



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 maart 2017
(OR. en)

7804/17

**Interinstitutioneel dossier:
2017/0035 (COD)**

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	15 februari 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 85 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 85 final.

Bijlage: COM(2017) 85 final



Straatsburg, 14.2.2017
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Dit initiatief is genomen naar aanleiding van een uitspraak die de voorzitter van de Commissie heeft gedaan in zijn rede over de Staat van de Unie voor het Europees Parlement in september 2016: „*Het is niet juist dat als EU-landen niet onderling kunnen besluiten of zij al dan niet het gebruik van glyfosaat in herbiciden verbieden, de Commissie door het Parlement en de Raad wordt gedwongen een besluit te nemen. Dat is niet democratisch en dus zullen we de betreffende regels aanpassen.*”¹

Bij het vaststellen van handelingen waarvoor de comitéprocedure geldt, is het al verschillende malen gebeurd dat de Commissie juridisch verplicht was een toelatingsbesluit te nemen, terwijl er in het comité geen gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten was voor of tegen het besluit. Een dergelijke situatie waarbij geen advies wordt uitgebracht, acht de Commissie met name problematisch als het gaat om politiek gevoelige aangelegenheden die een rechtstreekse impact hebben op burgers en bedrijven, bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheid en veiligheid van mensen, dieren of planten.

Ieder jaar worden de meeste rechtshandelingen van de Unie vastgesteld door de Commissie uit hoofde van de bevoegdheden die het Europees Parlement en de Raad als medewetgevers haar toekennen. Het gaat daarbij om gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 VWEU of uitvoeringshandelingen op grond van artikel 291 VWEU². Anders dan voor gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 VWEU worden de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, overeenkomstig artikel 291, lid 3, VWEU vooraf vastgelegd bij volgens de gewone wetgevingsprocedure vastgestelde verordeningen. Die voorschriften en beginselen zijn vastgelegd bij Verordening (EU) nr. 182/2011 (de „comitéprocedureverordening”)³.

Dit voorstel bevat specifieke wijzigingen van beperkte omvang van Verordening (EU) nr. 182/2011 en heeft uitsluitend betrekking op uitvoeringshandelingen.

De Commissie heeft in februari 2016 verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 182/2011⁴. De conclusie van dat verslag luidde dat de verordening het mogelijk had gemaakt doeltreffend gebruik te maken van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, onder controle van de lidstaten. Dit voorstel beoogt dan ook niet de comitéprocedure als zodanig te wijzigen. In het verslag werd echter ook een aantal problematische gevallen genoemd, met name in verband met de besluitvorming over genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). Er is onder de lidstaten

¹ Staat van de Unie 2016: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_nl

² De Commissie heeft in 2016 137 gedelegeerde handelingen en 1494 uitvoeringshandelingen vastgesteld.

³ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

⁴ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 182/2011 (COM(2016) 92 final).

nog nooit een gekwalificeerde meerderheid geweest voor of tegen een ontwerpbesluit van de Commissie tot toelating van ggo's en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. Bij alle stemmingen was het resultaat dat geen advies kon worden uitgebracht, dat wil zeggen dat het comité geen standpunt voor of tegen het ontwerpbesluit kon innemen. Ook het comité van beroep, een orgaan dat bedoeld is om de besluitvorming in gevoelige en problematische gevallen te bevorderen, liet telkens eenzelfde resultaat zien. Besluiten op dit gebied moesten daardoor stelselmatig worden genomen zonder de steun van een gekwalificeerde meerderheid van de in het comité zittende lidstaten⁵.

De Commissie heeft al stappen gezet om tot een oplossing te komen voor de specifieke situatie op het gebied van ggo's. In aansluiting op de richtlijn betreffende toelating van de teelt⁶, die in 2015 in werking is getreden, heeft de Commissie in april 2015 een voorstel ingediend om het wetgevingskader voor levensmiddelen en diervoeders in dezelfde zin te wijzigen⁷. De voorgestelde oplossing houdt in dat het gecentraliseerde proces voor de verlening van vergunningen wordt gehandhaafd, terwijl de lidstaten wordt toegestaan opt-outmaatregelen te nemen. Dit voorstel is momenteel nog in behandeling.

Het resultaat van de besprekingen die in de zomer van 2016 in het comité werden gevoerd over de verlenging van de goedkeuringsperiode voor de werkzame stof glyfosaat, toonde aan dat het probleem dat geen advies kon worden uitgebracht, niet beperkt blijft tot ggo's. Ook in dit geval konden de lidstaten in het comité van beroep niet tot een meerderheidsstandpunt voor of tegen het goedkeuringsbesluit komen en moest de Commissie een besluit nemen zonder de steun van de lidstaten⁸. Zoals reeds gezegd, is dit met name problematisch omdat deze besluiten vaak betrekking hebben op politiek gevoelige aangelegenheden die een rechtstreekse impact hebben op burgers en bedrijven, vooral op het gebied van de gezondheid en veiligheid van mensen, dieren of planten. Hoewel de Commissie de bevoegdheid heeft om in dergelijke gevallen een besluit te nemen, is zij van mening dat de lidstaten, gezien de bijzondere gevoeligheid van de kwesties die aan de orde zijn, in deze specifieke situaties ook vaker hun verantwoordelijkheden in het besluitvormingsproces zouden moeten nemen. Er zijn hiervoor echter onvoldoende garanties wanneer de lidstaten niet tot een gekwalificeerde meerderheid kunnen komen doordat sommige van hen zich van stemming onthouden of niet aanwezig zijn op de vergaderingen van de comités of het comité van beroep.

De Commissie is daarom van mening dat deze kwestie moet worden aangepakt door middel van een zeer klein aantal specifieke wijzigingen van de voorschriften inzake de

⁵ Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Herziening van het besluitvormingsproces inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) (COM(2015) 176 final).

⁶ Richtlijn (EU) 2015/412 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) op hun grondgebied te beperken of te verbieden (PB L 68 van 13.3.2015, blz. 1).

⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden (COM(2015) 177 final).

⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stof glyfosaat (C(2016) 4152/1).

comitéprocedures. Zij heeft dan ook in haar werkprogramma voor 2017 een initiatief inzake de modernisering van de comitéprocedures aangekondigd⁹.

Dit voorstel bevat vier specifieke wijzigingen. Het blijft strikt beperkt tot deze specifieke wijzigingen en betreft geen enkel ander onderdeel van Verordening (EU) nr. 182/2011. De Commissie is namelijk van mening dat het bij Verordening (EU) nr. 182/2011 ingevoerde systeem in de praktijk over het algemeen goed blijkt te werken en een passend institutioneel evenwicht tot stand heeft gebracht wat betreft de rol van de Commissie en die van de andere betrokken partijen. De Commissie vindt het daarom essentieel dat het systeem, op de voorgestelde specifieke wijzigingen na, ongewijzigd blijft functioneren. Met deze wijzigingen wordt uitsluitend beoogd het functioneren van de comitéprocedures in het comité van beroep te verbeteren. Dit moet ervoor zorgen dat het politiek draagvlak wordt verbreed en krachtiger de verantwoordelijkheid wordt genomen voor politiek gevoelige uitvoeringshandelingen, maar zonder dat er iets wordt gewijzigd aan de juridische en institutionele verantwoordelijkheden voor die uitvoeringshandelingen als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 182/2011.

- **Het huidige wetgevingskader**

Bij Verordening (EU) nr. 182/2011 is het mechanisme vastgesteld voor de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. Bij de meest gebruikte procedure, de zogenoemde „onderzoeksprocedure”¹⁰, leggen de vertegenwoordigers van de Commissie een ontwerp-uitvoeringshandeling voor aan een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Dat comité brengt dan advies uit, doorgaans na stemming. Bij de stemmingen worden de regels van de Verdragen inzake gekwalificeerde meerderheid gevolgd. Bij de stemming in het comité zijn in deze fase drie scenario’s mogelijk:

- als een gekwalificeerde meerderheid voor de ontwerphandeling van de Commissie is (positief advies), **moet** de Commissie de handeling vaststellen;
- als er een gekwalificeerde meerderheid tegen de ontwerphandeling van de Commissie is (negatief advies), mag de Commissie de handeling **niet** vaststellen;
- als er geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de ontwerphandeling van de Commissie is (geen advies), **mag** de Commissie de ontwerp-uitvoeringshandeling vaststellen – en kan zij dus ook beslissen de handeling niet vast te stellen.

De Commissie mag dus uitvoeringshandelingen vaststellen zolang er geen gekwalificeerde meerderheid tegen de maatregel is, en de reden daarvan is dat doeltreffende uitvoering van de wetgeving gewaarborgd moet zijn. Slechts een kwalificeerde meerderheid van de lidstaten kan de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie blokkeren. Wat dit betreft is de situatie vergelijkbaar met die van gedelegeerde handelingen; daarvoor is eveneens een (gekwalificeerde) meerderheid nodig om een maatregel te blokkeren, zij het niet in een comité maar in het Europees Parlement of in de Raad.

⁹ Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017: Naar een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt, 25 oktober 2016 (COM(2016) 710).

¹⁰ De raadplegingsprocedure is hier niet relevant.

De comitéprocedureverordening noemt echter een aantal specifieke gevallen¹¹ waarin de Commissie in een situatie zonder gekwalificeerde meerderheid in het onderzoekscomité wettelijk geen uitvoeringshandeling mag vaststellen. Het gaat daarbij om de volgende drie gevallen:

- (1) als de handeling betrekking heeft op bepaalde beleidsgebieden – belastingheffing, financiële diensten, bescherming van de gezondheid of veiligheid van mensen, dieren of planten of definitieve multilaterale vrijwaringsmaatregelen;
- (2) als de basishandeling bepaalt dat de ontwerputvoeringshandeling niet kan worden vastgesteld als er geen advies is uitgebracht;
- (3) als een gewone meerderheid van de leden van het comité zich tegen de ontwerphandeling verzet.

In dergelijke gevallen verwijst de Commissie de uitvoeringshandeling naar het comité van beroep, dat eveneens uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat, maar op een hoger niveau. Als er ook in het comité van beroep geen advies wordt uitgebracht, mag de Commissie de ontwerphandeling vaststellen. In dergelijke gevallen, waarin de Commissie aan het einde van de onderzoeksprocedure met het „geen advies”-scenario wordt geconfronteerd, heeft zij dus een discretionaire bevoegdheid om al dan niet de ontwerputvoeringshandeling vast te stellen.

Deze bevoegdheid is bij Verordening (EU) nr. 182/2011 ingevoerd. Vóór 2011 had de Commissie, als het comité geen advies uitbracht, dan wel de Raad niet reageerde, geen andere keuze dan de ontwerputvoeringshandeling vast te stellen. Dankzij de grotere flexibiliteit kan de Commissie heroverwegen of zij de ontwerputvoeringshandeling al dan niet vaststelt of het comité een gewijzigd ontwerp voorlegt, rekening houdend met onder meer de standpunten die de lidstaten in het comité hebben ingenomen. Dit wordt onderstreept in overweging 14 van Verordening (EU) nr. 182/2011: „[w]anneer de Commissie overweegt uitvoeringshandelingen vast te stellen op bijzonder gevoelige terreinen zoals belastingheffing, gezondheid van de consument, voedselveiligheid en milieubescherming, zal zij, omwille van een evenwichtige oplossing, zoveel mogelijk dusdanig handelen dat wordt voorkomen dat wordt ingegaan tegen een eventueel meerderheidsstandpunt binnen het comité van beroep [...]”

Deze flexibiliteitsoptie ontslaat de Commissie echter niet van haar plicht om een besluit te nemen wanneer het bijvoorbeeld gaat om het verlenen van vergunningen voor het op de markt brengen van een product of een stof. Aangezien de producent die een vergunningaanvraag heeft ingediend, er recht op heeft dat een besluit wordt genomen over zijn aanvraag, is de Commissie verplicht om binnen een redelijke termijn een besluit vast te stellen. In het kader van de oude comitéprocedure oordeelde het Gerecht dat de Commissie niet aan haar verplichtingen had voldaan door na een stemming in het comité waarbij werd besloten geen advies uit te brengen, niet de vergunningsprocedure te volgen¹².

Van de in totaal 1726 adviezen die in 2015 door comités zijn uitgebracht, waren er twee negatief. In 36 gevallen, circa 2% van het totaal, werd geen advies uitgebracht. Tien van deze gevallen werden naar het comité van beroep verwezen, dat eveneens geen advies uitbracht. In

¹¹ Opgesomd in artikel 5, lid 4, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

¹² Arrest van het Gerecht van 26 september 2013 in zaak T-164/10, Pioneer Hi-Bred International, Inc. tegen Commissie.

36 van de 40 zaken die in de periode 2011–2015 aan het comité van beroep werden voorgelegd, bevestigde dit comité het besluit om geen advies uit te brengen. Dit betreft dus slechts een klein aantal zaken, maar wel op zeer gevoelige gebieden. Het comité van beroep heeft derhalve niet bijgedragen tot het ontstaan van een duidelijk standpunt van de lidstaten en bood tot dusver weinig toegevoegde waarde. De Commissie is daarom van mening dat de regels voor de werking van het comité van beroep moeten worden gewijzigd om dit in staat te stellen zijn taak ten volle te vervullen.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

De voorgestelde wijzigingen van Verordening (EU) nr. 182/2011 zijn specifiek en beperkt in omvang. Zij hebben betrekking op uitzonderlijke gevallen op het niveau van het comité van beroep. Aangezien het systeem dat door de verordening in het leven is geroepen, in het algemeen goed blijkt te werken, acht de Commissie het essentieel dat het systeem voor het overige niet wordt gewijzigd.

- **Samenhang met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met het voorstel van de Commissie over genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders¹³. Ook dat voorstel is deels ingediend omdat het vaak voorkwam dat op dat gebied geen advies werd uitgebracht, maar de aanpak die erin wordt voorgesteld, bestaat erin dat de lidstaten mogen beslissen het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden. Daarmee wordt een oplossing geboden voor de specifieke situatie in die sector, zonder dat iets wordt veranderd aan het besluitvormingsproces zelf. Het onderhavige voorstel betreft de procedurele voorschriften als zodanig, ongeacht de betrokken sector. Deze twee benaderingen vullen elkaar dus aan.

Het voorstel is tevens in overeenstemming met de twee voorgestelde verordeningen tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die zijn ingediend op grond van de verbintenis in het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven¹⁴. Daarbij worden geen wijzigingen voorgesteld van de besluitvormingsprocedures zelf, maar slechts aanpassingen van de bestaande bevoegdheden aan de bevoegdheden om gedelegeerde handelingen en, in bepaalde gevallen, uitvoeringshandelingen vast te stellen.

¹³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden (COM(2015) 177 final).

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 799); Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016) 798). Zie punt 27 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1). Voor een aantal handelingen op het gebied van gezondheid en veiligheid die in de genoemde voorstellen niet aan bod zijn gekomen, zal de Commissie te zijner tijd een aanpassingsvoorstel opstellen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel is, net als de bij dit voorstel te wijzigen Verordening (EU) nr. 182/2011, gebaseerd op artikel 291, lid 3, VWEU.

- **Subsidiariteit**

De Unie heeft op grond van artikel 291, lid 3, VWEU exclusieve bevoegdheid om de algemene voorschriften en beginselen vast te stellen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde wijzigingen zijn beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om het probleem aan te pakken en gaan niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken. De voorgestelde wijzigingen beperken zich tot wijzigingen op het niveau van het comité van beroep.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Het voorstel voorziet in geringe wijzigingen van de procedures in het comité van beroep voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen. Deze wijzigingen zijn slechts van institutionele en procedurele aard en veranderen niets aan de regels tot vaststelling van de factoren op basis waarvan moet worden beoordeeld of een stof kan worden toegelaten. Als zodanig hebben deze wijzigingen derhalve geen substantiële gevolgen op economisch, sociaal of milieugebied. Een effectbeoordeling is daarom niet noodzakelijk.

4. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Het comité van beroep is bij Verordening (EU) nr. 182/2011 ingevoerd om het debat op een meer politiek niveau te brengen, met name voor het geval dat het onderzoekscomité geen advies heeft uitgebracht. Het heeft tot dusver echter in het algemeen niet voorkomen dat zich situaties voordoen waarin geen advies wordt uitgebracht, noch heeft het bijgedragen tot een verduidelijking van het standpunt van de lidstaten. De meerwaarde lijkt dan ook gering. De voorgestelde wijzigingen beogen het risico te reduceren dat situaties ontstaan waarin het comité van beroep geen advies uitbrengt, de besluitvorming te vergemakkelijken en het politiek draagvlak van de lidstaten voor bepaalde gevoelige beslissingen te verstevigen. De voorgestelde wijzigingen zullen, na aanneming ervan, moeten worden verwerkt in het reglement van orde van het comité van beroep, dat dus moet worden gewijzigd overeenkomstig artikel 3, lid 7, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

- **Wijzigingen van de voorschriften voor de stemming in het comité van beroep**

De comités, met inbegrip van het comité van beroep, brengen in het kader van de onderzoeksprocedure hun advies uit overeenkomstig artikel 5, lid 1, van Verordening (EU) nr. 182/2011, met de meerderheid van stemmen die is voorgeschreven in artikel 16, leden 4 en 5,

VEU en, indien van toepassing, artikel 238, lid 3, VWEU. Artikel 16, lid 4, VEU en artikel 238, lid 3, VWEU voorzien in een dubbele meerderheid. Dit houdt in dat er een gekwalificeerde meerderheid is indien de meerderheid:

- (1) ten minste 55% van de lidstaten omvat (dit betekent dat een gekwalificeerde meerderheid moet bestaan uit ten minste 16 lidstaten);
- (2) lidstaten vertegenwoordigt waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie¹⁵.

Wanneer niet alle lidstaten aan de stemming deelnemen, wordt overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), VWEU onder gekwalificeerde meerderheid verstaan: ten minste 55% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van alle deelnemende staten. Een blokkerende minderheid moet in zulke gevallen bestaan uit een minimumaantal lidstaten die meer dan 35% van de bevolking van de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, plus één lidstaat; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid geacht te zijn verkregen.

Volgens de huidige regels tellen lidstaten die zich van stemming onthouden of niet aanwezig of niet vertegenwoordigd zijn, niet mee voor de vaststelling of er sprake is van een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorstel, maar hun gegevens worden niet afgetrokken van de totaalcijfers op basis waarvan de percentages van 55% van de lidstaten en 65% van de bevolking worden berekend. Dat betekent in de praktijk dat onthoudingen tijdens stemmingen en lidstaten die ervoor kiezen niet te verschijnen en zich niet te laten vertegenwoordigen, het waarschijnlijker maken dat situaties ontstaan waarin geen advies wordt uitgebracht en de Commissie het besluit moet nemen. De huidige regels stimuleren de lidstaten niet een stem uit te brengen voor of tegen de ontwerpuitvoeringshandeling. Daardoor kan het comité van beroep zijn beoogde taak niet vervullen.

Daarom wordt voorgesteld de regels voor de stemming in het comité van beroep te wijzigen. Het doel daarvan is het risico te verminderen dat geen advies wordt uitgebracht, en de standpunten van de lidstaten te verduidelijken, door lidstaten die niet aanwezig zijn of zich van stemming onthouden, met het oog op de berekening van de gekwalificeerde meerderheid te beschouwen als niet-deelnemende lidstaten. Dat betekent dat overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder a), VWEU de dubbele meerderheid (55% van de lidstaten die 65% van de bevolking vertegenwoordigen) uitsluitend wordt berekend op basis van de lidstaten die aan de stemming deelnemen, dat wil zeggen voor of tegen het voorstel stemmen. Of er sprake is van een blokkerende minderheid wordt eveneens volgens de Verdragsbepalingen berekend.

Om de representativiteit van de stemming te waarborgen, moet in de verordening betreffende de comitéprocedure¹⁶ in een quorum worden voorzien, door te bepalen dat een stemming slechts geldig wordt geacht als de deelnemende lidstaten bij de stemming in het comité van beroep een gewone meerderheid van de lidstaten vormen. De wijzigingen zullen worden aangebracht in artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) nr. 182/2011. Als de termijn waarbinnen het comité van beroep advies moet uitbrengen niet wordt gehaald, wordt, zoals momenteel al

¹⁵ De bevolkingscijfers en de percentages die zij vertegenwoordigen, zijn vastgesteld in bijlage III bij het reglement van orde van de Raad, vervat in Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325 van 11.12.2009, blz. 35), gewijzigd bij Besluit (EU, Euratom) 2016/2353 van de Raad van 8 december 2016 (PB L 348 van 21.12.2016, blz. 27).

¹⁶ Het reglement van orde van het comité van beroep voorziet momenteel in een quorum: het kan slechts stemmen wanneer een meerderheid van de lidstaten aanwezig is (PB C 183 van 24.6.2011, blz. 13).

het geval is, het comité van beroep geacht geen advies te hebben uitgebracht. Zo wordt voorkomen dat het besluitvormingsproces wordt geblokkeerd doordat het quorum niet wordt bereikt.

- **Nieuwe verwijzing naar het comité van beroep op ministerieel niveau**

Het comité van beroep heeft, zoals eerder gezegd, tot dusver in het algemeen niet voorkomen dat zich situaties voordoen waarin geen advies wordt uitgebracht, noch heeft het bijgedragen tot een verduidelijking van het standpunt van de lidstaten. In Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt verwezen naar „vertegenwoordigers van het juiste niveau”¹⁷ en in het door de lidstaten overeengekomen reglement van orde van het comité van beroep wordt bepaald dat in de regel het niveau van vertegenwoordiging niet lager mag zijn dan het niveau van de permanente vertegenwoordigers¹⁸. De ervaring heeft uitgewezen dat de lidstaten in de meeste gevallen worden vertegenwoordigd door hun permanente vertegenwoordiger.

Om de rol van het comité van beroep in bijzonder gevoelige gevallen te versterken, wordt voorgesteld te voorzien in de mogelijkheid de zaak opnieuw naar het comité van beroep te verwijzen, indien geen advies is uitgebracht. Zo kunnen problematische vraagstukken op het geschikte politieke niveau opnieuw worden behandeld. Voorgesteld wordt te bepalen dat de voorzitter een nieuwe vergadering van het comité van beroep bijeen kan roepen en kan beslissen dat het juiste niveau van vertegenwoordiging voor die vergadering het ministerieel niveau is. Met het oog op de organisatie van een dergelijke nieuwe vergadering moet de termijn voor het uitbrengen van een advies door het comité van beroep worden verlengd met één maand en daarmee worden gebracht op drie maanden vanaf de oorspronkelijke verwijzingsdatum. De wijzigingen zullen worden aangebracht in artikel 3, lid 7, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

- **Openbaarmaking van het stemgedrag van de afzonderlijke vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van beroep**

De stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van beroep vallen momenteel onder de vertrouwelijkheidsregels in het reglement van orde van het comité van beroep¹⁹, zoals ook het geval is bij de onderzoekscomités en de raadgevende comités²⁰. In artikel 10 van Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt bepaald welke informatie over de werkzaamheden van de comités openbaar kan worden gemaakt. Wat de stemming betreft, wordt verwezen naar de „uitslagen van de stemmingen”, dat wil zeggen informatie over het aantal uitgebrachte stemmen voor of tegen, maar niet over de stem van elk van de lidstaten afzonderlijk. De Commissie vindt dat er meer transparantie nodig is over de standpunten die de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van beroep innemen. Het voorstel om het stemgedrag van de vertegenwoordigers van de lidstaten openbaar te maken moet meer duidelijkheid brengen over de standpunten van de lidstaten. De bepaling dat het stemgedrag van de afzonderlijke vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van beroep openbaar

¹⁷ Artikel 3, lid 7, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

¹⁸ Artikel 1, lid 5, van het reglement van orde van het comité van beroep (PB C 183 van 24.6.2011, blz. 13).

¹⁹ Overeenkomstig artikel 9, lid 2, en artikel 12, lid 2, van het reglement van orde van het comité van beroep wordt in het beknopt verslag geen melding gemaakt van de individuele standpunten van de leden tijdens de besprekingen van het comité van beroep en zijn de beraadslagingen van het comité van beroep vertrouwelijk.

²⁰ Zie artikel 10, lid 2, en artikel 13, lid 2, van het standaardreglement van orde voor comités (PB C 206 van 12.7.2011, blz. 11).

wordt gemaakt, wordt opgenomen in artikel 10, lid 1, onder e), en lid 5, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

- **Voorzien in het recht om een zaak voor advies naar de Raad te verwijzen**

Met artikel 291 VWEU heeft de wetgever de Commissie de bevoegdheid toegekend om onder controle van de lidstaten uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Europees Parlement en de Raad spelen derhalve geen rol in de besluitvormingsprocedure zelf en hun betrokkenheid beperkt zich tot het toetsingsrecht overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Overeenkomstig artikel 291, lid 1, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering van de rechtshandelingen van de Unie en controleren zij de Commissie in de gevallen waarin aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden zijn toegekend. Wanneer de lidstaten in het kader van dit controleproces niet tot een duidelijk standpunt kunnen komen, moet er een mogelijkheid bestaan om de kwestie naar de Raad te verwijzen, aangezien de regeringen van de lidstaten in die instelling van de Unie op ministerieel niveau zijn vertegenwoordigd en een algemeen overzicht over alle beleidsgebieden van de Unie hebben. Daarom wordt voorgesteld dat de Commissie specifieke gevallen waarbij in het comité van beroep geen advies kon worden uitgebracht, naar de Raad kan verwijzen, zodat deze politieke richtsnoeren kan verstrekken voor onder meer de institutionele, juridische, politieke en internationale implicaties van die situatie. De Commissie dient rekening te houden met het standpunt dat de Raad binnen drie maanden na de verwijzingsdatum vaststelt. In naar behoren gemotiveerde gevallen kan de Commissie bij de verwijzing een kortere termijn vaststellen.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 291, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad²¹ zijn algemene voorschriften en beginselen vastgesteld die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.
- (2) Het bij Verordening (EU) nr. 182/2011 ingevoerde systeem blijkt in de praktijk over het algemeen goed te werken en heeft een passend institutioneel evenwicht tot stand gebracht tussen de rol van de Commissie en die van de andere betrokken partijen. Dit systeem moet daarom ongewijzigd blijven functioneren, maar met een aantal specifieke aanpassingen van bepaalde procedurele aspecten met betrekking tot het comité van beroep. Deze aanpassingen moeten ervoor zorgen dat het politiek draagvlak wordt verbreed en krachtiger de verantwoordelijkheid wordt genomen voor politiek gevoelige uitvoeringshandelingen, maar zonder dat er iets wordt gewijzigd aan de juridische en institutionele verantwoordelijkheden voor die uitvoeringshandelingen als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 182/2011.
- (3) Verordening (EU) nr. 182/2011 voorziet in een aantal specifieke gevallen in verwijzing naar het comité van beroep. Gebleken is dat zaken naar het comité van beroep zijn verwezen wanneer er in het kader van een onderzoeksprocedure geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen een voorstel kon worden bereikt in het comité en daardoor geen advies werd uitgebracht. In de meeste gevallen gebeurde dit

²¹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

met betrekking tot genetisch gemodificeerde organismen en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders en gewasbeschermingsmiddelen.

- (4) De ervaring heeft geleerd dat in verreweg de meeste gevallen de stemming in het comité van beroep dezelfde uitslag had als die in het onderzoekscomité en in het comité van beroep evenmin advies werd uitgebracht. Het comité van beroep heeft er daardoor niet toe bijgedragen dat de lidstaten een duidelijker standpunt innemen.
- (5) In Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt bepaald dat de Commissie in dergelijke gevallen de discretionaire bevoegdheid heeft om de ontwerpuitvoeringshandeling vast te stellen.
- (6) Die discretionaire bevoegdheid is echter sterk verminderd in gevallen die betrekking hebben op de toelating van producten of stoffen, bijvoorbeeld op het gebied van genetische gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, aangezien de Commissie in die gevallen verplicht is binnen een redelijke termijn een besluit te nemen en zich daarvan niet kan onthouden.
- (7) Hoewel de Commissie de bevoegdheid heeft om in dergelijke gevallen een besluit te nemen, zouden de lidstaten, gezien de bijzondere gevoeligheid van de kwesties die aan de orde zijn, ook ten volle hun verantwoordelijkheid in het besluitvormingsproces moeten nemen. De situatie is echter anders wanneer de lidstaten geen gekwalificeerde meerderheid kunnen bereiken doordat bijvoorbeeld een aanzienlijk aantal lidstaten zich van stemming onthoudt of bij de stemming afwezig is.
- (8) Om de toegevoegde waarde van het comité van beroep te vergroten, moet in bijzonder gevoelige gevallen de rol ervan worden versterkt door te voorzien in de mogelijkheid de zaak opnieuw naar het comité van beroep te verwijzen, indien geen advies is uitgebracht. Het juiste niveau van vertegenwoordiging op de nieuwe vergadering van het comité van beroep is het ministerieel niveau, om ervoor te zorgen dat er een politieke discussie plaatsvindt. Met het oog op de organisatie van een dergelijke tweede vergadering moet de termijn voor het uitbrengen van een advies door het comité van beroep worden verlengd.
- (9) De regels voor de stemming in het comité van beroep moeten derhalve worden gewijzigd om het risico te verminderen dat geen advies wordt uitgebracht en te bevorderen dat de vertegenwoordigers van de lidstaten een duidelijk standpunt innemen. Daartoe moeten uitsluitend de lidstaten die bij de stemming aanwezig zijn of zich laten vertegenwoordigen, en die zich niet van stemming onthouden, worden beschouwd als deelnemende lidstaten met het oog op de berekening van de gekwalificeerde meerderheid. Om de representativiteit van de uitslag van de stemming te waarborgen, mag een stemming slechts geldig worden geacht indien de deelnemende leden van het comité van beroep een gewone meerderheid van de lidstaten vormen. Indien het quorum niet wordt gehaald vóór het verstrijken van de termijn waarbinnen het comité een besluit moet nemen, wordt het comité geacht geen advies te hebben uitgebracht, zoals volgens de huidige regeling reeds het geval is.
- (10) De Commissie zou in specifieke gevallen de Raad moeten kunnen verzoeken zijn standpunten en richtsnoeren inzake de ruimere implicaties van de afwezigheid van een advies kenbaar te maken, met inbegrip van de institutionele, juridische, politieke en internationale implicaties. De Commissie dient rekening te houden met het standpunt

dat de Raad binnen drie maanden na de verwijzingsdatum vaststelt. In naar behoren gemotiveerde gevallen kan de Commissie bij de verwijzing een kortere termijn vaststellen.

- (11) De transparantie inzake de door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité van beroep uitgebrachte stemmen dient te worden versterkt en de door elke afzonderlijke vertegenwoordiger uitgebrachte stem moet openbaar worden gemaakt.
- (12) Verordening (EU) nr. 182/2011 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,
- HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 3, lid 7, wordt de volgende zesde alinea toegevoegd:

„Indien in het comité van beroep geen advies is uitgebracht overeenkomstig artikel 6, lid 3, tweede alinea, kan de voorzitter besluiten een nieuwe vergadering van het comité van beroep op ministerieel niveau bijeen te roepen. In dergelijke gevallen brengt het comité van beroep uiterlijk drie maanden na de oorspronkelijke verwijzingsdatum zijn advies uit.”

- (2) Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

- a) aan lid 1 wordt de volgende tweede alinea toegevoegd:

„Alleen de leden van het comité van beroep die bij de stemming aanwezig of vertegenwoordigd zijn en zich niet van stemming onthouden, worden echter als deelnemende leden van het comité van beroep beschouwd. De in artikel 5, lid 1, bedoelde meerderheid van stemmen is de gekwalificeerde meerderheid van stemmen bedoeld in artikel 238, lid 3, onder a), VWEU. De stemming wordt slechts geldig geacht indien de deelnemende leden een gewone meerderheid van de lidstaten vormen.”;

- b) het volgende lid 3 bis wordt ingevoegd:

„3 bis. Indien het comité van beroep geen advies uitbrengt, kan de Commissie de zaak naar de Raad verwijzen voor advies, waarbij deze zijn standpunten en richtsnoeren inzake de ruimere implicaties van de afwezigheid van een advies kenbaar maakt, met inbegrip van de institutionele, juridische, politieke en internationale implicaties. De Commissie houdt rekening met het standpunt dat de Raad binnen drie maanden na de verwijzingsdatum vaststelt. In naar behoren gemotiveerde gevallen kan de Commissie bij de verwijzing een kortere termijn vaststellen.”

- (3) Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

- a) lid 1, onder e), wordt vervangen door:

„e) de uitslagen van de stemmingen alsmede, bij stemmingen in het comité van beroep, de door de vertegenwoordiger van elk van de lidstaten uitgebrachte stem;”;

b) lid 5 wordt vervangen door:

„5. De referenties van alle in lid 1, onder a) tot en met d), en f) en g), bedoelde documenten alsook de in lid 1, onder e) en h), bedoelde informatie, worden in het register openbaar gemaakt.”

Artikel 2

Deze verordening is niet van toepassing op lopende procedures waarin het comité van beroep op de datum van inwerkingtreding van deze verordening reeds een advies heeft uitgebracht.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de [...] dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter