



Brüssel, den 15.11.2019
COM(2019) 595 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

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

BEGRÜNDUNG

Die vorliegende Empfehlung betrifft einen Beschluss, mit dem die Kommission ermächtigt wird, sich im Namen der Union an den Verhandlungen zur teilweisen Überarbeitung des Internationalen Zucker-Übereinkommens (ISA), zu deren Einleitung sich der Internationale Zuckerrat entschlossen hat, unter Leitung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) zu beteiligen. Gemäß dem Beschluss des Internationalen Zuckerrats vom 19. Juli 2019 soll es bei diesen Verhandlungen um den Verwaltungshaushalt und die Mitgliedsbeiträge sowie begrenzte Änderungen bezüglich der Ziele und des Arbeitsprogramms der Internationalen Zuckerorganisation gehen.

1. KONTEXT DER EMPFEHLUNG

• Reform des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992

Die Europäische Union ist Vertragspartei des ISA.

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. Es wurde zuletzt durch Beschluss des Internationalen Zuckerrates im Juli 2019 verlängert und bleibt bis zum 31. Dezember 2021 in Kraft.

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 Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation über insgesamt 2000 Stimmen. Jedes Mitglied der Internationalen Zuckerorganisation 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 Gegebenheiten auf dem weltweiten Zuckermarkt. Die Union leistet derzeit den bei weitem größten Beitrag zum Haushalt der Internationalen Zuckerorganisation. Seit 2015 werden in der Internationalen Zuckerorganisation auf der Ebene der Arbeitsgruppen Möglichkeiten diskutiert, um den Stimmverteilungsmechanismus zu überarbeiten.

Im Jahr 2017 erteilte der Rat der Kommission das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit den anderen Vertragsparteien des ISA innerhalb der Internationalen Zuckerorganisation mit dem Ziel, das ISA zu modernisieren, insbesondere im Hinblick auf die Diskrepanzen zwischen der Anzahl der Stimmen und den Finanzbeiträgen der Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation einerseits und ihrer relativen Position auf dem Weltzuckermarkt andererseits. Dieses Mandat gilt weiterhin bis zum 31. Dezember 2019. Auf der Grundlage dieses Mandats hat die Kommission die Initiative ergriffen, um Verhandlungen mit den Mitgliedsländern der Internationalen Zuckerorganisation aufzunehmen, und legte konkrete

Vorschläge für die Änderung von Artikel 25 des ISA vor, der die Annahme des Verwaltungshaushalts und die Mitgliedsbeiträge regelt.

Auf seiner 55. Tagung am 19. Juli 2019 beschloss der Internationale Zuckerrat, vor der nächsten Tagung des Rats im November 2019 Verhandlungen unter Leitung der UNCTAD aufzunehmen. Diese Verhandlungen betreffen eine teilweise Überarbeitung des ISA mit Schwerpunkt auf Kapitel I und Kapitel VII, insbesondere in Bezug auf den Verwaltungshaushalt und die Mitgliedsbeiträge, sowie andere begrenzte Änderungen, darunter Kapitel IX und Kapitel X, die die Mitglieder vorgeschlagen haben. Im Einklang mit dem Beschluss des Internationalen Zuckerrats muss dieses Verfahren vor dem 31. Dezember 2021 abgeschlossen sein. Dies bedeutet, dass die geplante Modernisierung des Übereinkommens neben der Verteilung der Stimmen und dem Finanzbeitrag der Mitglieder (Kapitel VII) nunmehr auch Folgendes umfassen sollte:

- (1) die allgemeinen Ziele der Internationalen Zuckerorganisation (Kapitel I), insbesondere zur Einbeziehung von Ethanol,
- (2) eine Ausweitung von „Informationen und Untersuchungen“ (Kapitel IX), um im Wesentlichen die Einbeziehung von Ethanol in die Tätigkeiten zu ermöglichen;
- (3) eine Ausweitung von „Forschung und Entwicklung“ (Kapitel X).

Der allgemeine Zweck der Internationalen Zuckerorganisation gemäß Artikel 1 des Übereinkommens soll auch im Fall der möglichen Einbeziehung von Ethanol nicht geändert werden.

Eine Reform der Internationalen Zuckerorganisation 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 der Mitglieder bei Abstimmungen sowie ihre Finanzbeiträge sorgen. Die Stimmenverteilung in der Internationalen Zuckerorganisation 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 Haushalt der Internationalen Zuckerorganisation leisten können. Die offizielle Einbeziehung von Ethanol in die Ziele und das Arbeitsprogramm der Internationalen Zuckerorganisation steht im Einklang mit dem Ziel der Union, das ISA zu modernisieren, und passt den Inhalt des ISA an die bereits bestehenden Praktiken an.

