



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 14.2.2017
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen
Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der
Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Diese Initiative geht auf eine Erklärung des Präsidenten der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament vom September 2016 zurück, in der er sagte: „*Es geht nicht an, dass die Kommission von Parlament und Rat zu einer Entscheidung gezwungen wird, wenn sich die EU-Länder untereinander nicht einigen können, ob sie die Verwendung von Glyphosat in Pflanzenschutzmitteln verbieten wollen oder nicht. Daher werden wir diese Regeln ändern – denn das ist keine Demokratie.*“¹

In Bezug auf die Annahme von Rechtsakten nach dem Ausschussverfahren ist es in den vergangenen Jahren wiederholt vorgekommen, dass es den Mitgliedstaaten nicht gelang, im Ausschuss eine qualifizierte Mehrheit für oder gegen eine Vorlage zu erzielen, und die Kommission dann rechtlich verpflichtet war, einen Beschluss zu fassen. Diese Situation ist nach Auffassung der Kommission insbesondere dann problematisch, wenn es um politisch sensible Fragen geht, die unmittelbare Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen haben, beispielsweise wenn die Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen betroffen ist.

Die meisten Rechtsakte der Union werden jedes Jahr von der Kommission auf der Grundlage der Befugnisse erlassen, die ihr das Europäische Parlament und der Rat als Gesetzgeber übertragen haben, und zwar entweder in Form von delegierten Rechtsakten nach Artikel 290 AEUV oder in Form von Durchführungsrechtsakten nach Artikel 291 AEUV.² Anders als bei delegierten Rechtsakten nach Artikel 290 AEUV werden die allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission nach Artikel 291 Absatz 3 AEUV kontrollieren, im Voraus durch gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassene Verordnungen festgelegt. Derartige Regeln und Grundsätze finden sich in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011³ („Verordnung über das Ausschussverfahren“).

Der vorliegende Vorschlag sieht gezielte und begrenzte Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 vor und betrifft somit ausschließlich Durchführungsrechtsakte.

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat im Februar 2016 einen Bericht über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 vorgelegt⁴. In diesem Bericht wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Verordnung es der Kommission ermöglicht hat, von ihren Durchführungsbefugnissen unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten wirksam Gebrauch zu machen. Der vorliegende Vorschlag zielt nicht auf eine Änderung des Ausschussverfahrens als solchem ab. In dem Bericht wird jedoch auch eine gewisse Zahl von problematischen Fällen angeführt, insbesondere in Bezug auf die Entscheidungsfindung hinsichtlich genetisch veränderter Organismen (GVO). In diesen Fällen haben die

¹ Rede zur Lage der Union 2016, abrufbar unter https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_de.

² Im Jahr 2016 hat die Kommission 137 delegierte Rechtsakte und 1494 Durchführungsrechtsakte erlassen.

³ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011, 26.2.2016, COM(2016) 92.

Mitgliedstaaten nie eine qualifizierte Mehrheit für oder gegen einen Beschlussentwurf der Kommission zur Zulassung von genetisch veränderten Organismen (GVO) und genetisch veränderten (GV) Lebens- und Futtermitteln erzielen können. Da im Ausschuss keine qualifizierte Mehrheit für oder gegen den Rechtsaktentwurf zustande kam, konnte der Ausschuss infolge der Abstimmung jeweils keine Stellungnahme abgeben. Dieses Ergebnis „keine Stellungnahme“ wiederholte sich dann stets im Berufungsausschuss, der eigentlich die Entscheidungsfindung bei sensiblen und problematischen Fällen erleichtern soll. Infolgedessen mussten die Beschlüsse in diesem Bereich systematisch ohne die Unterstützung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten im Ausschuss erlassen werden.⁵

Die Kommission hat bereits Maßnahmen eingeleitet, um der besonderen Situation in Bezug auf GVO Rechnung zu tragen. Ergänzend zu der seit 2015 geltenden Richtlinie zum Anbau von GVO⁶ hat die Kommission im April 2015 einen ähnlich ausgerichteten Vorschlag zur Änderung des Rechtsrahmens in Bezug auf die Lebens- und Futtermittelsicherheit⁷ vorgelegt. Darin schlägt sie vor, das zentralisierte Zulassungsverfahren beizubehalten, den Mitgliedstaaten jedoch Abweichungen zuzugestehen (Opt-out-Regelung). Dieser Vorschlag befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren.

