

Brussel, 29 augustus 2022
(OR. en)

11960/22

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 augustus 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 427 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de situatie van de markt voor bananen in de Unie en de situatie van de bananenproducenten in de Unie na het verstrijken van het stabilisatiemechanisme voor bananen, met inbegrip van een voorlopige beoordeling van het functioneren van het "Programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen" (Posei) met betrekking tot het behoud van de bananenproductie in de Unie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 427 final.

Bijlage: COM(2022) 427 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.8.2022
COM(2022) 427 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de situatie van de markt voor bananen in de Unie en de situatie van de
bananenproducenten in de Unie na het verstrijken van het stabilisatiemechanisme voor
bananen, met inbegrip van een voorlopige beoordeling van het functioneren van het
“Programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde
maatregelen” (Posei) met betrekking tot het behoud van de bananenproductie in de Unie**

1. INLEIDING

Bananen behoren tot de belangrijkste gewassen in de ultraperifere gebieden van de Europese Unie (EU). De grootste bananenproducenten van de EU-lidstaten zijn Spanje (Canarische Eilanden), Frankrijk (Martinique en Guadeloupe) en Portugal (Madeira en de Azoren), met een aandeel van respectievelijk 64, 32 en 3 % van de totale EU-productie in 2021. Het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) ondersteunt de sector bananen via Posei¹ met een totaalbedrag van 278,8 miljoen EUR per jaar. Bovendien kan de sector profiteren van programma's voor plattelandsontwikkeling (POP's) in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo).

De Europese burgers verbruiken grote hoeveelheden bananen en om aan deze grote vraag te kunnen voldoen, is de EU de grootste importeur van bananen ter wereld. In 2021 was ongeveer 11 % van het totale aanbod afkomstig van de eigen productie, terwijl de rest werd ingevoerd uit landen in Afrika, het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan (ACS-landen) (ongeveer 15 %) en Latijns-Amerika (LatAm) (ongeveer 74 %).

Het regelgevingskader voor de invoer van bananen in de EU heeft de afgelopen dertig jaar verscheidene wijzigingen ondergaan. Op de invoer van bananen uit LatAm-landen was tot en met 31 december 2019 een stabilisatiemechanisme voor bananen² van toepassing. Het stabilisatiemechanisme voor bananen werd ingevoerd bij de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Colombia en Peru (waarbij Ecuador zich in 2017 heeft aangesloten) en bij de associatieovereenkomst tussen de EU en Midden-Amerika, die Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama omvat, als begeleidende maatregel bij de geleidelijke toepassing van de tariefpreferenties. De Commissie brengt regelmatig verslag uit over de toepassing en de uitvoering van de overeenkomsten en over het stabilisatiemechanisme voor bananen.

Naast deze rapportageverplichtingen zal de Commissie, overeenkomstig de verklaring van de Commissie in de bijlage bij de verordening inzake het stabilisatiemechanisme voor bananen, *“na het verstrijken van het stabilisatiemechanisme voor bananen op 31 december 2019 [...] de situatie van de markt voor bananen in de Unie en de situatie van de bananenproducenten in de Unie beoordelen. De Commissie zal haar bevindingen voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad, alsmede een voorlopige beoordeling van het functioneren van*

¹ Programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen (afkorting van de Franse benaming *Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité*).

² Verordening (EU) nr. 19/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 tot uitvoering van de bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen in de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds (PB L 17 van 19.1.2013, blz. 1) en Verordening (EU) nr. 20/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 tot uitvoering van de bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen in de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Midden-Amerika, anderzijds (PB L 17 van 19.1.2013, blz. 13) zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/540 (PB L 88 van 31.3.2017, blz. 1).

het “*Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité*” (POSEI) met betrekking tot het behoud van de bananenproductie in de Unie.” Het onderhavige document dient om deze verbintenis na te komen³.

2. DE WERELDMARKT VOOR BANANEN

Volgens de FAO⁴ behoren bananen tot de wereldwijd meest geproduceerde, verhandelde en geconsumeerde vruchten. Bananen spelen een belangrijke rol bij de voedselzekerheid en de werkgelegenheid in verschillende minst ontwikkelde landen en landen met een voedseltekort, waar zij worden gebruikt als basisvoedingsmiddel voor lokale huishoudens en als handelsgewas.

Bananen worden hoofdzakelijk geproduceerd in Azië, LatAm en Afrika. India en China zijn de grootste producerende landen, maar het grootste deel van hun productie wordt in eigen land verbruikt. De wereldhandel in bananen is ongekend toegenomen als gevolg van een aanzienlijke stijging van de totale importvraag en een sterke groei van het aanbod in de belangrijkste exporterende landen, met name Ecuador en de Filipijnen. De grootste importeurs in 2020 waren de EU (5,2 miljoen ton), de Verenigde Staten (4,2 miljoen ton), China (1,8 miljoen ton), de Russische Federatie (1,5 miljoen ton), Japan (1,1 miljoen ton) en het Verenigd Koninkrijk (1 miljoen ton)⁵. De bananenmarkt heeft dus een mondiale dimensie en diverse internationale en binnenlandse factoren kunnen van invloed zijn op het concurrentievermogen van de sector.

3. DE EU-MARKT VOOR BANANEN

3.1. Invoervolumes en totaal aanbod⁶

In de EU is het totale aanbod, bestaande uit invoer en eigen productie, sinds 2012 met 37 % gestegen tot 5,8 miljoen ton in 2021. In dat jaar vertegenwoordigde de EU-productie van 0,64 miljoen ton ongeveer 11 % van het totale aanbod, terwijl de invoer voornamelijk afkomstig was uit LatAm-landen (4,3 miljoen ton ofwel 74 % van het aanbod), gevolgd door ACS-landen (0,85 miljoen ton ofwel 15 %).

De productie in de EU is sinds 2012 vrij stabiel gebleven en schommelt tussen 0,6 en 0,7 miljoen ton, zij het met grote regionale verschillen. Martinique en Guadeloupe zijn getroffen door natuurrampen en plaagorganismen en hun productie is sinds de aanzienlijke daling in 2017 niet volledig hersteld. In gebieden van Spanje en Portugal is de productie ondanks jaarlijkse schommelingen stabiel gebleven of licht gestegen. De meeste bananen uit de EU worden buiten het productiegebied geconsumeerd. In 2021 werd slechts 62 000 ton⁷ van de productie van ongeveer 638 000 ton daar

³ Zie de bijlage voor de methodologie en de gegevensbronnen die voor het verslag zijn gebruikt.

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

⁵ Gegevens van de FAO over de netto-invoer voor 2020.

⁶ Zie tabel 1 in de bijlage.

⁷ Waarvan 48 000 ton lokaal op de Canarische Eilanden wordt afgezet om te voldoen aan de lokale vraag die mede wordt gestimuleerd door toeristen.

afgezet. Het overgrote deel van de bananen die buiten het productiegebied worden afgezet, is bestemd voor de respectieve continentale landen⁸.

Van 2012 tot en met 2021 is aan de stijging van de vraag in de EU dus voornamelijk voldaan door een toename van de invoer van bananen. Wat het volume betreft, nam het marktaandeel van EU-bananen zelfs af van 15 naar 11 %, terwijl dat van ACS-bananen toenam van 13 naar 15 % en dat van LatAm-bananen van 72 naar 74 %. De ontwikkeling verliep niet lineair: zo bedroeg het aandeel LatAm-bananen in 2020 75 % en dit aandeel nam in 2021 af als gevolg van de lagere invoer uit met name Panama en Guatemala.

De drie grootste naar de EU exporterende LatAm-landen, Ecuador, Colombia en Costa Rica, met een uitvoer in 2021 van respectievelijk ongeveer 1,60, 1,16 en 1,02 miljoen ton, hebben sinds 2012 een vrij stabiel gecombineerd marktaandeel van ongeveer 65 % gehandhaafd. Van deze landen heeft Costa Rica het hoogste groeicijfer, met een toename van de uitvoer naar de EU met 56 % in tien jaar tijd.

De drie grootste naar de EU exporterende ACS-landen zijn Ivoorkust, de Dominicaanse Republiek en Kameroen met een uitvoer in 2021 van respectievelijk 0,32, 0,26 en 0,17 miljoen ton. Dit is ongeveer 13 % van het marktaandeel, tegenover 9 % in 2012. De stijging van het marktaandeel van de drie grootste ACS-exporteurs is voornamelijk toe te schrijven aan de Dominicaanse Republiek (bijna een verdrievoudiging van het volume) en Ivoorkust (een verdubbeling van het volume). De uitvoer van Kameroen schommelde daarentegen gedurende de gehele periode tot eind 2021 slechts iets boven het niveau van 2012.

3.2. Invoervolumes per lidstaat⁹

ACS-bananen worden slechts door enkele lidstaten ingevoerd, waarvan de drie belangrijkste in 2021 goed waren voor 84 % van de totale invoer uit de ACS-landen. Frankrijk, dat van oudsher een grote importeur van ACS-bananen is, is nog steeds het eerste punt van binnenkomst, voornamelijk vanuit Ivoorkust. België is de op een na grootste importeur, voornamelijk uit Kameroen en Ivoorkust. Nederland, dat in 2012 vrij kleine hoeveelheden uit ACS-landen invoerde, is een belangrijke importeur geworden, bijna uitsluitend uit de Dominicaanse Republiek.

LatAm-bananen komen daarentegen via een groter aantal lidstaten op de EU-markt. De invoer is minder geconcentreerd en de top drie van de lidstaten was goed voor 55 % van de totale invoer in 2021. Bovenaan de lijst staat Nederland, dat zijn invoer in de betrokken periode aanzienlijk heeft verhoogd, voornamelijk uit Costa Rica, Ecuador en Panama. Daarna volgt Italië, dat zijn invoer in de betrokken periode bijna lineair heeft verhoogd, voornamelijk uit Ecuador, Colombia en Costa Rica. België neemt de derde plaats in en is een van de weinige lidstaten die in 2021 aanzienlijk minder hebben ingevoerd dan in 2012. Er is een aanzienlijke stijging te zien in Polen, dat steeds vaker rechtstreeks invoert in plaats van in te kopen via naburige lidstaten (bv. Duitsland, dat bijgevolg sinds 2015 een dalende trend vertoont).

⁸ Dit is met name het geval voor ES en PT.

⁹ Zie tabel 2 en 3 in de bijlage.

3.3. Prijzen en marktwaarde¹⁰

De bananenprijzen geven in de drie groepen in de betrokken periode een andere trend te zien:

- De prijzen van in de EU geproduceerde bananen liggen het hoogst, voornamelijk als gevolg van de hoge prijzen van Spanje en Portugal, die de afgelopen vier jaar schommelden tussen 0,90 en 1,20 EUR/kg. De prijzen van de in Frankrijk geproduceerde bananen waren aanzienlijk lager en schommelden tussen 0,50 en 0,60 EUR/kg.
- De ACS-prijzen liggen tussen de EU- en LatAm-prijzen in en zijn in de loop van de periode gestegen, zij het minder sterk dan de prijzen van Spaanse bananen en met enkele verschillen tussen de landen van herkomst. Gemiddeld stegen de prijzen van 0,66 EUR/kg in 2012 tot 0,75 EUR/kg in 2021, met hogere pieken daartussen.
- De LatAm-prijzen bleven duidelijk lager, met in het algemeen een dalende trend, en bereikten in 2021 het minimumniveau van 0,57 EUR/kg.

De algemene gemiddelde prijs van ingevoerde bananen (ACS en LatAm samen) wordt voor 2021 geraamd op 0,60 EUR/kg. Dat is de laagste waarde in de afgelopen tien jaar en ongeveer 7 % lager dan in 2020, hoofdzakelijk als gevolg van de lagere prijzen van de invoer uit LatAm. Ook de bananenprijzen in de EU daalden in 2021 ten opzichte van het recordniveau van 2020.

De waarde van de bananenmarkt van de EU wordt in 2021 geraamd op 3,6 miljard EUR, een groei van 35 % ten opzichte van 2012 (2,7 miljard EUR). De daling na de piek in 2020 (geraamd op 4 miljard EUR) kan voornamelijk worden toegeschreven aan het lagere ingevoerde volume en de lagere prijzen voor LatAm in 2021. Het marktaandeel uitgedrukt in waarde laat een ander beeld zien dan het marktaandeel uitgedrukt in volume in punt 3.1. Terwijl het marktaandeel van ACS-bananen aanzienlijk is gestegen van 14 naar 18 %, bleef dat van EU-bananen gedurende de meeste jaren bijna stabiel op ongeveer 15 en 16 %, terwijl dat van LatAm-bananen daalde tot 68 % (van 70 %). Dit is voornamelijk het gevolg van de verschillende dynamiek van de prijzen in de drie gebieden van herkomst, zoals hierboven beschreven.

4. TOEGANG TOT DE MARKT VAN DE EU EN HET STABILISATIEMECHANISME VOOR BANANEN

4.1. Geschiedenis van de toegang tot de bananenmarkt van de EU

De productie en invoer van bananen is altijd een gevoelig onderwerp geweest, zowel binnen als buiten de EU. De bananenproductie is in bepaalde gebieden van de EU een bijzonder belangrijke sector voor de werkgelegenheid (zie hoofdstuk 5), maar wordt ook beschouwd als een belangrijke bron van inkomsten voor de ACS-landen. Evenzo zijn bananen ook de belangrijkste vruchten die in LatAm worden geproduceerd, omdat

¹⁰

Zie tabel 4 en 5 in de bijlage.

de teelt werkgelegenheid biedt aan honderdduizenden landbouwers en verwante bedrijven.

De handel in bananen heeft geleid tot een van de meest langdurige geschillen in het multilaterale handelsstelsel van de twintigste eeuw. Het geschil dateert uit 1992 in het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) en had met name betrekking op de bijzondere handelsrelatie die de EU met de voormalige koloniën van haar lidstaten onderhield ten aanzien van de invoer van bananen. Deze werd als niet verenigbaar met de GATT beschouwd. Het geschil duurde voort toen de GATT in 1995 de WTO werd, en leidde tot aanzienlijke rechtszaken.

In 2001 werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over een aantal wijzigingen in de bananenregeling van de EU, die erop gericht waren een evenwicht te vinden tussen de verschillende belangen van de partijen, met name door 1) het opzetten van een met de WTO verenigbaar stelsel van preferenties, 2) het bieden van passende bescherming van de binnenlandse bananenproductie en 3) het waarborgen van een gediversifieerd aanbod van bananen aan een voortdurend groeiende bananenmarkt met betaalbare prijzen voor de consumenten in de EU. Bijgevolg werd op 1 januari 2006 een uitsluitend op tarieven gebaseerde invoerregeling ingevoerd, samen met een wijziging van de steunregeling voor de bananenproducenten in de EU (zie punt 5.1).

Tussen 2002 en 2006 werd voor de invoer van bananen in de EU gebruikgemaakt van invoercertificaten die werden afgegeven op basis van de hoeveelheden die in het verleden waren verhandeld. Met ingang van 2006 werden de belangrijkste tariefcontingenten voor leveranciers uit de meest begunstigde naties opgeheven en werd een nieuw recht van 176 EUR/ton toegepast. Het tariefcontingent voor de ACS-landen werd gehandhaafd tot de sluiting van de nieuwe economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's). In het kader van deze overeenkomsten betalen de EPO-partners geen tarieven of heffingen op hun uitvoer naar de EU.

Deze herziene bananenregeling van de EU leidde echter opnieuw tot geschillen binnen de WTO, die in december 2009 werden beëindigd met de brede "Overeenkomst van Genève" tussen de bananenproducerende landen van LatAm, de Verenigde Staten en de EU. Deze overeenkomst bepaalde dat het meestbegunstigingstarief voor bananen geleidelijk moest dalen van 176 EUR/ton naar 114 EUR/ton in 2017.

