



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. maaliskuuta 2017
(OR. en)

7804/17

Toimielinten välinen asia:
2017/0035 (COD)

POLGEN 36
INST 154
JUR 167
CODEC 512

EHDOTUS

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	15. helmikuuta 2017
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2017) 85 final
Asia:	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, annetun asetuksen (EU) N:o 182/2011 muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2017) 85 final.

Liite: COM(2017) 85 final



Strasbourg 14.2.2017
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, annetun asetuksen (EU) N:o 182/2011 muuttamisesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

- **Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Tämä ehdotus on jatkoa komission puheenjohtajan lausunnolle, jonka hän esitti unionin tilaa käsitelleessä puheessaan Euroopan parlamentille syyskuussa 2016: ”*Kun jäsenvaltiot eivät pääse keskenään sopuun siitä, olisiko glyfosaatin käyttö rikkakasvien torjunta-aineissa kiellettävä, ei ole oikein, että parlamentti ja neuvosto pakottavat komission tekemään asiasta päätöksen. Aiomme muuttaa kyseisiä sääntöjä, koska tällainen toiminta ei ole demokraattista.*”¹

Komissio on joutunut komiteamenettelyllä hyväksyttävien säädösten yhteydessä useaan otteeseen tilanteeseen, jossa se on oikeudellisesti velvoitettu tekemään hyväksymispäätöksen, koska jäsenvaltioiden määräenemmistö ei ole ottanut asiaan (myönteistä tai kielteistä) kantaa komiteassa. Tämä tilanne on komission mielestä erityisen ongelmallinen, kun on kyse poliittisesti arkaluonteisista asioista, joilla on suora vaikutus kansalaisiin ja yrityksiin esimerkiksi ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja turvallisuuden kannalta.

Suurimman osan unionin vuosittain hyväksymistä säädöksistä antaa komissio käyttäen toimivaltaa, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto lainsäätäjinä sille siirtävät. Komissio antaa joko delegoituja säädöksiä SEUT-sopimuksen 290 artiklan nojalla tai täytäntöönpanosäädöksiä SEUT-sopimuksen 291 artiklan nojalla.² Toisin kuin SEUT-sopimuksen 290 artiklassa tarkoitettujen delegoitujen säädösten osalta, SEUT-sopimuksen 291 artiklan 3 kohdassa määrätään, että yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, vahvistetaan etukäteen tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla. Tällaiset säännöt ja periaatteet on vahvistettu asetuksessa (EU) N:o 182/2011³ (ns. komiteamenettelyä koskeva asetus).

Tässä ehdotuksessa esitetään kohdennettuja ja rajattuja muutoksia asetukseen (EU) N:o 182/2011, ja se koskee näin ollen ainoastaan täytäntöönpanosäädöksiä.

Komissio raportoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen (EU) N:o 182/2011 täytäntöönpanosta helmikuussa 2016.⁴ Kyseisen kertomuksen mukaan komissio on asetuksen myötä pystynyt hyödyntämään tehokkaasti täytäntöönpanovaltaansa jäsenvaltioiden valvonnassa. Niinpä tällä ehdotuksella ei pyritä muuttamaan itse komiteamenettelyn puitteita. Kertomuksessa tuotiin kuitenkin esiin tiettyjä ongelmatapauksia, jotka liittyivät etenkin muuntogeenisiä organismeja koskevaan päätöksentekoon. Näissä tapauksissa jäsenvaltiot eivät ole koskaan muodostaneet määräenemmistöä sen suhteen, puoltavatko vai vastustavatko ne komission päätösesitystä muuntogeenisten organismien sekä muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen sallimisesta. Äänestystulos jäi kaikissa tapauksissa avoimeksi, joten komitea ei voinut muodostaa kantaa säädösluonnoksen puoltamisesta tai

¹ Puhe unionin tilasta vuonna 2016: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_fi

² Vuonna 2016 komissio antoi 137 delegoitua säädöstä ja 1 494 täytäntöönpanosäädöstä.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13).

⁴ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen (EU) N:o 182/2011 täytäntöönpanosta, COM(2016) 92, 26.2.2016.

vastustamisesta. Sama tulos toistui aina myös muutoksenhakukomiteassa, jonka tarkoitus on auttaa päätöksenteossa arkaluonteisissa ja ongelmallisissa tapauksissa. Tämän seurauksena tämän alan päätökset oli tehtävä järjestelmällisesti ilman komiteasta saatavaa jäsenvaltioiden määräenemmistön tukea.⁵

Komissio on jo toteuttanut toimia muuntogeenisten organismien erityistapauksen osalta. Vuonna 2015 voimaan tulleen viljelylupia koskevan direktiivin⁶ jälkeen komissio hyväksyi huhtikuussa 2015 samansuuntaisen ehdotuksen⁷ lainsäädäntökehyksen muuttamiseksi elintarvikkeiden ja rehujen osalta. Ratkaisuksi ehdotetaan, että keskitetty lupamenettely säilytetään mutta jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ”opt out” -toimenpiteisiin. Ehdotus on edelleen käsiteltävänä.

Muutoksenhakukomiteassa kesällä 2016 käydyt keskustelut tehoaine glyfosaatin hyväksynnän jatkamisesta ovat osoittaneet, että kantojen muodostamiseen liittyvä ongelma ei rajoitu pelkästään muuntogeenisiin organismeihin. Myöskään tässä asiassa jäsenvaltiot eivät saaneet muodostettua muutoksenhakukomiteassa enemmistöä päätöksen tueksi tai sitä vastaan, vaan komission oli tehtävä päätös⁸ ilman jäsenvaltioiden tukea. Kuten edellä on todettu, tämä tilanne on erityisen ongelmallinen, koska näissä päätöksissä on usein kyse poliittisesti arkaluonteisista asioista, joilla on suora vaikutus kansalaisiin ja yrityksiin etenkin ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja turvallisuuden kannalta. Vaikka komissiolla on toimivalta tehdä näissä tapauksissa päätös, komissio katsoo, että kyseessä olevien asioiden arkaluonteisuuden vuoksi myös jäsenvaltioiden olisi kannettava näissä erityistilanteissa suurempi vastuu päätöksenteosta. Tätä ei kuitenkaan ole riittävästi varmistettu tilanteissa, joissa jäsenvaltiot eivät saa muodostettua määräenemmistöä sen vuoksi, että jotkut niistä pidättäytyvät äänestämästä tai eivät osallistu komiteoiden tai muutoksenhakukomitean kokouksiin.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että ongelma on syytä korjata muutamilla tarkasti kohdennetuilla muutoksilla komiteamenettelyä koskeviin sääntöihin. Se on tämän vuoksi ilmoittanut vuoden 2017 työohjelmassaan⁹ tekevänsä aloitteen komiteamenettelyjen nykyaikaistamiseksi.

Tämä ehdotus sisältää neljä kohdennettua muutosta. Ehdotuksen sisältö rajoittuu tiukasti näihin neljään kohdennettuun muutokseen eikä se ulotu asetuksen (EU) N:o 182/2011 muihin osiin. Komissio katsoo, että asetuksella (EU) N:o 182/2011 perustettu järjestelmä on osoittautunut käytännössä yleisesti ottaen toimivaksi, ja sillä on saavutettu sopiva institutionaalinen tasapaino komission ja muiden asianomaisten toimijoiden roolien välillä. Tämän vuoksi komissio katsoo olevan olennaista, että järjestelmän toiminta jatkuu

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Muuntogeenisiä organismeja koskevan päätöksentekomenettelyn uudelleentarkastelu”, COM(2015) 176, 22.4.2015.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/412, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2015, direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan (EUVL L 68, 13.3.2015, s. 1).

⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää se alueellaan, COM(2015) 177, 22.4.2015.

⁸ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/4152/1, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2016, täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta tehoaineen glyfosaatti hyväksynnän voimassaoloajan pidentämiseksi.

⁹ Komission työohjelma 2017 – EU, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia, COM(2016) 710, 25.10.2016.

muuttumattomana lukuun ottamatta ehdotettuja kohdennettuja muutoksia. Muutosten ainoa tavoite on parantaa komiteamenettelyjen toimintaa muutoksenhakukomitean tasolla, jotta poliittisesti arkaluonteisia täytäntöönpanosäädöksiä koskevaa poliittista vastuuta ja omistajuutta voidaan lisätä muuttamatta kuitenkaan asetuksella (EU) N:o 182/2011 vahvistettuja, täytäntöönpanosäädöksiin liittyviä oikeudellisia ja institutionaalisia vastuita.

- **Nykyinen lainsäädäntökehys**

Asetuksella (EU) N:o 182/2011 on vahvistettu mekanismi, jolla jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Yleisimmässä menettelyssä, joka on tarkastelumenettely, komission edustajat toimittavat luonnoksen täytäntöönpanosäädökseksi jäsenvaltioiden edustajista muodostuvalle komitealle, joka antaa lausuntonsa tavallisesti äänestyksen jälkeen.¹⁰ Äänestyksessä noudatetaan perussopimuksissa vahvistettua määräenemmistösääntöä. Komitean äänestys voi johtaa tässä vaiheessa johonkin seuraavista kolmesta vaihtoehdosta:

- Jos määräenemmistö jäsenvaltioista kannattaa komission säädösluonnosta (puoltava lausunto), komission **on annettava** säädös.
- Jos määräenemmistö vastustaa ehdotusta (kielteinen lausunto), komissio **ei voi antaa** säädöstä.
- Jos määräenemmistöä puolesta tai vastaan ei muodostu (ei lausuntoa), komissio **voi antaa** ehdottamansa täytäntöönpanosäädöksen. Toisin sanoen se voi myös päättää olla antamatta sitä.

