



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 29. märts 2017
(OR. en)

7804/17

Institutsioonidevaheline
dokument:
2017/0035 (COD)

POLGEN 36
INST 154
JUR 167
CODEC 512

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	15. veebruar 2017
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2017) 85 final
Teema:	Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2017) 85 final.

Lisatud: COM(2017) 85 final



Strasbourg, 14.2.2017
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse määrust (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

- **Ettepaneku põhjused ja eesmärgid**

Algatus tuleneb komisjoni presidendi avaldusest, mille ta tegi Euroopa Parlamendis 2016. aasta septembris Euroopa Liidu olukorra kohta peetud kõnes: „*Ei ole õige, et kui ELi liikmesriigid ei suuda ise otsustada, kas keelata glüfosaadi kasutamine herbitsiidides või mitte, sunnivad Euroopa Parlament ja nõukogu komisjoni seda otsust nende eest tegema. Seega me muudame neid eeskirju – sest see ei ole demokraatia*¹.“

Mitmel juhul on komisjon seoses õigusaktidega, mille suhtes kohaldatakse komiteemenetlust, leidnud end viimastel aastatel olukorrast, kus ta on õiguslikult kohustatud tegema luba käsitleva otsuse, kuna komitees puudub seisukoha (otsuse poolt või vastu) võtnud liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenamus. Selline olukord, kus arvamused nii-öelda puudub, on komisjoni arvates eriti problemaatiline poliitiliselt tundlikes küsimustes, millel on otsene mõju kodanikele ja ettevõtjatele, nt inimeste, loomade või taimede tervise ja turvalisuse valdkonnas.

Enamiku igal aastal vastu võetavatest liidu õigusaktidest võtab vastu komisjon vastavalt kaasseadusandjatelt Euroopa Parlamendilt ja nõukogult saadud volitustele kas delegeeritud õigusaktidena Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 alusel või rakendusaktidena Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 alusel². Erinevalt ELi toimimise lepingu artikli 290 kohastest delegeeritud õigusaktidest sätestatakse eelnevalt seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võetud määrustega eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes ELi toimimise lepingu artikli 291 lõike 3 alusel. Need eeskirjad ja üldpõhimõtted on sätestatud määruises (EL) nr 182/2011 (nn komiteemenetluse määrus)³.

Käesolevas ettepanekus nähakse ette määruse (EL) nr 182/2011 sihipärased ja piiratud muudatused ning seega käsitleb ettepanek üksnes rakendusakte.

Komisjon esitas Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2016. aasta veebruaris aruande määruse (EL) nr 182/2011 kohaldamise kohta⁴. Aruandes järeldati, et määrus võimaldab liikmesriikide juhtimisel tulemuslikult kasutada komisjoni rakendamisevolitusi. Seega ei ole käesoleva ettepaneku eesmärk muuta komiteemenetluse raamistikku kui sellist. Aruandes nimetati aga ka piiratud hulka probleemseid juhtumeid, eelkõige seoses otsuste tegemisega geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) suhtes. Sellistel juhtudel ei ole liikmesriigid kunagi saavutanud kvalifitseeritud häälteenamust küsimuses, kas toetada või mitte komisjoni otsuse eelnõu geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) ning geneetiliselt muundatud toidu ja sööda lubamise kohta. Selle asemel on kõik hääletused lõppenud nii-öelda arvamuse puudumisega, s.t komitee ei ole suutnud jõuda õigusakti eelnõu suhtes pooldavale ega

¹ Euroopa Liidu olukord 2016. aastal: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_et

² 2016. aastal võttis komisjon vastu 137 delegeeritud õigusakti ja 1494 rakendusakti.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13).

⁴ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EÜ) nr 182/2011 kohaldamise kohta, COM(2016) 92, 26. veebruar 2016.

mittepooldavale seisukohale. Sama stsenaarium on seejärel alati kordunud apellatsioonikomitees, mille eesmärk on aidata kaasa otsusetegemisele tundlikes ja probleemsetes juhtumites. Seetõttu on otsuseid selles valdkonnas tulnud pidevalt teha ilma komiteesse kuuluvate liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenamuse toetuseta⁵.

Komisjon on juba astunud samme, et võtta arvesse GMOde valdkonnas valitsevat eriolukorda. Pärast GMOde kasvatamise lubasid käsitleva direktiivi⁶ jõustumist 2015. aastal võttis komisjon 2015. aasta aprillis vastu ettepaneku, mis järgib sama loogikat ning millega muudetakse toidu ja sööda õigusraamistikku⁷. Pakutud lahenduses säilitatakse lubade andmise tsentraliseeritud protsess ja võimaldatakse samal ajal liikmesriikidel kasutada loobumismeetmeid. Ettepanek on endiselt õigusloome protsessis.

Apellatsioonikomitees 2016. aasta suvel peetud arutelud toimeaine glüfosaadi heakskiidu kehtivusaja pikendamise üle on näidanud, et arvamuse puudumise probleem ei piirdu GMOdega. Samuti ei suutnud liikmesriigid kõnealusel juhul kokku saada häälteenamust apellatsioonikomitee heakskiitva otsuse poolt või vastu ning komisjon pidi langetama otsuse ilma liikmesriikide toetuseta⁸. Nagu eespool märgitud, on olukord eriti probleemne, kuna kõnealustes otsustes käsitletakse sageli poliitiliselt tundlikke küsimusi, millel on otsene mõju kodanikele ja ettevõtjatele, eelkõige inimeste, loomade ja taimede tervise ja turvalisuse valdkonnas. Ehkki komisjonil on volitus teha selliste juhtumite puhul otsuseid, leiab komisjon, et küsimuste erilise tundlikkuse tõttu peaksid liikmesriigid neis konkreetsetes olukordades võtma otsusetegemise protsessis suurema vastutuse. See aga ei ole piisavalt tagatud, kui liikmesriigid ei suuda saavutada kvalifitseeritud häälteenamust põhjusel, et mõned neist otsustavad hääletamise hetkel kõrvale hoida või ei viibi komiteede või apellatsioonikomitee koosolekutel.

Seega leiab komisjon, et see küsimus vajab lahendamist üksikute väga sihipäraste muudatustega komiteemenetluse eeskirjades. Seoses sellega on komisjon kuulutanud oma 2017. aasta tööprogrammis välja komiteemenetluste ajakohastamise algatuse⁹.

Ettepanek sisaldab nelja sihipärast muudatust. Käesoleva ettepaneku reguleerimisese piirdub rangelt nimetatud nelja sihipärase muudatusega ega laiene ühelegi muule määruse (EL) nr 182/2011 osale. Komisjon on seisukohal, et määrusega (EL) nr 182/2011 kehtestatud süsteem on praktikas üldiselt hästi toimunud ning leidnud komisjoni ja teiste asjaosaliste rollide vahel sobiva institutsioonilise tasakaalu. Seega peab komisjon esmatähtsaks, et süsteem jätkaks toimimist muutmata kujul, v.a kavandatud sihipärased muudatused. Muudatuste ainus eesmärk on parandada komiteemenetluste toimimist apellatsioonikomitee tasandil, et tagada laiem poliitiline aruandekohustus ja vastutus poliitiliselt tundlike rakendusaktide eest,

⁵ Vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Geneetiliselt muundatud organismide (GMOde) suhtes kohaldatava otsustusprotsessi läbivaatamine“, COM(2015) 176, 22. aprill 2015.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/412, millega muudetakse direktiivi 2001/18/EÜ seoses liikmesriikide võimalusega piirata või keelata oma territooriumil geneetiliselt muundatud organismide (GMOd) kasvatamist (ELT L 68, 13.3.2015, lk 1).

⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust 1829/2003/EÜ seoses liikmesriikide võimalusega piirata oma territooriumil geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kasutamist või see keelata, COM(2015) 177, 22. aprill 2015.

⁸ Komisjoni 29. juuni 2016. aasta rakendusmäärus (EL) 2016/4152/1, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeaine glüfosaadi heakskiidu kehtivusaja pikendamisega.

⁹ Komisjoni 2017. aasta tööprogramm „Luues Euroopat, mis hoiab, kaitseb ja avardab võimalusi“, COM(2016) 710, 25. oktoober 2016.

muutmata seejuures õiguslikku ja institutsioonilist vastutust rakendusaktide eest, nagu see on reguleeritud määruses (EL) nr 182/2011.

- **Praegune õigusraamistik**

Määrusega (EL) nr 182/2011 on kehtestatud kontrolli mehhanism, mida liikmesriigid kohaldavad komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes. Kõige sagedamini kasutatava menetluse ehk nn kontrollimenetluse¹⁰ raames esitavad komisjoni esindajad rakendusaktide eelnõud liikmesriikide esindajatest koosnevale komiteele, kes esitab oma arvamuse, üldjuhul hääletamise teel. Hääletamisel järgitakse aluslepingutes sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet. Komiteehääletuse selles etapis võib ette tulla kolm olukorda.

- Kui liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenus pooldab komisjoni õigusakti eelnõu (positiivne arvamus), siis **peab** komisjon õigusakti vastu võtma.
- Kui kvalifitseeritud häälteenus on vastu (negatiivne arvamus), siis **ei saa** komisjon õigusakti vastu võtta.
- Kui kvalifitseeritud häälteenamust ei saavutata ei poolt ega vastu (arvamus puudub), siis **võib** komisjon rakendusakti eelnõu vastu võtta, mis tähendab ühtlasi, et ta võib selle ka vastu võtmata jätta.

Võimalus võtta meetme vastu olevate liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenamuse puudumisel vastu rakendusakte peaks komisjonil olema nimelt selleks, et tagada õigusaktide tulemuslik kohaldamine. Üksnes liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenamuse vastuseis võimaldab takistada komisjonil rakendusakte vastu võtta. Siinkohal tekib paralleel delegeeritud õigusakte käsitlevate sätetega, kuna ka nende puhul on vaja (kvalifitseeritud) häälteenamust, ehkki mitte komitees, vaid Euroopa Parlamendis või nõukogus, et takistada õigusakti jõustumist.

Komiteemenetluse määruses¹¹ on aga loetletud mitu konkreetset olukorda, milles komisjonil ei ole seaduslikult võimalik rakendusakti vastu võtta, kuna kontrollimenetluse komitees arvamus puudus. See kehtib kolmel juhul:

- (1) teatavates poliitikavaldkondades (maksustamine, finantsteenused, inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitse või lõplikud mitmepoolsed kaitsemeetmed);
- (2) kui alusaktis on sätestatud, et rakendusakti eelnõu ei ole võimalik vastu võtta arvamuse puudumise tõttu (nn arvamuse esitamata jätmise klausel);
- (3) kui komitee liikmed on lihthäälteenamusega eelnõu vastu.

Sellistel juhtudel esitab komisjon rakendusakti apellatsioonikomiteele, mis koosneb samuti liikmesriikide esindajatest, kuid kõrgemal tasandil. Kui apellatsioonikomitees samuti arvamust ei esitata, võib komisjon eelnõu vastu võtta. See tähendab, et juhul, kui komisjon on kontrollimenetluse lõppedes olukorras, kus arvamus puudub, on tal õigus rakendusakti eelnõu vastu võtta või vastu võtmata jätta.

¹⁰ Nõuandemenetlus ei ole antud juhul asjakohane.

¹¹ Loetletud määruse (EL) nr 182/2011 artikli 5 lõikes 4.

See komisjoni õigus seoses arvamuse puudumisega kehtestati määrusega (EL) nr 182/2011. Enne 2011. aastat ei olnud komisjonil komitee arvamuse puudumise ja nõukogu mittereageerimise korral muud alternatiivi, kui rakendusakti eelnõu vastu võtta. Paindlikkust suurendati selleks, et komisjon saaks rakendusakti eelnõu läbi vaadata ning otsustada selle üle, kas see vastu võtta või mitte või esitada komiteele muudetud eelnõu, võttes muu hulgas arvesse komiteesse kuuluvate liikmesriikide seisukohti. Seda on rõhutatud ka määruse (EL) nr 182/2011 põhjenduses 14: „*Kui arutatakse muid eriti tundlikke valdkondi, eelkõige maksustamist, tarbijate tervist, toiduohutust ja keskkonnakaitset käsitlevate rakendusaktide eelnõusid, väldib komisjon tasakaalustatud lahenduse leidmise eesmärgil oma tegevuses nii palju kui võimalik vastuollu minemist apellatsioonikomitees valdavaks kujuneda võiva seisukohaga.*“

See paindlikkus ei vabasta aga komisjoni kohustusest teha otsuseid juhtumites, mis käsitlevad näiteks toodete või ainete turule laskmise loa taotlemist. Kuna tootjal, kes on loataotluse esitanud, on õigus saada sellekohane otsus, siis on komisjon kohustatud tegema mõistliku aja jooksul otsuse. Varasema komiteemenetluse raamistiku puhul leidis Üldkohus, et komisjon on süüdi tegevusetuses, kui ta ei jätkanud loa andmise menetlust pärast komitee arvamuse puudumisega lõppenud hääletust.¹²

Komiteede poolt 2015. aastal esitatud 1726 arvamusest kaks olid negatiivsed ja 36 ehk ligikaudu 2 % nn puuduvad arvamused. Kümme neist suunati apellatsioonikomiteesse, kus samuti arvamust ei selgunud. Apellatsioonikomitee on kinnitanud, et aastatel 2011–2015 apellatsioonikomiteele esitatud neljakümnest juhtumist 36 puhul arvamust ei esitatud. Ehkki juhtumite koguarv on väike, esineb selliseid olukordi väga tundlikes valdkondades. Apellatsioonikomitee ei ole seega suutnud aidata liikmesriikidel selge seisukohani jõuda ning tema lisaväärtus on seni väike. Komisjon leiab, et apellatsioonikomitee suhtes kehtivaid nõudeid tuleks seetõttu muuta, et komitee saaks oma ülesandeid igakülgselt täita.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Määruse (EL) nr 182/2011 kavandatud muudatused on sihipärased ja piiratud ning käsitlevad vaid apellatsioonikomitee tasandi erijuhtumeid. Kuna määrusega kehtestatud süsteem on seni üldiselt hästi toiminud, siis on komisjoni arvates esmatähtis, et süsteemi ülejäänud osa jääks muutumatuks.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek on kooskõlas komisjoni ettepanekuga geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta¹³. Kuigi ka viimati nimetatud ettepaneku tingis osaliselt arvamuste puudumine selles valdkonnas, siis seal kavandatud lähenemisviis võimaldab liikmesriikidel piirata geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kasutamist oma territooriumil või see keelata. See ettepanek on ette nähtud konkreetse olukorra parandamiseks kõnealuses sektoris ega ole seotud otsustusprotsessi kui sellisega. Käesolevas ettepanekus kirjeldatud lähenemisviis käsitleb menetlusnorme kui selliseid ega sõltu majandussektorist. Need kaks lähenemisviisi täiendavad seega teineteist.

¹² Üldkohtu 26. septembri 2013. aasta otsus kohtuasjas T-164/10: Pioneer Hi-Bred International, Inc. vs. Euroopa Komisjon.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek, millega muudetakse määrust 1829/2003/EÜ seoses liikmesriikide võimalusega piirata oma territooriumil geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kasutamist või see keelata, COM(2015) 177, 22. aprill 2015.

Samuti on ettepanek vastavuses kahe kavandatud määrusega, millega kohandatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291 teatavaid õigusakte, mis näevad ette kontrollliga regulatiivmenetluse kasutamist kooskõlas institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppes võetud kohustusega¹⁴. Kavandatud määrused ei näe ette muudatusi otsustamismenetlustes kui sellistes; nende abil on püütud ühtlustada olemasolevad volitused delegeritud õigusaktide ja mõnel juhul rakendusaktide vastuvõtmise volitustega.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 lõikel 3, mis on õiguslikuks aluseks määrusele (EL) nr 182/2011, mida käesoleva ettepanekuga on kavas muuta.

• Subsidiaarsus

Liidul on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 lõike 3 alusel ainupädevus kehtestada eeskirju ja üldpõhimõtteid, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes.

• Proportsionaalsus

Kavandatud muudatused piirduvad sellega, mis on rangelt vajalik probleemi lahendamiseks, ega lähe kaugemale kui nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalik. Muudatused tehakse üksnes apellatsioonikomitee tasandil.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

Ettepanekus nähakse ette piiratud muudatuste tegemist rakendusaktide vastuvõtmise menetlustes apellatsioonikomitee tasandil. Kõnealused muudatused on üksnes institutsionaalset ja menetluslikku laadi ja nendega ei muudeta näiteks eeskirju, mille abil tehakse kindlaks tegurid, mille alusel teatava aine heakskiitmist tuleks hinnata. Muudatustel puudub seega märkimisväärne majanduslik, keskkonnaalane või sotsiaalne mõju. Seega ei ole mõjuhinnang vajalik.

4. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

Apellatsioonikomitee loodi määrusega (EL) nr 182/2011, et viia arutelu poliitilisemale tasandile, eriti juhul, kui kontrollimenetluse komitees ei ole arvamust esitatud. Seni aga ei ole see takistanud arvamuse puudumise esinemist ega aidanud selgitada liikmesriikide seisukohti,

¹⁴ COM(2016) 799: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kohandatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291 teatavaid õigusakte, mis näevad ette kontrollliga regulatiivmenetluse kasutamist, ning COM(2016) 798: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kohandatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 290 teatavaid õigusakte, mis näevad õigusküsimuste valdkonnas ette kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamist. Vt Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 13. aprilli 2016. aasta paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punkt 27 (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1). Mis puutub mitmesse tervise ja turvalisuse valdkonna õigusakti, mis jäävad ettepanekust välja, siis teeb komisjon vastava ühtlustamisetepaneku hiljem.

mistõttu on apellatsioonikomitee lisaväärtus piiratud. Kavandatud muudatuste eesmärk on vähendada selliste olukordade esinemise riski, kus arvamuse apellatsioonikomitee tasandil puudub, ning tagada liikmesriikide poliitiline isevastutus teatavate tundlike otsuste eest. Kavandatud muudatused peavad vastuvõtmise korral kajastuma apellatsioonikomitee töökorras, mida tuleb seega kohandada vastavalt määruse (EL) nr 182/2011 artikli 3 lõikele 7.

- **Muudatused apellatsioonikomitee hääletamiseeskirjades**

Komiteed, kaasa arvatud apellatsioonikomitee, esitavad oma arvamuse määruse (EL) nr 182/2011 artikli 5 lõike 1 kohase kontrollimenetluse käigus häälteenamusega vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 16 lõigetele 4 ja 5 ning vajaduse korral Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõikele 3. Euroopa Liidu lepingu artikli 16 lõikega 4 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõikega 3 on ette nähtud topeltenamus. Vastavalt sellele on kvalifitseeritud häälteenamus saavutatud, kui häälteenamus:

- 1) hõlmab vähemalt 55 % liikmesriikidest. See tähendab, et kvalifitseeritud häälteenamuse moodustavad vähemalt 16 liikmesriiki;
- 2) esindab liikmesriike, mille elanikkond on vähemalt 65 % liidu elanikkonnast¹⁵.

Juhul kui hääletuses ei osale kõik liikmesriigid, siis on kvalifitseeritud häälteenamus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 punktis a määratletud kui osalevate liikmesriikide vähemalt 55 %-line häälteenamus, mis moodustab vähemalt 65 % osalevate liikmesriikide elanikest. Sellistel juhtudel peab blokeerivas vähemuses olema vähemalt minimaalne arv liikmesriike, kes esindavad rohkem kui 35 % osalevate liikmesriikide elanikkonnast, pluss üks liikmesriik; ilma selleta loetakse saavutatuks kvalifitseeritud häälteenamus.

Kehtivate eeskirjade kohaselt ei arvestata kvalifitseeritud häälteenamuse arvutamisel hääletamisest kõrvale hoidmist ega puuduvate või esindamata liikmesriikide häáli, kuid neid ei lahutata üldarvudest, mille alusel määratakse 55 % liikmesriikidest ja 65 % liidu elanikkonnast. See tähendab tegelikkuses seda, et kui liikmesriik hoiab hääletamisest kõrvale või otsustab puududa või mitte olla esindatud, siis suurendab see tõenäosust, et arvamust ei esitata, mistõttu otsuse peab tegema komisjon. Kehtivad eeskirjad ei motiveeri liikmesriike rakendusakti eelnõu poolt või vastu hääletama. Seega ei ole kehtivad hääletamiseeskirjad võimaldanud apellatsioonikomiteel oma ülesannet täita.

Seepärast on tehtud ettepanek muuta apellatsioonikomitee hääletamiseeskirju, et vähendada arvamuse puudumise riski ja selgitada liikmesriikide seisukohti, käsitades puuduvaid või hääletamisest kõrvale hoidvaid liikmesriike kvalifitseeritud häälteenamuse arvutamisel mitteosalevate liikmesriikidena. See tähendab, et topeltenamus (55 % liikmesriikidest, kes esindavad 65 % elanikkonnast) arvutatakse üksnes hääletusel osalevate liikmesriikide poolt- ja vastuhäälte põhjal Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 punkti a kohaselt. Ka blokeeriv vähemus arvutatakse nimetatud aluslepingu sätte põhjal.

Selleks et tagada hääletuse representatiivsus, tuleb komiteemenetluse määruses¹⁶ sätestada kvoorum, mis näeks ette, et hääletus loetakse kehtivaks üksnes juhul, kui apellatsioonikomitee hääletusel osaleb liikmesriikide lihtenamus. Vastavad muudatused viiakse sisse määruse (EL)

¹⁵ Rahvaarvud ja nende protsendimäärad on esitatud nõukogu kodukorra III lisas. Kodukord on vastu võetud 1. detsembri 2009. aasta otsusega 2009/937/EL (millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 325, 11.12.2009, lk 35)), mida on muudetud nõukogu 8. detsembri 2016. aasta otsusega 2016/2353 (ELT L 348, 21.12.2016, lk 27).

¹⁶ Praeguses töökorras on ette nähtud kvoorum ja sätestatud liikmesriikide enamuse kohalviibimise nõue (ELT C 183, 24.6.2011, lk 13).

nr 182/2011 artikli 6 lõikesse 1. Selleks et protsessi kvoorumi puudumise korral mitte blokeerida, loetakse juhul, kui apellatsioonikomitee arvamuse esitamise tähtaeg on möödunud, et apellatsioonikomitee ei ole arvamust esitanud, nii nagu seda tehakse ka praegu.

- **Edasine pöördumine apellatsioonikomitee poole ministrite tasandil**

Nagu eespool märgitud, ei ole apellatsioonikomitee seni üldiselt suutnud ära hoida olukordi, kus arvamus puudub, ega aidanud selgitada liikmesriikide seisukohti. Määruses (EL) nr 182/2011 on osutatud asjakohasele esindatuse tasemele¹⁷ ja apellatsioonikomitee töökorras, milles liikmesriigid on kokku leppinud, on sätestatud, et reeglina ei tohiks komitee esindatus olla väiksem kui alaliste esindajate arv¹⁸. Kogemus on näidanud, et seni on liikmesriike enamasti esindanud nende alalised esindajad.

Selleks et tugevdada apellatsioonikomitee rolli eriti tundlike juhtumite puhul, on kavas arvamuse esitamata jätmise korral näha ette võimalus edasiseks pöördumiseks apellatsioonikomitee poole. See aitab tegeleda keeruliste küsimustega asjakohasel poliitilisel tasandil. Selleks on kavas ette näha, et eesistuja võib otsustada pidada apellatsioonikomitee täiendava koosoleku, märkides, et selle koosoleku asjakohane esindatus eeldab ministrite tasandit. Sellise täiendava koosoleku korraldamiseks tuleks apellatsioonikomitee arvamuse esitamise tähtaega pikendada ühe kuu võrra kokku kolme kuuni alates algsest pöördumisest. Vastavad muudatused viiakse sisse määruse (EL) nr 182/2011 artikli 3 lõikesse 7.

- **Apellatsioonikomitees osalevate liikmesriikide esindajate häälte avalikustamine**

Apellatsioonikomitees osalevate liikmesriikide esindajate häälte suhtes kehtivad praegu konfidentsiaalsusnõuded, mis on sätestatud apellatsioonikomitee töökorras,¹⁹ sarnaselt kontrollimenetluse komiteede ja nõuandekomiteedega²⁰. Määruse (EL) nr 182/2011 artiklis 10 on sätestatud komiteemenetlusi käsitlev teave, mida võib avalikustada, ning seoses hääletamisega osutatakse seal hääletustulemustele, s.t üksnes koondtulemustele, mitte eri liikmesriikide häältele. Komisjon leiab, et liikmesriikide esindajate poolt apellatsioonikomitees võetud seisukohad peaksid olema läbipaistvamad. Ettepanek teha liikmesriikide esindajate hääled avalikuks peaks aitama liikmesriikide seisukohti paremini selgitada. Määruse (EL) nr 182/2011 artikli 10 lõike 1 punkti e ja lõikesse 5 lisatakse vastav säte, et muuta eri liikmesriikide esindajate poolt apellatsioonikomitees antud hääled avalikuks.

- **Õigus suunata küsimus arvamuse saamiseks nõukogusse**

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 alusel on komisjonile antud volitused võtta vastu rakendusakte liikmesriikide kontrolli all. Euroopa Parlamendil ja nõukogul ei ole seega mingit rolli otsustamismenetluses kui sellises ja nende osalus piirdub määruse (EL) nr 182/2011 artikli 11 kohase kontrolliõigusega.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 lõike 1 kohaselt vastutavad liikmesriigid liidu õigusaktide rakendamise eest ja kontrollivad komisjoni, kui komisjonile on antud rakendamisvolitused. Juhul kui liikmesriigid ei jõua selle kontrollimise käigus selgele

¹⁷ Määruse (EL) nr 182/2011 artikli 3 lõige 7.

¹⁸ Apellatsioonikomitee töökorra standardeeskirja artikli 1 lõige 5 (ELT C 183, 24.6.2011, lk 13).

¹⁹ Töökorra standardeeskirja artikli 9 lõike 2 ja artikli 12 lõike 2 kohaselt ei mainita koosolekute protokollide kokkuvõtetes eri liikmesriikide seisukohti, mis komitee aruteludel esitati, ning komitee arutelud on konfidentsiaalsed.

²⁰ Vt komiteede töökorra standardeeskirja artikli 10 lõige 2 ja artikli 13 lõige 2 (ELT C 206, 12.7.2011, lk 11).

arvamusele, peaks eksisteerima võimalus suunata küsimus edasi nõukokku kui liidu institutsiooni, kus liikmesriikide valitsused on esindatud ministrite tasandil ja kus neil on terviklik ülevaade kogu liidu poliitikast. Seepärast on tehtud ettepanek võimaldada komisjonil edastada konkreetsed juhtumid, mille suhtes apellatsioonikomitees ei ole arvamuseni jõutud, mittesiduva arvamuse saamiseks nõukogusse, et nõukogu edastaks oma poliitilised suunised arvamuse puudumise võimaliku mõju, sh institutsionaalse, õigusliku, poliitilise ja rahvusvahelise mõju kohta. Komisjon peaks võtma arvesse nõukogu iga seisukoha, mis on esitatud kolme kuu jooksul pärast juhtumi edastamist. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võib komisjon edastamisel määrata lühema tähtaja.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega muudetakse määrust (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolulituste teostamise suhtes

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 291 lõiget 3,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrusega (EL) nr 182/2011²¹ kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolulituste teostamise suhtes.
- (2) Määrusega (EÜ) nr 182/2011 kehtestatud süsteem on praktikas üldiselt hästi toimunud ning leidnud komisjoni ja teiste asjaosaliste rollide vahel sobiva institutsioonilise tasakaalu. See süsteem peaks seega muutmata kujul edasi toimima, välja arvatud teatavad sihipärased muudatused, mis käsitlevad menetluse teatavaid aspekte apellatsioonikomitee tasandil. Muudatuste eesmärk on tagada laiem poliitiline aruandekohustus ja vastutus poliitiliselt tundlike rakendusaktide eest, muutmata seejuures õiguslikku ja institutsioonilist vastutust rakendusaktide eest, nagu see on reguleeritud määruses (EL) nr 182/2011.
- (3) Teatavate konkreetsete juhtumite puhul on määruses (EL) nr 182/2011 ette nähtud küsimuse edastamine apellatsioonikomiteele. Tegelikult on apellatsioonikomitee poole pöördutud juhtudel, kus komitees ei ole kontrollimenetluse raames saavutatud kvalifitseeritud häälteenamust ettepaneku poolt ega vastu, mistõttu arvamust ei ole esitatud. Enamik sellistest juhtumitest on olnud seotud geneetiliselt muundatud organismidega, geneetiliselt muundatud toidu ja söödaga ning taimekaitsevahenditega.

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolulituste teostamise suhtes (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13).

- (4) Kogemus on näidanud, et valdaval enamikul juhtudest kordab apellatsioonikomitee kontrollimenetluse komitee tulemust ja arvamust ei esitata. Seega ei ole apellatsioonikomitee aidanud liikmesriikide seisukohti selgitada.
- (5) Määruses (EL) nr 182/2011 on sätestatud, et komisjon võib sellistel juhtudel võtta vastu rakendusakti eelnõu, mistõttu jääb kaalutusõigus komisjonile.
- (6) See õigus on aga tunduvalt piiratum, kui on tegemist loa andmisega toodetele või ainetele, näiteks geneetiliselt muundatud toidu ja sööda puhul, kuna komisjon on kohustatud võtma otsuse vastu mõistliku aja jooksul ega saa otsusetegemisest kõrvale hoida.
- (7) Ehkki komisjonil on volitus teha selliste juhtumite puhul otsuseid, siis küsimuste erilise tundlikkuse tõttu peaksid ka liikmesriigid võtma otsusetegemise protsessis igakülgse vastutuse. Seda aga ei juhtu, kui liikmesriigid ei suuda kvalifitseeritud hääleteenamust saavutada, muu hulgas arvukate hääletamisest kõrvale hoidmise juhtude või hääletamisele mitteilmumise tõttu.
- (8) Selleks et suurendada apellatsioonikomitee lisaväärtust, tuleks seega tema rolli suurendada, nähes ette võimaluse apellatsioonikomitee täiendava koosoleku pidamiseks arvamuse esitamata jätmise korral. Apellatsioonikomitee täiendava koosoleku nõuetekohane esindatuse tasand peaks olema ministrite tasand, mis tagaks poliitilise arutelu. Sellise täiendava koosoleku korraldamiseks tuleks apellatsioonikomitee arvamuse esitamise tähtaega pikendada.
- (9) Apellatsioonikomitee hääletamiseeskirju tuleks muuta, et vähendada arvamuse esitamata jätmise riski ning motiveerida liikmesriikide esindajaid selget seisukohta võtma. Seetõttu tuleks kvalifitseeritud hääleteenamuse arvutamisel lugeda osalevateks liikmesriikideks üksnes kohalviibivad või esindatud ja hääletamisel osalevad liikmesriigid. Selleks et tagada hääletustulemuste representatiivsus, tuleks hääletus lugeda kehtivaks üksnes juhul, kui apellatsioonikomitee hääletusel osaleb liikmesriikide lihthääleteenamus. Kui kvoorumit ei saavutata enne komitee otsusetegemise tähtaja möödumist, siis loetakse, et komitee ei ole arvamust esitanud, nagu seda tehakse ka praegu.
- (10) Komisjonil peaks olema võimalus pöörduda konkreetsete juhtumite puhul nõukogu poole, et nõukogu edastaks oma seisukohad ja suunised arvamuse puudumise võimaliku laiema mõju, sh institutsionaalse, õigusliku, poliitilise ja rahvusvahelise mõju kohta. Komisjon peaks võtma nõukogu iga seisukoha arvesse kolme kuu jooksul pärast selle edastamist. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võib komisjon edastamisel määrata lühema tähtaja.
- (11) Apellatsioonikomitee tasandil esindatud liikmesriikide hääle läbipaistvust tuleks suurendada ja liikmesriikide esindajate hääled avalikustada.
- (12) Seepärast tuleks määrust (EL) nr 182/2011 vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

Artikkel 1

Määrust (EL) nr 182/2011 muudetakse järgmiselt:

1) artikli 3 lõikesse 7 lisatakse kuues lõik:

„Kui apellatsioonikomitee jätab arvamuse artikli 6 lõike 3 teise lõigu kohaselt esitamata, siis võib eesistuja otsustada, et apellatsioonikomitees peetakse täiendav koosolek ministrite tasandil. Sellisel juhul esitab apellatsioonikomitee oma arvamuse kolme kuu jooksul alates algse pöördumise kuupäevast.“;

2) artiklit 6 muudetakse järgmiselt:

a) lõikele 1 lisatakse teine lõik:

„Apellatsioonikomitee osalevateks liikmeteks loetakse aga üksnes need liikmed, kes on hääletamise ajal kohal või esindatud ega hoiu hääletamisest kõrvale. Artikli 5 lõikes 1 osutatud häälteenus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 punktis a osutatud kvalifitseeritud häälteenus. Hääletamine loetakse kehtivaks üksnes juhul, kui selles osaleb liikmesriikide lihtenus.“;

b) lisatakse lõige 3a:

„3a. Kui apellatsioonikomitee arvamust ei esita, võib komisjon suunata küsimuse arvamuse saamiseks nõukogusse, et nõukogu edastaks oma seisukohad ja suunised arvamuse puudumise võimaliku laiema mõju, sh institutsionaalse, õigusliku, poliitilise ja rahvusvahelise mõju kohta. Komisjon võtab arvesse nõukogu iga seisukoha, mis on esitatud kolme kuu jooksul pärast küsimuse edastamist. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võib komisjon edastamisel määrata lühema tähtaja.“;

3) artiklit 10 muudetakse järgmiselt:

a) lõike 1 punkt e asendatakse järgmisega:

„e) hääletustulemused, sh apellatsioonikomitee puhul iga liikmesriigi esindaja antud hääl;“

b) lõige 5 asendatakse järgmisega:

„5. Registris avaldatakse viited kõigile lõike 1 punktides a–d, f ja g osutatud dokumentidele ning lõike 1 punktides e–h osutatud teabele.“

Artikkel 2

Käesolevat määrust ei kohaldata pooleliolevate menetluste suhtes, mille kohta apellatsioonikomitee on määruse jõustumise kuupäeva seisuga juba arvamuse esitanud.

Artikkel 3

Käesolev määrus jõustub päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Strasbourgis,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja