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 247/2006 kumoamisesta (EUVL L 78, 20.3.2013, s. 23–40).

²¹ SEUT-sopimuksen 349 artikla on pantu täytäntöön POSEI-ohjelmalla yhteisen maatalouspolitiikan Euroopan maatalouden tukirahastossa.

tukikelpoisuusehdot. Yleinen tukikelpoisuusehto on tunnustetun tuottajaorganisaation jäsenyys.

5.2. Banaaniala ja POSEI-ohjelma Espanjassa²²

Kanariansaarilla, joilla työttömyysaste oli 22,6 prosenttia vuonna 2020 (kolme kertaa suurempi kuin EU:ssa keskimäärin), banaanien tuotannolla on tärkeä asema tulojen ja työllisyyden vakauttamisessa maaseutualueilla.

POSEIn kokonaismäärärahat banaanialalle muodostavat yli puolet POSEIn kokonaismäärärahoista.

Tuotannon laatu on keskeinen osa koko POSEI-ohjelmaa. Tämä koskee erityisesti banaanialaa, sillä ainoastaan Kanariansaarten banaanit (”Plátano de Canarias”, PGI) voivat saada rahoitusta POSEI-ohjelmasta. Kanariansaarten banaanit myydään pääasiassa Espanjan markkinoilla, joille on ominaista kuluttajien uskollisuus. Kanariansaarten banaanit saavat selvästikin ykkösluokan hinnan näillä markkinoilla.

La Palman saarella sijaitseva tulivuori Cumbre Vieja purkautui vuonna 2021, ja noin 210 hehtaaria banaaniviljelmää jäi laavan alle. Yhteinen maatalouspolitiikka tarjosi tiettyjä tukimahdollisuuksia viljelijöille POSEI-järjestelmän ja maaseudun kehittämisohjelman kautta.

Ecorysin yhteenvetokertomuksen päätelmien mukaan on näyttöä siitä, että POSEI tarjosi huomattavan rahoitusosuuden alan kehittämiseen.

5.3. Banaaniala ja POSEI-ohjelma Ranskassa²³

Guadeloupeissa, jossa työttömyysaste on 17 prosenttia, ja Martiniquessa, jossa työttömyysaste on 12,4 prosenttia, banaanien tuotannolla on keskeinen asema tulojen ja työllisyyden vakauttamisessa maaseutualueilla. Tämä ala työllistää maaseudun työntekijöistä 56 prosenttia Guadeloupeissa ja 77 prosenttia Martiniquessa.

Ranskassa banaanialalle kohdistetut POSEIn määrärahat muodostivat noin 46 prosenttia POSEIn kokonaismäärärahoista.

Viime vuosina markkinoille saatettu tuotanto on pienentynyt merkittävästi pääasiassa seuraavien seikkojen johdosta: sääilmiöt, kuten pyörremyrkyt (Matthew syyskuussa 2016 ja Maria syyskuussa 2017) ja kuivuusjaksot (2019), sekä kasviterveysongelmat.

Black sigatoka (*cercosporiosis*) -sienitauti on edelleen vakava ongelma Antilleilla. Tämä hyvin tarttuva tauti, joka alkoi vuosina 2010–2012 ja jota esiintyy nykyisin koko Antillien alueella, voi aiheuttaa tuotantohävikkiä jopa 25 prosenttia. Kun kasvinsuojeluaineita on saatavilla merkittävästi vähemmän kuin ennen, tämän taudin torjunnasta on tullut yhä työläämpää ja kalliimpaa. Cercosporiosis-taudin hillitsemiseksi alalla keskitytään resistentteihin lajikkeisiin, joita ei kuitenkaan ole välttämättä saatavilla ennen vuotta 2024.

Ecorysin yhteenvetokertomuksen päätelmien mukaan tuotantomäärien ja satojen pieneneminen voi olla merkinä tämän alueen banaanien tuottajien kilpailukyvyn

²² Ks. liitteessä oleva taulukko 10.

²³ Ks. liitteessä oleva taulukko 11.

menetyksestä, erityisesti vuosina 2015–2019. Tässä tilanteessa POSEI-tuki on voinut auttaa alaa pysymään toiminnassa²⁴.

5.4. Banaaniala ja POSEI-ohjelma Portugalissa²⁵

Banaanien tuotanto on tärkeä osa maataloutta Madeiralla (käytössä olevasta maatalousmaasta banaanien tuotantoon käytetään 15 %), mutta vähemmän tärkeä Azoreilla (0,2 %).

POSEI-ohjelman määrärahat Portugalin syrjäisimpiä alueita varten osoittavat banaanialan selkeän merkityseron näillä kahdella alueella. Azoreilla alan saama tuki on melko merkityksetön POSEIn kokonaismäärärahoissa (noin 1 %), kun taas Madeiralla banaanialan tuki muodostaa joka vuosi yli 27 prosenttia kaikista alueelle kohdistuvista maksuista.

Ecorysin yhteenvetokertomuksen päätelmien mukaan POSEI tarjosi huomattavan rahoitusosuuden alan kehittämiseen Madeiralla.

Vaikka Azorien merkitys Madeiraan verrattuna on pienempi, tuensaajien kasvava lukumäärä, myyntiin saatettu tuotanto ja POSEI-tuki osoittavat alan positiivisen kehityksen.

5.5. Maaseudun kehittämisen tuki²⁶

Syrjäisimmät alueet voivat hyötyä edullisista ehdoista maaseudun kehittämisohjelmissa 2014–2022, joita yhteisrahoitetaan maaseuturahastosta. Ohjelmat on laadittu syrjäisimpien alueiden prioriteettien ja tarpeiden mukaan, ja ne sisältävät tukitoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on palauttaa ennalleen, säilyttää ja parantaa luonnon monimuotoisuutta maa- ja metsätaloudessa sekä edistää taloudellista kehitystä maaseutualueilla. Myös riskien hallinta ja laatuajärjestelmät on sisällytetty banaanien tuottajien käytettävissä olevien toimien joukkoon.

6. PÄÄTELMÄT

EU:n maatalous- ja kauppapolitiikoissa on aina kiinnitetty erityistä huomiota EU:n syrjäisimpien alueiden banaanien tuottajiin. POSEI ja maaseudun kehittämisohjelmat tukivat niitä edelleen vahvasti, ja EU:n kauppapolitiikka löysi sopivan tasapainon eri tavoitteiden välillä noudattamalla EU:n kansainvälisiä velvoitteita, säilyttämällä vakaat suhteet kaikkiin EU:n kauppakumppaneihin ja vastaamalla EU:n vakaasti kasvavaan kulutukseen.

Erityisesti banaaneja koskevan vakautusmekanismin käytössäoloaikana EU:n banaanien tuottajat onnistuivat pitämään arvon osalta melko vakaan markkinaosuuden – positiivisen hintakehityksen ansiosta – siitä huolimatta, että määrän osalta markkinaosuus pieneni. Tämä tapahtui samalla, kun kulutus EU:ssa kasvoi, tuontimäärät kasvoivat ja tuontihinnat Latinalaisen Amerikan toimittajilta pienenivät.

²⁴ ECORYSin kertomuksen arviointi.

²⁵ Ks. liitteessä oleva taulukko 12.

²⁶ Ks. liitteessä oleva taulukko 13.

Markkinastrategialla sekä POSEIn ja maaseudun kehittämisohjelmien resurssien tehokkaalla käytöllä vaikuttaa siten olevan tärkeä merkitys Euroopan banaanialan kilpailukyvyille. Portugalin ja erityisesti Espanjan tuottajat (jälkimmäisen keskittyessä tuotannon laatuun) pystyivät pitämään hinnat korkeina ja lisäämään tarjontaa hieman, mutta Ranskan tuottajiin vaikuttivat tuotantohävikki, tuotantokustannusten nousu ja hintojen lasku.

Tämän kertomuksen laatimisen aikana Ukrainaan hyökkäämisen vaikutus ei vielä näkynyt saatavilla olevissa virallisissa tiedoissa. Kaikkiin hyödykkeisiin kohdistuvan inflaatiopaineen ja todennäköisesti huomattavan kysynnän laskun maissa, joihin sota on vaikuttanut, odotetaan vaikuttavan banaanien toimitusketjuun sekä EU:n banaanimarkkinoihin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Liite: Käytetty menetelmä, asiaankuuluvat tiedot ja lähteet