Komissiolle on annettu toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä siinä tapauksessa, ettei jäsenvaltioiden määräenemmistö vastusta toimenpidettä, jotta voitaisiin varmistaa lainsäädännön tehokas täytäntöönpano. Komission täytäntöönpanosäädösten antamisen voi estää ainoastaan jäsenvaltioiden määräenemmistön vastustus. Tilanne on vastaava delegoituja säädöksiä koskevien säännösten kanssa, sillä niidenkin voimaantumisen estämiseen tarvitaan (määrä)enemmistö, vaikkakaan ei komiteassa vaan Euroopan parlamentissa tai neuvostossa.

Komiteamenettelyä koskevassa asetuksessa luetellaan kuitenkin tietyt erityistapaukset¹¹, joissa komissiolla ei ole oikeutta hyväksyä täytäntöönpanosäädöstä, jos tarkastelukomiteavaiheessa ei muodostu kantaa. Näitä on kolme:

- (1) säädös koskee tiettyjä aloja (verotusta, rahoituspalveluja tai ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojelua taikka lopullisia monenvälisiä suojatoimenpiteitä);
- (2) perussäädöksessä säädetään, ettei ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi voida hyväksyä, ellei lausuntoa ole annettu (ns. lausunnosta pidättymistä koskeva lauseke);
- (3) komitean jäsenten yksinkertainen enemmistö vastustaa säädösehdotusta.

Näissä tapauksissa komissio toimittaa täytäntöönpanosäädöksen muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi. Myös tämä komitea muodostuu jäsenvaltioiden edustajista, mutta korkeammalla tasolla. Jos myöskään muutoksenhakukomitea ei anna lausuntoa, komissio voi

¹⁰ Neuvoo-antavalla menettelyllä ei ole merkitystä tämän asian kannalta.

¹¹ Lueteltu asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan 4 kohdassa.

hyväksyä ehdotuksen. Jos siis tarkastelumenettely päättyy siihen, että komissio ei ole saanut lausuntoa, se voi päättää, antaako se ehdottamansa täytäntöönpanosäädöksen.

Komissiolle annettiin tämä harkintavalta lausunnon puuttuessa asetuksella (EU) N:o 182/2011. Ennen vuotta 2011 komissiolla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä täytäntöönpanosäädös, jos komitea ei antanut lausuntoa tai jos neuvosto ei reagoinut asiaan. Joustavuutta lisättiin, jotta komissio voisi muun muassa jäsenvaltioiden komiteassa esittämät kannat huomioon ottaen harkita, antaako vai jättääkö se antamatta säädöksen vai esittääkö se komitealle muutetun luonnoksen. Tätä korostetaan myös asetuksen (EU) N:o 182/2011 johdanto-osan 14 kappaleessa, jossa todetaan, että ”*kun komissio harkitsee, hyväksyykö se täytäntöönpanosäädöksiksi muita ehdotuksia, jotka koskevat erityisen arkoja aloja, kuten verotusta, kuluttajien terveyttä, elintarviketurvallisuutta ja ympäristönsuojelua, se pyrkii tasapainoisen ratkaisun löytämiseen mahdollisuuksien mukaan välttämään poikkeamasta muutoksenhakukomiteassa mahdollisesti esiin tulevasta täytäntöönpanosäädöksen aiheellisuutta vastustavasta vallitsevasta kannasta*”.

Tämä joustovara ei kuitenkaan vapauta komissiota velvoitteesta tehdä päätös esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa pyydetään lupaa tiettyjen tuotteiden tai aineiden saattamiseen markkinoille. Koska lupahakemuksen jättäneellä tuottajalla on oikeus saada hakemustaan koskeva päätös, komissio on velvollinen tekemään päätöksen kohtuullisessa ajassa. Aiemman komiteamenettelyn puitteissa yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio oli laiminlyönyt velvollisuutensa toimia, kun se ei ollut jatkanut lupamenettelyä komitean tuloksettoman äänestyksen jälkeen.¹²

