



EUROPAISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.11.2017
COM(2017) 656 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung des
Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im Internationalen Zuckerrat und im Verwaltungsausschuss der Internationalen Zuckerorganisation (im Folgenden „ISO“) sowie in etwaigen anderen Ad-hoc-Gremien, die die ISO u. U. zur Erörterung möglicher Änderungen des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 im Zusammenhang mit den geplanten Beratungen über die Überarbeitung des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 (im Folgenden „ISA“) einrichtet, zu vertreten ist.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Reform des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992

Die Europäische Union ist Vertragspartei des ISA¹.

Das ISA zielt darauf ab, die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Zuckerwirtschaft und der damit zusammenhängenden Fragen zu intensivieren, als Forum für zwischenstaatliche Konsultationen über Zucker und über Möglichkeiten zur Förderung der Weltzuckerwirtschaft zu dienen, den Handel durch Erfassung und Bereitstellung von Informationen über den Weltzuckermarkt und über andere Süßungsmittel zu erleichtern und die Zuckernachfrage insbesondere für neue Zwecke zu fördern. Das ISA trat am 1. Januar 1993 für einen Zeitraum von drei Jahren bis 31. Dezember 1995 in Kraft. Es ist seitdem regelmäßig um weitere Zeiträume von jeweils zwei Jahren verlängert worden. Das ISA wird durch Beschluss des Internationalen Zuckerrates im November 2017 verlängert und bleibt bis zum 31. Dezember 2019 in Kraft².

Gemäß Artikel 8 des ISA ist der Internationale Zuckerrat das zuständige Gremium, das alle zur Durchführung der Bestimmungen des ISA erforderlichen Aufgaben wahrnimmt. Gemäß Artikel 13 des ISA werden grundsätzlich alle Beschlüsse des Internationalen Zuckerrates einvernehmlich gefasst, sofern im ISA nichts anderes vorgesehen ist. Wird kein Einvernehmen erzielt, so kommen die Beschlüsse durch Abstimmung mit einfacher Mehrheit zustande, sofern das ISA hierfür nicht eine besondere Abstimmung vorsieht.

Gemäß Artikel 25 des ISA verfügen die ISO-Mitglieder über insgesamt 2000 Stimmen. Jedes Mitglied der ISO verfügt über eine bestimmte Anzahl von Stimmen, die nach im ISA festgelegten Kriterien jährlich angepasst wird.

Das Übereinkommen und insbesondere die Verteilung der Stimmen zwischen den Mitgliedern, die auch für den Mitgliedsbeitrag entscheidend ist, entspricht nicht mehr den Realitäten des weltweiten Zuckermarkts. Die Union leistet derzeit den bei weitem größten Beitrag zum ISO-Haushalt. Seit 2015 werden in der ISO auf der Ebene der Arbeitsgruppen Möglichkeiten diskutiert, um den Stimmverteilungsmechanismus zu überarbeiten. Es ist notwendig, dass die EU einen Standpunkt bezüglich der Überarbeitung des ISA vertritt, falls die ISO aktiv derartige Diskussionen und Verhandlungen beginnt.

Eine Reform im Hinblick auf eine weitere Annäherung an die von der Union in anderen internationalen Gremien für Handelswaren geförderten Vorgehensweisen sowie an die Entwicklungen auf dem weltweiten Zuckermarkt seit 1992 ist eindeutig im Interesse der Union. Zumindest sollte diese Reform für Transparenz in Bezug auf die Verantwortlichkeiten

¹ Beschluss 92/580/EWG des Rates vom 13.11.1992 (ABl. L 379 vom 23.12.1992, S. 15).

² Beschluss des Rates xxxx (*here we will refer to the Commission proposal for the Council decision*).

der Mitglieder bei Abstimmungen sowie ihre finanziellen Beiträge sorgen. Die Stimmenverteilung in der ISO sollte anhand von Indikatoren wie Handel, Verbrauch, Erzeugung und Zahlungsfähigkeit bemessen werden. Der letztgenannte Indikator wird in den Vereinten Nationen genutzt, um dem Entwicklungsaspekt von Zucker Rechnung tragen zu können. Die Berücksichtigung dieses Indikators führt dazu, dass ein größerer Teil der finanziellen Verantwortung jenen Mitgliedern übertragen wird, die einen größeren Beitrag zum ISO-Haushalt leisten können.

