



Brussel, 15.11.2019
COM(2019) 595 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging om onderhandelingen te openen tot wijziging van de
Internationale Suikervereenkomst 1992**

TOELICHTING

Deze aanbeveling betreft een besluit waarbij de Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie deel te nemen aan de onderhandelingen over een gedeeltelijke herziening van de Internationale Suikervereenkomst die de Internationale Suikerraad heeft besloten te openen onder leiding van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling (Unctad). Overeenkomstig het besluit van de Internationale Suikerraad van 19 juli 2019 hebben deze onderhandelingen betrekking op de administratieve begroting en de bijdragen van de leden, alsook op beperkte wijzigingen in verband met de doelstellingen en het werkprogramma van de Internationale Suikerorganisatie (ISO).

1. ACHTERGROND VAN DE AANBEVELING

• Hervorming van de Internationale Suikervereenkomst 1992

De Europese Unie is partij bij de Internationale Suikervereenkomst.

De Internationale Suikervereenkomst heeft tot doel te zorgen voor sterkere internationale samenwerking in verband met suiker en daarmee samenhangende aangelegenheden, een forum te bieden voor intergouvernementeel overleg inzake suiker en inzake maatregelen ter verbetering van de wereldsuikereconomie, de handel te vergemakkelijken via het verzamelen en verstrekken van informatie over de wereldmarkt voor suiker en andere zoetstoffen, en de vraag naar suiker aan te wakkeren, met name voor andere dan traditionele doeleinden. De Internationale Suikervereenkomst is op 1 januari 1993 in werking getreden voor een periode van drie jaar tot en met 31 december 1995. Sindsdien is de overeenkomst regelmatig verlengd, telkens met een periode van twee jaar. Zij is laatstelijk verlengd bij besluit van de Internationale Suikerraad in juli 2019 en blijft van kracht tot en met 31 december 2021.

Overeenkomstig artikel 8 van de Internationale Suikervereenkomst is de Internationale Suikerraad de instantie die belast is met het vervullen van alle functies die nodig zijn voor de uitvoering van de overeenkomst. In artikel 13 van de Internationale Suikervereenkomst is bepaald dat alle besluiten van de Internationale Suikerraad in beginsel bij consensus worden genomen, tenzij in de Internationale Suikervereenkomst anders is bepaald. Als er geen consensus is, worden de besluiten bij gewone meerderheid van stemmen genomen, tenzij de Internationale Suikervereenkomst in een bijzondere meerderheid van stemmen voorziet.

Overeenkomstig artikel 25 van de Internationale Suikervereenkomst hebben de leden van de ISO in totaal tweeduizend stemmen. Elk lid van de ISO heeft een bepaald aantal stemmen dat jaarlijks wordt aangepast volgens criteria die vooraf zijn vastgesteld in de overeenkomst.

De overeenkomst, en met name de verdeling van de stemmen tussen de leden, die ook de bijdrage van een lid bepaalt, weerspiegelt niet langer de stand van zaken op de mondiale suikemarkt. De Unie is momenteel veruit de grootste bijdrager aan de ISO-begroting. Sinds 2015 voert de ISO op werkgroepniveau besprekingen over mogelijkheden om het mechanisme voor de verdeling van stemmen te herzien.

In 2017 ontving de Commissie een mandaat van de Raad om binnen de Internationale Suikerraad met de andere partijen bij de Internationale Suikervereenkomst onderhandelingen aan te gaan met het oog op de modernisering van de Internationale Suikervereenkomst, met name wat betreft de discrepanties tussen het aantal stemmen en de financiële bijdragen van de leden van de ISO, enerzijds, en hun relatieve positie op de wereldmarkt voor suiker, anderzijds. Dat mandaat blijft geldig tot en met 31 december 2019. Op basis van dit mandaat heeft de Commissie het initiatief genomen tot het voeren van onderhandelingen met de lidstaten van de ISO en heeft zij concrete voorstellen gedaan voor de wijziging van artikel 25

van de Internationale Suikervereenkomst, dat de goedkeuring van de administratieve begroting en de bijdragen van de leden regelt.

Tijdens haar 55e zitting, op 19 juli 2019, heeft de Internationale Suikerraad besloten onderhandelingen te openen vóór de volgende zitting van de Raad in november 2019, onder leiding van de Unctad. Deze onderhandelingen betreffen een gedeeltelijke herziening van de Internationale Suikervereenkomst en zullen vooral op hoofdstuk I en hoofdstuk VII zijn gericht, met name wat betreft aangelegenheden in verband met “administratieve begroting en bijdragen van leden”, alsook op andere beperkte wijzigingen, onder andere van hoofdstuk IX en hoofdstuk X, die de leden aan de orde wensten te stellen. Volgens het besluit van de Internationale Suikerraad moet dit proces vóór 31 december 2021 worden voltooid. Dit betekent dat de voorgenomen modernisering van de overeenkomst, behalve op de verdeling van de stemmen en de financiële bijdrage van de leden (hoofdstuk VII), thans ook betrekking moet hebben op:

- (1) de algemene doelstellingen van de ISO (hoofdstuk I), met name om ethanol op te nemen;
- (2) een ruimere visie op “informatie en studies” (hoofdstuk IX), met als voornaamste doel de opnemings van ethanol in dergelijke activiteiten mogelijk te maken;
- (3) een ruimere visie op “onderzoek en ontwikkeling” (hoofdstuk X).

Het is niet de bedoeling de algemene doelstelling van de ISO zoals uiteengezet in artikel 1 van de overeenkomst te wijzigen, zelfs niet met de mogelijke opname van ethanol.

De ISO hervormen om deze verder in overeenstemming te brengen met de praktijken die de Unie in andere internationale grondstoffenorganisaties bevordert, alsook met ontwikkelingen op de mondiale suikemarkt sinds 1992, is duidelijk in het belang van de Unie. Deze hervorming zou op zijn minst moeten leiden tot transparantie wat betreft de verantwoordelijkheden van de leden op het gebied van stemmen en wat betreft hun financiële bijdragen. De verdeling van de stemmen in de ISO zou moeten kunnen worden gemeten aan de hand van indicatoren zoals handel, consumptie, productie en het vermogen om te betalen. Deze laatste indicator wordt in de Verenigde Naties gebruikt om het ontwikkelingsaspect van suiker in aanmerking te kunnen nemen. Door met deze indicator rekening te houden zou een groter deel van de financiële verantwoordelijkheden worden toegekend aan de leden met een groter vermogen om bij te dragen aan de ISO-begroting. De formele opname van ethanol in de doelstellingen en het werkprogramma van de ISO is in lijn met de doelstelling van de Unie om de Internationale Suikervereenkomst te moderniseren en brengt de inhoud van de Internationale Suikervereenkomst in overeenstemming met wat reeds bestaande praktijk is.

- **Samenhang met bestaande praktijken in internationale grondstoffenorganisaties**

In internationale grondstoffenorganisaties zoals de Internationale Graanraad (IGR) en de Internationale Olijfraad (IOR) heeft de Unie door onderhandelingen een verdeling van de stemrechten en duidelijke mechanismen voor een jaarlijkse actualisering verkregen die het relatieve gewicht van de Unie op de markt voor graan en voor olijven en olijfolie weerspiegelen. In de IGR zijn de indicatoren handel, consumptie en productie. Dit staat in contrast met de huidige praktijk in de ISO, waar de overeenkomst, sinds 1992, niet toelaat aanpassingen ter weerspiegeling van de wijzigende posities van de leden in de internationale suikereconomie door te voeren. Voorts kan de verdeling van stemrechten momenteel niet op voorhand door de leden worden berekend, maar resulteert ze uit een ondoorzichtige berekening. De gedeeltelijke herziening van de Internationale Suikervereenkomst moet erop

gericht zijn de praktijken van de ISO in overeenstemming te brengen met die van andere internationale grondstoffenorganisaties.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Suiker is een gevoelig product in het kader van het gemeenschappelijk handelsbeleid van de Unie en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In internationale handelsbesprekingen van de Unie speelt suiker een belangrijke rol en zowel de productie van als de handel in suiker worden door de Commissie nauwlettend gemonitord. Suiker is tevens een belangrijke grondstof voor veel ontwikkelingslanden en het ontwikkelingsaspect van suiker is van het grootste belang in het gemeenschappelijk handelsbeleid. De ISO biedt een neutraal platform voor het bespreken van kwesties in verband met suiker met een groot aantal leden. Tegelijk is de monitoring van de ontwikkelingen op de mondiale suikermarkt in het belang van de marktbeheermogelijkheden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in machtiging tot het openen van de onderhandelingen en de aanwijzing, naargelang van de inhoud van de voorgenomen overeenkomst, van de onderhandelaar van de Unie of het hoofd van het onderhandelingssteam van de Unie. In artikel 218, lid 4, VWEU is bepaald dat de Raad de onderhandelaar richtsnoeren kan geven en een bijzonder comité kan aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

- **Toepassing op het onderhavige geval**

Het beoogde onderhandelingsmandaat moet de onderhandelaars namens de Unie de middelen verschaffen om de algemene doelstellingen zoals uiteengezet in de eerste bullet van punt 1 te verwezenlijken.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, leden 3 en 4, VWEU.

- **Conclusie**

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 218, leden 3 en 4, VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De Unie is partij bij de Internationale Suikervereenkomst en wordt in de Internationale Suikerraad vertegenwoordigd door de Commissie. De lidstaten zijn geen afzonderlijke partijen bij de Internationale Suikervereenkomst. De onderhandelingen door de Unie over de gedeeltelijke herziening van de Internationale Suikervereenkomst vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

- **Evenredigheid**

Het is in het belang van de Unie de Internationale Suikervereenkomst te wijzigen om tot een stemstructuur te komen die het relatieve belang van de ISO-leden in de mondiale suikereconomie weerspiegelt en om rekening te houden met andere kwesties die tot de modernisering van de overeenkomst leiden. Momenteel is de deelname van de EU aan de ISO gunstig voor zowel de Unie als de andere ISO-lidstaten. Aangezien wijzigingen in het relatieve belang van de EU zich niet in minder stemmen en dus lagere financiële bijdragen hebben vertaald, wordt voor deze deelname een te hoge prijs betaald. Andere ISO-leden die

hun aanwezigheid op de mondiale suikemarkten hebben versterkt, zagen hun bijdrage niet in dezelfde mate stijgen. De modernisering van de overeenkomst en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de overeenkomst zouden niet tot hogere kosten leiden en zullen naar schatting meer belangstelling voor de ISO wekken, door mogelijk nieuwe leden aan te trekken en de relevantie van haar werkzaamheden te vergroten.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Unie is lid van de ISO en haar lidmaatschap wordt sinds 1992 over het algemeen gesteund door de suikersector in de EU alsook door de meeste lidstaten. Het wordt niet noodzakelijk geacht een raadpleging van de belanghebbenden te houden over een proces dat er louter op gericht is het ISO-lidmaatschap van de Unie te handhaven, zij het volgens een stelsel van regels die in overeenstemming zijn met die van andere internationale grondstoffenorganisaties waarvan de EU lid is. Uiteindelijk moet het gereduceerde relatieve gewicht van de EU op de mondiale suikemarkt ook tot een bescheiden reductie van de bijdragen aan de ISO leiden.

- **Effectbeoordeling**

Een volwaardige effectbeoordeling is niet nodig, omdat de maatregel waarschijnlijk geen belangrijke economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben. De succesvolle wijziging van de Internationale Suikervereenkomst zou in een lagere financiële bijdrage van de Unie aan de ISO resulteren. Tegelijk zou een transparantere en billijkere verdeling van stemrechten zelfs kunnen helpen nieuwe ISO-leden aan te trekken, hetgeen in verdere kostenreducties zou resulteren.

Hoewel de behoefte om de Internationale Suikervereenkomst te wijzigen in de eerste plaats zeker voortspuit uit het streven naar een rechtvaardige en billijke bijdrage van de EU aan de ISO-begroting, zijn er ook andere dan budgettaire redenen die voor een hervorming pleiten. Dat de ISO-leden het hunne bijdragen aan de administratieve begroting van de ISO is een belangrijk uitgangspunt voor de modernisering van de ISO en zou er tevens voor moeten zorgen dat de leden actiever in de ISO participeren.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De opening van onderhandelingen wordt niet geacht gevolgen voor de begroting te hebben.

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging om onderhandelingen te openen tot wijziging van de
Internationale Suikervereenkomst 1992**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie is partij bij de Internationale Suikervereenkomst 1992¹ (hierna “de Internationale Suikervereenkomst” genoemd) en lid van de Internationale Suikerorganisatie (hierna “ISO” genoemd).
- (2) De Unie heeft sinds 1995 de verlenging van de Internationale Suikervereenkomst voor perioden van telkens twee jaar goedgekeurd. Op 19 juli 2019 heeft de Commissie tijdens de 55e zitting van de Internationale Suikerraad, na machtiging door de Raad², gepleit voor een verdere verlenging van de Internationale Suikervereenkomst voor een periode van maximaal twee jaar, die afloopt op 31 december 2021.
- (3) Overeenkomstig artikel 8 van de Internationale Suikervereenkomst vervult de Internationale Suikerraad alle functies die nodig zijn voor de uitvoering van de overeenkomst. Overeenkomstig artikel 13 van de Internationale Suikervereenkomst worden alle besluiten van de Internationale Suikerraad in beginsel bij consensus genomen. Indien er geen consensus is, worden de besluiten bij gewone meerderheid van stemmen genomen, tenzij de Internationale Suikervereenkomst in een bijzondere meerderheid van stemmen voorziet.
- (4) Overeenkomstig artikel 25 van de Internationale Suikervereenkomst hebben de leden van de ISO in totaal tweeduizend stemmen. Elk lid van de ISO heeft een bepaald aantal stemmen dat jaarlijks wordt aangepast volgens criteria die vooraf zijn vastgesteld in de overeenkomst.
- (5) Het is in het belang van de Unie om deel te nemen aan een internationale overeenkomst inzake suiker, gezien het belang van die sector voor een aantal lidstaten en voor de economie van de Europese suikersector.
- (6) Het institutionele kader van de Internationale Suikervereenkomst, en met name de verdeling van de stemmen tussen de leden van de ISO, die ook de financiële bijdrage van een lid aan de ISO bepaalt, weerspiegelt echter de toestand van de mondiale suikemarkt niet meer.

¹ Besluit 92/580/EEG van de Raad van 13 november 1992 betreffende de ondertekening en de sluiting van de Internationale Suikervereenkomst, 1992 (PB L 379 van 23.12.1992, blz. 15).

² Besluit (EU) 2019/1251 van de Raad van 15 juli 2019 betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie in de Internationale Suikerraad moet worden ingenomen wat betreft de verlenging van de Internationale Suikervereenkomst 1992 (PB L 195 van 23.7.2019, blz. 18).

- (7) Volgens de in de Internationale Suikervereenkomst vervatte regels inzake financiële bijdragen aan de ISO is het deel van de Unie sinds 1992 hetzelfde gebleven, hoewel de wereldsuikemarkt, en met name de relatieve positie van de EU daarin, sindsdien aanzienlijk is veranderd. Als gevolg daarvan heeft de Unie in de ISO de voorbije jaren een onevenredig groot deel van de begrotingskosten en de met de kosten gepaard gaande verantwoordelijkheid op zich genomen.
- (8) Bij Besluit (EU) 2017/2242 van de Raad³ ontving de Commissie een mandaat van de Raad om binnen de Internationale Suikerraad met de andere partijen bij de Internationale Suikervereenkomst onderhandelingen aan te gaan met het oog op de modernisering van de Internationale Suikervereenkomst, met name wat betreft de discrepanties tussen het aantal stemmen en de financiële bijdragen van de leden van de ISO, enerzijds, en hun relatieve positie op de wereldmarkt voor suiker, anderzijds. Dat mandaat blijft geldig tot en met 31 december 2019.
- (9) Op basis van het uit hoofde van Besluit (EU) 2017/2242 ontvangen mandaat heeft de Commissie het initiatief genomen tot het voeren van onderhandelingen met de lidstaten van de ISO en heeft zij concrete voorstellen gedaan voor de wijziging van artikel 25 van de Internationale Suikervereenkomst, dat de goedkeuring van de administratieve begroting en de bijdragen van de leden regelt. Tijdens haar 55e zitting, op 19 juli 2019, heeft de Internationale Suikerraad besloten onderhandelingen te openen met het oog op een gedeeltelijke herziening van de Internationale Suikervereenkomst vóór haar volgende vergadering in november 2019, onder leiding van de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (Unctad). Naar aanleiding van verzoeken van verscheidene ISO-lidstaten heeft de Internationale Suikerraad besloten dat, naast de door de Unie voorgestelde herziening van artikel 25 van de Internationale Suikervereenkomst, andere gebieden van de Internationale Suikervereenkomst het voorwerp van formele onderhandelingen moeten vormen. Deze andere gebieden zijn met name de doelstellingen en de werkprioriteiten van de ISO.
- (10) Overeenkomstig het besluit van de Internationale Suikerraad van 19 juli 2019 worden deze onderhandelingen uiterlijk op 31 december 2021 afgesloten. Deze termijn houdt in dat de onderhandelingen niet vóór het einde van de geldigheidsduur van het bij Besluit (EU) 2017/2242 ontvangen mandaat worden afgesloten. Daarom is een nieuw mandaat van de Raad nodig om rekening te houden met de verlengde termijn en de verruimde reikwijdte van de onderhandelingen.
- (11) In het kader van deze onderhandelingen overeengekomen wijzigingen moeten worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 44 van de Internationale Suikervereenkomst vastgestelde procedure. Overeenkomstig dat artikel kan de Internationale Suikerraad, met een bijzondere meerderheid van stemmen, een wijziging van de Internationale Suikervereenkomst aanbevelen aan de leden van de ISO. Aangezien de Unie overeenkomstig artikel 7 van de Internationale Suikervereenkomst lid van de Internationale Suikerraad is, moet zij aan onderhandelingen tot wijziging van het institutionele kader van de Internationale Suikervereenkomst kunnen deelnemen.
- (12) Het is derhalve passend dat de Commissie wordt gemachtigd om onderhandelingen te voeren in het kader van de Internationale Suikerraad om de Internationale Suikervereenkomst te wijzigen, dat er onderhandelingsrichtsnoeren worden opgesteld

³ Besluit (EU) 2017/2242 van de Raad van 30 november 2017 houdende machtiging om onderhandelingen te openen tot wijziging van de Internationale Suikervereenkomst 1992 (PB L 322 van 7.12.2017, blz. 29).

en dat de Commissie het bij Besluit (EU) 2017/2242 aangestelde speciale comité blijft raadplegen wanneer zij de onderhandelingen voert,
HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie onderhandelingen tot wijziging van de Internationale Suikerovereenkomst 1992 te openen.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met de Werkgroep grondstoffen.

Artikel 4

Dit besluit is van toepassing tot en met 31 december 2021.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*