EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.11.2019
COM(2019) 595 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om en ändring av Internationella sockeravtalet 1992

MOTIVERING

Denna rekommendation gäller ett beslut om att bemyndiga kommissionen att på unionens vägnar inleda de förhandlingar för att delvis se över Internationella sockeravtalet (nedan kallat *avtalet*) som Internationella sockerrådet har beslutat att inleda, under ledning av Förenta nationernas konferens för handel och utveckling (Unctad). I enlighet med beslutet från Internationella sockerrådet av den 19 juli 2019 ska dessa förhandlingar avse den administrativa budgeten och medlemmarnas bidrag samt begränsade ändringar som rör målen och arbetsprogrammet för Internationella sockerorganisationen (nedan kallad *organisationen*).

1. BAKGRUND TILL REKOMMENDATIONEN

• Reformen av Internationella sockeravtalet 1992

Europeiska unionen är part i avtalet.

Syftet med avtalet är att säkerställa ett ökat globalt samarbete vad gäller internationella sockerfrågor och därmed sammanhängande frågor. Det ska utgöra ett forum för mellanstatliga samråd om socker och om sätt att förbättra världsmarknaden för socker, i syfte att underlätta handeln genom att samla in och tillhandahålla information om världsmarknaden för socker och andra sötningsmedel samt främja en ökad efterfrågan på socker, särskilt när det gäller icke-traditionella användningsområden. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1993 för en period på tre år till och med den 31 december 1995. Det har sedan dess förlängts regelbundet med ytterligare perioder på två år. Det förlängdes senast genom Internationella sockerrådets beslut i juli 2019 och kommer att fortsätta att gälla till och med den 31 december 2021.

Enligt artikel 8 i avtalet är Internationella sockerrådet det ansvariga organet för alla de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i avtalet. Enligt artikel 13 i avtalet ska alla beslut i Internationella sockerrådet i huvudsak fattas med konsensus om inte annat fastställs i avtalet. Om konsensus inte kan uppnås ska beslut fattas med enkel majoritet, såvida avtalet inte föreskriver särskild omröstning.

Enligt artikel 25 i avtalet ska medlemmarna i organisationen inneha totalt 2 000 röster. Varje medlem i organisationen har ett visst antal röster som årligen anpassas enligt på förhand fastställda kriterier i avtalet.

Avtalet, framför allt röstfördelningen bland medlemmarna som också avgör medlemmarnas bidrag, överensstämmer inte längre med verkligheten på världsmarknaden för socker. För närvarande är unionen den överlägset största bidragsgivaren till organisationens budget. Sedan 2015 har organisationen i arbetsgrupper diskuterat möjligheterna att se över röstfördelningen.

Under 2017 fick kommissionen mandat av rådet att inom ramen för Internationella sockerrådet inleda förhandlingar med övriga parter i avtalet, i syfte att modernisera avtalet, särskilt när det gäller skillnaderna mellan å ena sidan det antal röster medlemmarna har i organisationen och det ekonomiska bidrag som krävs av dem, å andra sidan deras relativa ställning på världsmarknaden för socker. Mandatet fortsätter att gälla till och med den 31 december 2019. På grundval av detta mandat har kommissionen tagit initiativ till att inleda förhandlingar med medlemsländerna i organisationen och har lagt fram konkreta förslag till ändring av artikel 25 i avtalet, som reglerar antagandet av den administrativa budgeten och bidragen från medlemmarna.

Vid sitt 55:e möte den 19 juli 2019 beslutade Internationella sockerrådet att inleda förhandlingar före rådets nästa möte i november 2019 under ledning av Unctad. Dessa

förhandlingar kommer att handla om en partiell översyn av avtalet – med fokus på kapitel I och kapitel VII, särskilt när det gäller frågor om den administrativa budgeten och bidragen från medlemmarna samt andra begränsade ändringar, inbegripet kapitel IX och kapitel X, som medlemmarna har valt att lägga fram. Enligt Internationella sockerrådets beslut ska detta förfarande slutföras före den 31 december 2021. Detta innebär att den planerade moderniseringen av avtalet, utöver fördelningen av röster och det ekonomiska bidraget från medlemmarna (kapitel VII), nu även bör innefatta följande:

(1) De övergripande målen för organisationen (kapitel I), särskilt för att inkludera etanol.

