KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2019 r.
COM(2019) 595 final

Zalecenie

DECYZJA RADY

upoważniająca do rozpoczęcia rokowań w sprawie zmiany Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r.

UZASADNIENIE

Niniejsze zalecenie dotyczy decyzji upoważniającej Komisję do podjęcia w imieniu Unii rokowań dotyczących częściowej rewizji Międzynarodowej umowy w sprawie cukru („ISA"), które postanowiła rozpocząć Międzynarodowa Rada ds. Cukru („ISC"), pod kierunkiem Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD). Zgodnie z decyzją ISC z dnia 19 lipca 2019 r. rokowania dotyczą budżetu administracyjnego i wkładu członków, a także ograniczonych zmian związanych z celami i programem prac ISO.

1. KONTEKST ZALECENIA

• Reforma Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r.

Unia Europejska jest stroną ISA.

ISA ma zapewniać zacieśnioną współpracę międzynarodową w zakresie światowych kwestii związanych z cukrem oraz kwestii powiązanych, stanowić forum dla międzyrządowych konsultacji w sprawie cukru oraz sposobów usprawniania światowej gospodarki cukrem, ułatwiać handel poprzez zbieranie i dostarczanie informacji na temat światowego rynku cukru i innych substancji słodzących oraz zachęcać do zwiększonego zapotrzebowania na cukier, w szczególności w odniesieniu do zastosowań innych niż tradycyjne. ISA weszła w życie dnia 1 stycznia 1993 r. na okres trzech lat do dnia 31 grudnia 1995 r. Od tego czasu była regularnie przedłużana na kolejne, dwuletnie okresy. Ostatni raz umowa została przedłużona decyzją ISC w lipcu 2019 r. i będzie obowiązywać do dnia 31 grudnia 2021 r.

Zgodnie z art. 8 ISA Międzynarodowa Rada ds. Cukru jest organem odpowiedzialnym za wykonywanie wszystkich funkcji niezbędnych do realizacji postanowień ISA. Art. 13 ISA stanowi, że wszystkie decyzje ISC podejmowane są zasadniczo w drodze konsensusu, o ile w ISA nie postanowiono inaczej. W przypadku braku konsensusu decyzje są podejmowane zwykłą większością głosów, chyba że w ISA przewidziano głosowanie specjalne.

Zgodnie z art. 25 ISA członkowie ISO posiadają łącznie 2 000 głosów. Każdy z członków ISO posiada określoną liczbę głosów, która jest corocznie korygowana według kryteriów zdefiniowanych w ISA.

Umowa, a w szczególności podział głosów wśród członków, który również określa wkład danego członka, nie odzwierciedla już realiów światowego rynku cukru. Obecnie Unia wnosi zdecydowanie największy wkład do budżetu ISO. Od 2015 r. ISO omawiała na szczeblu grupy roboczej możliwości dokonania przeglądu mechanizmu podziału głosów.

W 2017 r. Komisja otrzymała od Rady mandat do podjęcia rokowań z pozostałymi stronami ISA w ramach ISC, w celu zmodernizowania ISA, a w szczególności w celu wyeliminowania obecnych rozbieżności pomiędzy podziałem głosów i wkładem finansowym członków ISO a ich względną pozycją na światowym rynku cukru. Mandat jest ważny do dnia 31 grudnia 2019 r. Na podstawie tego mandatu Komisja podjęła inicjatywę rozpoczęcia rokowań z państwami członkowskimi ISO i przedstawiła konkretne wnioski dotyczące zmian w art. 25 ISA, który reguluje przyjmowanie budżetu administracyjnego i wkład finansowy członków.

Dnia 19 lipca 2019 r. na swojej 55. sesji ISC podjęła decyzję o rozpoczęciu rokowań pod kierownictwem UNCTAD przed swoim następnym posiedzeniem w listopadzie 2019 r. Rokowania będą dotyczyły częściowej rewizji ISA, w szczególności rozdziałów I i VII, zwłaszcza w związku z „budżetem administracyjnym i wkładem członków", a także innych ograniczonych zmian dotyczących rozdziałów IX i X, których kwestię członkowie postanowili poruszyć. Zgodnie z decyzją ISC proces negocjacyjny musi zakończyć się przed

dniem 31 grudnia 2021 r. Oznacza to, że przewidywana modernizacja umowy, poza kwestią podziału głosów i wkładu finansowego członków (rozdział VII), powinna także dotyczyć:

1) ogólnych celów ISO (rozdział I), w szczególności w celu włączenia etanolu,

2) szerszego rozumienia „informacji i badań” (rozdział IX), zwłaszcza w celu uwzględnienia etanolu w tego typu działaniach,

3) szerszego rozumienia „badań i rozwoju” (rozdział X).

Ogólny cel ISO, o którym mowa w art. 1 umowy, nie podlega zmianie, nawet biorąc pod uwagę potencjalne włączenie etanolu.

Reforma ISO w celu dalszego dostosowania jej do praktyk, które Unia promuje w innych międzynarodowych gremiach producentów żywności, jak również do zmian na światowym rynku cukru od 1992 r., leży wyraźnie w interesie Unii. Reforma ta powinna przynajmniej prowadzić do przejrzystości w odniesieniu do obowiązków członków w zakresie głosowania, a także ich wkładów finansowych. Przydział głosów w ISO powinien być mierzalny na podstawie takich wskaźników jak handel, konsumpcja, produkcja i zdolność do zapłaty. Ostatni wskaźnik jest stosowany w Organizacji Narodów Zjednoczonych, aby umożliwić uznanie wymiaru rozwojowego w sektorze cukru. Uwzględnienie tego wskaźnika prowadzi do przyznania większej części odpowiedzialności finansowej tym członkom, którzy mają większą zdolność wnoszenia wkładu do budżetu ISO. Formalne włączenie etanolu do celów i programu prac ISO jest zgodne z celem Unii, jakim jest zmodernizowanie ISA, i dostosowuje treść ISA do istniejących obecnie praktyk.

- **Spójność z praktykami istniejącymi w międzynarodowych organach ds. żywności**

W międzynarodowych gremiach producentów żywności, takich jak Międzynarodowa Rada Zbożowa (IGC) i Międzynarodowa Rada ds. Oliwy z Oliwek (IOC), Unia wynegocjowała przydział praw głosu i jasne mechanizmy jego corocznej aktualizacji, odzwierciedlające względne znaczenie Unii na rynkach zboża i oliwy z oliwek. W IGC wskaźnikami są handel, konsumpcja i produkcja. Stanowi to kontrast w stosunku do obecnej praktyki ISO, gdzie od 1992 r. umowa nie pozwoliła na dostosowania odzwierciedlające zmiany sytuacji członków w międzynarodowej gospodarce cukrem. Ponadto obecnie przydział praw głosu nie może być obliczany z wyprzedzeniem przez członków, lecz wynika z nieprzejrzystego obliczenia. Częściowa rewizja ISA powinna mieć na celu dostosowanie praktyk ISO do tych, które obowiązują w innych międzynarodowych gremiach producentów żywności.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Cukier to produkt wrażliwy w ramach wspólnej polityki handlowej Unii i wspólnej polityki rolnej. W międzynarodowych negocjacjach handlowych Unii cukier odgrywa kluczową rolę i zarówno produkcja, jak i handel są uważnie monitorowane przez Komisję. Cukier stanowi również ważny towar dla wielu krajów rozwijających się i aspekt rozwojowy cukru jest sprawą najwyższej wagi w ramach wspólnej polityki handlowej. ISO zapewnia neutralną platformę do omawiania kwestii dotyczących cukru w szerokim gronie. Jednocześnie monitorowanie rozwoju sytuacji na światowym rynku cukru służy interesom zarządzania rynkiem w ramach wspólnej polityki rolnej.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 218 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje upoważnienie do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianowanie negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii. Art. 218 ust. 4 TFUE stanowi, że Rada może kierować wytyczne do negocjatora oraz wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania.

- **Zastosowanie w niniejszej sprawie**

Przewidziany mandat negocjacyjny powinien dać negocjatorom występującym w imieniu Unii środki do osiągnięcia ogólnych celów, o których mowa w pierwszym podpunkcie punktu 1.

W związku z tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 3 i 4 TFUE.

- **Podsumowanie**

Podstawą prawną dla decyzji, której dotyczy wniosek, powinien być art. 218 ust. 3 i 4 TFUE.

- Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Unia jest stroną ISA i jest reprezentowana przez Komisję w ISC. Państwa członkowskie nie stanowią odrębnej strony ISA. Rokowania Unii w sprawie częściowej rewizji ISA należą do wyłącznych kompetencji Unii.

- Proporcjonalność

Zmiana ISA mająca na celu stworzenie struktury głosów, która odzwierciedla względne znaczenie członków ISO w globalnej gospodarce cukrem, a także inne kwestie prowadzące do zmodernizowania umowy leżą w interesie Unii. Obecnie udział UE w ISO jest korzystny zarówno dla Unii, jak i dla innych państw członkowskich ISO. Jednak ze względu na fakt, że zmiany w zakresie względnego znaczenia UE nie przełożyły się na mniejszą ilość głosów, a w konsekwencji na zmniejszenie wkładów finansowych, cena tego udziału jest zbyt wysoka. Wkłady innych członków ISO, którzy zwiększyli swoją obecność na światowych rynkach cukru, nie zwiększyły się w takim samym stopniu. Zmodernizowanie umowy i rozszerzenie jej zakresu nie doprowadzi do wzrostu kosztów, a szacuje się, że zwiększy zainteresowanie ISO, potencjalnie przyciągając nowych członków i zwiększając znaczenie prac organizacji.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Unia jest członkiem ISO i jej członkostwo jest ogólnie wspierane od 1992 r. przez sektor cukru w UE, jak również przez większość państw członkowskich. Nie uważa się za konieczne wszczęcia konsultacji z zainteresowanymi podmiotami w odniesieniu do procesu, który zmierza jedynie do utrzymania członkostwa Unii w ISO, oczywiście zgodnie z określonymi zasadami, które są zgodne z zasadami stosowanymi w innych międzynarodowych gremiach producentów żywności, których UE jest członkiem. Wreszcie zmniejszenie względnego znaczenia UE na światowym rynku cukru powinno również doprowadzić do niewielkiego zmniejszenia wkładów na rzecz ISO.

- **Ocena skutków**

Całościowa ocena skutków nie jest konieczna, gdyż środek nie wywoła znaczących skutków ekonomicznych, środowiskowych ani społecznych. Pomyślna zmiana ISA skutkowałaby zmniejszeniem wkładu finansowego Unii na rzecz ISO. Jednocześnie bardziej przejrzysty i sprawiedliwy przydział głosów może nawet pomóc przyciągać do ISO nowych członków, co prowadziłoby do dalszego ograniczenia kosztów.

Chociaż uczciwy i sprawiedliwy wkład UE do budżetu ISO jest z pewnością głównym argumentem przemawiającym za koniecznością wprowadzenia zmian do ISA, nie tylko względy budżetowe zmuszają do przeprowadzenia reformy. Konieczność ponoszenia ciężaru przez członków ISO pod względem wkładów do budżetu administracyjnego ISO jest ważnym punktem wyjścia do modernizacji ISO i powinna także doprowadzić do bardziej aktywnego uczestnictwa w ISO jego członków.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Rozpoczęcie rokowań nie będzie prawdopodobnie miało wpływu na budżet.

Zalecenie

DECYZJA RADY

upoważniająca do rozpoczęcia rokowań w sprawie zmiany Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 218 ust. 3 i 4,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Unia jest stroną Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r.[1] („ISA") oraz członkiem Międzynarodowej Organizacji Cukru („ISO").

(2) Od 1995 r. Unia zatwierdzała przedłużenie ISA na dwuletnie okresy. Dnia 19 lipca 2019 r. na 55. sesji Międzynarodowej Rady ds. Cukru Komisja, na podstawie upoważnienia Rady[2], opowiedziała się za dalszym przedłużeniem ISA na okres do dwóch lat, kończący się dnia 31 grudnia 2021 r.

(3) Zgodnie z art. 8 ISA Międzynarodowa Rada ds. Cukru („ISC") jest organem wykonującym lub prowadzącym do wykonania wszystkich funkcji niezbędnych do realizacji postanowień ISA. Zgodnie z art. 13 ISA wszystkie decyzje ISC mają być podejmowane zasadniczo w drodze konsensusu. W przypadku braku konsensusu decyzje są podejmowane zwykłą większością głosów, chyba że w ISA przewidziano głosowanie specjalne.

(4) Zgodnie z art. 25 ISA członkowie ISO posiadają łącznie 2 000 głosów. Każdy z członków ISO posiada określoną liczbę głosów, która jest corocznie korygowana według kryteriów ustanowionych w ISA.

(5) Uczestnictwo w międzynarodowej umowie w sprawie cukru leży w interesie Unii, biorąc pod uwagę znaczenie tego sektora dla pewnej liczby państw członkowskich i dla gospodarki europejskiego sektora cukru.

(6) Instytucjonalne ramy umowy ISA, w szczególności podział głosów wśród członków ISO, który również określa wkład finansowy każdego członka na rzecz ISO, nie odzwierciedlają już jednak realiów światowego rynku cukru.

(7) Zgodnie z zasadami ISA dotyczącymi wkładów finansowych na rzecz ISO udział Unii pozostał taki sam od 1992 r., chociaż światowy rynek cukru, a zwłaszcza względna pozycja Unii na nim, znacznie zmienił się od tego czasu. W związku z tym Unia ponosiła nieproporcjonalnie dużą część kosztów budżetowych i odpowiedzialności w ISO w ostatnich latach.

---

[1] Decyzja Rady 92/580/EWG z dnia 13 listopada 1992 r. dotycząca podpisania i zawarcia Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r. (Dz.U. L 379 z 23.12.1992, s. 15).

[2] Decyzja Rady (UE) 2019/1251 z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być przyjęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Międzynarodowej Rady ds. Cukru w odniesieniu do przedłużenia obowiązywania Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r. (Dz.U. L 195 z 23.7.2019, s. 18).

(8) Decyzją Rady (UE) 2017/2242[3] Komisja otrzymała od Rady mandat do podjęcia rokowań z pozostałymi stronami ISA w obrębie ISC w celu zmodernizowania ISA, a w szczególności w celu wyeliminowania obecnych rozbieżności pomiędzy podziałem głosów i wkładem finansowym członków ISO, a ich względną pozycją na światowym rynku cukru. Mandat jest ważny do dnia 31 grudnia 2019 r.

(9) Na podstawie mandatu przyznanego decyzją (UE) 2017/2242 Komisja podjęła rokowania z państwami członkowskimi ISO i przedstawiła wnioski dotyczące zmian w art. 25 ISA, który reguluje przyjmowanie budżetu administracyjnego i wkład finansowy członków. Dnia 19 lipca 2019 r. na swojej 55. sesji ISC podjęła decyzję o podjęciu rokowań pod kierunkiem Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) przed swoim następnym posiedzeniem w listopadzie 2019 r. W odpowiedzi na wnioski licznych państw członkowskich ISO Międzynarodowa Rada ds. Cukru postanowiła, że poza rewizją art. 25 ISA, zaproponowaną przez Unię, formalne rokowania będą dotyczyły także innych obszarów ISA. Inne obszary obejmują przede wszystkim cele i priorytety prac ISO.

(10) Zgodnie z decyzją ISC z dnia 19 lipca 2019 r. rokowania zostaną zakończone nie później niż dnia 31 grudnia 2021 r. Termin ten oznacza, że rokowania nie zostaną zakończone przed upływem ważności mandatu otrzymanego decyzją (UE) 2017/2242. Konieczne jest więc otrzymanie od Rady nowego mandatu, który obejmie przedłużony termin i poszerzony zakres rokowań.

(11) Wszelkie poprawki uzgodnione podczas rokowań muszą być przyjęte zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 44 umowy. Zgodnie z tym artykułem ISC może, w drodze głosowania specjalnego, zalecić członkom ISO zmianę do umowy ISA. Unia, jako członek ISC, zgodnie z art. 7 ISA powinna mieć możliwość uczestniczenia w rokowaniach w celu zmiany ram instytucjonalnych ISA.

(12) Dlatego też należy upoważnić Komisję do udziału w rokowaniach w ramach ISC celem zmiany ISA i ustanowić wytyczne negocjacyjne. Podczas prowadzenia negocjacji Komisja powinna dalej konsultować się z tym samym specjalnym komitetem, powołanym decyzją (UE) 2017/2242,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym upoważnia się Komisję do podjęcia rokowań, w imieniu Unii, celem wprowadzenia zmian do Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r.

Artykuł 2

Wytyczne negocjacyjne przedstawiono w załączniku.

Artykuł 3

Rokowania należy prowadzić w konsultacji z Grupą Roboczą ds. Grup Towarowych.

[3] Decyzja Rady (UE) 2017/2242 z dnia 30 listopada 2017 r. upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie zmiany Międzynarodowej umowy w sprawie cukru z 1992 r. (Dz.U. L 322 z 7.12.2017, s. 29).

Artykuł 4

Niniejszą decyzję stosuje się do dnia 31 grudnia 2021 r.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący