



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0002/2011

19.1.2011

RACCOMANDAZIONE

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di Ginevra sul commercio delle banane tra l'Unione europea e Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, e dell'accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America
(07782/2010 – C7-0148/2010 – 2010/0057(NLE))

Commissione per il commercio internazionale

Relatore: Francesca Balzani

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
- *** Procedura di approvazione
- ***I Procedura legislativa ordinaria (prima lettura)
- ***II Procedura legislativa ordinaria (seconda lettura)
- ***III Procedura legislativa ordinaria (terza lettura)

(La procedura indicata dipende dalla base giuridica proposta nel progetto di atto)

INDICE

	Pagina
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	6
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO	11
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	14

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di Ginevra sul commercio delle banane tra l'Unione europea e Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, e dell'accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America (07782/2010 – C7-0148/2010 – 2010/0057(NLE))

(Approvazione)

Il Parlamento europeo,

- visto il progetto di decisione del Consiglio (07782/2010),
 - visti il progetto di accordo di Ginevra sul commercio delle banane (07968/2010) e il progetto di accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America (07970/2010),
 - vista la richiesta di approvazione presentata dal Consiglio a norma dell'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, e dell'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C7-0148/2010),
 - visti l'articolo 81 e l'articolo 90, paragrafo 8, del suo regolamento,
 - visti la raccomandazione della commissione per il commercio internazionale e il parere della commissione per lo sviluppo (A7-0002/2011),
1. dà la sua approvazione alla conclusione degli accordi;
 2. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e di Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, e degli Stati Uniti d'America.

MOTIVAZIONE

Commercio delle banane

Le banane rappresentano la quarta coltura mondiale per importanza, dopo riso, grano e mais, e contribuiscono in maniera determinante alla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Eppure, nella maggior parte dei paesi produttori, le banane sono destinate esclusivamente al mercato interno e, su base occasionale, a quello regionale, al punto che solo il 20% della produzione globale è oggetto di scambi internazionali.

Solo un numero limitato di paesi produttori è coinvolto nel commercio internazionale delle banane. Si tratta di un'attività che è nelle mani di un ristretto gruppo di aziende, ovvero cinque grandi multinazionali che, da sole, controllano oltre l'80% degli scambi internazionali di banane.

Negli ultimi anni, tuttavia, il potere delle multinazionali delle banane in alcuni mercati chiave dell'UE, in particolare quello del Regno Unito, è stato offuscato da quello dei supermercati.

Nel 2008 i consumatori dell'UE hanno acquistato oltre 5,4 milioni di tonnellate di banane. Quasi il 90% delle banane consumate nell'Unione è stato importato (un 72,5% dall'America latina e un 17% dai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico - ACP).

Il restante 11% è stato prodotto in cinque Stati membri: Cipro, Francia (dipartimenti d'oltremare della Guadalupa e della Martinica), Grecia, Portogallo (Madera e parte continentale) e Spagna (Isole Canarie).

Risoluzione della controversia sulle banane

In data 15 dicembre 2009, l'Unione europea, un gruppo di paesi dell'America latina e gli Stati Uniti hanno raggiunto un accordo sul regime tariffario applicabile alle importazioni di banane nell'UE, ponendo così termine a una delle controversie più annose e spiacevoli della storia recente del sistema commerciale multilaterale.

Le politiche di importazione delle banane erano infatti state oggetto di una disputa decennale in seno all'OMC che opponeva l'UE a diversi paesi produttori di banane dell'America latina e agli Stati Uniti.

Pascal Lamy ha accolto con estrema soddisfazione la fine di quella che ha definito una delle controversie giuridiche più complesse tecnicamente, sensibili politicamente e significative dal punto di vista commerciale mai portate dinanzi all'OMC.

La controversia verteva sulla preferenza accordata dall'UE alle banane importate dai paesi ACP a scapito di quelle provenienti dall'America latina. Infatti, secondo il regime di importazione del frutto in questione nell'UE, quest'ultima poteva importare ogni anno dai paesi ACP 775 000 tonnellate di banane esenti da dazio, mentre le importazioni provenienti da tutti gli altri paesi erano soggette al pagamento di un dazio di 176 EUR/t (fornitori che beneficiavano della clausola della nazione più favorita - NPF).

Molti paesi dell'America latina, tra cui alcuni dei principali esportatori di banane al mondo, hanno insistito a lungo perché fosse riconosciuto il carattere discriminatorio e illegale di tale

regime di importazione che, in violazione delle norme OMC sulle restrizioni quantitative, favoriva le banane provenienti dai paesi ACP.

La disputa è sfociata in numerose decisioni giuridiche, emesse dai panel per la risoluzione delle controversie, dall'organo di appello e dagli arbitri speciali, che hanno costretto l'UE a rivedere le proprie politiche.

L'accordo si compone di tre elementi di base:

- un programma concordato di riduzioni tariffarie per gli esportatori di banane NPF;
- un accordo sul trattamento dei "prodotti tropicali" e di quelli "soggetti all'erosione delle preferenze" nell'ambito dei più ampi negoziati OMC;
- una dotazione finanziaria, pari a 190 milioni di EUR, per l'assistenza agli esportatori di banane dei paesi ACP (programma di misure di accompagnamento nel settore delle banane - BAM).

Le controversie sulle banane hanno destabilizzato il contesto produttivo e commerciale nei paesi interessati. L'accordo renderà il mercato globale delle banane meno imprevedibile e più stabile, incoraggiando così gli investimenti e la crescita nonché una maggiore attenzione per le questioni legate alle condizioni di produzione, in senso lato, nell'ambito della filiera della banana.

Riduzioni tariffarie

L'accordo prevede una progressiva riduzione tariffaria dei dazi all'importazione applicati dall'UE alle banane provenienti dall'America latina dagli attuali 176 EUR/t a 114 EUR/t (livello finale) entro il 2017.

Una prima riduzione di 28 EUR/t, applicata con effetto retroattivo al 15 dicembre 2009 (data della sigla dell'accordo), ha portato il dazio a 148 EUR/t. All'inizio di ogni anno, e per sette anni consecutivi a partire dal 1° gennaio 2011, i dazi subiranno ulteriori riduzioni per tranches annuali (143, 136, 132, 127, 122, 117 e 114 EUR).

In caso di mancato raggiungimento di un accordo nell'ambito dei negoziati del ciclo di Doha, l'UE congelerà le citate riduzioni per un periodo non superiore a due anni. In pratica, in assenza di accordo alla scadenza prevista per la riduzione del dazio a 132 EUR per tonnellata, l'UE non opererà ulteriori tagli per, al massimo, due anni, ovvero fino alla fine del 2015 al più tardi; successivamente, a decorrere dal 2016 (termine ultimo), l'UE porterà avanti il programma di riduzioni annuali concordato fino al raggiungimento della tariffa di 114 EUR/t entro e non oltre il 1° gennaio 2019.

L'accordo segna la conclusione di decenni di contrasti attraverso una clausola che prevede la revoca di tutte le azioni intraprese contro l'UE in sede OMC dagli esportatori di banane dell'America latina: una volta che il nuovo elenco dei dazi dell'UE sarà certificato dall'OMC, i paesi fornitori di banane dell'America latina dovranno porre fine a tutte le controversie con l'UE sulle banane pendenti in sede OMC e ritirare tutti i reclami presentati contro l'Unione a seguito dell'adesione di nuovi Stati membri o della modifica dei dazi sulle banane introdotta dalla stessa UE nel 2006; i citati paesi si asterranno altresì da qualsiasi tentativo di conseguire ulteriori riduzioni tariffarie sulle banane nell'ambito del ciclo di Doha.

Le banane dei paesi ACP continueranno a beneficiare di un accesso al mercato dell'UE esente da dazi e contingenti, così come previsto dagli accordi commerciali e di sviluppo stipulati in separata sede; è tuttavia probabile che, con la riduzione del dazio dell'UE, tali paesi perdano una quota di mercato a favore di produttori più efficienti dell'America latina.

Prodotti "tropicali" e prodotti "soggetti all'erosione delle preferenze"

L'Unione europea, i paesi ACP e quelli dell'America latina hanno inoltre raggiunto un accordo parallelo sull'approccio da adottare per i cosiddetti prodotti "tropicali" e quelli "soggetti all'erosione delle preferenze" nell'ambito dei negoziati DDA (Agenda di Doha per lo sviluppo) in corso. Mentre i "prodotti tropicali" saranno oggetto di riduzioni tariffarie più importanti, le riduzioni tariffarie sui "prodotti soggetti all'erosione delle preferenze" che presentano un interesse per i paesi ACP saranno attuate nell'arco di un periodo relativamente più lungo.

L'accordo costituisce l'impegno definitivo dell'UE in materia di dazi da applicare alle importazioni di banane in seguito ai negoziati del ciclo di Doha.

Programma di sostegno ai paesi ACP produttori di banane

Dal 1994 l'UE ha destinato oltre 450 milioni di EUR ai paesi ACP esportatori di banane per aiutarli ad adattarsi ai cambiamenti, a produrre banane in maniera più competitiva o a diversificare le loro economie dedicandosi ad altri settori.

Oltre all'aiuto regolare dell'UE, i principali paesi ACP esportatori di banane beneficeranno di un ulteriore aiuto, per un massimo di 190 milioni di EUR a titolo del bilancio dell'UE, che dovrebbe contribuire all'adeguamento al nuovo dazio. La Commissione esaminerà, in collaborazione con l'autorità di bilancio, la possibilità di aggiungere 10 milioni di EUR a tale importo qualora tale cifra si rendesse disponibile nell'ambito delle procedure annuali di bilancio. L'aiuto sarà finalizzato a migliorare la competitività e la diversificazione economica oltre che a mitigare le conseguenze sociali dell'adeguamento.

Il programma di misure di accompagnamento nel settore delle banane (BAM) sarà applicabile a dieci paesi ACP esportatori di banane (Belize, Camerun, Costa d'Avorio, Dominica, Repubblica dominicana, Ghana, Giamaica, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine e Suriname), ivi inclusi i due, Ghana e Repubblica dominicana, che tradizionalmente non lo erano.

Il programma, che come sempre sarà incentrato sulla competitività e sulla diversificazione, tenterà anche di affrontare questioni di più ampia portata come l'occupazione, l'istruzione, la salute e l'ambiente nel contesto dell'adattamento.

L'attuazione del programma dovrebbe iniziare nel 2011 e protrarsi per tutto il 2013. Il programma finanzia misure quali il sostegno agli investimenti volti a migliorare la competitività nonché gli incentivi alle politiche di diversificazione economica e a più ampi adeguamenti in ambito sociale, economico e ambientale.

Le iniziative che beneficeranno dell'aiuto saranno determinate di comune accordo dal governo del paese interessato e dalla Commissione. Gli stanziamenti a favore dei singoli paesi saranno fissati in base a tre criteri:

- il volume degli scambi con l'UE nel settore delle banane;
- l'importanza delle esportazioni di banane nell'UE nel contesto economico del paese;
- il livello di sviluppo del paese (ad esempio la relativa classificazione in base all'indice di sviluppo umano - ISU).

Lo stanziamento è pari in media a 5 milioni di EUR l'anno per ciascun paese beneficiario.

Preoccupazioni dei paesi ACP

I paesi ACP che tradizionalmente esportano banane sono preoccupati per i gravi sconvolgimenti sociali, economici e politici potenzialmente derivanti dagli accordi sulle banane.

Essi ritengono che, per ridurre al minimo le potenziali perdite per gli esportatori di banane dei paesi ACP derivanti dall'accordo e da altre concessioni tariffarie bilaterali stipulate con esportatori dell'America latina, il sostegno finanziario per le misure di adeguamento a livello produttivo e commerciale che dovranno attuare i paesi ACP esportatori di banane dovrebbe essere molto più cospicuo.

Produttori di banane europei

Il sostegno al settore delle banane è fornito attraverso la dotazione del Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità (POSEI). A seguito della riforma dell'organizzazione comune dei mercati dell'UE nel settore delle banane, avvenuta nel 2006, i produttori europei delle regioni ultraperiferiche ricevono ogni anno 279 milioni di EUR a titolo di tale dotazione.

Tuttavia la riforma del POSEI, risalente appunto al 2006, non tiene conto delle successive riduzioni tariffarie sulle importazioni di banane. Non è quindi chiaro se l'attuale dotazione del POSEI sia o meno sufficiente a garantire che i produttori di banane europei siano in grado di far fronte alle pressioni generate dalla crescente liberalizzazione del commercio globale di banane. Pertanto, con gli accordi OMC sul commercio delle banane, la competitività e la stessa sopravvivenza dei produttori europei potrebbero essere a rischio.

Accordi bilaterali

I recenti accordi bilaterali conclusi con Colombia e Perù, oltre che con gli Stati dell'America centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama) garantiscono alle importazioni dai citati paesi un trattamento preferenziale ancora più accentuato, con un dazio che raggiungerà i 75 EUR/t entro il 2020, al termine di una serie di riduzioni progressivamente più consistenti.

In questo modo il margine preferenziale dei paesi ACP si assottiglierà ulteriormente.

L'Ecuador, ovvero il più grande esportatore di banane al mondo, attualmente non ha stipulato alcun accordo bilaterale ed esprime quindi la propria preoccupazione. Infatti, considerando che Colombia e Costa Rica (principali concorrenti dell'Ecuador per le esportazioni di banane) beneficiano di condizioni tariffarie migliori, non sarà difficile per tali paesi acquisire la quota del mercato dell'UE attualmente detenuta dall'Ecuador. Anche se l'Ecuador beneficerà delle

riduzioni previste dall'accordo di Ginevra, entro il 2020 ogni tonnellata di banane importata in Europa da tale paese presenterà uno svantaggio tariffario di 39 EUR rispetto ai più importanti concorrenti regionali.

Inoltre, visto il clima d'incertezza, le grandi multinazionali come Chiquita e Dole potrebbero optare per paesi fornitori diversi dall'Ecuador.

Conclusioni

Il relatore è del parere che il Parlamento europeo debba approvare gli accordi, a condizione che Commissione e Consiglio si impegnino solennemente a garantire che:

- sarà presentata quanto prima al Parlamento europeo una valutazione d'impatto riguardante gli effetti degli accordi, fino al 2020, sui paesi in via di sviluppo che producono banane e sulle regioni ultraperiferiche dell'Europa;
- sarà presentata al Parlamento una valutazione delle BAM, ove necessario accompagnata da opportune proposte, 18 mesi prima della scadenza del programma;
- saranno adottate iniziative specifiche per rafforzare la posizione commerciale dei coltivatori di banane nelle varie catene di approvvigionamento;
- non vi sarà alcun tentativo volto a finanziare il programma a favore dei paesi ACP produttori di banane attraverso la riassegnazione di risorse a titolo delle linee di bilancio destinate alla cooperazione allo sviluppo;
- le risorse a titolo delle BAM saranno ripartite fra i vari paesi in funzione delle perdite previste in termini di esportazione e di produzione di banane e del livello di sviluppo del paese in questione, di indicatori ponderati e del commercio di banane con l'UE.

16.12.2010

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO

destinato alla commissione per il commercio internazionale

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di Ginevra sul commercio delle banane tra l'Unione europea e Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, e dell'accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America (07782/2010 – C7-0148/2010 – 2010/0057(AVC))

Relatore per parere: Charles Goerens

BREVE MOTIVAZIONE

Il regime applicabile ai produttori di banane importate nell'UE, fissato dal regolamento n. 404/93/CEE, è stato contestato da diversi paesi dell'America latina membri dell'OMC e dagli Stati Uniti nel quadro delle procedure di composizione delle controversie in seno all'OMC.

La necessità di eliminare tutte le differenze di trattamento secondo le regole dell'OMC ha condotto ad arbitrati sfavorevoli all'UE, che ha quindi negoziato per una quindicina d'anni delle soluzioni intese innanzitutto a introdurre un regime unicamente tariffario e, quindi, a ridurre l'aliquota del dazio della "Nazione più favorita" (NPF).

I negoziati in seno all'OMC hanno prodotto, il 15 dicembre 2009, l'accordo sul commercio delle banane con il Brasile, la Colombia, il Costa Rica, l'Ecuador, il Guatemala, l'Honduras, il Messico, il Nicaragua, il Panama, il Perù e il Venezuela, da un lato, e, dall'altro, l'accordo sul commercio delle banane con gli Stati Uniti d'America.

Tali accordi, negoziati dalla Commissione, prevedono la composizione delle controversie tra i paesi interessati in seno al GATT. Inoltre, applicano i memorandum dell'accordo imponendo un "regime unicamente tariffario" e prevedono la composizione di tutte le controversie in corso concernenti le tariffe applicabili alle banane importate dall'America latina.

Gli accordi riducono progressivamente le aliquote del dazio applicabili alle banane importate nell'UE da 176 euro a 114 euro la tonnellata nel 2017, con la possibilità di arrivare a 75 euro la tonnellata nel 2020. Tale possibilità, che è già stata oggetto di negoziati tra la

Commissione europea e taluni paesi NPF dell'America latina, contribuirà indubbiamente a accrescere il rischio della sopravvivenza stessa del settore bananiero in numerosi paesi ACP.

Sotto il profilo di bilancio, si stima che tali misure comporteranno anche una riduzione delle risorse proprie dell'UE, a partire dal 2009, a motivo dell'effetto retroattivo di tali accordi, entrati in vigore il 15 dicembre 2009.

Il Parlamento, nel quadro della procedura di approvazione, può unicamente o respingere o approvare l'atto proposto, sulla base di una raccomandazione della sua commissione competente - nella fattispecie la commissione per il commercio internazionale (INTA) - alla quale la commissione per lo sviluppo trasmette il presente parere.

Sin d'ora il relatore è convinto che non sia assolutamente possibile respingere i due accordi negoziati a Ginevra, in quanto è evidente che questi accordi rispettano le regole del GATT; di conseguenza, ogni proposta volta a respingerli, per quanto debitamente giustificata dalle prerogative del Parlamento europeo e dalla discussione in corso, sarebbe contraria all'imperativo del "*pacta servanda sunt*" che disciplina le relazioni internazionali.

Con lo stesso approccio il relatore aveva affrontato la questione delle misure di accompagnamento per le banane (MAB), anch'esse negoziate a Ginevra (regolamento ICD - MAB) e intese a consentire ai dieci paesi ACP produttori di banane di compensare in parte le perdite generate dagli accordi in questione. Ed è proprio su questo punto che è opportuno precisare la dimensione "sviluppo" che ci riguarda.

In tale contesto, il relatore ritiene appropriato ricordare il principio sancito all'art. 208, paragrafo 1, comma 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: "*l'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo*". Gli accordi precitati avranno senz'altro un impatto negativo su taluni paesi e, in particolare, sui paesi ACP produttori di banane. Dato che le misure di accompagnamento nel settore delle banane sono limitate al 2013, sotto il profilo della gestione è necessario che questi paesi possano gestire in maniera efficace le risorse che si renderanno disponibili nel quadro del regolamento ICD (MAB), e sotto lo stretto profilo dello sviluppo è evidente che l'impatto di tali accordi deve essere ancora valutato con precisione, non solamente fino al 2013, ma fino al 2020. Uno studio sull'impatto di tali accordi fino al 2020 si rivela pertanto indispensabile.

* * *

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per il commercio internazionale, competente per il merito, a proporre al Parlamento europeo l'approvazione degli accordi previsti, a condizione che la Commissione proponga quanto prima uno studio d'impatto che prenda in considerazione fino al 2020 l'impatto degli accordi sui paesi in via di sviluppo produttori di banane.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	9.11.2010
Esito della votazione finale	+: 17 -: 3 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Thijs Berman, Corina Crețu, Nirj Deva, Charles Goerens, Catherine Grèze, András Gyürk, Eva Joly, Filip Kaczmarek, Gay Mitchell, Norbert Neuser, Bill Newton Dunn, Maurice Ponga, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Eleni Theocharous, Ivo Vajgl, Anna Záborská, Iva Zanicchi
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Judith Sargentini

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	17.1.2011
Esito della votazione finale	+: 18 -: 5 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	William (The Earl of) Dartmouth, David Campbell Bannerman, Daniel Caspary, Christofer Fjellner, Bernd Lange, Emilio Menéndez del Valle, Vital Moreira, Cristiana Muscardini, Niccolò Rinaldi, Helmut Scholz, Peter Šťastný, Keith Taylor, Iuliu Winkler, Pablo Zalba Bidegain
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Josefa Andrés Barea, Francesca Balzani, Catherine Bearder, José Bové, Salvatore Iacolino, Syed Kamall, Jarosław Leszek Wałęsa
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Elie Hoarau, Stéphane Le Foll, Marietje Schaake