Bei den Beratungen im Berufungsausschuss über die Verlängerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat im Sommer 2016 hat sich gezeigt, dass das Problem fehlender Mehrheiten nicht nur in Bezug auf GVO auftritt. Auch in diesem Fall gab es unter den Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss weder für noch gegen den Genehmigungsbeschluss eine Mehrheit, sodass die Kommission ohne Unterstützung der Mitgliedstaaten einen Beschluss fassen musste⁸. Dies ist, wie bereits erwähnt, insbesondere deshalb problematisch, weil es in diesen Beschlüssen oftmals um politisch sensible Fragen geht, die unmittelbare Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen haben, weil sie beispielsweise die Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen betreffen. Die Kommission ist zwar befugt, in solchen Fällen einen Beschluss zu fassen, sie vertritt jedoch die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in Anbetracht der hohen Sensibilität der jeweiligen Angelegenheiten auch in diesen besonderen Situationen ihre Verantwortung im Entscheidungsprozess umfassender wahrnehmen sollten. Dies ist jedoch nicht in ausreichendem Maße gewährleistet, wenn die Mitgliedstaaten keine qualifizierte Mehrheit erzielen können, weil einige von ihnen sich bei der Abstimmung enthalten oder nicht an den Sitzungen des Ausschusses bzw. des Berufungsausschusses teilnehmen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass diesem Problem durch einige ganz gezielte Änderungen der Bestimmungen zu den Ausschussverfahren begegnet werden sollte. Deshalb

⁵ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung des Entscheidungsprozesses in Bezug auf genetisch veränderte Organismen (GVO), 22.4.2015, COM(2015) 176.

⁶ Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1).

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, 22.4.2015, COM(2015) 177.

⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2016/4152/1 der Kommission vom 29. Juni 2016 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Dauer der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat.

hat sie in ihrem Arbeitsprogramm für 2017 eine Überarbeitung des Ausschussverfahrens angekündigt⁹.

Der vorliegende Vorschlag sieht nur vier gezielte Änderungen vor, denn das durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeführte System hat sich nach Ansicht der Kommission in der Praxis insgesamt bewährt und gewährleistet ein angemessenes institutionelles Gleichgewicht mit Blick auf die Rolle der Kommission und der anderen beteiligten Akteure. Nach Auffassung der Kommission sollte dieses System daher abgesehen von den hier vorgeschlagenen gezielten Änderungen unverändert beibehalten werden. Alleiniges Ziel dieser Änderungen ist es, das Funktionieren der Verfahren auf Ebene des Berufungsausschusses zu verbessern, um die politische Rechenschaftspflicht und die Eigenverantwortung im Bereich der politisch sensiblen Durchführungsrechtsakte zu erhöhen, ohne jedoch die in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 geregelten rechtlichen und institutionellen Zuständigkeiten in Bezug auf Durchführungsrechtsakte zu ändern.

- **Derzeitiger Rechtsrahmen**

In der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sind die Regeln und Grundsätze festgelegt, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren. Im Rahmen des am häufigsten verwendeten Verfahrens, des sogenannten „Prüfverfahrens“¹⁰, legen die Kommissionsvertreter einem Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten Entwürfe von Durchführungsrechtsakten vor, zu denen der Ausschuss in der Regel auf der Grundlage einer Abstimmung eine Stellungnahme abgibt. Bei diesen Abstimmungen gilt der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit im Sinne der Verträge. Bei Abstimmungen im Ausschuss sind grundsätzlich drei Ergebnisse möglich:

- Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für den von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakt stimmt (befürwortende Stellungnahme), **muss** die Kommission den Rechtsakt erlassen.
- Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen stimmt (ablehnende Stellungnahme), **darf** die Kommission den Rechtsakt **nicht** erlassen.
- Wenn es weder für noch gegen den Vorschlag eine qualifizierte Mehrheit gibt („keine Stellungnahme“), **kann** die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen – was bedeutet, dass sie auch entscheiden kann, diesen nicht zu erlassen.

Die Kommission darf Durchführungsrechtsakte grundsätzlich erlassen, sofern es keine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen die Maßnahme gibt, damit die effektive Durchführung der Rechtsvorschriften gewährleistet ist. Nur wenn eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten einen Durchführungsrechtsakt ablehnt, ist dessen Erlass durch die Kommission ausgeschlossen. Das diesbezügliche Regelwerk gleicht also den für delegierte Rechtsakte geltenden Bestimmungen, da es zur Verhinderung von deren Inkrafttreten ebenfalls einer (qualifizierten) Mehrheit bedarf, wenn auch nicht in einem Ausschuss, sondern im Europäischen Parlament oder im Rat.

⁹ Arbeitsprogramm der Kommission 2017 – Für ein Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, 25.10.2016, COM(2016) 710.

¹⁰ Das Beratungsverfahren ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang.

In bestimmten Fällen, die in der Verordnung über das Ausschussverfahren genannt sind¹¹, ist es der Kommission allerdings rechtlich untersagt, einen Durchführungsrechtsakt zu erlassen, wenn der Prüfausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat. Dies gilt in drei Fällen:

- 1) in bestimmten Politikbereichen (Besteuerung, Finanzdienstleistungen, Schutz der Gesundheit oder der Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder endgültige multilaterale Schutzmaßnahmen);
- 2) wenn im Basisrechtsakt vorgesehen ist, dass der im Entwurf vorgesehene Durchführungsrechtsakt ohne Stellungnahme nicht erlassen werden darf (sogenannte „Klausel über die Nichtabgabe einer Stellungnahme“);
- 3) wenn die Mitglieder des Ausschusses den Entwurf des Durchführungsrechtsakts mit einfacher Mehrheit ablehnen.

In diesen Fällen befasst die Kommission den Berufungsausschuss mit dem Durchführungsrechtsakt, der sich ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, jedoch auf höherer Ebene. Gibt auch der Berufungsausschuss keine Stellungnahme ab, so kann die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen. Wenn der Kommission am Ende des Prüfverfahrens keine Stellungnahme des Prüfausschusses vorliegt, liegt es also in ihrem Ermessen, ob sie den im Entwurf vorliegenden Durchführungsrechtsakt erlässt.

Dieser Ermessensspielraum bei Nichtabgabe einer Stellungnahme wurde der Kommission durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeräumt. Bis 2011 hatte die Kommission, wenn der Ausschuss keine Stellungnahme abgab oder der Rat nicht reagierte, keine andere Wahl, als den Entwurf des Durchführungsrechtsakts zu erlassen. Der Kommission wurde sodann größere Flexibilität eingeräumt, indem es ihr ermöglicht wurde, erneut zu prüfen, ob sie einen im Entwurf vorliegenden Durchführungsrechtsakt erlassen oder stattdessen dem Ausschuss einen geänderten Entwurf vorlegen will, der unter anderem den von den Mitgliedstaaten im Ausschuss geäußerten Standpunkten Rechnung trägt. Dies geht auch aus Erwägungsgrund 14 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 hervor: *„Erwägt die Kommission die Annahme von Entwürfen von anderen Durchführungsrechtsakten in besonders sensiblen Bereichen, insbesondere Besteuerung, Gesundheit der Verbraucher, Nahrungsmittelsicherheit und Umweltschutz, wird sie es im Bemühen um eine ausgewogene Lösung so weit wie möglich vermeiden, sich einem gegebenenfalls im Berufungsausschuss vorherrschenden Standpunkt ... entgegenzustellen.“*

Diese Flexibilität befreit die Kommission jedoch nicht von ihrer Verpflichtung, etwa in Fällen, die Anträge auf Genehmigung für das Inverkehrbringen von Produkten oder Stoffen betreffen, einen Beschluss zu fassen. Da der antragstellende Hersteller Anspruch darauf hat, dass über seinen Antrag befunden wird, muss die Kommission innerhalb einer angemessenen Frist einen Beschluss erlassen. In einem Fall, über den nach dem zuvor geltenden Regelwerk für das Ausschussverfahren beraten worden war, vertrat das Gericht die Ansicht, dass die Kommission es versäumt habe, tätig zu werden, als sie das Genehmigungsverfahren nicht fortsetzte, nachdem die Abstimmung im Ausschuss „keine Stellungnahme“ ergeben hatte.¹²

Im Jahr 2015 haben die Ausschüsse insgesamt 1726 Stellungnahmen abgegeben; davon waren zwei ablehnende Stellungnahmen; in 36 Fällen, d. h. bei rund 2 % aller Vorlagen, war das

¹¹ Siehe Aufstellung in Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

¹² Urteil des Gerichts vom 26. September 2013, Pioneer Hi-Bred International, Inc./Kommission, T-164/10.

Ergebnis „keine Stellungnahme“. Bei 10 dieser Fälle wurde der Berufungsausschuss befasst, der daraufhin jedoch ebenfalls keine Stellungnahme abgab. Von den insgesamt 40 Fällen, mit denen der Berufungsausschuss im Zeitraum 2011-2015 befasst wurde, ergab die Abstimmung in 36 Fällen ebenfalls „keine Stellungnahme“. Die Zahl solcher Fälle ist zwar insgesamt gering, doch diese Situationen treten in überaus sensiblen Gebieten auf. Folglich hat der Berufungsausschuss nicht dazu beigetragen, einen klaren Standpunkt der Mitgliedstaaten zu ermitteln, sodass er bislang kaum Mehrwert bietet. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die Bestimmungen zum Berufungsausschuss geändert werden sollten, damit dieser seine Aufgabe uneingeschränkt wahrnehmen kann.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die vorgeschlagenen Änderungen an der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sind zielgerichtet und auf beim Berufungsausschuss auftretende Ausnahmefälle begrenzt. Da sich das durch die Verordnung eingeführte System insgesamt bewährt hat, sollte dieses nach Auffassung der Kommission ansonsten unverändert beibehalten werden.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag steht mit dem Kommissionsvorschlag in Bezug auf genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel¹³ im Einklang. Wenngleich jener Kommissionsvorschlag auch teilweise auf die Nichtabgabe von Stellungnahmen in diesem Bereich zurückzuführen ist, soll er es den Mitgliedstaaten in erster Linie ermöglichen, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen. Damit wird die besondere Situation in diesem Bereich angegangen und nicht auf den Entscheidungsprozess an sich abgestellt. Die mit dem vorliegenden Vorschlag angestrebten Änderungen beziehen sich auf die Verfahrensvorschriften als solche, unabhängig von dem jeweiligen Wirtschaftszweig. Folglich ergänzen die beiden Vorschläge einander.

Außerdem steht der Vorschlag mit den beiden vorgeschlagenen Verordnungen im Einklang, mit denen Rechtsakte, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, gemäß den Vorgaben aus der interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung an die Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angepasst werden sollen¹⁴. Diese beiden vorgeschlagenen Verordnungen sehen keine Änderungen der Beschlussfassungsverfahren als solcher vor, sondern zielen auf eine Anpassung bestehender Befugnisse an die in delegierten Rechtsakten sowie in einigen Fällen in Durchführungsrechtsakten vorgesehenen Befugnisse ab.

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, 22.4.2015, COM(2015) 177.

¹⁴ COM(2016) 799: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; COM(2016) 798: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung von im Bereich Justiz erlassenen Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Siehe Nummer 27 der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1). Zu einer Reihe von Rechtsakten aus dem Bereich Gesundheit und Sicherheit, die aus dem Geltungsbereich dieser interinstitutionellen Vereinbarung ausgeschlossen wurden, wird die Kommission zu gegebener Zeit einen Angleichungsvorschlag vorlegen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Dieser Vorschlag stützt sich ebenso wie die Verordnung (EU) Nr. 182/2011, die mit dem vorliegenden Vorschlag geändert werden soll, auf Artikel 291 Absatz 3 AEUV.

• Subsidiarität

Nach Artikel 291 Absatz 3 AEUV ist ausschließlich die Union dafür zuständig, die allgemeinen Regeln und Grundsätze festzulegen, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

• Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagenen Änderungen sind auf das für die Behebung des Problems unbedingt erforderliche Minimum beschränkt und gehen nicht über das hinaus, was für die Erreichung der angestrebten Ziele notwendig ist. So sind lediglich Änderungen auf Ebene des Berufungsausschusses vorgesehen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Der Vorschlag sieht geringfügige Änderungen der Verfahren für den Erlass von Durchführungsrechtsakten auf Ebene des Berufungsausschusses vor. Die Änderungen sind rein institutioneller und prozeduraler Natur und ändern beispielsweise nichts an den Vorschriften über die Faktoren, die bei der Prüfung der Genehmigung eines Stoffes zu berücksichtigen sind. Folglich haben die Änderungen als solche keine wesentlichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen. Daher ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

4. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Der Berufungsausschuss wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeführt, um insbesondere in den Fällen, in denen der Prüfausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat, dafür zu sorgen, dass die Beratungen auf einer stärker politisch geprägten Ebene stattfinden. Bislang hat dies jedoch weder die Nichtabgabe von Stellungnahmen verhindert noch zur Klärung der Standpunkte der Mitgliedstaaten beigetragen, sodass der Mehrwert begrenzt ist. Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, das Risiko zu verringern, dass der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgibt, die Entscheidungsfindung zu erleichtern und die politische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für bestimmte sensible Entscheidungen zu erhöhen. Nach ihrer Annahme müssen die vorgeschlagenen Änderungen in die Geschäftsordnung des Berufungsausschusses übertragen werden, die somit gemäß Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 angepasst werden muss.

• Änderungen der Abstimmungsregeln für den Berufungsausschuss

Im Rahmen des Prüfverfahrens geben die Ausschüsse, einschließlich des Berufungsausschusses, ihre Stellungnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 mit der Mehrheit nach Artikel 16 Absätze 4 und 5 EUV sowie ggf. nach Artikel 238 Absatz 3 AEUV ab. Artikel 16 Absatz 4 EUV und Artikel 238 Absatz 3 AEUV sehen eine doppelte Mehrheit vor. Demnach liegt eine qualifizierte Mehrheit vor, wenn die Mehrheit:

- 1) mindestens 55 % der Mitgliedstaaten umfasst. Für eine qualifizierte Mehrheit sind also mindestens 16 Mitgliedstaaten erforderlich;
- 2) Mitgliedstaaten umfasst, die mindestens 65 % der Bevölkerung der Union¹⁵ auf sich vereinen.

Für Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten an der Abstimmung beteiligt sind, ist in Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a AEUV die qualifizierte Mehrheit definiert als mindestens 55 % der beteiligten Mitgliedstaaten, sofern diese zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen. In solchen Fällen bedarf es für eine Sperrminorität mindestens der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, die zusammen mehr als 35 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, zuzüglich eines Mitgliedstaats; andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht.

Nach den geltenden Vorschriften werden Enthaltungen bzw. Mitgliedstaaten, die weder anwesend sind noch vertreten werden, für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit für oder gegen eine Vorlage nicht gezählt, sie werden aber auch nicht von den Gesamtzahlen abgezogen, auf deren Grundlage die Erfüllung der Voraussetzungen „55 % der Mitgliedstaaten“ und „65 % der Gesamtbevölkerung der Union“ geprüft wird. Das bedeutet in der Praxis, dass Enthaltungen sowie die Abwesenheit von Mitgliedstaaten, die weder anwesend sind noch vertreten werden, die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass der Ausschuss keine Stellungnahme abgeben kann, sodass die Entscheidung der Kommission zufällt. Außerdem bieten die geltenden Vorschriften den Mitgliedstaaten keinen Anreiz, für oder gegen den Entwurf eines Durchführungsrechtsakts zu stimmen. Vor diesem Hintergrund konnte der Berufungsausschuss seine Aufgabe bislang nicht erfüllen.

Deshalb wird vorgeschlagen, die Abstimmungsregeln für den Berufungsausschuss dahin gehend zu ändern, dass Mitgliedstaaten, die entweder abwesend sind oder sich der Stimme enthalten, für die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit als „nicht beteiligte Mitgliedstaaten“ angesehen werden, um so das Risiko der Nichtabgabe einer Stellungnahme zu verringern und die Standpunkte der Mitgliedstaaten zu ermitteln. Folglich wird die doppelte Mehrheit (55 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung ausmachen) gemäß Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a des AEUV künftig nur noch auf der Grundlage derjenigen Mitgliedstaaten ermittelt, die an der Abstimmung teilnehmen, indem sie entweder für oder gegen eine Vorlage stimmen. Auch die Sperrminorität wird gemäß dieser Bestimmung des AEUV bestimmt.

Um zu gewährleisten, dass die Abstimmungen repräsentativ sind, muss ein Quorum für die Beschlussfähigkeit in die Verordnung über das Ausschussverfahren eingeführt werden¹⁶, sodass eine Abstimmung nur dann als gültig angesehen wird, wenn bei der Abstimmung eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten beteiligte Mitglieder sind. Die entsprechenden Änderungen werden in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeführt. Um zu verhindern, dass das Verfahren blockiert wird, weil keine Beschlussfähigkeit erreicht werden kann, wird, wie dies bereits jetzt der Fall ist, nach Ablauf der Frist für die Abgabe einer Stellungnahme davon ausgegangen, dass der Berufungsausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat.

¹⁵ Die Bevölkerungszahlen und deren prozentuale Anteile sind aufgeführt in Anhang III der Geschäftsordnung des Rates, Beschluss 2009/937 des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Annahme der Geschäftsordnung des Rates (2009/937/EU) (ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35), geändert durch den Beschluss 2016/2353 des Rates vom 8. Dezember 2016 (ABl. L 348 vom 21.12.2016, S. 27).

¹⁶ Gegenwärtig sieht die Geschäftsordnung vor, dass für die Beschlussfähigkeit des Berufungsausschusses die Anwesenheit der Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich ist (siehe ABl. C 183 vom 24.6.2011, S. 13).

- **Erneute Befassung des Berufungsausschusses auf Ministerebene**

Der Berufungsausschuss hat, wie oben dargelegt, weder die Nichtabgabe von Stellungnahmen verhindert noch zur Klärung der Standpunkte der Mitgliedstaaten beigetragen. In der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 wird auf eine Vertretung auf angemessener Ebene¹⁷ verwiesen, und die von den Mitgliedstaaten vereinbarte Geschäftsordnung des Berufungsausschusses besagt, dass die Vertretung im Allgemeinen nicht unterhalb der Ebene der Ständigen Vertreter angesiedelt sein sollte¹⁸. Bislang wurden die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen durch ihre Ständigen Vertretungen vertreten.

Um die Rolle des Berufungsausschusses in besonders sensiblen Fällen zu stärken, wird vorgeschlagen, die Möglichkeit vorzusehen, dass der Berufungsausschuss bei Nichtabgabe einer Stellungnahme erneut befasst werden kann. So kann gewährleistet werden, dass sensible Fragen erneut auf der angemessenen politischen Ebene erörtert werden. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, dass der Vorsitz beschließen kann, eine weitere Sitzung des Berufungsausschusses abzuhalten, wobei festgeschrieben werden sollte, dass die angemessene Ebene der Vertretung für diese Sitzung die Ministerebene ist. Um die Abhaltung einer weiteren Sitzung des Berufungsausschusses zu ermöglichen, sollte die Frist für die Abgabe seiner Stellungnahme um einen Monat auf insgesamt drei Monate ab der ursprünglichen Befassung verlängert werden. Die entsprechenden Änderungen werden in Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeführt.

- **Abstimmungsverhalten der Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss öffentlich zugänglich machen**

Das Abstimmungsverhalten der Vertreter der Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss fällt gegenwärtig unter die Vertraulichkeitsregeln der Geschäftsordnung des Berufungsausschusses¹⁹; gleiches gilt für den Prüfausschuss und den beratenden Ausschuss²⁰. In Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sind die Informationen über Ausschussverfahren aufgeführt, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, und hinsichtlich der Abstimmung sind dort die „Abstimmungsergebnisse“ genannt, d. h. lediglich das Gesamtergebnis der Abstimmung, nicht aber das Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitgliedstaaten. Nach Ansicht der Kommission ist eine größere Transparenz in Bezug auf die Standpunkte der Vertreter der Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss erforderlich. Der Vorschlag, das Abstimmungsverhalten der Vertreter der Mitgliedstaaten öffentlich zugänglich zu machen, soll zu mehr Klarheit über die Standpunkte der Mitgliedstaaten führen. Die entsprechende Bestimmung, wonach das Abstimmungsverhalten der Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss öffentlich zugänglich gemacht wird, wird in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e und Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingefügt.

- **Einführung der Möglichkeit, den Rat um Stellungnahme zu ersuchen**

Durch Artikel 291 AEUV wurde der Kommission vom Gesetzgeber die Befugnis übertragen, unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten Durchführungsrechtsakte zu erlassen. Somit sind das

¹⁷ Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

¹⁸ Artikel 1 Absatz 5 der Geschäftsordnung des Berufungsausschusses (ABl. C 183 vom 24.6.2011, S. 13).

¹⁹ Nach Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 12 Absatz 2 der Standardgeschäftsordnung enthält die Kurzniederschrift der Sitzungen keine Angaben zum Standpunkt der einzelnen Mitgliedstaaten in den Beratungen des Ausschusses, und die Beratungen des Ausschusses sind vertraulich.

²⁰ Siehe Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 2 der Standardgeschäftsordnung für Ausschüsse (ABl. C 206 vom 12.7.2011, S. 11).

Europäische Parlament und der Rat in diesen Fällen nicht am eigentlichen Entscheidungsprozess beteiligt, und ihre Rolle beschränkt sich auf das Kontrollrecht nach Artikel 11 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Nach Artikel 291 Absatz 1 AEUV sind die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Rechtsakte der Union zuständig, und sie kontrollieren die Kommission, sofern ihr Durchführungsbefugnisse übertragen wurden. Wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Kontrolle keinen eindeutigen Standpunkt erzielen, sollte die Möglichkeit bestehen, den Rat mit der Angelegenheit zu befassen, weil er das Organ der Union ist, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten auf Ministerebene vertreten sind und einen umfassenden Überblick über alle Politikbereiche der Union haben. Daher wird vorgeschlagen, es der Kommission zu ermöglichen, bei Nichtabgabe einer Stellungnahme durch den Berufungsausschuss in bestimmten Fällen den Rat förmlich um eine unverbindliche Stellungnahme zu ersuchen, um dessen politischen Standpunkt zu den Auswirkungen der Nichtabgabe einer Stellungnahme einzuholen, einschließlich der institutionellen, rechtlichen, politischen und internationalen Auswirkungen. Die Kommission sollte der Stellungnahme des Rates Rechnung tragen, sofern diese innerhalb von drei Monaten nach der Befassung ergeht. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission bei der Befassung eine kürzere Frist festsetzen.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 291 Absatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates²¹ werden die allgemeinen Regeln und Grundsätze festgelegt, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.
- (2) Das durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 eingeführte System hat sich in der Praxis insgesamt bewährt und gewährleistet ein angemessenes institutionelles Gleichgewicht mit Blick auf die Rolle der Kommission und der anderen beteiligten Akteure. Daher sollte dieses System unverändert beibehalten und nur in Bezug auf spezifische Aspekte des Verfahrens auf Ebene des Berufungsausschusses gezielt geändert werden. Diese Änderungen sollen die politische Rechenschaftspflicht und die Eigenverantwortung im Falle politisch sensibler Durchführungsrechtsakte erhöhen, ohne jedoch die rechtlichen und institutionellen Zuständigkeiten in Bezug auf Durchführungsrechtsakte nach der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zu ändern.
- (3) Für eine Reihe bestimmter Fälle sieht die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 die Befassung des Berufungsausschusses vor. In der Praxis wurde der Berufungsausschuss in Fällen angerufen, in denen bei Prüfverfahren im Ausschuss weder für noch gegen die jeweilige Vorlage eine qualifizierte Mehrheit zustande kam, sodass dieser keine Stellungnahme abgeben konnte. Eine Mehrzahl dieser Fälle betraf genetisch veränderte Organismen, genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel oder Pflanzenschutzmittel.
- (4) Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Berufungsausschuss in den allermeisten Fällen ebenso wie zuvor der Prüfausschuss keine Stellungnahme abgibt. Somit hat der Berufungsausschuss nicht dazu beigetragen, die Standpunkte der Mitgliedstaaten zu klären.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

- (5) Die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sieht vor, dass die Kommission in solchen Fällen den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen kann; sie verfügt also über einen Ermessensspielraum.
- (6) Dieser Ermessensspielraum ist jedoch in Fällen, in denen es um die Genehmigung von Produkten oder Stoffen geht, beispielsweise bei genetisch veränderten Lebens- und Futtermitteln, sehr eingeschränkt, weil die Kommission verpflichtet ist, innerhalb einer angemessenen Frist einen Beschluss zu erlassen, und nicht vom Erlass eines Beschlusses absehen darf.
- (7) Die Kommission ist zwar befugt, in solchen Fällen einen Beschluss zu fassen, doch in Anbetracht der hohen Sensibilität der jeweiligen Angelegenheiten sollten auch die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung im Entscheidungsprozess uneingeschränkt wahrnehmen. Dies ist jedoch nicht der Fall, wenn es den Mitgliedstaaten unter anderem wegen der hohen Zahl der Stimmenthaltungen und Abwesenheiten zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht gelingt, eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen.
- (8) Um den Mehrwert des Berufungsausschusses zu erhöhen, sollte er daher gestärkt werden, indem die Möglichkeit vorgesehen wird, dass bei Nichtabgabe einer Stellungnahme eine weitere Sitzung des Berufungsausschusses abgehalten werden kann. Bei dieser weiteren Sitzung des Berufungsausschusses sollte die Vertretung auf Ministerebene erfolgen, um eine politische Debatte zu gewährleisten. Um die Abhaltung einer weiteren Sitzung des Berufungsausschusses zu ermöglichen, sollte die Frist für die Abgabe seiner Stellungnahme verlängert werden.
- (9) Die Abstimmungsregeln des Berufungsausschusses sollten geändert werden, um das Risiko zu verringern, dass keine Stellungnahme abgegeben wird, und um einen Anreiz für die Vertreter der Mitgliedstaaten zu schaffen, einen klaren Standpunkt zu beziehen. Zu diesem Zweck sollten nur Mitgliedstaaten, die anwesend sind oder vertreten werden und sich nicht der Stimme enthalten, für die Berechnung der qualifizierten Mehrheit als beteiligte Mitgliedstaaten angesehen werden. Um zu gewährleisten, dass das Abstimmungsergebnis repräsentativ ist, sollte eine Abstimmung nur dann als gültig angesehen werden, wenn eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten beteiligte Mitglieder des Berufungsausschusses sind. Ist die Beschlussfähigkeit vor Ablauf der Entscheidungsfrist des Ausschusses nicht erreicht, so wird, wie bereits in den geltenden Regeln vorgesehen, davon ausgegangen, dass der Ausschuss keine Stellungnahme abgegeben hat.
- (10) In bestimmten Fällen sollte die Kommission die Möglichkeit haben, den Rat zu ersuchen, ihr seinen Standpunkt zu den weiterreichenden Auswirkungen der Nichtabgabe einer Stellungnahme mitzuteilen, einschließlich der institutionellen, rechtlichen, politischen und internationalen Auswirkungen. Die Kommission sollte der Stellungnahme des Rates Rechnung tragen, sofern diese innerhalb von drei Monaten nach der Befassung ergeht. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission bei der Befassung eine kürzere Frist festsetzen.
- (11) Die Transparenz in Bezug auf das Abstimmungsverhalten der Vertreter der Mitgliedstaaten im Berufungsausschuss sollte erhöht werden, indem das Abstimmungsverhalten der Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten öffentlich zugänglich gemacht wird.
- (12) Die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 sollte daher entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 wird wie folgt geändert:

(1) In Artikel 3 Absatz 7 wird folgender Unterabsatz 6 angefügt:

„Gibt der Berufungsausschuss gemäß Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 2 keine Stellungnahme ab, so kann der Vorsitz beschließen, dass der Berufungsausschuss eine weitere Sitzung abhält, die auf Ministerebene stattfindet. In solchen Fällen gibt der Berufungsausschuss seine Stellungnahme innerhalb von drei Monaten nach dem Zeitpunkt der ursprünglichen Befassung ab.“

(2) Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird folgender Unterabsatz 2 angefügt:

„Es werden jedoch nur diejenigen Mitglieder des Berufungsausschusses als beteiligte Mitglieder angesehen, die zum Zeitpunkt der Abstimmung anwesend sind oder vertreten werden und die sich bei der Abstimmung nicht enthalten. Die in Artikel 5 Absatz 1 vorgesehene Mehrheit ist die qualifizierte Mehrheit gemäß Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a AEUV. Eine Abstimmung wird nur dann als gültig angesehen, wenn eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten beteiligte Mitglieder sind.“

b) Folgender Absatz 3a wird eingefügt:

„(3a) Gibt der Berufungsausschuss keine Stellungnahme ab, so kann die Kommission in der Angelegenheit den Rat ersuchen, ihr in einer Stellungnahme seinen Standpunkt zu den weiterreichenden Auswirkungen der Nichtabgabe einer Stellungnahme mitzuteilen, einschließlich der institutionellen, rechtlichen, politischen und internationalen Auswirkungen. Die Kommission trägt der Stellungnahme des Rates Rechnung, sofern diese innerhalb von drei Monaten nach der Befassung ergeht. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission bei der Befassung eine kürzere Frist festsetzen.“

(3) Artikel 10 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Buchstabe e erhält folgende Fassung:

„e) die Abstimmungsergebnisse, im Falle des Berufungsausschusses einschließlich des Abstimmungsverhaltens der Vertreter jedes Mitgliedstaats,“

b) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Die Fundstellen der in Absatz 1 Buchstaben a bis d sowie f und g genannten Dokumente sowie die in Absatz 1 Buchstaben e und h genannten Angaben werden in dem Register öffentlich zugänglich gemacht.“

Artikel 2

Diese Verordnung findet keine Anwendung auf laufende Verfahren, in denen der Berufungsausschuss zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits eine Stellungnahme abgegeben hat.

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Straßburg am

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*