Tegelijkertijd werden in 2012 de onderhandelingen over uitgebreide handelsovereenkomsten met Midden-Amerika en met de landen van de Andesgemeenschap afgerond en werden in de loop van 2013 de handelsbepalingen van de overeenkomsten voorlopig van toepassing (met uitzondering van Ecuador in 2017)¹¹. In de overeenkomsten was voorzien in een geleidelijke verlaging van het tarief voor bananen tot 75 EUR/ton in 2020¹², vergezeld van een bilaterale

¹¹ Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds (PB L 354 van 21.12.2012, blz. 3); Ecuador is tot de overeenkomst toetreden door middel van een toetredingsprotocol (PB L 356 van 24.12.2016, blz. 3), dat sinds 1 januari 2017 voorlopig wordt toegepast; Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Midden-Amerika, anderzijds (PB L 346 van 15.12.2012, blz. 3).

¹² Zie tabel 6 in de bijlage.

vrijwaringsclausule¹³ en een stabilisatiemechanisme om een soepele overgang te waarborgen (zie punt 4.2).

Door de vaststelling van deze regeling met tariefbehandeling en begeleidende maatregelen (in plaats van volledige liberalisering) werd in beide overeenkomsten rekening gehouden met de gevoeligheden van de EU, met name de belangen van de ultraperifere gebieden en de kwetsbaarheid van de sector bananen, alsook met het soortgelijke belang van de ACS-producenten.

Dankzij al deze wijzigingen kon de huidige EU-invoerregeling voor bananen niet alleen het juiste evenwicht tussen de verschillende doelstellingen tot stand brengen, maar werd zij ook stabiel en algemeen aanvaard door alle handelspartners van de EU.

4.2. Stabilisatiemechanisme voor bananen

Zoals gezegd is het stabilisatiemechanisme voor bananen ingevoerd bij de overeenkomsten met Midden-Amerika en de landen van de Andesgemeenschap en heeft het gezorgd voor extra stabiliteit tijdens de overgang naar een geleidelijke verlaging van de tarieven, waarmee in 2013 werd begonnen. Het stabilisatiemechanisme voor bananen voorzag in een geleidelijke jaarlijkse verhoging van de drempelvolumes voor de invoer die specifiek zijn voor elk land, een afnemend preferentieel douanerecht dat voor alle landen geldt, in combinatie met de mogelijkheid om het preferentiële douanerecht tijdelijk op te schorten. De tijdelijke opschorting vond niet automatisch plaats, maar op voorwaarde van de afronding van een beoordeling van eventuele marktverstoringen in de EU.

Tijdens de toepassing van het stabilisatiemechanisme voor bananen is de tijdelijke opschorting van het preferentiële recht nooit toegepast. Alleen “kleinere” exporterende landen (Peru, Guatemala en Nicaragua)¹⁴ met weinig invloed op de EU-markt bereikten regelmatig de drempelvolumes voor de invoer. De Commissie heeft de situatie systematisch geanalyseerd en nooit aanwijzingen gevonden voor een risico op verstoring. Zij concludeerde derhalve dat de tijdelijke opschorting van het preferentiële recht niet noodzakelijk was¹⁵.

De verordeningen tot uitvoering van het stabilisatiemechanisme voor bananen omvatten een reeks toezeggingen van de Commissie voor meer en tijdige transparantie. Hiertoe behoren onder meer een verplichting om jaarlijks verslag uit te brengen aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de overeenkomsten en de verordeningen¹⁶ en een databank voor toezicht op de invoer die het mogelijk maakt om wekelijks toezicht te houden op de invoer van bananen¹⁷. In 2017 werd ook een systeem voor vroegtijdige waarschuwing ingevoerd, waarbij de Commissie de Raad en het Europees Parlement op de hoogte moet brengen als de invoervolumes 80 % van de drempelvolumes bereiken. Al deze verbintenissen zorgen

¹³ Beide overeenkomsten voorzien in een bilaterale vrijwaringsclausule die tot tien jaar na de inwerkingtreding ervan van toepassing is en die in 2022 (voor toetredingslanden) en in 2023 (voor Midden-Amerikaanse landen) afloopt.

¹⁴ Zie tabel 7 in de bijlage.

¹⁵ Zie tabel 8 in de bijlage.

¹⁶ Zie tabel 9 in de bijlage.

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

voor een nauwgezet toezicht op de bananenmarkt in de EU. Bovendien is vóór 1 januari 2019 tevens een aanvullende beoordeling van de situatie van de bananenproducenten van de EU uitgevoerd om te bepalen of het verzoek om verlenging van de toepassingsduur van het mechanisme noodzakelijk was. De conclusie van deze beoordeling luidde dat er geen sprake was van verslechtering¹⁸.

Bijgevolg verstreek het stabilisatiemechanisme voor bananen op 31 december 2019 en bereikte de invoer van bananen uit de landen waarop bovengenoemde overeenkomsten betrekking hebben, het definitieve preferentiële douanerecht van 75 EUR/ton zonder enige andere voorwaarde. Naar aanleiding van een specifieke herzieningsclausule in de overeenkomsten werd besproken en geconcludeerd dat er na 2020 geen sprake kan zijn van een verdere verlaging tot minder dan 75 EUR/ton.

5. FINANCIËLE STEUN VAN DE EU AAN DE SECTOR BANANEN

5.1. Geschiedenis van de EU-steun en de Posei-regeling

Bananen behoren tot de belangrijkste gewassen in de ultraperifere gebieden van de EU, waar bijna 100 % van de totale EU-productie plaatsvindt.

Bij de gemeenschappelijke marktordening voor bananen (CMOB) is in 1993 een gemeenschappelijke invoerregeling met tariefcontingenten ingesteld, alsook een compenserende steunregeling voor communautaire producenten. Na verscheidene opeenvolgende hervormingen van de CMOB werd de steunregeling geïntegreerd in Posei, het programma dat het meest geschikt werd geacht om de bananenproductie in de EU te ondersteunen. Derhalve is de begrotingstoewijzing voor Posei¹⁹ in 2007 verhoogd met een totaalbedrag van 278,8 miljoen EUR.

De Posei-regeling²⁰ voorziet in specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden. De totale jaarlijkse Posei-toewijzing bedraagt 653 miljoen EUR voor de drie lidstaten (Frankrijk, Spanje en Portugal). De Posei-programma's in de ultraperifere gebieden vervangen de maatregelen van de eerste pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB): voor landbouwers, met inbegrip van bananenproducenten, zorgt Posei dus voor inkomenssteun die vergelijkbaar is met wat landbouwers in heel Europa ontvangen, maar aangepast aan de specifieke omstandigheden en behoeften van de ultraperifere gebieden²¹.

Met name voor de sector bananen wijst Spanje jaarlijks een bedrag van 141,1 miljoen EUR toe aan de Canarische Eilanden, Frankrijk 129,1 miljoen EUR aan Martinique en Guadeloupe, en Portugal 8,6 miljoen EUR aan Madeira en de Azoren. In 2020 vertegenwoordigde dit 43 % van de totale Posei-toewijzing. De lidstaten hebben sinds 2007 hetzelfde niveau van financiële steun aan de sector bananen

¹⁸ Nota aan het Comité handelspolitiek en nota aan de Commissie internationale handel over de analyse van de bananenmarkt in de EU van de Commissie — december 2018.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 2013/2006 van de Raad van 19 december 2006 tot wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 404/93, (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 247/2006 wat de sector bananen betreft (PB L 384 van 29.12.2006, blz. 13).

²⁰ Verordening (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad (PB L 78 van 20.3.2013, blz. 23).

²¹ Met Posei wordt uitvoering gegeven aan artikel 349 VWEU in het ELGF van het GLB.

gehandhaafd, met 2012 als enige uitzondering, toen het Posei-budget werd verhoogd met een eenmalige betaling van 40 miljoen EUR om de Europese bananenproducenten te helpen zich aan te passen aan de veranderende voorwaarden voor markttoegang in de EU.

In het meerjarig financieel kader 2023-2027 is het totale financieringsniveau voor Posei gehandhaafd ondanks de algemene bezuinigingen op de begroting van het GLB, waarmee de bijzondere rol van de regeling bij de ondersteuning van de landbouw in de ultraperifere gebieden wordt erkend.

In de Posei-basisverordening is geen specifieke toewijzing voor de bananenproductie vastgelegd. De lidstaten bepalen, op basis van de in de programma's van elk ultraperifeer gebied vastgestelde prioriteiten, de soorten toe te passen maatregelen, de bijbehorende financiële toewijzingen en de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Lidmaatschap van een erkende producentenorganisatie is een gemeenschappelijke voorwaarde om voor steun in aanmerking te komen.

5.2. De sector bananen en het Posei-programma in Spanje²²

Op de Canarische Eilanden, waar het werkloosheidspercentage in 2020 22,6 % (drie keer zo veel als het EU-gemiddelde) bedroeg, speelt de bananenproductie een belangrijke rol bij het stabiliseren van het inkomen en de werkgelegenheid in plattelandsgebieden.

Het totale Posei-budget voor de sector bananen bedraagt meer dan de helft van het totale Posei-budget.

De kwaliteit van de productie is een centraal element van het Posei-programma in zijn geheel. Dit geldt met name voor de sector bananen, aangezien alleen de productie met de BGA "Plátano de Canarias" voor de Posei-regeling in aanmerking komt. De bananen afkomstig van de Canarische Eilanden worden hoofdzakelijk verkocht op de Spaanse markt, die gekenmerkt wordt door een sterke loyaliteit van de consumenten. Voor "Plátano de Canarias" wordt op deze markt duidelijk een hogere prijs betaald.

Het eiland La Palma werd in 2021 getroffen door de uitbarsting van de vulkaan Cumbre Vieja, waardoor een gebied van circa 210 ha bananenteelt met lava werd bedekt. Het GLB bood de getroffen landbouwers bepaalde steunmogelijkheden in het kader van de Posei-regeling en het POP.

Volgens de conclusies van het samenvattende verslag van Ecorys zijn er aanwijzingen dat Posei een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de sector.

5.3. De sector bananen en het Posei-programma in Frankrijk²³

In Guadeloupe en Martinique, met een werkloosheidspercentage van respectievelijk ongeveer 17 en 12,4 %, speelt de sector bananen ook een sleutelrol bij het stabiliseren van het inkomen en de werkgelegenheid in plattelandsgebieden. In Guadeloupe en Martinique is respectievelijk 56 en 77 % van de werknemers in de landbouw werkzaam in deze sector.

²² Zie tabel 10 in de bijlage.

²³ Zie tabel 11 in de bijlage.

In Frankrijk bedroeg het Posei-budget voor de sector bananen ongeveer 46 % van het totale Posei-budget.

De afgelopen jaren is de afgezette productie aanzienlijk gedaald, voornamelijk als gevolg van de volgende factoren: klimaatgebeurtenissen zoals cyclonen (Matthew in september 2016 en Maria in september 2017), droogteperioden (2019) en fytosanitaire problemen.

De zwarte sigatokaziekte (*cercospora*) blijft een kritiek probleem in de Antillen. Deze zeer besmettelijke ziekte, die in 2010-2012 opdook en nu in beide Antilliaanse regio's voorkomt, kan leiden tot een mogelijk verlies van 25 % van de productie. Door de aanzienlijke vermindering van het aantal beschikbare gewasbeschermingsmiddelen wordt de bestrijding van deze ziekte steeds arbeidsintensiever en duurder. Ter bestrijding van *cercospora* richt de sector zich op resistente rassen, die misschien echter pas in 2024 beschikbaar zullen zijn.

Volgens de conclusies van het samenvattende verslag van Ecorys kunnen de dalende productievolumes en opbrengsten wijzen op een verlies aan concurrentievermogen van de bananenproducenten in deze regio's, met name in de periode 2015-2019. In deze situatie kan de Posei-steun ertoe hebben bijgedragen dat de sector nog steeds operationeel blijft²⁴.

5.4. De sector bananen en het Posei-programma in Portugal²⁵

De bananenproductie vormt een belangrijk onderdeel van de landbouw op Madeira (goed voor 15 % van de oppervlakte cultuurgrond (OCG), maar minder op de Azoren (0,2 % van de OCG)).

Het Posei-begrotingsprogramma voor de Portugese ultraperifere gebieden laat een duidelijk verschil zien in het belang van de sector bananen in deze twee regio's. Op de Azoren is de steun aan de sector vrij onbeduidend in de totale Posei-begroting (ongeveer 1 %), terwijl de steun voor bananen op Madeira elk jaar goed is voor meer dan 27 % van alle betalingen aan de regio.

Volgens de conclusies van het samenvattende verslag van Ecorys heeft Posei een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de sector op Madeira.

Wat de Azoren betreft, wijzen het toenemende aantal begunstigden, de afgezette productie en de Posei-steun op een positieve ontwikkeling van de sector, ook al is het belang ervan gering in vergelijking met Madeira.

5.5. Steun voor plattelandontwikkeling²⁶

In de POP's voor 2014-2022 die worden medegefinancierd door het Elfpo, kunnen de ultraperifere gebieden profiteren van gunstige voorwaarden. De programma's worden overeenkomstig de prioriteiten en behoeften van de ultraperifere gebieden opgesteld en omvatten steunmaatregelen voor het herstel, de instandhouding en de verbetering van de biodiversiteit in de land- en bosbouw, en bevorderen de economische

²⁴ Beoordeling van het Ecorys-verslag.

²⁵ Zie tabel 12 in de bijlage.

²⁶ Zie tabel 13 in de bijlage.

ontwikkeling in plattelandsgebieden. Risicobeheer- en kwaliteitssystemen behoren ook tot de mogelijke acties voor de bananenproducenten.

6. CONCLUSIES

In het landbouw- en handelsbeleid van de EU wordt altijd bijzondere aandacht besteed aan de EU-bananenproducenten in de ultraperifere gebieden. Terwijl Posei en de POP's hun krachtige steun bleven verlenen, heeft het handelsbeleid van de EU het juiste evenwicht tussen de verschillende doelstellingen tot stand gebracht door de internationale verplichtingen van de EU te eerbiedigen, een stabiele relatie met alle handelspartners van de EU te onderhouden en aan de gestaag stijgende EU-consumptie te voldoen.

In het bijzonder hebben de bananenproducenten in de EU gedurende de periode waarin het stabilisatiemechanisme voor bananen operationeel was, wat waarde betreft een vrij stabiel marktaandeel kunnen behouden dankzij een positieve prijsontwikkeling, ondanks het verlies van marktaandeel uitgedrukt in volume. Dit gebeurde in een context van een stijgende consumptie in de EU, toenemende invoervolumes en dalende invoerprijzen van de LatAm-leveranciers.

De marketingstrategie en een efficiënt gebruik van de middelen van Posei en de POP's lijken dus een belangrijke rol te spelen waar het gaat om het concurrentievermogen van de Europese bananensector. Terwijl de Portugese en vooral de Spaanse producenten (die zich op de kwaliteit van de productie richten) in staat waren hoge prijzen te handhaven en hun aanbod licht verhoogden, hadden de Franse producenten te kampen met productieverlies, stijgende productiekosten en lagere prijzen.

Ten slotte was de impact van de invasie van Oekraïne toen dit verslag werd opgesteld nog niet terug te zien in de beschikbare officiële gegevens. De inflatoire druk op alle grondstoffen en de waarschijnlijke aanzienlijke daling van de vraag uit de door de oorlog getroffen landen zullen naar verwachting op korte en middellange termijn ook gevolgen hebben voor de toeleveringsketen van bananen en de bananenmarkt in de EU.

Bijlage: Gebruikte methodologie, relevante gegevens en bronnen