- **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 derzeitigen Vorgehensweise in der Internationalen Zuckerorganisation, wo das Übereinkommen seit dem Jahr 1992 keine Anpassungen aufgrund veränderter Positionen der Mitglieder in der internationalen Zuckerwirtschaft zuließ. Außerdem kann die Verteilung der Stimmrechte von Mitgliedern derzeit nicht im Voraus berechnet werden, sondern beruht vielmehr auf einer undurchsichtigen Berechnung. Die teilweise Überarbeitung des ISA sollte

darauf abzielen, die Praktiken der Internationalen Zuckerorganisation an diejenigen in anderen internationalen Gremien für Handelswaren anzupassen.

- **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 Internationale Zuckerorganisation bietet eine neutrale Plattform, um mit einer großen Zahl von Mitgliedern Fragen im Zusammenhang mit Zucker zu erörtern. Gleichzeitig dient die Überwachung von Entwicklungen auf dem Weltzuckermarkt den Interessen der Marktverwaltung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **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.

- **Anwendung auf den vorliegenden Fall**

Das geplante Verhandlungsmandat sollte den Verhandlungsführern im Namen der Union die Mittel an die Hand geben, um die in Nummer 1 erster Gedankenstrich genannten allgemeinen Ziele zu erreichen.

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

- **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 Internationalen Zuckerrat von der Kommission vertreten. Die Mitgliedstaaten selbst sind keine Vertragsparteien des ISA. Die Verhandlungen der Union über die teilweise Überarbeitung des ISA liegen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.

- **Verhältnismäßigkeit**

Eine Änderung des ISA, mit der eine Abstimmungsstruktur, die der relativen Bedeutung der Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation in der weltweiten Zuckerwirtschaft Rechnung trägt, eingeführt wird, und andere Fragen im Zusammenhang mit der Modernisierung des Übereinkommens sind im Interesse der Union. Derzeit nutzt die Beteiligung der EU an der Internationalen Zuckerorganisation sowohl der Union als auch den anderen Mitgliedstaaten in der Internationalen Zuckerorganisation. 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 Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation, die ihre Präsenz auf den weltweiten Zuckermärkten verstärkt haben, sind entsprechend auch nicht gestiegen. Die Modernisierung des Übereinkommens und die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Abkommens würden nicht zu höheren Kosten führen und dürften das Interesse an der Internationalen Zuckerorganisation vergrößern, indem möglicherweise neue Mitglieder gewonnen und die Relevanz ihrer Arbeit gesteigert werden.

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

• Konsultation der Interessenträger

Die Union ist Mitglied der Internationalen Zuckerorganisation. 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 Internationalen Zuckerorganisation bezweckt, 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 Internationalen Zuckerorganisation führen.

• Folgenabschätzung

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

Obwohl ein fairer und ausgewogener Beitrag der EU zum Haushalt der Internationalen Zuckerorganisation sicherlich das entscheidende Argument für die notwendige Änderung des Übereinkommens ist, beruht die Forderung nach einer Reform nicht nur auf Haushaltsgründen. Die Notwendigkeit, dass Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation entsprechend ihrem Gewicht zum Verwaltungshaushalt der Internationalen Zuckerorganisation beitragen, ist ein wichtiger Ausgangspunkt für ihre Modernisierung und sollte auch eine aktivere Beteiligung der Mitglieder an der Internationalen Zuckerorganisation 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 1992¹ (im Folgenden „ISA“) und Mitglied der Internationalen Zuckerorganisation.
- (2) Seit 1995 hat die Union der Verlängerung des ISA in Zweijahreszeiträumen zugestimmt. Am 19. Juli 2019 hat die Kommission mit Ermächtigung des Rates² auf der 55. Tagung des Internationalen Zuckerrates einer weiteren Verlängerung des Internationalen Zucker-Übereinkommens um einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren bis zum 31. Dezember 2021 zugestimmt.
- (3) Gemäß Artikel 8 des ISA nimmt der Internationale Zuckerrat alle zur Durchführung der Bestimmungen des ISA erforderlichen Aufgaben wahr oder sorgt dafür, dass sie wahrgenommen werden. Gemäß Artikel 13 des ISA werden grundsätzlich alle Beschlüsse des Internationalen Zuckerrates einvernehmlich gefasst. 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 Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation über insgesamt 2000 Stimmen. Jedes Mitglied der Internationalen Zuckerorganisation 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 der Internationalen Zuckerorganisation, die auch für den Finanzbeitrag der Mitglieder zur Organisation entscheidend ist, entsprechen jedoch nicht mehr den Realitäten des weltweiten Zuckermarkts.
- (7) Aufgrund der Bestimmungen des ISA über Finanzbeiträge zur Internationalen Zuckerorganisation ist der Anteil der Union seit 1992 gleich geblieben, obwohl sich

¹ Beschluss 92/580/EWG 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).

² Beschluss (EU) 2019/1251 des Rates vom 15. Juli 2019 über den im Namen der Europäischen Union im Internationalen Zuckerrat im Hinblick auf die Verlängerung des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 195 vom 23.7.2019, S. 18).

der Weltmarkt für Zucker und insbesondere die relative Position der Union darin seither erheblich verändert hat. Somit hat die Union in den vergangenen Jahren einen überproportional hohen Teil der Haushaltskosten und der Verantwortung in der Internationalen Zuckerorganisation getragen.

- (8) Im Jahr 2017 erteilte der Rat mit dem Beschluss (EU) 2017/2242 des Rates³ der Kommission das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit den anderen Vertragsparteien des ISA innerhalb der Internationalen Zuckerorganisation mit dem Ziel, das ISA zu modernisieren, insbesondere im Hinblick auf die Diskrepanzen zwischen der Anzahl der Stimmen und den Finanzbeiträgen der Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation einerseits und ihrer relativen Position auf dem Weltzuckermarkt andererseits. Dieses Mandat gilt weiterhin bis zum 31. Dezember 2019.
- (9) Auf der Grundlage des mit dem Beschluss (EU) 2017/2242 erteilten Mandats hat sich die Kommission an Verhandlungen mit den Mitgliedsländern der Internationalen Zuckerorganisation beteiligt und konkrete Vorschläge für die Änderung von Artikel 25 des ISA vorgelegt, der die Annahme des Verwaltungshaushalts und die Mitgliedsbeiträge regelt. Auf seiner 55. Tagung am 19. Juli 2019 beschloss der Internationale Zuckerrat, vor der nächsten Tagung des Rats im November 2019 Verhandlungen zur teilweisen Überarbeitung des ISA unter Leitung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) aufzunehmen. Auf Ersuchen mehrerer Mitgliedsländer der Internationale Zuckerorganisation beschloss der Internationale Zuckerrat, dass neben der von der Union vorgeschlagenen Überarbeitung von Artikel 25 des ISA auch andere Bereiche des ISA Gegenstand offizieller Verhandlungen sein werden. Zu diesen anderen Bereichen gehören insbesondere die Ziele und Prioritäten der Internationalen Zuckerorganisation.
- (10) Gemäß dem Beschluss des Internationalen Zuckerrats vom 19. Juli 2019 müssen diese Verhandlungen spätestens am 31. Dezember 2021 abgeschlossen sein. Diese Frist bedeutet, dass die Verhandlungen nicht vor Ablauf der Geltungsdauer des mit dem Beschluss (EU) 2017/2242 erteilten Mandats abgeschlossen werden. Daher ist ein neues Mandat des Rates erforderlich, um die verlängerte Frist und den Umfang der Verhandlungen abzudecken.
- (11) Etwaige im Rahmen dieser Verhandlungen vereinbarte Änderungen sollten im Einklang mit dem Verfahren nach Artikel 44 des ISA angenommen werden. Nach diesem Artikel kann der Internationale Zuckerrat durch besondere Abstimmung den Mitgliedern der Internationalen Zuckerorganisation eine Änderung des ISA empfehlen. Die Union als Mitglied des Internationalen Zuckerrats gemäß Artikel 7 des ISA sollte in der Lage sein, sich an Verhandlungen im Hinblick auf die Änderung des institutionellen Rahmens des ISA zu beteiligen.
- (12) Daher ist es angezeigt, dass die Kommission ermächtigt wird, sich an Verhandlungen zur Änderung des ISA im Internationalen Zuckerrat zu beteiligen, dass Verhandlungsrichtlinien festgelegt werden und dass die Kommission bei den Verhandlungen denselben Sonderausschuss zurate zieht, der mit dem Beschluss (EU) 2017/2242 bestellt wurde —

³ Beschluss (EU) 2017/2242 des Rates vom 30. November 2017 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Änderung des Internationalen Zucker-Übereinkommens von 1992 (ABl. L 322 vom 7.12.2017, S. 29).

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 der Arbeitsgruppe „Grundstoffe“ geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss gilt ab dem 31. Dezember 2021.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

Brüssel, den 15.11.2019
COM(2019) 595 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

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

ANHANG

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

Die Kommission wird ermächtigt, sich an den Verhandlungen zu beteiligen, zu deren Eröffnung sich der Internationale Zuckerrat entschlossen hat, um das Internationale Zucker-Übereinkommen (ISA) in Bezug auf den Verwaltungshaushalt und die Mitgliedsbeiträge, die Ziele und das Arbeitsprogramm der Internationalen Zuckerorganisation zu ändern. Die Kommission beteiligt sich an diesen Verhandlungen zur Modernisierung des ISA, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung der bestehenden Diskrepanzen zwischen der Verteilung der Stimmen und dem Finanzbeitrag der Mitglieder der Internationalen Zuckerorganisation einerseits und ihrer relativen Position auf dem Weltzuckermarkt andererseits, indem die Entwicklungen auf dem Weltzuckermarkt berücksichtigt werden.