Die Kommission kann gegenüber den anderen ISO-Mitglieder für die genannten Vorgehensweisen eintreten; da Beschlüsse in der ISO einvernehmlich gefasst werden, kann die EU die Reform jedoch nicht eigenständig umsetzen. Deshalb sollte die allgemeine ISO-Mitgliedschaft ganz klar signalisieren, dass eine Reform nicht nur möglich, sondern wünschenswert ist. Während der Tagungen der ISO und in bilateralen Sitzungen mit anderen ISO-Mitgliedern sollte die Kommission die Möglichkeit haben, die Initiative zu ergreifen, um Verhandlungen über die Änderung des ISA zu eröffnen und Gespräche mit anderen Mitgliedern zu führen, wenn diese die Federführung in Bezug auf Reformvorschläge übernehmen.

- **Kohärenz mit bestehenden Vorgehensweisen in internationalen Gremien für Handelswaren**

In internationalen Gremien für Handelswaren wie dem Internationalen Getreiderat (IGC) und dem Internationalen Olivenrat (IOR) hat die Union eine Verteilung von Stimmrechten und klare Mechanismen zu ihrer jährlichen Aktualisierung ausgehandelt, die ihre relative Bedeutung auf den Märkten für Getreide sowie für Oliven und Olivenöl widerspiegeln. Im IGC sind die Indikatoren Handel, Verbrauch und Erzeugung. Dies steht im Gegensatz zu der Vorgehensweise in der ISO, wo das Übereinkommen seit dem Jahr 1992 keine Anpassungen aufgrund veränderter Positionen der Mitglieder in der internationalen Zuckerwirtschaft zuließ. Alle Bemühungen um eine Änderung des ISA sollten darauf abzielen, die ISO-Praktiken an diejenigen in anderen internationalen Gremien für Handelswaren anzupassen. Außerdem kann die Verteilung der Stimmrechte von Mitgliedern nicht im Voraus berechnet werden, sondern beruht vielmehr auf einer undurchsichtigen Berechnung. Dies ist zwar seit 25 Jahren die übliche Vorgehensweise, jedoch kann sie angesichts der Veränderungen in der weltweiten Zuckerwirtschaft nicht beibehalten werden.

Dies ergibt sich zu einem Zeitpunkt, an dem die Union ihre Politik im Zuckersektor reformiert und an dem die Abschaffung der Erzeugungsquoten für Zucker Ausführern in der Union einen besseren Zugang zu den Weltzuckermärkten geben sowie Beschränkungen der Zuckererzeugung in der Union aufheben wird.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Zucker ist im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik der Union ein empfindliches Erzeugnis. Bei internationalen Handelsverhandlungen der Union spielt Zucker eine wichtige Rolle, und Erzeugung sowie Handel werden von der Kommission sorgfältig überwacht. Zucker ist auch eine wichtige Handelsware für zahlreiche Entwicklungsländer, und der Entwicklungsaspekt von Zucker ist in der gemeinsamen Handelspolitik von größter Bedeutung. Die ISO bietet eine neutrale Plattform zur Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit Zucker mit einer breiten Mitgliedschaft. Gleichzeitig dient die Überwachung von Entwicklungen auf dem Weltzuckermarkt den Interessen der Marktverwaltung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

2.1. Rechtsgrundlage

Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams vor. Gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.

2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Internationale Zuckerrat ist ein Gremium, das mit einer Übereinkunft, dem ISA, geschaffen wurde. Gemäß Artikel 44 des ISA kann der Internationale Zuckerrat durch besondere Abstimmung den Parteien eine Änderung dieses Übereinkommens empfehlen. Gibt es keine qualifizierte Mehrheit für eine besondere Abstimmung, kann kein Vorschlag zur Änderung des ISA vorgebracht werden. Im ISA ist keine andere Möglichkeit vorgesehen, um eine Änderung einzubringen. Dies hat zur Folge, dass sich die Mitglieder der ISO, die nicht mit der Beibehaltung des Status quo einverstanden sind, als einzige Alternative gegen eine Verlängerung des ISA um weitere zwei Jahren entscheiden können; dies kommt einem Austritt aus der ISO gleich.

Der vorgesehene Rechtsakt in Bezug auf den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt kann zu einer Änderung des institutionellen Rahmens des Übereinkommens führen.

Somit bilden Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

2.4. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV sein.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Union ist Vertragspartei des ISA und wird im Rat der ISO von der Kommission vertreten. Die Mitgliedstaaten selbst sind keine Vertragsparteien des ISA. Die Verhandlungen der EU über etwaige Änderungen des ISA liegen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.

- **Verhältnismäßigkeit**

Eine Änderung des ISA, mit der eine Abstimmungsstruktur eingeführt wird, die der relativen Bedeutung der ISO-Mitglieder in der weltweiten Zuckerwirtschaft Rechnung trägt, ist im Interesse der Union und einem Austritt der Union aus der ISO vorzuziehen. Derzeit nutzt die Beteiligung der EU an der ISO sowohl der Union als auch den anderen ISO-Mitgliedstaaten. Da sich jedoch Veränderungen der relativen Bedeutung der EU nicht in Form von weniger Stimmen und folglich reduzierten Finanzbeiträgen ausgewirkt haben, ist der Preis dieser Beteiligung zu hoch. Die Beiträge anderer ISO Mitglieder, die ihre Präsenz auf den weltweiten Zuckermärkten verstärkt haben, sind entsprechend auch nicht gestiegen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- Konsultation der Interessenträger**

Die Union ist Mitglied der ISO. Der Zuckersektor in der EU sowie die meisten Mitgliedstaaten befürworten im Allgemeinen diese Mitgliedschaft seit 1992. Eine Konsultation der Interessenträger wird nicht für erforderlich gehalten, da der Vorgang lediglich eine Fortsetzung der Mitgliedschaft der Union in der ISO bezieht, wenn auch nach Regeln, die im Einklang mit jenen anderer internationaler Gremien für Handelswaren stehen, denen die EU als Mitglied angehört. Letztendlich sollte das geringere relative Gewicht der EU auf dem Weltmarkt für Zucker auch zu einer moderaten Senkung ihrer Beiträge zur ISO führen. Nach den geltenden Regeln wird die EU über die Maßen in die Pflicht genommen, während andere ISO-Mitglieder nicht oder nicht fristgerecht zahlen.

- Folgenabschätzung**

Eine umfassende Folgenabschätzung ist nicht erforderlich, da die Maßnahme wahrscheinlich keine wesentlichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Folgen zeitigen wird. Die erfolgreiche Anpassung des ISA würde entsprechend zu einem geringeren Finanzbeitrag der EU zur ISO führen. Gleichzeitig kann eine transparentere und gerechtere Verteilung der Stimmen sogar dazu beitragen, neue Mitglieder für die ISO zu gewinnen, was die Kosten weiter senken würde.

Obwohl ein fairer und ausgewogener Beitrag der EU zum Haushalt der ISO sicherlich das entscheidende Argument für die notwendige Änderung des Übereinkommens ist, beruht die Forderung nach einer Reform nicht nur auf Haushaltsgründen. Die Notwendigkeit, dass ISO-Mitglieder entsprechend ihrem Gewicht zum ISO-Verwaltungshaushalt beitragen, ist ein wichtiger Ausgangspunkt für die Modernisierung der ISO und sollte auch eine aktiver Beteiligung der Mitglieder an der ISO zur Folge haben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Eröffnung von Verhandlungen wird voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Haushalt haben.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung des
Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Union ist Vertragspartei des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992³ (im Folgenden „ISA“) und Mitglied der Internationalen Zuckerorganisation (im Folgenden „ISO“).
- (2) Seit 1995 hat die Union der Verlängerung des ISA in Zweijahreszeiträumen zugestimmt. Die Kommission hat dem Rat vorgeschlagen, die Kommission zu ermächtigen, einer Verlängerung des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 um einen weiteren Zeitraum von bis zu zwei Jahren bis zum 31. Dezember 2019 zuzustimmen.
- (3) Gemäß Artikel 8 des ISA ist der Internationale Zuckerrat das zuständige Gremium, das alle zur Durchführung der Bestimmungen des ISA erforderlichen Aufgaben wahrnimmt. Gemäß Artikel 13 des ISA werden grundsätzlich alle Beschlüsse des Internationalen Zuckerrates einvernehmlich gefasst, sofern im ISA nichts anderes vorgesehen ist. Wird kein Einvernehmen erzielt, so kommen die Beschlüsse durch Abstimmung mit einfacher Mehrheit zustande, sofern das ISA hierfür nicht eine besondere Abstimmung vorsieht.
- (4) Gemäß Artikel 25 des ISA verfügen die ISO-Mitglieder über insgesamt 2000 Stimmen. Jedes Mitglied der ISO verfügt über eine bestimmte Anzahl von Stimmen, die nach im ISA festgelegten Kriterien jährlich angepasst wird.
- (5) Angesichts der Bedeutung des Zuckersektors für eine Reihe von Mitgliedstaaten sowie für die Wirtschaftlichkeit des europäischen Zuckersektors liegt eine Beteiligung an einer internationalen Übereinkunft über Zucker im Interesse der Union.
- (6) Der institutionelle Rahmen des ISA und insbesondere die Verteilung der Stimmen zwischen den Mitgliedern, die auch für den Finanzbeitrag der Mitglieder zur ISO entscheidend ist, entsprechen jedoch nicht mehr den Realitäten des weltweiten Zuckermarkts.
- (7) Aufgrund der Bestimmungen des ISA über Finanzbeiträge zur ISO ist der Anteil der Union seit 1992 gleich geblieben, obwohl sich der Weltmarkt für Zucker und insbesondere die relative Position der Union darin seither erheblich verändert hat.

³ Beschluss des Rates vom 13. November 1992 über die Unterzeichnung und den Abschluss des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 (ABl. L 379 vom 23.12.1992, S. 15).

Somit hat die Union in den vergangenen Jahren einen überproportional hohen Teil der Haushaltskosten und der mit den Kosten einhergehenden Verantwortung in der ISO getragen.

- (8) Die ISA-Bestimmungen über Finanzbeiträge können im Einklang mit dem Verfahren nach Artikel 44 des ISA geändert werden. Auf der Grundlage dieses Artikels kann der Internationale Zuckerrat durch besondere Abstimmung den ISO-Mitgliedern eine Änderung des ISA empfehlen. Die Union als Mitglied des Internationalen Zuckerrats gemäß Artikel 7 des ISA sollte in der Lage sein, Verhandlungen im Hinblick auf die Änderung des institutionellen Rahmens des ISA anzustoßen und sich daran zu beteiligen.
- (9) Daher ist es angezeigt, dass die Kommission ermächtigt wird, Verhandlungen zur Änderung des ISA im Internationalen Zuckerrat zu eröffnen, dass Verhandlungsrichtlinien festgelegt werden und ein Sonderausschuss bestellt wird, den die Kommission bei den Verhandlungen zurate zieht —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union über die Änderung des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 zu verhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dargelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2019.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.11.2017
COM(2017) 656 final

ANNEX 1

ANHANG

des

Beschlusses des Rates

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung des
Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992**

DE

DE

ANHANG

Richtlinien für die Aushandlung von Änderungen des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992

Die Kommission ist befugt, Verhandlungen mit den anderen Vertragsparteien des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 (im Folgenden „ISA“) aufzunehmen, um das ISA unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Weltzuckermarkt zu modernisieren und die derzeitigen Diskrepanzen zwischen dem Einfluss und den Finanzbeiträgen der Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation einerseits und ihrer relativen Position auf dem Weltzuckermarkt andererseits zu beseitigen.