



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2017. március 29.
(OR. en)

7804/17

**Intézményközi referenciaszám:
2017/0035 (COD)**

**POLGEN 36
INST 154
JUR 167
CODEC 512**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2017. február 15.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2017) 85 final
Tárgy:	Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU rendelet módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2017) 85 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2017) 85 final



Strasbourg, 2017.2.14.
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

**a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési
mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU
rendelet módosításáról**

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

- **A javaslat indokai és céljai**

Ez a kezdeményezés a Bizottság elnökének az Unió helyzetéről az Európai Parlament előtt 2016 szeptemberében megtartott beszédében elhangzott alábbi kijelentésére épül: *„Helytelen, hogy miközben az uniós országok nem tudnak egymással megegyezni a glifozát gyomirtó szerekben való alkalmazásáról, a Bizottság az Európai Parlament és a Tanács nyomására arra kényszerül, hogy határozatot hozzon. Ezért meg fogjuk változtatni ezeket a szabályokat, mivel a demokrácia nem így működik¹.”*

A bizottsági eljárásrend tárgyát képező jogi aktusok elfogadása során a Bizottság az utóbbi években több alkalommal találta magát olyan helyzetben, amikor jogilag köteles engedélyező határozatot hozni a bizottságban (a tervezetet támogató vagy ellenző) álláspontot képviselő tagállamok minősített többsége nélkül. A Bizottság számára az olyan helyzet, amikor a bizottság nem nyilvánít véleményt („nincs vélemény” helyzet), különösen problematikus akkor, amikor a polgárokat és a vállalkozásokat közvetlenül érintő, politikailag érzékeny kérdésekről van szó, pl. az emberek, állatok vagy növények egészségét vagy biztonságát érintő kérdések.

Az adott évben elfogadott uniós jogi aktusok többségét a Bizottság fogadja el az Európai Parlament és a Tanács mint társjogalkotók által ráruházott hatáskörök alapján, vagy az EUMSZ 290. cikke szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal, vagy az EUMSZ 291. cikke szerinti végrehajtási jogi aktusokkal². Az EUMSZ 290. cikke szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal szemben a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése szerint rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meg kell határozni. Ezeket a szabályokat és elveket a 182/2011/EU rendelet³ (a bizottsági eljárásrendről szóló rendelet) tartalmazza.

Ez a javaslat a 182/2011/EU rendelet célzott és korlátozott módosításaira irányul és csak a végrehajtási jogi aktusokra vonatkozik.

A Bizottság 2016 februárjában tett jelentést⁴ az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 182/2011/EU rendelet végrehajtásáról. A jelentés következtetése szerint a rendelet lehetővé tette a Bizottság végrehajtási hatásköreinek hatékony gyakorlását tagállami ellenőrzés mellett. E javaslatnak nem célja megváltoztatni a bizottsági eljárásrend keretét. A jelentés ismertetett továbbá néhány problematikus esetet, nevezetesen a géntechnológiával módosított szervezeteket (GMO-kat) érintő döntéshozatallal kapcsolatban. Ezekben az esetekben a tagállamok sohasem értek el minősített többséget a Bizottság géntechnológiával módosított szervezeteket és a géntechnológiával módosított (GM) élelmiszereket és takarmányokat

¹ Az Unió helyzete (2016): https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_hu

² 2016-ban a Bizottság 137 felhatalmazáson alapuló jogi aktust és 1494 végrehajtási jogi aktust fogadott el.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.).

⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 182/2011/EU rendelet végrehajtásáról (COM(2016) 92, 2016. február 26.).

engedélyező határozattervezete mellett vagy ellen. Ehelyett az összes szavazat ún. „nincs vélemény” eredményekhez vezetett, vagyis a bizottság nem tudott álláspontra jutni a jogiaktus-tervezet mellett vagy ellene. Ez az eredmény mindig megismétlődött a fellebbviteli bizottságban, abban a szervben, melynek segítenie kellene a döntéshozatalt az érzékeny és problematikus esetekben. Következésképpen ezen a területen a határozatokat rendszerint úgy kellett meghozni, hogy a tagállamok nem érték el a minősített többséget a bizottságban⁵.

A Bizottság már tett lépéseket a GMO-k területén kialakult speciális helyzet figyelembevételére. A természet engedélyezéséről szóló, 2015-ben hatályba lépett irányelvet⁶ követően a Bizottság 2015 áprilisában ugyanerre a logikára épülő javaslatot fogadott el az élelmiszerral és takarmánnyal kapcsolatos jogszabályi keret módosítása céljából⁷. A megoldás javasolta a központosított engedélyezési folyamat megőrzését, miközben lehetőséget biztosított a tagállamok számára kimaradási intézkedésekre. E javaslat még mindig a jogalkotási folyamatban van.

A glifozát hatóanyag jóváhagyási időszakának meghosszabbítása körül a fellebbviteli bizottságban 2016 nyarán kialakult viták rámutattak arra, hogy a „nincs vélemény” probléma nem csak a GMO-kat érinti. Ugyanebben az esetben a tagállamok nem tudtak többségre jutni a fellebbviteli bizottságban a jóváhagyó határozat mellett vagy ellen, így a Bizottságnak a tagállamok támogatása nélkül kellett határoznia⁸. A fentiek alapján ez annál is inkább problematikus, mivel ezek a határozatok gyakran a polgárokat és a vállalkozásokat közvetlenül érintő, politikailag érzékeny kérdéseket érintenek, pl. az emberek, állatok vagy növények egészségét vagy biztonságát érintő kérdések. A Bizottságnak ilyen esetekben ugyan felhatalmazása van arra, hogy határozatot hozzon, azonban a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó kérdések érzékeny jellege miatt az ilyen helyzetekben a tagállamoknak is nagyobb mértékben kellene felelősséget vállalniuk a döntéshozatali eljárásban. Ez azonban nincs kellőképpen biztosítva azokban az esetekben, ahol a tagállamok nem érik el a minősített többséget, mert néhányuk a szavazás pillanatában a tartózkodás mellett dönt, vagy nincsenek jelen a bizottságok vagy a fellebbviteli bizottság ülésein.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy ezt a kérdést a bizottsági eljárásokra vonatkozó szabályok néhány célzott módosításával kell kezelni. A Bizottság a 2017. évi munkaprogramjában⁹ ennek megfelelően bejelentette a bizottsági eljárások modernizálását célzó kezdeményezést.

Ez a javaslat négy célzott módosításból áll. E javaslat tárgya szigorúan e négy célzott módosításra korlátozódik és nem terjed ki a 182/2011/EU rendelet további elemeire. A Bizottság véleménye szerint a 182/2011/EU rendelet által létrehozott rendszerről

⁵ Lásd a Bizottság 2015. április 22-i közleményét az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a géntechnológiával módosított szervezetekre (GMO-kra) vonatkozó döntéshozatali eljárások felülvizsgálatáról, COM(2015) 176.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/412 irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (HL L 68., 2015.3.13., 1. o.).

⁷ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1829/2003/EK rendeletnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok területükön való felhasználásának korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2015) 177 final, 2015. április 22).

⁸ A Bizottság (EU) 2016/4152/1 végrehajtási rendelete (2016. június 29.) az 540/2011/EU végrehajtási rendeletnek a glifozát hatóanyag jóváhagyása érvényességének meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról.

⁹ A Bizottság 2017. évi munkaprogramja – Építsünk olyan Európát, amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot (COM(2016) 710, 2016. október 25.).

bebizonyosodott, hogy általában véve jól működik a gyakorlatban és megfelelő intézményi egyensúlyt teremtett a Bizottság szerepei és a többi érintett szereplő között. A Bizottság ezért döntő fontosságúnak tartja, hogy a rendszer a továbbiakban is változatlanul működjön, a javasolt célzott módosításokat leszámítva. E módosítások egyedüli célja a bizottsági eljárások működésének javítása a fellebbviteli bizottság szintjén a szélesebb körű politikai elszámoltathatóság és a politikailag érzékeny végrehajtási jogi aktusokért vállalt felelősség biztosítása érdekében, anélkül, hogy módosítani kellene a végrehajtási jogi aktusokra vonatkozóan a 182/2011/EU rendeletben előírt jogi és intézményi felelősségeket.

• A jelenlegi jogi keret

A 182/2011/EU rendelet meghatározza a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmust. A leggyakrabban alkalmazott eljárás, nevezetesen a „vizsgálóbizottsági eljárás”¹⁰ keretében a Bizottság képviselői végrehajtásijogiaktus-tervezeteket nyújtanak be a tagállamok képviselőiből álló bizottságnak, mely véleményt nyilvánít, általában szavazással. A szavazás a Szerződésekben meghatározott, minősített többség szabálya szerint történik. A bizottsági szavazás során ebben a szakaszban három forgatókönyv lehetséges:

- Amennyiben a Bizottság jogiaktus-tervezetét a tagállamok minősített többsége támogatja (kedvező vélemény), a Bizottságnak **el kell** fogadnia a jogi aktust.
- Amennyiben a minősített többség nem támogatja a tervezetet (kedvezőtlen vélemény), a Bizottság **nem** fogadhatja el a jogi aktust.
- Amennyiben nincs minősített többség a tervezet mellett vagy ellen („nincs vélemény”), a Bizottság **elfogadhatja** a végrehajtásijogiaktus-tervezetet – ami azt is jelentheti, hogy nem fogadja el a tervezetet.

A jogszabály hatékony végrehajtásának biztosítása indokolja azt, hogy a Bizottság a tagállamok intézkedés elleni minősített többségének hiányában elfogadhat végrehajtási jogi aktusokat. Csak a tagállamok minősített többségének ellenállása blokkolhatja a végrehajtási jogi aktusok Bizottság általi elfogadását. Ezen a ponton párhuzam áll fenn a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra vonatkozó rendelkezésekkel, mivel ezek esetében is (minősített) többség szükséges – bár nem bizottságban, hanem az Európai Parlamentben vagy a Tanácsban – egy adott jogi aktus hatálybalépésének megakadályozásához.

A bizottsági eljárásrendről szóló rendelet ugyanakkor több olyan esetet sorol fel¹¹, ahol a Bizottság nem jogosult végrehajtási jogi aktus elfogadására a vizsgálóbizottsági szakaszban, amikor a bizottság nem nyilvánít véleményt. Ez három különböző esetben alkalmazandó:

- (1) bizonyos szakpolitikai területeken (adózás, pénzügyi szolgáltatások, az emberek, állatok, illetve növények egészségének vagy biztonságának védelme vagy végleges többoldalú védintézkedések);
- (2) az alap-jogiaktus úgy rendelkezik, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezete nem fogadható el, ha a bizottság nem nyilvánított véleményt (az ún. „nincs vélemény záradék”);

¹⁰ A tanácsadó-bizottsági eljárás ebben az esetben nem releváns.

¹¹ A 182/2011/EU rendelet 5. cikkének (4) bekezdésében felsoroltak szerint.

(3) a bizottság tagjainak egyszerű többsége ellenzi a jogiaktus-tervezetet.

Ilyen esetekben a Bizottság a végrehajtási jogi aktust a fellebbviteli bizottság elé terjeszti, mely szintén a tagállamok képviselőiből áll, de magasabb szinten. Amennyiben a fellebbviteli bizottság ismét nem nyilvánít véleményt, a Bizottság elfogadhatja a tervezetet. Ilyen esetekben ez azt jelenti, hogy amikor a Bizottság a vizsgálóbizottsági eljárás végén „nincs vélemény” forgatókönyvvel találja szemben magát, mérlegelheti, hogy a végrehajtásijogiaktus-tervezetet elfogadja-e vagy sem.

A Bizottság „nincs vélemény” esetekre vonatkozó ezen mérlegelési jogkörét a 182/2011/EU rendelet vezette be. 2011 előtt, abban az esetben, amikor a bizottság nem nyilvánított véleményt, vagy a Tanács nem reagált, a Bizottságnak nem volt más választása, mint hogy elfogadja a végrehajtásijogiaktus-tervezetet. A rendelet nagyobb rugalmasságot vezetett be annak érdekében, hogy a Bizottság újragondolhassa a végrehajtásijogiaktus-tervezetet, és hogy eldönthesse, elfogadja-e azt, vagy nyújtson-e be módosított tervezetet a bizottságnak, figyelembe véve többek között a tagállamok által a bizottságban kifejtett álláspontokat. Ezt a 182/2011/EU rendelet (14) preambulumbekzdése is hangsúlyozza, mely szerint *„a különösen érzékeny ágazatokra – különösen az adózásra, a fogyasztók egészségének védelmére, az élelmiszer-biztonságra és a környezetvédelemre – vonatkozó egyéb végrehajtásijogiaktus-tervezetek elfogadásának mérlegelésekor a Bizottság a kiegyensúlyozott megoldás érdekében lehetőség szerint úgy fog eljárni, hogy kerülje a fellebbviteli bizottságban a végrehajtási jogi aktus megfelelőségével szemben esetlegesen kialakuló többségi állásponttal való összeütközést”*.

Ez a rugalmasság azonban nem menti fel a Bizottságot azon kötelezettsége alól, hogy határozatot hozzon az olyan esetekben, mint a termékek vagy anyagok forgalomba hozatala iránti kérelmekkel kapcsolatos esetek. Mivel az engedély iránt kérelmet benyújtó termelőnek joga van válaszra a kérelmére vonatkozóan, a Bizottság köteles határozatot elfogadni észszerű időn belül. A bizottsági eljárásrend korábbi keretében a Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság mulasztást követett el, amikor tartózkodott az engedélyezési eljárás lefolytatásától abban az esetben, amikor a bizottság nem nyilvánított véleményt¹².

A bizottságok által 2015-ben nyilvánított összesen 1726 véleményből két vélemény volt kedvezőtlen, 36 esetben nem nyilvánítottak véleményt, ami az összes vélemény kb. 2 %-a. Ezekből 10 véleményt a fellebbviteli bizottság elé terjesztettek, ezek esetében a bizottság ismételen nem hozott véleményt. A 2011–2015 közötti időszakban a fellebbviteli bizottsághoz benyújtott 40 ügyből 36 esetében a bizottság megerősítette a „nincs vélemény” eredményt. Bár ez általában véve csak kevés ügyet érint, az ilyen helyzetek igen érzékeny területeken fordulnak elő. A fellebbviteli bizottság ezért nem segítette elő a tagállamok egyértelmű álláspontjának kialakítását és eddig csak kevés hozzáadott értéket nyújtott. A Bizottság ezért úgy véli, hogy meg kell változtatni a fellebbviteli bizottságra irányadó szabályokat annak érdekében, hogy teljes mértékben betölthesse szerepét.

• **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

A 182/2011/EU rendeletre irányuló javasolt módosítások célzottak és korlátozottak, és kivételes eseteket érintenek a fellebbviteli bizottság szintjén. Mivel a rendelet által létrehozott

¹² A Törvényszék T-164/10. sz., Pioneer Hi-Bred International, Inc. kontra Bizottság ügyben hozott 2013. szeptember 26-i ítélete.

rendszerrel bebizonyosodott, hogy általában véve jól működik, a Bizottság döntő fontosságúnak tartja, hogy a rendszer többi része érintetlen maradjon.

- **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A javaslat összhangban van a Bizottság géntechnológiával módosított élelmiszerekkel és takarmányokkal kapcsolatos javaslatával¹³. Míg azt a javaslatot részben az motiválta, hogy ezen a területen „nincs vélemény” eredmények születtek, az abban javasolt megközelítés lehetővé teszi a tagállamoknak a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok használatának korlátozását vagy tiltását a területükön. Ez az ágazatban kialakult különleges helyzetet kezeli és nem kapcsolódik magához a döntéshozatali eljáráshoz. Az ebben a javaslatban követett megközelítés magukra az eljárási szabályokra vonatkozik, ágazattól függetlenül. A két megközelítés ezért kiegészíti egymást.

A javaslat összhangban van továbbá a két rendeletjavaslattal, melyek az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alkalmazását előíró egyes jogi aktusokat igazítanak hozzá az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. és 291. cikkéhez, a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodásban tett vállalásnak megfelelően¹⁴. E rendeletjavaslatok nem tartalmazzak változtatásokat magukat a döntéshozatali eljárásokat illetően, azonban a létező hatáskörök hozzáigazítását célozzák a felhatalmazáson alapuló, és néhány esetben a végrehajtási hatáskörökhöz.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

- **Jogalap**

A javaslat alapja az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése, mely a 182/2011/EU rendelet jogalapja, melyet jelen javaslat módosítani kíván.

- **Szubszidiaritás**

Az Uniónak az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése szerint kizárólagos hatásköre van a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapítására.

¹³ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1829/2003/EK rendeletnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok területükön való felhasználásának korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról (COM(2015) 177 final, 2015. április 22).

¹⁴ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alkalmazását előíró egyes jogi aktusoknak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. és 291. cikkéhez történő hozzáigazításáról (COM(2016)799) és Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás alkalmazását előíró, a jogérvényesülés területére vonatkozó egyes jogi aktusoknak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkéhez történő hozzáigazításáról (COM(2016)798). Lásd az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2016. április 13-i intézményközi megállapodás 27. pontját, HL L 123., 2016.5.12., 1. o. Az egészségügyi és a biztonsági területet érintő azon jogi aktusokat illetően, amelyek nem tartoznak az előbb említettek hatályába, a Bizottság kellő időben hozzáigazításra irányuló javaslatot fog előterjeszteni.

- **Arányosság**

A javasolt módosítások a kérdés kezeléséhez feltétlenül szükséges mértékre korlátozódnak és nem lépnek túl a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéken. A javasolt módosítások a fellebbviteli bizottság szintjét érintő változtatások.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

A javaslat kisebb változtatásokat tartalmaz a végrehajtási jogi aktusok fellebbviteli bizottságban történő elfogadásának eljárásait illetően. Ezek a változtatások tisztán intézményi és eljárási jellegűek, nem változtatják meg például a hatóanyag jóváhagyása értékelésének alapjául szolgáló tényezők azonosítására vonatkozó szabályokat. E változtatásoknak nincs jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatása. Ezért nincs szükség hatásvizsgálatra.

4. A JAVASLAT JOGI ELEMEI

A fellebbviteli bizottságot a 182/2011/EU rendelet vezette be azzal a céllal, hogy a vitát – különösen abban az esetben, amikor a vizsgálóbizottság nem nyilvánított véleményt – magasabb, politikai szintre emelje. A fellebbviteli bizottság azonban eddig általában véve nem akadályozta meg a „nincs vélemény” helyzetek kialakulását, és nem segítette elő a tagállami álláspontok tekintetében az egyértelműséget, ami szemlélteti a fellebbviteli bizottság korlátozott hozzáadott értékét. A javasolt változtatások célja, hogy csökkentsék a fellebbviteli bizottság szintjén a „nincs vélemény” eredmények kockázatát, továbbá elősegítsék a döntéshozatalt és biztosítsák a tagállamok politikai felelősségvállalását bizonyos érzékeny határozatok tekintetében. A javasolt módosításokat, elfogadásukat követően, bele kell foglalni a fellebbviteli bizottság eljárási szabályzatába, melyet ennél fogva ki kell igazítani a 182/2011/EU rendelet 3. cikke (7) bekezdésének megfelelően.

- **A szavazás szabályainak változásai a fellebbviteli bizottságban**

A bizottságok, így a fellebbviteli bizottság is, a 182/2011/EU rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott vizsgálóbizottsági eljárás keretében nyilvánítanak véleményt az EUSZ 16. cikkének (4) és (5) bekezdésében, és adott esetben az EUMSZ 238. cikkének (3) bekezdésében meghatározott többséggel. Az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdése és az EUMSZ 238. cikkének (3) bekezdése kettős többségről rendelkezik. Ennek megfelelően a minősített többség akkor tekintendő elértnek, ha a többség:

- 1) A tagállamok legalább 55 %-ából áll. Ez azt jelenti, hogy a minősített többséghez legalább 16 tagállam beleegyezése szükséges.
- 2) Az Unió népességének legalább 65 %-át képviselő tagállamokból áll¹⁵.

Azokban az esetekben, amikor nem minden tagállam vesz részt a szavazásban, az EUMSZ 238. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint a minősített többséghez a szavazásban részt

¹⁵ A tagállamok népességére vonatkozó adatokat és az egyes tagállamok népességének az Unió népességének százalékában kifejezett arányát a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozat (HL L 325., 2009.12.11., 35. o.) III. melléklete tartalmazza, a határozatot a 2016. december 8-i (EU, Euratom) 2016/2353 tanácsi határozat módosította (HL L 348., 2016.12.21., 27. o.).

vevő tagállamok legalább 55 %-ának egyben az ezen államok népességének legalább 65 %-át kitevő tagállamok szavazata szükséges. Ilyen esetekben a blokkoló kisebbségnek legalább a szavazásban részt vevő tagállamok népességének több mint 35 %-át képviselő tagállamokból és még egy tagállamból kell állnia; ennek hiányában a minősített többséget elértek kell tekinteni.

A jelenlegi szabályok szerint a tartózkodások, vagy a nem jelen lévő vagy nem képviselt tagállamok nem számítanak a – tervezetet támogató vagy ellenző – minősített többség elérésébe, azonban ezeket nem vonják le azokról az adatokból, amelyek alapján meghatározzák a tagállamok 55 %-át és az Unió népességének 65 %-át. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szavazás során kinyilvánított tartózkodások, továbbá a jelen nem lévő vagy nem képviselt tagállamok megnövelik a „nincs vélemény” eredmények valószínűségét, ami a határozathozatalt a Bizottsághoz helyezi át. A jelenlegi szabályok nem ösztönzik a tagállamokat arra, hogy a végrehajtásijogiaktus-tervezet mellett vagy ellene szavazzanak. A szavazás jelenlegi szabályai ezért nem teszik lehetővé a fellebbviteli bizottságnak, hogy betölthesse szerepét.

Ezért javasoljuk a „nincs vélemény” forgatókönyv kockázatának csökkentése, továbbá a tagállamok álláspontjainak egyértelműsége érdekében a fellebbviteli bizottságra vonatkozó szavazási szabályok oly módon történő megváltoztatását, hogy a jelen nem lévő vagy a tartózkodó tagállamok „a szavazásban részt nem vevő tagállamokként” szerepeljenek a minősített többség kiszámítása céljából. Ez azt jelenti, hogy a kettős többség (a népesség 65 %-át képviselő tagállamok 55 %-a) kiszámítása csak a szavazásban részt vevő – a tervezet mellett vagy ellene szavazó – tagállamok alapján történik az EUMSZ 238. cikke (3) bekezdésének a) pontjának megfelelően. A blokkoló kisebbséget is a Szerződés e rendelkezésének megfelelően kell kiszámítani.

Annak biztosítása érdekében, hogy a szavazás reprezentatív legyen, be kell vezetni a határozatképesség feltételeit a bizottsági eljárásrendről szóló rendeletbe¹⁶, melynek értelmében egy szavazat csak akkor érvényes, ha a fellebbviteli bizottságban a szavazásban a tagállamok egyszerű többsége részt vesz. A vonatkozó változtatások a 182/2011/EU rendelet 6. cikkének (1) bekezdésébe kerülnek bevezetésre. Annak elkerülése érdekében, hogy a határozatképesség feltételeinek nem teljesülése miatt blokkolják az eljárást, a jelenlegi gyakorlat szerint, amennyiben lejárt a fellebbviteli bizottság véleményének kinyilvánítására rendelkezésre álló határidő, azt úgy kell tekinteni, hogy a fellebbviteli bizottság nem nyilvánított véleményt.

- **A fellebbviteli bizottság elé terjesztés miniszteri szinten**

A fentiek alapján a fellebbviteli bizottság eddig általában véve nem akadályozta meg „nincs vélemény” helyzetek kialakulását, és nem segítette elő a tagállami álláspontok tekintetében az egyértelműséget. A 182/2011/EU rendelet utal a képviselő megfelelő szintjére¹⁷, a fellebbviteli bizottság eljárási szabályzata, melyet a tagállamok fogadtak el, általános szabályként meghatározza, hogy a bizottságban a képviselő nem lehet alacsonyabb szintű az Állandó Képviselők tagjainál¹⁸. A tapasztalatok szerint a tagállamokat eddig a legtöbb esetben az állandó képviselőik képviselték.

¹⁶ Az eljárási szabályzat jelenleg határozatképességi feltételeket ír elő és szükségessé teszi a tagállamok többségének jelenlétét. HL C 183., 2011.6.24., 13. o.

¹⁷ A 182/2011/EU rendelet 3. cikkének (7) bekezdése.

¹⁸ A fellebbviteli bizottság eljárási szabályzata 1. cikkének (5) bekezdése, HL C 183., 2011.6.24., 13. o.

A fellebbviteli bizottság szerepének erősítése érdekében a különösen érzékeny eseteket illetően javasoljuk, hogy azokban az esetekben, amikor nem nyilvánítanak véleményt, a kérdést újból a fellebbviteli bizottság elé lehessen terjeszteni. Ez lehetővé teszi a problémás kérdések megfelelő politikai szinten történő újbóli megvitatását. E célból javasoljuk, hogy az elnök határozhasson egy további fellebbviteli bizottsági ülés összehívásáról, egyidejűleg jelezve, hogy ezen ülés megfelelő képviseleti szintje a miniszteri szint. Az ilyen további ülés megrendezése érdekében egy hónappal meg kell hosszabbítani a fellebbviteli bizottság véleménye kinyilvánítására rendelkezésre álló határidőt, attól a dátumtól számított összesen három hónapra, amikor a kérdést eredetileg elé terjesztették. A vonatkozó változtatások a 182/2011/EU rendelet 3. cikkének (7) bekezdésébe kerülnek bevezetésre.

- **Az egyes tagállami képviselők fellebbviteli bizottsági szavazatainak nyilvánosság tétele**

A tagállamok képviselőinek fellebbviteli bizottságban történő szavazására a fellebbviteli bizottság eljárási szabályzatában¹⁹ meghatározott titoktartási szabályok az irányadóak, akárcsak a vizsgálóbizottság és a tanácsadó bizottság esetében²⁰. A 182/2011/EU rendelet 10. cikke rendelkezik a bizottsági eljárásokra vonatkozóan közzétehető információkról, továbbá a szavazást illetően a „szavazási eredményekre” hivatkozik, vagyis csak a szavazás összeredményére, nem az egyes tagállamok szavazataira. A Bizottság úgy véli, hogy átláthatóbbá kell tenni a tagállamok képviselői által a fellebbviteli bizottságban kifejtett álláspontokat. A tagállamok képviselői szavazatainak nyilvánosság tételére irányuló javaslat célja a tagállamok álláspontjai tekintetében az egyértelműség növelése. Az egyes tagállamok képviselőinek fellebbviteli bizottsági szavazatainak nyilvánosság tételére vonatkozó rendelkezést bele kell foglalni a 182/2011/EU rendelet 10. cikke (1) bekezdésének e) pontjába és (5) bekezdésébe.

- **A kérdés véleményezés céljából Tanács elé terjesztéséhez való jog előírása**

Az EUMSZ 291. cikke szerint a jogalkotó hatásköröket ruház a Bizottságra végrehajtási jogi aktusok tagállami ellenőrzés melletti elfogadása céljából. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezért nincs szerepe önmagában a döntéshozatali eljárásban, részvételük pedig a 182/2011/EU rendelet 11. cikke szerinti ellenőrzéshez való jogra korlátozódik.

Az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok felelősek az uniós jogi aktusok végrehajtásáért és végrehajtási hatáskörök Bizottságra ruházása esetében az e hatáskörök gyakorlására vonatkozó ellenőrzésért. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok nem jutnak egyértelmű véleményre ebben az ellenőrzési folyamatban, lehetővé kell tenni a kérdés Tanács elé terjesztését, mely uniós intézmény a tagállamok kormányait képviseli miniszteri szinten és átfogó képet nyújt számukra az összes uniós szakpolitikáról. Ezért javasoljuk, hogy azokban az esetekben, amikor a fellebbviteli bizottság nem nyilvánít véleményt, a Bizottság ezeket az eseteket a Tanács elé terjeszthesse abból a célból, hogy a Tanács nem kötelező véleményt nyilvánítson, mely politikai iránymutatásként szolgál a „nincs vélemény” eredmény következményeire vonatkozóan, ideértve annak intézményi, politikai és nemzetközi következményeit. A Bizottság figyelembe veszi a Tanács álláspontját, melyet a kérdés Tanács

¹⁹ Az eljárási szabályzat 9. cikkének (2) bekezdése és 12. cikkének (2) bekezdése szerint az ülések összefoglaló jegyzőkönyvei nem térhetnek ki a fellebbviteli bizottság vitáiban részt vevő tagállamok egyéni álláspontjára és a fellebbviteli bizottság tanácskozásai bizalmasak.

²⁰ Lásd a bizottságok eljárási szabályzata 10. cikkének (2) bekezdését és 13. cikkének (2) bekezdését, HL C 206., 2011.7.12., 11. o.

előterjesztésétől számított három hónapon belül nyilvánít. Kellően indokolt esetekben a Bizottság ennél rövidebb határidőt határozhat meg a Tanács előterjesztésben.

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU rendelet módosításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 291. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően,

rendes jogalkotási eljárás keretében,

mivel:

- (1) Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete²¹ megállapítja a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.
- (2) A 182/2011/EU rendelet által létrehozott rendszerről bebizonyosodott, hogy általában véve jól működik a gyakorlatban és megfelelő intézményi egyensúlyt teremtett a Bizottság szerepei és a többi érintett szereplő között. A rendszernek ezért a továbbiakban is változatlanul kell működnie, kivéve a fellebbviteli bizottsági szintű eljárás néhány konkrét szempontját érintő, célzott módosításokat. E módosítások célja biztosítani a szélesebb körű politikai elszámoltathatóságot és a politikailag érzékeny végrehajtási jogi aktusokért vállalt felelősséget, anélkül, hogy módosítani kellene a végrehajtási jogi aktusokat illetően a 182/2011/EU rendeletben előírt jogi és intézményi felelősségeket.
- (3) A 182/2011/EU rendelet néhány különleges esetben előírja a fellebbviteli bizottság elé terjesztést. A gyakorlatban a fellebbviteli bizottságot olyan helyzetekben hívták össze, amikor a vizsgálóbizottsági eljárás keretében nem értek el a tervezetet támogató vagy ellenző minősített többséget, és ezért nem nyilvánítottak véleményt. Az esetek többségében erre a géntechnológiával módosított szervezetekkel, a géntechnológiával módosított (GM) élelmiszerekkel és takarmányokkal, valamint a növényvédő szerekkel kapcsolatban került sor.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.).

- (4) A tapasztalatok szerint az esetek túlnyomó többségében a fellebbviteli bizottság megismétli a vizsgálóbizottság eredményét, vagyis nem nyilvánít véleményt. A fellebbviteli bizottság ezért nem segítette elő az egyértelműséget a tagállamok álláspontjai tekintetében.
- (5) A 182/2011/EU rendelet előírja, hogy ilyen esetekben a Bizottság elfogadhatja a végrehajtásijogiaktus-tervezetet, amivel a Bizottságnak mérlegelési jogkört ad.
- (6) A mérlegelési jogkör azonban jelentősen szűkül a termékek vagy anyagok engedélyezését illetően az olyan területeken, mint a géntechnológiával módosított (GM) élelmiszerek és takarmányok, mivel a Bizottság köteles határozatot elfogadni észszerű időn belül és nem tartózkodhat a határozathozattól.
- (7) A Bizottságnak ilyen esetekben ugyan felhatalmazása van arra, hogy határozatot hozzon, azonban a szóban forgó kérdések érzékeny jellege miatt a tagállamoknak is teljes mértékben kellene felelősséget vállalniuk a döntéshozatali eljárásban. Azonban nem ez az eset akkor, amikor a tagállamok nem tudnak minősített többséget elérni, többek között azért, mert túl sokan tartózkodnak vagy nem jelennek meg a szavazás pillanatában.
- (8) A fellebbviteli bizottság hozzáadott értékének növelése céljából erősíteni kell a szerepét annak lehetővé tételével, hogy „nincs vélemény” helyzetekben további fellebbviteli bizottsági ülést lehessen összehívni. A fellebbviteli bizottság további ülésén a képviselőt megfelelő szintje a miniszteri szint a politikai vita biztosítása érdekében. Az ilyen további ülés megszervezése érdekében meg kell hosszabbítani a fellebbviteli bizottság véleményének kinyilvánítására rendelkezésre álló időkeretet.
- (9) Meg kell változtatni a fellebbviteli bizottságra vonatkozó szavazási szabályokat annak a kockázatnak a csökkentése érdekében, hogy a fellebbviteli bizottság nem nyilvánít véleményt, továbbá a tagállamok arra való ösztönzése érdekében, hogy egyértelmű álláspontot képviseljenek. E célból a minősített többség kiszámítása tekintetében részt vevő tagállamnak csak a jelen levő vagy képviselt és nem tartózkodó tagállam tekintendő. Ennek biztosítása érdekében, hogy a szavazás eredménye reprezentatív legyen, egy szavazat csak akkor érvényes, ha a fellebbviteli bizottságban a tagállamok egyszerű többsége részt vesz. Amennyiben nem teljesülnek a határozatképesség feltételei a bizottság véleményének kinyilvánítására rendelkezésre álló határidő lejártá előtt, azt a jelen gyakorlat szerint úgy kell tekinteni, hogy a bizottság nem nyilvánított véleményt.
- (10) A Bizottságnak bizonyos esetekben lehetővé kell tenni, hogy amennyiben a bizottság nem nyilvánít véleményt, ennek következményeiről, mint például az intézményi, a jogi, a politikai és a nemzetközi következményeiről, a Tanácstól véleményt és iránymutatást kérjen. A Bizottság figyelembe veszi a Tanács álláspontját, melyet a kérdés Tanács elé terjesztésétől számított három hónapon belül nyilvánít. Kellően indokolt esetekben a Bizottság ennél rövidebb határidőt határozhat meg a Tanács elé terjesztésben.
- (11) Átláthatóbbá kell tenni a tagállamok képviselőinek fellebbviteli bizottságban történő szavazását és az egyes tagállamok képviselőinek szavazatait nyilvánossá kell tenni.
- (12) Ezért a 182/2011/EU rendeletet ennek megfelelően módosítani kell,

ELFOGADTA EZT A RENDELETET:

1. cikk

A 182/2011/EU rendelet a következőképpen módosul:

1. A 3. cikk (7) bekezdése a következő hatodik albekezdéssel egészül ki:

„Ha a fellebbviteli bizottság nem nyilvánított véleményt a 6. cikk (3) bekezdése második albekezdése szerint, az elnök határozhat úgy, hogy a fellebbviteli bizottság további ülést tartson miniszteri szinten. Ilyen esetekben a fellebbviteli bizottság attól a dátumtól számított három hónapon belül nyilvánít véleményt, amikor a kérdést eredetileg elé terjesztették.”;

2. A 6. cikk a következőképpen módosul:

a) Az (1) bekezdés a következő második albekezdéssel egészül ki:

„Azonban a fellebbviteli bizottság csak azon tagjai tekintendők a fellebbviteli bizottságban részt vevő tagoknak, akik a szavazás idején jelen vannak vagy képviselve vannak és nem tartózkodnak a szavazástól. Az 5. cikk (1) bekezdésében említett többség az EUMSZ 238. cikke (3) bekezdésének a) pontjában említett minősített többség. A szavazat csak akkor érvényes, ha a tagállamok egyszerű többsége részt vevő tag.”;

b) A szöveg a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:

„(3a) Amennyiben a fellebbviteli bizottság nem nyilvánít véleményt, a Bizottság ennek következményeiről, mint például az intézményi, a jogi, a politikai és a nemzetközi következményeiről, a Tanácstól véleményt és iránymutatást kérhet a kérdés Tanács elé terjesztésével. A Bizottság figyelembe veszi a Tanács álláspontját, melyet a kérdés Tanács elé terjesztésétől számított három hónapon belül nyilvánít. Kellően indokolt esetekben a Bizottság ennél rövidebb határidőt határozhat meg a Tanács elé terjesztésben.”;

3. A 10. cikk a következőképpen módosul:

a) Az (1) bekezdés e) pontja helyébe a következő szöveg lép:

„e) a szavazási eredmények, ideértve a fellebbviteli bizottság esetében az egyes tagállamok képviselőinek szavazatait;”;

b) Az (5) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„(5) A nyilvántartásban közzé kell tenni az (1) bekezdés a)–d), f) és g) pontjában említett valamennyi dokumentum hivatkozási számát, valamint az (1) bekezdés e) és h) pontjában említett adatokat.”

2. cikk

Ez a rendelet nem alkalmazandó azon folyamatban levő eljárások tekintetében, amelyek esetében a fellebbviteli bizottság már véleményt nyilvánított e rendelet hatálybalépésének napján.

3. cikk

Ez a rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő napon lép hatályba.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Kelt Strasbourgban, -án/-én.

az Európai Parlament részéről
az elnök

a Tanács részéről
az elnök