Komiteoilta vuonna 2015 pyydetyistä 1726 lausunnosta kaksi oli kielteistä. Lausuntoa ei annettu 36 tapauksessa, eli niiden osuus on noin 2 prosenttia koko määrästä. Näistä tapauksista 10 toimitettiin muutoksenhakukomiteaan, jossa niistä ei myöskään saatu lausuntoa. Vuosina 2011–2015 muutoksenhakukomitealle toimitetuissa 40 tapauksessa se vahvisti 36 tapauksessa äänestyksen tuloksettomuuden. Vaikka kyseessä on pieni määrä tapauksia, nämä tilanteet ovat syntyneet erityisen arkaluonteisilla aloilla. Muutoksenhakukomiteasta ei siis ole ollut apua jäsenvaltioiden kantojen selvittämisessä, ja sen lisäarvo on ollut pieni. Komissio katsoo, että muutoksenhakukomiteaa koskevia sääntöjä onkin muutettava, jotta se täyttäisi kunnolla tehtävänsä.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Ehdotetut muutokset asetukseen (EU) N:o 182/2011 ovat kohdennettuja ja rajattuja, ja ne koskevat poikkeuksellisia tapauksia muutoksenhakukomitean tasolla. Koska asetuksella käyttöön otettu järjestelmä on osoittautunut yleisesti ottaen toimivaksi, komissio pitää tärkeänä, että sitä ei muuteta muilta osin.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus on yhdenmukainen muuntogeenisiä elintarvikkeita ja rehuja koskevan komission ehdotuksen¹³ kanssa. Vaikka myös kyseinen ehdotus perustui osittain tilanteeseen, jossa aiheesta ei saatu lausuntoja, siinä ehdotettiin lähestymistavaksi, että jäsenvaltiot saisivat

¹² Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 26.9.2013, Pioneer Hi-Bred International, Inc. vs. komissio, T-164/10, ECLI:EU:T:2013:503.

¹³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää se alueellaan, COM(2015) 177, 22.4.2015.

rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää sen alueellaan. Ehdotus koskee kyseisen alan erityistilannetta eikä liity itse päätöksentekomenettelyyn. Nyt esitettävän ehdotuksen lähestymistapa koskee menettelyllisiä sääntöjä alasta riippumatta. Lähestymistavat täydentävät siis toisiaan.

Ehdotus on myös yhdenmukainen kahden säädösehdotuksen kanssa, jotka koskevat eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä annetun sitoumuksen mukaisesti.¹⁴ Näissä säädösehdotuksissa ei ehdoteta muutoksia itse päätöksentekomenettelyihin, vaan niissä pyritään yhdenmukaistamaan voimassa olevat toimivaltuudet delegoituja säädöksiä (ja joissakin tapauksissa täytäntöönpanosäädöksiä) koskevien toimivaltuuksien kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISSUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Tämän ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 291 artiklan 3 kohta. Sama artikla on oikeusperustana myös asetukselle (EU) N:o 182/2011, jota tällä ehdotuksella muutetaan.

• Toissijaisuusperiaate

Unionilla on SEUT-sopimuksen 291 artiklan 3 kohdan nojalla yksinomainen toimivalta vahvistaa säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

• Suhteellisuusperiaate

Ehdotetut muutokset rajoittuvat siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä ongelman korjaamiseksi, eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutokset rajoittuvat muutoksenhakukomitean tasolle.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

Ehdotuksessa on kyse rajatuista muutoksista menettelyihin muutoksenhakukomitean tasolla hyväksyttäessä täytäntöönpanosäädöksiä. Muutokset ovat luonteeltaan puhtaasti institutionaalisia ja menettelyllisiä eivätkä ne muuta esimerkiksi sääntöjä niistä tekijöistä, joiden perusteella jonkin aineen hyväksymistä olisi arvioitava. Tämän vuoksi muutoksilla ei

¹⁴ COM(2016) 799: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan; COM(2016)798: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden oikeusalan säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklaan. Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, 27 kohta (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1). Eräiden edellä mainittujen ehdotusten ulkopuolelle jääneiden, terveyttä ja turvallisuutta koskevien säädösten osalta komissio tekee mukauttamista koskevan ehdotuksen aikanaan.

ole merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Vaikutusten arvioiminen ei siis ole tarpeen.

4. EHDOTUKSEN OIKEUDELLINEN SISÄLTÖ

Muutoksenhakukomitea otettiin käyttöön asetuksella (EU) N:o 182/2011, jotta keskustelu voitaisiin nostaa poliittisemmalle tasolle etenkin siinä tapauksessa, että tarkastelukomitea ei anna lausuntoa. Se ei kuitenkaan tähän mennessä ole yleisesti estänyt tilanteita, joissa lausunto jää saamatta, eikä auttanut selventämään jäsenvaltioiden kantaa, joten sen lisäarvo on jäänyt vähäiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään vähentämään tilanteita, joissa muutoksenhakukomitea ei anna lausuntoa, ja helpottamaan päätöksentekoa sekä varmistamaan jäsenvaltioiden poliittinen omistajuus tietyissä arkaluonteisissa päätöksissä. Jos ehdotetut muutokset hyväksytään, ne on otettava huomioon muutoksenhakukomitean työjärjestyksessä, jota on siis muutettava asetuksen (EU) N:o 182/2011 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