(2) En bredare syn på information och studier (kapitel IX), framför allt för att göra det möjligt att inkludera etanol i sådan verksamhet.

(3) En bredare syn på forskning och utveckling (kapitel X).

Avsikten är inte att ändra organisationens övergripande syfte enligt artikel 1 i avtalet, även om avtalet skulle inkludera etanol.

En reform av organisationen, i syfte att anpassa den till unionens arbetsmetoder i andra internationella varuorgan och till utvecklingen på världsmarknaden för socker sedan 1992, överensstämmer helt med unionens intressen. Reformen bör åtminstone ge insyn i medlemmarnas ansvar när det gäller omröstning och deras ekonomiska bidrag. Röstfördelningen i organisationen bör kunna mätas med indikatorer såsom handel, konsumtion, produktion och betalningsförmåga. Den sistnämnda indikatorn används inom FN för att erkänna sockrets betydelse inom bistånd och utveckling. Med hjälp av denna indikator kan en större del av det ekonomiska ansvaret ges till de medlemmar som har större möjligheter att bidra till organisationens budget. Att på ett formellt sätt inkludera etanol i organisationens mål och arbetsprogram överensstämmer med unionens mål att modernisera avtalet och anpassar avtalets innehåll till befintlig praxis.

- **Förenlighet med befintlig praxis i internationella varuorgan**

I internationella varuorgan, t.ex. Internationella spannmålsrådet och Internationella olivrådet, har unionen förhandlat fram en fördelning av rösträtterna och tydliga årliga uppdateringssystem som motsvarar unionens relativa betydelse på spannmålsmarknaden och på marknaden för oliver och olivolja. I Internationella spannmålsrådet är indikatorerna handel, konsumtion och produktion. Detta går stick i stäv med nuvarande praxis inom organisationen, där det enligt avtalet från 1992 inte har varit möjligt att göra anpassningar när medlemmarnas ställning förändrats på världsmarknaden för socker. Dessutom kan medlemmarna för närvarande inte på förhand räkna ut hur rösträtterna fördelas, utan fördelningen baseras i stället på beräkningar utan insyn. Vid den partiella översynen av avtalet bör man sträva efter att få organisationens praxis att överensstämma med den i andra internationella varuorgan.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Socker är en känslig produkt i unionens gemensamma handelspolitik och den gemensamma jordbrukspolitiken. I unionens internationella handelsförhandlingar spelar sockret en viktig roll, och kommissionen övervakar noga såväl produktionen av som handeln med socker. Socker är också en viktig vara i många utvecklingsländer, och sockrets betydelse inom bistånd och utveckling spelar en mycket viktig roll inom den gemensamma handelspolitiken. Organisationen är en neutral plattform, där alla medlemmar kan diskutera frågor som rör socker. Samtidigt främjar övervakningen av utvecklingen på världsmarknaden för socker möjligheterna till styrning av marknaden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

I artikel 218.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) fastställs bestämmelser om bemyndigande att inleda förhandlingar och, med hänsyn till vad det planerade avtalet gäller, utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation. Enligt artikel 218.4 i EUF-fördraget får rådet ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.

- **Tillämpning i det aktuella fallet**

Det planerade förhandlingsmandatet bör ge förhandlarna på unionens vägnar medel för att uppnå de övergripande mål som anges i första punktsatsen i punkt 1.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget.

- **Slutsats**

Den rättsliga grunden till förslaget till beslut bör vara artikel 218.3 och 218.4 i EUF-fördraget.

- Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Unionen är part i avtalet och företräds av kommissionen i Internationella sockerrådet. Medlemsstaterna är inte enskilda parter i avtalet. Unionens förhandlingar om partiell översyn av avtalet omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

- Proportionalitetsprincipen

En ändring av avtalet för att få till stånd en röstfördelning som motsvarar organisationens medlemmars relativa betydelse på världsmarknaden för socker samt andra frågor som medför en modernisering av avtalet ligger i unionens intresse. För närvarande gynnar EU:s deltagande i Internationella sockerorganisationen både unionen och andra medlemmar i organisationen. Eftersom EU:s relativa betydelse har ändrats men inte återspeglas i färre röster och därmed i lägre ekonomiska bidrag är priset för deltagandet dock alltför högt. Övriga medlemmar i organisationen har ökat sin närvaro på världsmarknaderna för socker, men deras bidrag har inte ökat i motsvarande grad. En modernisering av avtalet och en utvidgning av dess tillämpningsområde skulle inte leda till högre kostnader. Moderniseringen skulle dessutom kunna öka intresset för organisationen, eventuellt genom att nya medlemmar ansluter sig, och dess arbete skulle bli mer relevant.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Unionen är medlem i organisationen, och såväl sockersektorn inom EU som de flesta medlemsstater har i allmänhet stött medlemskapet sedan 1992. Det anses inte nödvändigt att inleda ett samråd med berörda parter om ett förfarande som enbart syftar till att förlänga unionens medlemskap i organisationen, men däremot med bestämmelser som överensstämmer med dem i andra internationella varuorgan där EU är medlem. I slutändan bör EU:s minskade relativa betydelse på världsmarknaden för socker även leda till en måttlig minskning av bidragen till organisationen.

- **Konsekvensbedömning**

En fullständig konsekvensbedömning behövs inte, eftersom åtgärden sannolikt inte kommer att få någon betydande ekonomisk, miljömässig eller social inverkan. Om man får till stånd en ändring av avtalet skulle unionens ekonomiska bidrag till organisationen minska. Samtidigt kan en öppnare och rättvisare fördelning av rösterna till och med bidra till att nya medlemmar ansluter sig till organisationen, något som skulle leda till att kostnaderna minskade ytterligare.

Även om huvudsyftet med ändringen av avtalet är att se till att EU:s bidrag till organisationens budget är rättvist, finns det fler än budgetmässiga skäl för en reform. Om Internationella sockerorganisationen ska kunna moderniseras måste medlemmarna betala sin andel av organisationens administrativa budget och moderniseringen bör också leda till att medlemmarna deltar mer aktivt i organisationens arbete.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Inledandet av förhandlingar anses inte få några budgetkonsekvenser.

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande att inleda förhandlingar om en ändring av Internationella sockeravtalet 1992

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 218.3 och 218.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

(1) Unionen är part i Internationella sockeravtalet 1992[1] (nedan kallat *avtalet*) och medlem i Internationella sockerorganisationen (nedan kallad *organisationen*).

(2) Sedan 1995 har unionen godkänt att avtalet förlängs med två år åt gången. Vid Internationella sockerrådets 55:e möte den 19 juli 2019 uttryckte kommissionen, efter rådets bemyndigande[2], sin ståndpunkt till förmån för att ytterligare förlänga avtalet med en period på upp till två år, som löper ut den 31 december 2021.

(3) Enligt artikel 8 i avtalet ska Internationella sockerrådet vidta eller föranstalta om vidtagandet av alla de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i avtalet. Enligt artikel 13 i avtalet ska alla beslut i Internationella sockerrådet i huvudsak fattas med konsensus. Om konsensus inte kan uppnås ska beslut fattas med enkel majoritetsomröstning, såvida bestämmelserna i avtalet inte föreskriver särskild omröstning.

(4) Enligt artikel 25 i avtalet ska medlemmarna i organisationen inneha totalt 2000 röster. Varje medlem i organisationen har ett visst antal röster som årligen anpassas enligt de kriterier som fastställs i avtalet.

(5) Det ligger i unionens intresse att delta i ett internationellt avtal om socker, eftersom sektorn är viktig för flera medlemsstater och för den europeiska sockersektorns ekonomi.

(6) Avtalets institutionella ram, framför allt röstfördelningen bland medlemmarna som också avgör medlemmarnas ekonomiska bidrag till organisationen, överensstämmer dock inte längre med verkligheten på världsmarknaden för socker.

(7) I enlighet med avtalets bestämmelser från 1992 om ekonomiska bidrag till organisationen har unionens andel förblivit densamma, trots att världsmarknaden för socker, och framför allt unionens relativa ställning på den, har genomgått stora förändringar sedan dess. Följaktligen har unionen under de senaste åren stått för en

[1] Rådets beslut 92/580/EEG av den 13 november 1992 om undertecknande och ingående av Internationella sockeravtalet 1992 (EGT L 379, 23.12.1992, s. 15).

[2] Rådets beslut (EU) 2019/1251 av den 15 juli 2019 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i Internationella sockerrådet vad gäller förlängningen av Internationella sockeravtalet 1992 (EUT L 195, 23.7.2019, s. 18).

oproportionellt stor andel av budgetkostnaderna och burit ett ansvar motsvarande dessa kostnader i organisationen.

(8) Genom rådets beslut (EU) 2017/2242[3] fick kommissionen mandat av rådet att inom ramen för Internationella sockerrådet inleda förhandlingar med övriga parter i avtalet, i syfte att modernisera avtalet, särskilt när det gäller skillnaderna mellan å ena sidan det antal röster medlemmarna har i organisationen och det ekonomiska bidrag som krävs av dem, å andra sidan deras relativa ställning på världsmarknaden för socker. Mandatet fortsätter att gälla till och med den 31 december 2019.

(9) På grundval av det mandat som kommissionen fick genom beslut (EU) 2017/2242 har den inlett förhandlingar med medlemsländerna i organisationen och lagt fram konkreta förslag till ändring av artikel 25 i avtalet, som reglerar antagandet av den administrativa budgeten och bidrag från medlemmarna. Vid sitt 55:e möte den 19 juli 2019 beslutade Internationella sockerrådet att inleda förhandlingar om en partiell översyn av avtalet före nästa möte i november 2019, under ledning av Förenta nationernas konferens för handel och utveckling (Unctad). Efter förfrågningar från flera av organisationens medlemsländer beslutade Internationella sockerrådet att utöver den översyn av artikel 25 i avtalet som unionen föreslagit ska andra områden i avtalet bli föremål för formella förhandlingar. Dessa andra områden är särskilt organisationens mål och prioriteringar.

(10) Enligt Internationella sockerrådets beslut av den 19 juli 2019 ska förhandlingarna avslutas senast den 31 december 2021. Denna tidsfrist innebär att förhandlingarna inte bör slutföras förrän giltighetstiden för det mandat som gavs genom beslut (EU) 2017/2242 löper ut. Det krävs därför ett nytt mandat från rådet för att täcka den förlängda tidsfristen och förhandlingarnas omfattning.

(11) Eventuella ändringar som överenskommits i dessa förhandlingar bör antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 44 i avtalet. Enligt den artikeln får Internationella sockerrådet genom särskild omröstning rekommendera en ändring av avtalet för medlemmarna i organisationen. Unionen bör, i egenskap av medlem i Internationella sockerrådet, i enlighet med artikel 7 i avtalet kunna delta i förhandlingar som syftar till att ändra avtalets institutionella ram.

(12) Det är därför lämpligt att kommissionen inom ramen för Internationella sockerrådet bemyndigas att inleda förhandlingar om att ändra avtalet, att riktlinjer för förhandlingarna fastställs och att samma särskilda kommitté som utsetts genom beslut (EU) 2017/2242 fortsätter att rådfrågas av kommissionen under förhandlingarna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen bemyndigas härmed att på unionens vägnar förhandla om ändringar av Internationella sockeravtalet 1992.

Artikel 2

Förhandlingsdirektiven fastställs i bilagan.

[3] Rådets beslut (EU) 2017/2242 av den 30 november 2017 om bemyndigande att inleda förhandlingar om en ändring av Internationella sockeravtalet 1992 (EUT L 322, 7.12.2017, s. 29).

Artikel 3

Förhandlingarna ska föras i samråd med arbetsgruppen för råvaror.

Artikel 4

Detta beslut ska tillämpas till och med den 31 december 2021.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande