

Bruxelles, 15.11.2019.
COM(2019) 595 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

**o odobravanju otvaranja pregovora o izmjeni Međunarodnog sporazuma o šećeru iz
1992.**

OBRAZLOŽENJE

Ova se preporuka odnosi na odluku kojom se Komisija ovlašćuje da u ime Unije pregovara o djelomičnoj reviziji Međunarodnog sporazuma o šećeru („MSŠ”) koju je Međunarodno vijeće za šećer („ISC”) odlučilo pokrenuti pod vodstvom Konferencije Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju (UNCTAD). U skladu s odlukom ISC-a od 19. srpnja 2019. ti se pregovori odnose na administrativni proračun i doprinose članova te ograničene izmjene u pogledu ciljeva i programa rada Međunarodne organizacije za šećer (ISO).

1. KONTEKST PREPORUKE

• Reforma Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992.

Europska unija stranka je MSŠ-a.

Ciljevi su MSŠ-a osigurati pojačanu međunarodnu suradnju o pitanjima šećera na svjetskoj razini i povezanim pitanjima, osigurati forum za savjetovanje među vladama o šećeru i o načinima unapređenja svjetskog sektora šećera, olakšati trgovinu prikupljanjem i pružanjem informacija o svjetskom tržištu šećera i drugih sladila te poticati veću potražnju za šećerom, posebno za netradicionalne uporabe. MSŠ je stupio na snagu 1. siječnja 1993. na razdoblje od tri godine do 31. prosinca 1995. Od tada se redovito produljuje za daljnja razdoblja od dvije godine. Zadnji put je produljen odlukom ISC-a u srpnju 2019. i ostat će na snazi do 31. prosinca 2021.

U skladu s člankom 8. MSŠ-a ISC je tijelo odgovorno za obavljanje svih djelatnosti potrebnih za izvršenje odredbi MSŠ-a. Člankom 13. MSŠ-a propisano je da se sve odluke ISC-a u načelu donose konsenzusom ako u MSŠ-u nije drukčije određeno. Ako nije postignut konsenzus, odluke se donose običnom većinom glasova, osim ako je MSŠ-om predviđeno posebno glasovanje.

U skladu s člankom 25. MSŠ-a članovi ISO-a imaju ukupno 2 000 glasova. Svaki član ISO-a ima određeni broj glasova koji se svake godine prilagođava prema kriterijima koji su unaprijed definirani u MSŠ-u.

Sporazum, a osobito raspodjela glasova među članovima na temelju koje se određuje i doprinos člana, više ne odgovara stvarnosti na globalnom tržištu šećera. Trenutačno Unija uvjerljivo najviše pridonosi proračunu ISO-a. Od 2015. ISO na razini radnih skupina raspravlja o mogućnostima za reviziju mehanizma raspodjele glasova.

Komisija je 2017. od Vijeća dobila mandat da započne pregovore s drugim strankama MSŠ-a unutar ISC-a u cilju modernizacije MSŠ-a, posebno s obzirom na neusklađenost između broja glasova i financijskih doprinosa članova ISO-a s jedne strane i njihova relativnog položaja na globalnom tržištu šećera s druge strane. Mandat traje do 31. prosinca 2019. Na temelju tog mandata Komisija je preuzela inicijativu i pregovarala s državama članicama ISO-a te je iznijela konkretne prijedloge za izmjenu članka 25. MSŠ-a kojim je uređeno donošenje administrativnog proračuna i doprinosi članova.

Na 55. zasjedanju 19. srpnja 2019. ISC je odlučio otvoriti pregovore prije sljedećeg sastanka u studenome 2019. pod vodstvom UNCTAD-a. Ti će se pregovori odnositi na djelomičnu reviziju MSŠ-a, s posebnim naglaskom na poglavljima I. i VII., a posebno na pitanja „administrativnog proračuna i doprinosa članova” i druge ograničene izmjene koje su članovi predložili, uključujući poglavlja IX. i X. U skladu s odlukom ISC-a taj postupak mora završiti do 31. prosinca 2021. To znači da bi predviđena modernizacija Sporazuma, uz već spomenutu raspodjelu glasova i financijske doprinose članova (poglavlje VII.), trebala uključivati i sljedeće:

- (1) opće ciljeve Sporazuma (poglavlje I.), posebno kako bi se uključio etanol,
- (2) širi pogled na „informacije i studije” (poglavlje IX.), uglavnom kako bi se omogućilo uključivanje etanola u te aktivnosti,
- (3) širi pogled na „istraživanje i razvoj” (poglavlje X.).

Glavna svrha ISO-a kako je navedena u članku 1. Sporazuma ne bi se trebala mijenjati čak ni u slučaju mogućeg uključivanja etanola.

U interesu je Unije reformirati ISO kako bi ga se dodatno uskladilo s praksom koju Unija promiče u drugim međunarodnim robnim odborima te s kretanjima na globalnom tržištu šećera od 1992. Tom bi se reformom u najmanju ruku trebala postići transparentnost u pogledu odgovornosti članova pri glasovanju te njihovih financijskih doprinosa. Raspodjela glasova u ISO-u trebala bi se moći mjeriti s pomoću pokazatelja kao što su trgovina, potrošnja, proizvodnja i sposobnost plaćanja. Taj posljednji pokazatelj upotrebljavaju Ujedinjeni narodi kako bi omogućili priznavanje razvojnog aspekta šećera. Uzimanje u obzir tog pokazatelja rezultira dodjelom većeg dijela financijske odgovornosti članovima koji mogu više pridonijeti proračunu ISO-a. Formalno uključivanje etanola u ciljeve i program rada ISO-a u skladu je s Unijinim ciljem modernizacije MSS-a te se njime njegov sadržaj usklađuje s postojećom praksom.

- **Dosljednost u odnosu na postojeću praksu u međunarodnim robnim odborima**

U međunarodnim robnim odborima, kao što su Međunarodno vijeće za žitarice (IGC) i Međunarodno vijeće za masline (IOC), Unija je u pregovorima postigla dogovor o raspodjeli prava glasa i jasnim mehanizmima godišnjeg ažuriranja koji odražavaju relativnu važnost Unije na tržištu žitarica te na tržištu maslina i maslinova ulja. U Međunarodnom vijeću za žitarice pokazatelji su trgovina, potrošnja i proizvodnja. To je u suprotnosti s postojećom praksom ISO-a, u kojoj Sporazum od 1992. ne dopušta prilagodbe koje odražavaju promjene položaja članova u međunarodnom sektoru šećera. Nadalje, članovi ne mogu unaprijed izračunati raspodjelu prava glasa: ona proizlazi iz netransparentnog izračuna. Djelomična revizija MSS-a trebala bi biti usmjerena na usklađivanje prakse ISO-a s praksom drugih međunarodnih robnih odbora.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Šećer je osjetljiv proizvod u okviru zajedničke trgovinske politike Unije i zajedničke poljoprivredne politike. Ima ključnu ulogu u međunarodnim trgovinskim pregovorima Unije, a njegovu proizvodnju i trgovinu Komisija pažljivo prati. On je i važna roba mnogim zemljama u razvoju, a razvojni aspekt šećera od iznimne je važnosti u zajedničkoj trgovinskoj politici. ISO svojim brojnim članovima pruža neutralnu platformu za raspravu o pitanjima povezanim sa šećerom. Istovremeno, praćenje kretanja na svjetskom tržištu šećera poboljšava mogućnosti upravljanja tržištem u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Člankom 218. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđa se odobravanje otvaranja pregovora i, ovisno o predmetu predviđenog sporazuma, imenovanje pregovarača Unije ili voditelja pregovaračkog tima Unije. Člankom 218. stavkom 4. UFEU-a predviđa se da Vijeće pregovaraču uputi smjernice i odredi poseban odbor u savjetovanju s kojim se pregovori moraju voditi.

- **Primjena u predmetnom slučaju**

Predviđeni pregovarački mandat trebao bi pregovaračima u ime Unije omogućiti da postignu opće ciljeve utvrđene u prvoj alineji točke 1.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavci 3. i 4. UFEU-a.

- **Zaključak**

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 218. stavci 3. i 4. UFEU-a.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Unija je stranka MSS-a i Komisija je zastupa u ISC-u. Države članice nisu zasebne stranke MSS-a. Pregovori Unije o djelomičnoj reviziji MSS-a u isključivoj su nadležnosti Unije.

- **Proporcionalnost**

Izmjena MSS-a kako bi se postigla struktura glasova koja odražava relativnu važnost članova ISO-a u globalnom sektoru šećera u interesu je Unije, kao i druga pitanja koja dovode do modernizacije Sporazuma. Trenutačno je sudjelovanje EU-a u ISO-u korisno i za Uniju i za druge države članice ISO-a. Međutim, s obzirom na to da se promjene u relativnoj važnosti EU-a ne odražavaju u manjem broju glasova te posljedično manjim financijskim doprinosima, to sudjelovanje ima previsoku cijenu. Doprinos drugih članova ISO-a, čija se prisutnost na globalnim tržištima šećera povećala, nije rastao u skladu s time. Modernizacija Sporazuma i proširenje područja njegove primjene ne bi doveli do povećanja troškova, a procjenjuje se da bi povećali interes za ISO potencijalnim privlačenjem novih članova i povećanjem relevantnosti njegova rada.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Unija je član ISO-a i njezino članstvo od 1992. općenito podupiru sektor šećera u EU-u te većina država članica. Ne smatra se potrebnim pokrenuti savjetovanje s dionicima o postupku kojem je jedini cilj nastaviti članstvo Unije u ISO-u, ali prema pravilima koja su u skladu s onima drugih međunarodnih robnih tijela kojih je EU član. Konačno, smanjena relativna važnost EU-a na svjetskom tržištu šećera trebala bi dovesti i do umjerenog smanjenja doprinosa ISO-u.

- **Procjena učinka**

Potpuna procjena učinka nije potrebna jer nije vjerojatno da će ova mjera imati znatne gospodarske, okolišne ili socijalne učinke. Rezultat uspješne izmjene MSS-a bio bi manji financijski doprinos Unije ISO-u. Istovremeno bi transparentnija i pravednija raspodjela glasova mogla čak pridonijeti privlačenju novih članova ISO-a, čime bi se troškovi dodatno smanjili.

Iako je pošten i pravedan doprinos EU-a proračunu ISO-a zasigurno u srži potrebe za izmjenom MSS-a, reforma je potrebna i iz drugih razloga, ne samo proračunskih. Potreba da članovi ISO-a primjereno sudjeluju u smislu doprinosa administrativnom proračunu ISO-a ključna je početna točka za modernizaciju ISO-a, a trebala bi potaknuti i aktivnije sudjelovanje članova u ISO-u.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ne smatra se da otvaranje pregovora ima utjecaj na proračun.

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o odobravanju otvaranja pregovora o izmjeni Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 218. stavke 3. i 4.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

- (1) Unija je stranka Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992.¹ („MSŠ”) i član Međunarodne organizacije za šećer („ISO”).
- (2) Unija je od 1995. odobravalala produljenje MSŠ-a na dvogodišnja razdoblja. Komisija se na temelju odobrenja Vijeća² na 55. zasjedanju Međunarodnog vijeća za šećer 19. srpnja 2019. izjasnila za daljnje produljenje MSŠ-a na razdoblje od najviše dvije godine koje završava 31. prosinca 2021.
- (3) U skladu s člankom 8. MSŠ-a Međunarodno vijeće za šećer („ISC”) obavlja sve djelatnosti ili omogućuje obavljanje djelatnosti potrebnih za izvršenje odredbi MSŠ-a. U skladu s člankom 13. MSŠ-a sve odluke ISC-a u načelu se donose konsenzusom. Ako nije postignut konsenzus, odluke se donose običnom većinom glasova, osim ako je MSŠ-om predviđeno posebno glasovanje.
- (4) U skladu s člankom 25. MSŠ-a članovi ISO-a imaju ukupno 2 000 glasova. Svaki član ISO-a ima određeni broj glasova koji se svake godine prilagođava u skladu s kriterijima utvrđenima u MSŠ-u.
- (5) U interesu je Unije sudjelovati u međunarodnom sporazumu o šećeru, s obzirom na važnost tog sektora za velik broj država članica i za poslovanje europskog sektora šećera.
- (6) Međutim institucijski okvir MSŠ-a, a osobito raspodjela glasova među članovima ISO-a na temelju koje se određuje i financijski doprinos članova ISO-u, više ne odgovara stvarnosti na globalnom tržištu šećera.
- (7) Prema pravilima MSŠ-a o financijskim doprinosima ISO-u udio Unije ostao je isti od 1992. iako se globalno tržište šećera, a osobito relativni položaj Unije na njemu, otada znatno promijenio. Posljedica toga je da Unija posljednjih godina snosi neproporcionalno velik udio proračunskih troškova i odgovornost u ISO-u.

¹ Odluka Vijeća 92/580/EEZ od 13. studenoga 1992. o potpisivanju i sklapanju Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992. (SL L 379, 23.12.1992., str. 15.).

² Odluka Vijeća (EU) 2019/1251 od 15. srpnja 2019. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Međunarodnog vijeća za šećer u pogledu produljenja Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992. (SL L 195, 23.7.2019., str. 18.).

- (8) Odlukom Vijeća (EU) 2017/2242³ Komisija je od Vijeća dobila mandat da započne pregovore s drugim strankama MSS-a unutar ISC-a u cilju modernizacije MSS-a, posebno s obzirom na neusklađenost između broja glasova i financijskih doprinosa članova ISO-a s jedne strane i njihova relativnog položaja na globalnom tržištu šećera s druge strane. Mandat traje do 31. prosinca 2019.
- (9) Na temelju mandata dodijeljenog Odlukom (EU) 2017/2242 Komisija je pregovarala s državama članicama ISO-a te je iznijela konkretne prijedloge za izmjenu članka 25. MSS-a kojim je uređeno donošenje administrativnog proračuna i doprinosi članova. Na svojem 55. zasjedanju 19. srpnja 2019. ISC je odlučio otvoriti pregovore o djelomičnoj reviziji MSS-a prije svojeg sljedećeg sastanka u studenome 2019. pod vodstvom Konferencije Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju (UNCTAD). Na zahtjev nekoliko država članica ISO-a ISC je odlučio da će predmet formalnih pregovora uz reviziju članka 25. MSS-a koju je predložila Unija biti i druga područja MSS-a. Ta su druga područja posebice ciljevi i prioriteti rada ISO-a.
- (10) U skladu s odlukom ISC-a od 19. srpnja 2019. ti pregovori moraju završiti najkasnije 31. prosinca 2021. Taj vremenski okvir znači da pregovori neće biti dovršeni prije isteka mandata dodijeljenog Odlukom (EU) 2017/2242. Stoga je potreban novi mandat Vijeća kako bi se pokrio prošireni vremenski okvir i opseg pregovora.
- (11) Izmjene dogovorene u okviru tih pregovora trebalo bi donijeti u skladu s postupkom predviđenim u članku 44. MSS-a. Na temelju tog članka ISC može posebnim glasovanjem preporučiti članovima ISO-a izmjenu MSS-a. Unija bi kao član ISC-a u skladu s člankom 7. MSS-a trebala moći sudjelovati u pregovorima s ciljem izmjene institucijskog okvira MSS-a.
- (12) Stoga je primjereno da se Komisija ovlasti za pregovaranje o izmjenama MSS-a unutar ISC-a, da se utvrde pregovaračke smjernice i da se Komisija tijekom pregovora nastavi savjetovati s posebnim odborom imenovanim Odlukom (EU) 2017/2242,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Komisija se ovlašćuje da u ime Unije pregovara o izmjenama Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992.

Članak 2.

Pregovaračke smjernice utvrđene su u Prilogu.

Članak 3.

Pregovori se vode uz savjetovanje s Radnom skupinom za sirovine.

Članak 4.

Ova Odluka primjenjuje se do 31. prosinca 2021.

³ Odluka Vijeća (EU) 2017/2242 od 30. studenoga 2017. o odobravanju otvaranja pregovora o izmjeni Međunarodnog sporazuma o šećeru iz 1992. (SL L 322, 7.12.2017., str. 29.).

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Komisiji.
Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*