• Muutokset muutoksenhakukomitean äänestysääntöihin

Komiteat, muutoksenhakukomitea mukaan luettuna, antavat tarkastelumenettelyssä lausuntonsa asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti SEU-sopimuksen 16 artiklan 4 ja 5 kohdassa ja, soveltuviissa tapauksissa, SEUT-sopimuksen 283 artiklan 3 kohdassa määrättyllä enemmistöllä. SEU-sopimuksen 16 artiklan 4 kohdassa ja SEUT-sopimuksen 238 artiklan 3 kohdassa määrätään kaksinkertaisesta enemmistöstä. Sen mukaan määräenemmistö saavutetaan, jos enemmistö

- 1) käsittää vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista, eli määräenemmistöön tarvitaan vähintään 16 jäsenvaltiota;
- 2) edustaa jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestö käsittää vähintään 65 prosenttia unionin väestöstä.¹⁵

Jos kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu äänestykseen, SEUT-sopimuksen 238 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määritellään määräenemmistöksi vähintään 55 prosenttia äänestykseen osallistuvista jäsenvaltioista, jotka samalla edustavat jäsenvaltioita, joiden väestö on vähintään 65 prosenttia osallistuvien valtioiden väestöstä. Näissä tapauksissa määrävähemmistössä on oltava vähintään niin monta jäsenvaltiota, että ne edustavat yli 35:tä prosenttia osallistuvien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta väestöstä, lisätynä yhdellä jäsenvaltiolla; muussa tapauksessa katsotaan, että on saavutettu määräenemmistö.

Nykyisten sääntöjen mukaan äänestämästä pidättäytyneitä jäsenvaltioita tai jäsenvaltioita, jotka eivät ole läsnä tai edustettuina, ei lasketa mukaan ehdotusta puoltavaan tai vastustavaan määräenemmistöön, mutta niitä ei myöskään vähennetä kokonaismäärästä, jonka perusteella 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin väestöstä lasketaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tyhjän äänestäminen ja jäsenvaltioiden poissaolo tai edustuksen puute lisäävät todennäköisyyttä, että äänestystulos ei johda lausuntoon, jolloin päätösvalta siirtyy komissiolle. Nykyiset säännöt eivät kannusta jäsenvaltioita äänestämään

¹⁵ Väkiluvut ja niiden edustamat prosenttiosuudet vahvistetaan neuvoston työjärjestyksen liitteessä III. Neuvoston päätös 2009/937/EU, tehty 1 päivänä joulukuuta 2009, neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä (EUVL L 325, 11.12.2009, s. 35), sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä joulukuuta 2016 annetulla neuvoston päätöksellä (EU, Euratom) 2016/2353 (EUVL L 348, 21.12.2016, s. 27).

täytäntöönpanosäädöksen puolesta tai sitä vastaan. Muutoksenhakukomitea ei siis ole nykyisten äänestysääntöjen vuoksi täyttänyt tehtävänsä.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että muutoksenhakukomitean äänestysääntöjä muutetaan, jotta voidaan vähentää riskiä, että äänestystulos ei johda lausuntoon, ja selventää jäsenvaltioiden kantoja jättämällä määränemmistön laskennassa huomiotta ne jäsenvaltiot, jotka eivät ole läsnä tai jotka pidättäytyvät äänestämästä. Kaksinkertainen enemmistö (55 prosenttia jäsenvaltiosta, jotka edustavat 65:tä prosenttia väestöstä) laskettaisiin siis ainoastaan niiden jäsenvaltioiden perusteella, jotka osallistuvat äänestykseen eli äänestävät joko ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan, kuten SEUT-sopimuksen 238 artiklan 3 kohdassa määrätään. Myös määrävähemmistö laskettaisiin kyseisen määräyksen mukaisesti.

Sen varmistamiseksi, että äänestystulos on edustava, komiteamenettelyä koskevassa asetuksessa olisi säädettävä päätösvaltaisuudesta siten, että äänestystulos katsotaan päteväksi ainoastaan, jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö osallistuu äänestykseen muutoksenhakukomiteassa.¹⁶ Tarvittavat muutokset tehdään asetuksen (EU) N:o 182/2011 6 artiklan 1 kohtaan. Jotta menettely ei päätyisi umpikujaan, jos päätösvaltaisuutta ei saavuteta, jo nyt on niin, että kun määräaika muutoksenhakukomitean lausunnolle on umpeutunut, muutoksenhakukomitean katsotaan jättäneen lausunnon antamatta.

- **Asian toimittaminen uudestaan muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi ministeritasolla**

Kuten edellä on todettu, muutoksenhakukomitea ei ole tähän mennessä yleisesti estänyt tilanteita, joissa lausuntoa ei anneta, eikä auttanut selventämään jäsenvaltioiden kantoja. Asetuksessa (EU) N:o 182/2011 viitataan asianmukaiseen edustuksen tasoon¹⁷, ja jäsenvaltioiden hyväksymässä muutoksenhakukomitean työjärjestyksessä täsmennetään yleisenä sääntönä, että edustuksen komiteassa pitäisi olla vähintään pysyvien edustajien tasoa¹⁸. Kokemusten mukaan jäsenvaltioita on tähän mennessä useimmiten edustanut pysyvä edustusto.

Jotta voitaisiin vahvistaa muutoksenhakukomitean asemaa erityisen arkaluonteisissa tapauksissa, ehdotetaan, että annettaisiin mahdollisuus toimittaa asia uudestaan muutoksenhakukomiteaan, jos lausuntoa ei ole annettu. Tämä mahdollistaisi ongelmallisten kysymysten käsittelyn toistamiseen asianmukaisella poliittisella tasolla. Tämän vuoksi ehdotetaan, että puheenjohtaja voi päättää järjestää toisen muutoksenhakukomitean kokouksen. Sopiva edustuksen taso tässä kokouksessa olisi ministeritaso. Jotta toinen kokous olisi mahdollista järjestää, määräaika muutoksenhakukomitean lausunnon antamiselle olisi pidennettävä yhdellä kuukaudella, jolloin aikaa lausunnon antamiseen olisi yhteensä kolme kuukautta sen jälkeen kun asia on saatettu muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi. Tarvittavat muutokset tehdään asetuksen (EU) N:o 182/2011 3 artiklan 7 kohtaan.

¹⁶ Nykyisessä työjärjestyksessä määrätään päätösvaltaisuudesta, että jäsenvaltioiden enemmistön on oltava edustettuna, EUVL C 183, 24.6.2011, s. 13.

¹⁷ Asetuksen (EU) N:o 182/2011 3 artiklan 7 kohta.

¹⁸ Muutoksenhakukomitean työjärjestyksen 1 artiklan 5 kohta (EUVL C 183, 24.6.2011, s. 13).

- **Jäsenvaltioiden edustajien muutoksenhakukomiteassa antamien äänten julkistaminen**

Jäsenvaltion edustajien ääniin muutoksenhakukomiteassa sovelletaan tällä hetkellä muutoksenhakukomitean työjärjestykseen sisältyviä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä¹⁹. Sama sääntö koskee tarkastelukomiteaa ja neuvoo-antavaa komiteaa.²⁰ Asetuksen (EU) N:o 182/2011 10 artiklassa säädetään komiteoiden työskentelyä koskevista tiedoista, jotka voidaan julkistaa. Äänestysten osalta mainitaan ”äänestystulokset” eli ainoastaan koko äänestystulos, ei yksittäisten jäsenvaltioiden ääniä. Komission mielestä tarvitaan enemmän avoimuutta jäsenvaltioiden edustajien kannoista muutoksenhakukomiteassa. Ehdotuksella julkistaa jäsenvaltioiden edustajien äänet pyritään lisäämään selvyyttä jäsenvaltioiden kannoista. Säännös yksittäisten jäsenvaltioiden edustajien muutoksenhakukomiteassa antamien äänten julkistamisesta sisällytetään asetuksen (EU) N:o 182/2011 10 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja 5 kohtaan.

- **Oikeus pyytää asiasta lausuntoa neuvostolta**

SEUT-sopimuksen 291 artiklan nojalla komissio on saanut lainsäätäjältä valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä jäsenvaltioiden valvonnassa. Euroopan parlamentilla ja neuvostolla ei siksi ole roolia itse päätöksentekomenettelyssä, vaan niiden osuus rajoittuu asetuksen (EU) N:o 182/2011 11 artiklan mukaiseen tarkistamisoikeuteen.

SEUT-sopimuksen 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot vastaavat unionin säädösten täytäntöönpanosta ja valvovat komissiota sen käyttäessä sille annettua täytäntöönpanovaltaa. Tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät saa tämän valvontaprosessin puitteissa muodostettua selkeää kantaa, pitäisi olla mahdollista saattaa asia neuvoston käsiteltäväksi, koska se on unionin toimielin, jossa jäsenvaltioiden hallitukset ovat edustettuina ministeritasolla ja jolla on kokonaiskuva kaikista unionin politiikoista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että komissio voisi tietyissä tapauksissa, joissa muutoksenhakukomitea ei ole antanut lausuntoa, virallisesti pyytää neuvostolta sitomattoman lausunnon, jotta se saisi neuvostolta poliittisen näkemyksen lausuntoon johtamattoman äänestystuloksen vaikutuksista, mukaan lukien institutionaaliset, oikeudelliset, poliittiset ja kansainväliset vaikutukset. Komission olisi otettava neuvoston ilmaisema kanta huomioon kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia on saatettu sen käsiteltäväksi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi ilmoittaa lyhyemmän määräajan saattaessaan asian neuvoston käsiteltäväksi.

¹⁹ Komiteoiden työjärjestyksen mallin 9 artiklan 2 kohdan ja 12 artiklan 2 kohdan mukaan kokouspöytäkirjasta laaditussa yhteenvedossa ei mainita yksittäisten jäsenvaltioiden kantaa asioista komiteassa käydyissä keskusteluissa ja asioiden käsittely komiteassa on luottamuksellista.

²⁰ Komiteoiden työjärjestyksen malli, 10 artiklan 2 kohta ja 13 artiklan 2 kohta (EUVL C 206, 12.7.2011, s. 11).

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, annetun asetuksen (EU) N:o 182/2011 muuttamisesta**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 291 artiklan 3 kohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 182/2011²¹ vahvistetaan yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.
- (2) Asetuksella (EU) N:o 182/2011 perustettu järjestelmä on osoittautunut käytännössä yleisesti ottaen toimivaksi, ja sillä on saavutettu sopiva institutionaalinen tasapaino komission ja muiden asianomaisten toimijoiden roolien välillä. Tämän järjestelmän olisi näin ollen jatkettava toimintaansa muuttumattomana lukuun ottamatta eräitä kohdennettuja muutoksia, jotka koskevat tiettyjä menettelyyn liittyviä seikkoja muutoksenhakukomitean tasolla. Näillä muutoksilla on tarkoitus lisätä poliittisesti arkaluonteisia täytäntöönpanosäädöksiä koskevaa poliittista vastuuta ja omistajuutta muuttamatta kuitenkaan oikeudellisia ja institutionaalisia vastuita täytäntöönpanosäädöksistä, sellaisina kuin nämä vastuut on määritelty asetuksessa (EU) N:o 182/2011.
- (3) Asetuksessa (EU) N:o 182/2011 säädetään asian saattamisesta tietyissä tapauksissa muutoksenhakukomitean käsiteltäväksi. Käytännössä muutoksenhakukomitean puoleen on käännytty tapauksissa, joissa tarkastelumenettelyyn liittyvässä komiteakäsittelyssä ei ole saatu muodostettua määräenemmistöä asian puoltamiseksi tai vastustamiseksi, minkä vuoksi lausuntoa ei ole annettu. Useimmin näin on tapahtunut asioissa, jotka liittyvät muuntogeenisiin organismeihin ja muuntogeenisiin elintarvikkeisiin ja rehuihin sekä kasvinsuojeluaineisiin.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13).

- (4) Kokemuksen mukaan tarkastelukomitean tulos on valtaosassa tapauksista toistunut muutoksenhakukomiteassa, mikä johtaa siihen, että lausuntoa ei anneta. Näin ollen muutoksenhakukomiteasta ei ole ollut apua jäsenvaltioiden kantojen selvittämisessä.
- (5) Asetuksessa (EU) N:o 182/2011 säädetään, että komissio voi näissä tapauksissa hyväksyä täytäntöönpanosäädöksen, eli komissiolla on harkintavalta.
- (6) Tämä harkintavalta on kuitenkin merkittävästi vähäisempi tapauksissa, jotka liittyvät luvan antamiseen jollekin tuotteelle tai aineelle esimerkiksi muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen alalla, sillä komission on tehtävä asiassa päätös kohtuullisessa ajassa eikä se voi pidäytyä tekemästä päätöstä.
- (7) Vaikka komissiolla on toimivalta tehdä näissä tapauksissa päätös, kyseessä olevien asioiden erityisen arkaluonteisuuden vuoksi myös jäsenvaltioiden olisi kannettava täysi vastuunsa päätöksentekoprosessista. Näin ei kuitenkaan ole silloin kun jäsenvaltiot eivät kykene muodostamaan määränemmistöä muun muassa siksi, että monet niistä ovat pidättäytyneet äänestämästä tai olleet poissa äänestyksestä.
- (8) Jotta voitaisiin lisätä muutoksenhakukomitean lisäarvoa, sen roolia olisi vahvistettava säätämällä mahdollisuudesta järjestää toinen muutoksenhakukomitean kokous, jos lausuntoa ei ole annettu. Asianmukainen edustuksen taso muutoksenhakukomitean toisessa kokouksessa olisi ministeritaso, jotta keskustelua voitaisiin käydä poliittisella tasolla. Jotta toinen kokous olisi mahdollista järjestää, määräaika muutoksenhakukomitean lausunnon antamiselle olisi pidennettävä.
- (9) Muutoksenhakukomitean äänestysääntöjä olisi muutettava, jotta voidaan vähentää riskiä, että lausuntoa ei anneta, ja kannustaa jäsenvaltioiden edustajia ottamaan selkeästi kantaa. Tämän vuoksi äänestykseen osallistuneiksi jäsenvaltioiksi olisi katsottava määränemmistöä laskettaessa ainoastaan jäsenvaltiot, jotka ovat läsnä tai edustettuina ja jotka eivät pidättäydy äänestämästä. Sen varmistamiseksi, että äänestystulos on edustava, äänestystulos olisi katsottava päteväksi ainoastaan, jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö osallistuu äänestykseen muutoksenhakukomiteassa. Jos päätösvaltaisuutta ei saavuteta ennen kuin määräaika komitean päätöksen tekemiselle päättyy, katsotaan, että komitea ei ole antanut lausuntoa, kuten nykyäänkin.
- (10) Komissiolla pitäisi olla tietyissä tapauksissa mahdollisuus pyytää neuvostolta sen mielipidettä ja näkemystä lausunnon puuttumisen laajemmista vaikutuksista, mukaan lukien institutionaaliset, oikeudelliset, poliittiset ja kansainväliset vaikutukset. Komission olisi otettava neuvoston ilmaisema kanta huomioon kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia on saatettu sen käsiteltäväksi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi ilmoittaa lyhyemmän määräajan saattaessaan asian neuvoston käsiteltäväksi.
- (11) Avoimuutta jäsenvaltioiden edustajien äänistä muutoksenhakukomitean tasolla olisi lisättävä, ja yksittäisten jäsenvaltioiden edustajien äännet olisi julkistettava.
- (12) Sen vuoksi asetusta (EY) N:o 182/2011 olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Muutetaan asetus (EU) N:o 182/2011 seuraavasti:

1) Lisätään 3 artiklan 7 kohtaan kuudes alakohta seuraavasti:

”Jos 6 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti muutoksenhakukomitea ei anna lausuntoa, puheenjohtaja voi päättää, että muutoksenhakukomitea järjestää toisen kokouksen ministeritasolla. Näissä tapauksissa muutoksenhakukomitea antaa lausuntonsa kolmen kuukauden kuluessa päivästä, jona asia on saatettu sen käsiteltäväksi.”

2) Muutetaan 6 artikla seuraavasti:

a) Lisätään 1 kohtaan toinen alakohta seuraavasti:

”Muutoksenhakukomitean äänestykseen osallistuneiksi jäseniksi katsotaan kuitenkin ainoastaan ne muutoksenhakukomitean jäsenet, jotka ovat läsnä tai edustettuina äänestyksessä ja jotka eivät pidättäydy äänestämästä. Edellä 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun enemmistön on oltava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 238 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu määräenemmistö. Äänestystulos katsotaan päteväksi ainoastaan, jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö on äänestykseen osallistuneita jäseniä.”

b) Lisätään 3 a kohta seuraavasti:

”3 a. Jos muutoksenhakukomitea ei anna lausuntoa, komissio voi pyytää neuvostolta lausuntoa sen mielipiteistä ja näkemyksestä lausunnon puuttumisen laajemmista vaikutuksista, mukaan lukien institutionaaliset, oikeudelliset, poliittiset ja kansainväliset vaikutukset. Komissio ottaa neuvoston ilmaiseman kannan huomioon kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia on saatettu sen käsiteltäväksi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi ilmoittaa lyhyemmän määräajan saattaessaan asian neuvoston käsiteltäväksi.”

3) Muutetaan 10 artikla seuraavasti:

a) Korvataan 1 kohdan e alakohta seuraavasti:

”e) äänestystulokset, mukaan lukien muutoksenhakukomitean osalta jokaisen jäsenvaltion edustajan äänet;”.

b) Korvataan 5 kohta seuraavasti:

”5. Kaikkia 1 kohdan a–d, f ja g alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja sekä 1 kohdan e ja h alakohdassa tarkoitettuja tietoja koskevat viitetiedot julkistetaan rekisterissä.”

2 artikla

Tätä asetusta ei sovelleta vireillä oleviin menettelyihin, joissa muutoksenhakukomitea on jo antanut lausunnon tämän asetuksen voimaantulopäivään mennessä.

3 artikla

Tämä asetus tulee voimaan päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Strasbourgissa

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja