



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 14.2.2017.
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EU) br. 182/2011 o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ova se inicijativa nadovezuje na sljedeću izjavu predsjednika Komisije u njegovu govoru o stanju Unije u Europskom parlamentu u rujnu 2016.: *Nije u redu da Parlament i Vijeće prisiljavaju Komisiju da donese odluku kada države članice EU-a ne mogu međusobno odlučiti hoće li zabraniti upotrebu glifosata u herbicidima. Stoga ćemo izmijeniti ta pravila jer to nije demokracija*¹.

U nekoliko se navrata proteklih godina kada je bila riječ o donošenju akata u okviru postupka komitologije Komisija našla u situaciji u kojoj je pravno obvezna donijeti odluku o odobravanju u izostanku kvalificirane većine država članica koje bi u odboru iznijele svoje mišljenje (u korist ili protiv). Komisija smatra da je takva situacija nedavanja mišljenja osobito problematična kada je riječ o politički osjetljivim pitanjima koja izravno utječu na građane i poduzeća, primjerice u području zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja ili biljaka.

Većinu pravnih akata Unije donesenih svake godine donosi Komisija na temelju ovlasti koje su joj dodijelili Europski parlament i Vijeće kao suzakonodavci, u obliku delegiranih akata iz članka 290. UFEU-a ili provedbenih akata iz članka 291. UFEU-a². Za razliku od delegiranih akata iz članka 290. UFEU-a, pravila i opća načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije iz članka 291. stavka 3. UFEU-a unaprijed se utvrđuju u uredbama koje se donose redovnim zakonodavnim postupkom. Ta su pravila i načela utvrđena u Uredbi (EU) br. 182/2011 (Uredba o komitologiji)³.

Ovim se prijedlogom predviđaju ciljne i ograničene izmjene Uredbe (EU) br. 182/2011, što znači da se on odnosi samo na provedbene akte.

U veljači 2016. Komisija je izvijestila Europski parlament i Vijeće o provedbi Uredbe (EU) br. 182/2011⁴. U izvješću je zaključeno da se Uredbom omogućuje djelotvorno korištenje provedbenim ovlastima Komisije pod nadzorom država članica. Stoga cilj ovog prijedloga nije izmjena okvira komitologije. Međutim, u izvješću je također naveden ograničen broj problematičnih slučajeva, osobito u pogledu donošenja odluka o genetski modificiranim organizmima (GMO). U tim slučajevima nikada nije bila postignuta kvalificirana većina država članica u korist ili protiv nacrtu odluke Komisije o odobravanju genetski modificiranih organizama (GMO) te genetski modificirane hrane i hrane za životinje. Umjesto toga, sva su se glasanja završila nedavanjem mišljenja, odnosno time da odbor nije mogao donijeti mišljenje ni u korist ni protiv nacrtu akta. Potom se isti rezultat ponovio u žalbenom odboru, tijelu koje bi trebalo pomoći pri donošenju odluka u osjetljivim i

¹ Govor o stanju Unije 2016.: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_hr

² Komisija je 2016. donijela 137 delegiranih akata i 1494 provedbena akta.

³ Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije, SL L 55, 28.2.2011., str. 13.

⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Uredbe (EU) br. 182/2011, 26.2.2016., COM(2016) 92.

problematičnim slučajevima. Zbog toga su se odluke u tom području sustavno morale donositi bez potpore kvalificirane većine država članica u odboru⁵.

Komisija je već poduzela korake kako bi se uzela u obzir specifična situacija u području GMO-a. Nakon Direktive o odobravanju uzgoja⁶, koja je stupila na snagu 2015., Komisija je istom logikom u travnju te godine donijela prijedlog izmjene zakonodavnog okvira za hranu i hranu za životinje⁷. Predloženo je da se zadrži centralizirani postupak odobravanja, a da se pritom državama članicama omoguće mjere izuzeća. Taj je prijedlog još uvijek u zakonodavnom postupku.

Rasprave o produljenju roka valjanosti odobrenja aktivne tvari glifosat koje su se održavale u žalbenom odboru u ljeto 2016. pokazale su da problem nedavanja mišljenja nije ograničen samo na GMO. Ni u tom slučaju države članice nisu uspjele u žalbenom odboru postići većinu u korist ili protiv odluke o odobravanju, tako da je Komisija morala odlučiti bez potpore država članica⁸. Kako je prethodno navedeno, to je tim više problematično jer se te odluke često odnose na politički osjetljiva pitanja koja izravno utječu na građane i poduzeća, osobito u području zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja i biljaka. Premda je ovlaštena odlučivati u takvim slučajevima, Komisija smatra da bi zbog toga što su ta pitanja vrlo osjetljiva države članice u tim konkretnim situacijama također trebale u većoj mjeri preuzeti svoju odgovornost u postupku donošenja odluka. Međutim to se ne može u dovoljnoj mjeri osigurati kada države članice ne mogu postići kvalificiranu većinu jer se neke od njih u trenutku glasovanja odluču od njega suzdržati ili nisu prisutne na sastancima odbora ili žalbenog odbora.

Stoga Komisija smatra da je potrebno riješiti to pitanje s pomoću malog broja usko ciljanih izmjena pravila o postupcima komitologije. U skladu s tim Komisija je u svojem programu rada za 2017.⁹ najavila inicijativu osuvremenjivanja postupaka komitologije.

Ovaj se prijedlog sastoji od četiri ciljane izmjene. Predmet ovog prijedloga ograničen je isključivo na te četiri ciljne izmjene i ne odnosi se ni na koji drugi element Uredbe (EU) br. 182/2011. Naime, Komisija smatra da je sustav utvrđen Uredbom (EU) br. 182/2011 u praksi općenito dobro funkcionirao te da se njime održala primjerena ravnoteža među institucijama u pogledu uloge Komisije i drugih uključenih dionika. Stoga Komisija smatra da je ključno da sustav nastavi nepromijenjeno funkcionirati uz predložene ciljne izmjene. Jedini je cilj tih izmjena poboljšanje funkcioniranja postupaka komitologije na razini žalbenog odbora u cilju osiguravanja veće političke odgovornosti za politički osjetljive provedbene akte, a da se ne izmijene pravne i institucijske odgovornosti za provedbene akte kako je utvrđeno Uredbom (EU) br. 182/2011.

⁵ Vidi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju postupka odlučivanja o genetski modificiranim organizmima (GMO-ovima) od 22.4.2015., COM(2015) 176.

⁶ Direktiva (EU) 2015/412 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o izmjeni Direktive 2001/18/EZ u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uzgoj genetski modificiranih organizama (GMO-a) na svojem državnom području, SL L 68, 13.3.2015., str. 1.

⁷ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1829/2003 u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uporabu genetski modificirane hrane i hrane za životinje na svojem državnom području, 22.4.2015., COM(2015) 177.

⁸ Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/1056 od 29. lipnja 2016. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 540/2011 u pogledu produljenja roka valjanosti odobrenja aktivne tvari glifosat.

⁹ Program rada Komisije za 2017., Izgradnja Europe koja štiti, osnažuje i brani, 25.10.2016., COM(2016) 710.

- **Postojeći zakonodavni okvir**

Uredbom (EU) br. 182/2011 utvrđen je mehanizam nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije. U okviru postupka kojim se najčešće koristi, tzv. „postupka ispitivanja”¹⁰, predstavnici Komisije podnose nacрте provedbenih akata odboru u kojem se nalaze predstavnici država članica i koji, većinom glasovanjem, daju svoje mišljenje. To je glasovanje u skladu s pravilom kvalificirane većine utvrđenim u ugovorima. U toj fazi glasovanja u odboru moguća su sljedeća tri scenarija:

- ako je kvalificirana većina država članica glasovala u korist nacрта akta Komisije (pozitivno mišljenje), Komisija je **dužna** donijeti akt;
- ako je kvalificirana većina protiv (negativno mišljenje), Komisija **ne može** donijeti akt;
- ako nije postignuta kvalificirana većina u korist ili protiv nacрта provedbenog akta (nedavanje mišljenja), Komisija ga **može** donijeti, što znači da može odlučiti i da ga ne donese.

Komisiji je omogućeno donošenje provedbenih akata ako nema kvalificirane većine glasova država članica protiv određene mjere kako bi se osigurala djelotvorna provedba zakonodavstva. Komisijino donošenje provedbenih akata može se blokirati samo ako se njemu usprotivi kvalificirana većina glasova država članica. U toj točki postoji usporednica s odredbama delegiranih akata za koje je također potrebna (kvalificirana) većina za sprečavanje stupanja na snagu određenog akta, ali ne u odboru, već u Europskom parlamentu ili Vijeću.

Međutim, postoji određeni broj posebnih slučajeva navedenih u Uredbi o komitologiji¹¹ u kojima je Komisija pravno spriječena u donošenju provedbenog akta ako odbor za ispitivanje nije dao mišljenje. To se primjenjuje u sljedeća tri slučaja:

- (1) u određenim područjima politike (porezi, financijske usluge, zaštita zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja ili biljaka, ili konačne multilateralne mjere zaštite);
- (2) ako se temeljnim aktom predviđa da se nacrt provedbenog akta ne može donijeti bez danog mišljenja (tzv. klauzula o nedavanju mišljenja);
- (3) ako se nacrtu akta protivi obična većina članova odbora.

U tom slučaju Komisija upućuje provedbeni akt žalbenom odboru, u kojem se također nalaze predstavnici država članica, ali na višoj razini. Ako se mišljenje ne da ni u žalbenom odboru, Komisija može donijeti nacrt. To znači da je u takvim slučajevima Komisija na kraju postupka ispitivanja suočena sa scenarijem nedavanja mišljenja i ima diskrecijsko pravo donijeti ili ne donijeti nacrt provedbenog akta.

To je diskrecijsko pravo Komisije u slučaju nedavanja mišljenja uvedeno Uredbom (EU) br. 182/2011. Prije 2011. u slučaju nedavanja mišljenja u odboru, odnosno ako se Vijeće nije izjasnilo, Komisija nije imala druge mogućnosti nego donijeti nacrt provedbenog akta. Uvedena je povećana fleksibilnost kako bi Komisija mogla ponovno razmotriti nacrt provedbenog akta, odlučiti o njegovu donošenju ili nedonošenju odnosno podnijeti izmijenjeni akt odboru, uzimajući u obzir, među ostalim, stajališta koja su države članice iznijele u odboru. To je naglašeno i u uvodnoj izjavi (14) Uredbe (EU) br. 182/2011 u kojoj se

¹⁰ U tom slučaju savjetodavni postupak nije relevantan.

¹¹ Navedeni su članku 5. stavku 4. Uredbe (EU) br. 182/2011.

navodi da „prilikom razmatranja donošenja nacrtâ provedbenih akata koji se odnose na posebno osjetljive sektore, a osobito na oporezivanje, zdravlje potrošača, sigurnost hrane i zaštitu okoliša, Komisija će, kako bi pronašla uravnoteženo rješenje, u najvećoj mogućoj mjeri djelovati na takav način da izbjegne suprotstavljanje bilo kojem prevladavajućem stajalištu koje može nastati unutar žalbenog odbora”.

Međutim, ta fleksibilnost Komisiju ne oslobađa od njezine obveze donošenja odluke u slučajevima kao što su oni koji se odnose na zahtjeve za odobravanje stavljanja na tržište proizvoda ili tvari. Budući da proizvođač koji je podnio zahtjev za odobravanje ima pravo dobiti odluku o tom zahtjevu, Komisija ju je dužna donijeti u razumnom roku. U prethodnom okviru komitologije Opći je sud smatrao da je Komisija učinila propust ako nije provela postupak odobravanja nakon nedavanja mišljenja u odboru¹².

Od ukupno 1726 mišljenja odbora 2015. dva su bila negativna, a u 36 slučajeva mišljenje nije dano, što čini oko 2 % ukupnog broja mišljenja. Od tih je slučajeva 10 upućeno žalbenom odboru u kojem također nije dano mišljenje. U razdoblju od 2011. do 2015. žalbeni odbor potvrdio je nedavanje mišljenja u 36 od 40 slučajeva koji su mu bili upućeni. Premda se to općenito odnosi na mali broj slučajeva, te se situacije događaju u vrlo osjetljivim područjima. Stoga žalbeni odbor nije pomogao u oblikovanju jasnog stajališta država članica i dosad je imao neznatnu dodanu vrijednost. Komisija stoga smatra da je potrebno izmijeniti pravila kojima se uređuje žalbeni odbor kako bi mu se omogućilo da u potpunosti obavlja svoju ulogu.

- **Usklađenost s postojećim odredbama u tom području politike**

Predložene izmjene Uredbe (EU) br. 182/2011 ciljane su i ograničene te se njima rješavaju izvanredni slučajevi na razini žalbenog odbora. Budući da sustav uspostavljen Uredbom općenito dobro funkcionira, Komisija smatra da je ključno da drugi dijelovi tog sustava ostanu neizmijenjeni.

- **Usklađenost s drugim politikama Unije**

Prijedlog je usklađen s Komisijinim prijedlogom o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje¹³. Iako je taj prijedlog također bio djelomično motiviran nedavanjem mišljenja u tom području, njime se državama članicama omogućuje da ograniče ili zabrane upotrebu genetski modificirane hrane i hrane za životinje na njihovu državnom području. Time se rješava posebna situacija u tom sektoru, ali se to ne odnosi na sam postupak donošenja odluka. Pristup na kojem se temelji ovaj prijedlog odnosi se na postupovna pravila bez obzira na sektor. Stoga se ta dva pristupa nadopunjuju.

Prijedlog je usklađen i s dvije predložene uredbe o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom u skladu s obvezom preuzetom u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva¹⁴. Predloženim uredbama ne predlažu se izmjene povezane sa

¹² Presuda Općeg suda od 26. rujna 2013. u predmetu T-164/10, Pioneer Hi-Bred International, Inc. protiv Komisije.

¹³ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1829/2003 u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uporabu genetski modificirane hrane i hrane za životinje na svojem državnom području, 22.4.2015., COM(2015) 177.

¹⁴ COM(2016) 799: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom i COM(2016) 798: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata u području pravosuđa kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom. Vidi točku 27. Međuinstitucijskog sporazuma

samim postupcima donošenja odluka, već se nastoje uskladiti postojeće ovlasti s ovlastima u području delegiranih akata, a u određenim slučajevima i provedbenih akata.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Ovaj Prijedlog temelji se na članku 291. stavku 3. UFEU-a koji je pravna osnova Uredbe (EU) br. 182/2011, koju se ovim prijedlogom želi izmijeniti.

• Supsidijarnost

U skladu s člankom 291. stavkom 3. UFEU-a Unija ima isključivu nadležnost za utvrđivanje pravila i općih načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.

• Proporcionalnost

Predložene izmjene ograničene su na ono što je neophodno za rješavanje tog pitanja i njima se ne prelaze okviri onoga što je potrebno za ostvarivanje ciljeva. Ograničene su na izmjene na razini žalbenog odbora.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

Prijedlogom se predviđaju ograničene izmjene postupaka donošenja provedbenih akata na razni žalbenog odbora. Te su izmjene isključivo institucijske i postupovne prirode, primjerice njima se ne mijenjaju pravila utvrđivanja čimbenika na temelju kojih se procjenjuje odobrenje stvari. One kao takve stoga nemaju velik gospodarski ni društveni učinak ni učinak na okoliš. Stoga nije potrebna procjena učinka.

4. PRAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

Žalbeni odbor uveden je Uredbom (EU) br. 182/2011 kako bi se rasprava dovela na višu političku razinu, posebno ako odbor za ispitivanje nije donio mišljenje. Međutim, on dosad općenito nije spriječio nastanak situacija nedavanja mišljenja ni pomogao pojasniti stajalište država članica, čime je pokazao ograničenu dodanu vrijednost. Predloženim izmjenama želi se smanjiti rizik od nedavanja mišljenja na razini žalbenog odbora i olakšati donošenje odluka te osigurati politička odgovornost država članica za određene osjetljive odluke. Jednom kada se predložene izmjene donesu bit će ih potrebno odraziti u poslovniku žalbenog odbora, koji će stoga trebati prilagoditi u skladu s člankom 3. stavkom 7. Uredbe (EU) br. 182/2011.

• Izmjene pravila glasovanja žalbenog odbora

Odbori, uključujući žalbeni odbor, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 182/2011 u postupku ispitivanja donose svoje mišljenje većinom utvrđenom u članku 16. stavcima 4. i 5. UFEU-a i, prema potrebi, članku 238. stavku 3. UFEU-a. Članak 16. stavak 4. UFEU-a i članak 238. stavak 3. UFEU-a predviđaju dvostruku većinu. U skladu s time, kvalificirana većina postiže se ako većina:

- 1) uključuje najmanje 55 % država članica. To znači da je za kvalificiranu većinu potrebno najmanje 16 država članica;

Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 13. travnja 2016. o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1. Kada je riječ o brojnim aktima iz područja zdravlja i sigurnosti koji su isključeni iz prethodno navedenoga, Komisija će pravovremeno izraditi prijedlog o usklađivanju.

2) predstavlja države članice koje obuhvaćaju najmanje 65 % stanovništva Unije¹⁵.

U slučajevima u kojima u glasovanju ne sudjeluju sve države članice, člankom 238. stavkom 3. točkom (a) UFEU-a kvalificirana većina utvrđena je kao većina koja čini najmanje 55 % država članica sudionica, koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva tih država. U takvim slučajevima blokirajuća manjina mora sadržavati barem minimalni broj država članica koje predstavljaju više od 35 % stanovništva država članica sudionica i jednu dodatnu državu članicu, u protivnome se smatra da je kvalificirana većina postignuta.

Prema sadašnjim pravilima suzdržani glasovi ili države članice koje nisu prisutne ili zastupljene ne računaju se za postizanje kvalificirane većine u korist ili protiv, no nisu izuzeti iz sveukupnih brojčanih podataka na temelju kojih se računa 55 % država članica i 65 % stanovništva Unije. To u praksi znači da suzdržani glasovi pri glasovanju ili odsutnost država članica koje su odlučile da neće prisustvovati ili biti zastupljene dovode do veće vjerojatnosti nedavanja mišljenja, čime se odluka prebacuje na Komisiju. Postojećim pravilima države članice ne potiču se na glasovanje u korist ili protiv nacrtu provedbenog akta. Stoga se sadašnjim pravilima glasovanja žalbenom odboru nije dopustilo da obavlja svoju ulogu.

Zato se predlaže izmjena pravila glasovanja žalbenog odbora kako bi se smanjio rizik scenarija nedavanja mišljenja i kako bi se pojasnila stajališta država članica tako što se za izračun kvalificirane većine države članice koje nisu prisutne ili koje su suzdržane smatraju „državama članicama nesudionicama”. To znači da će se dvostruka većina (55 % država članica koje čine 65 % stanovništva) izračunavati samo na temelju država članica koje sudjeluju u glasovanju, odnosno glasuju u korist ili protiv, u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (a) UFEU-a. U skladu s tom odredbom Ugovora izračunavat će se i blokirajuća manjina.

Kako bi se osiguralo da je glasovanje reprezentativno u Uredbu o komitologiji¹⁶ mora se uvesti kvorum, čime se osigurava da se glasovanje smatra valjanim samo ako se obična većina država članica odnosi na članove koji sudjeluju u glasovanju u žalbenom odboru. Odgovarajuće izmjene uvest će se u članak 6. stavak 1. Uredbe (EU) br. 182/2011. Kao što je to već sada slučaj, kako bi se izbjeglo da se postupak blokira zbog nemogućnosti postizanja kvoruma, nakon isteka roka zadanog žalbenom odboru za donošenje mišljenja smatra se da žalbeni odbor nije donio mišljenje.

• **Daljnje upućivanje na žalbeni odbor na ministarskoj razini**

Kako je prethodno navedeno, žalbeni odbor dosad općenito nije spriječio nastanak situacija nedavanja mišljenja ni pomogao pojasniti stajalište država članica. Uredba (EU) br. 182/2011 upućuje na odgovarajuću razinu predstavljenosti¹⁷, a u poslovniku žalbenog odbora, koji su usuglasile države članice, navodi se da kao opće pravilo predstavljenost u odboru ne bi trebala biti manja od razine stalnih predstavnika¹⁸. Iskustvo je pokazalo da su dosad u većini slučajeva stalna predstavništva predstavljala države članice.

Kako bi se ojačala uloga žalbenog odbora u osobito osjetljivim slučajevima, predloženo je da se predvidi mogućnost daljnjeg upućivanja na žalbeni odbor kada mišljenje nije dano. Time

¹⁵ Podaci o broju stanovnika i postoci koje oni predstavljaju navedeni su u Prilogu III. Poslovniku Vijeća, koji je donesen Odlukom Vijeća 2009/937 od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća (2009/937/EU) (SL L 325, 11.12.2009., str. 35.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2016/2353 od 8. prosinca 2016., SL L 348, 21.12.2016., str. 27.

¹⁶ Trenutačno se poslovnikom predviđa kvorum i utvrđuje da je obvezna prisutnost većine država članica, SL C 183, 24.6.2011., str. 13.

¹⁷ Članak 3. stavak 7. Uredbe (EU) br. 182/2011.

¹⁸ Članak 1. stavak 5. standardnog poslovnika žalbenog odbora, SL C 183, 24.6.2011., str. 13.

će se omogućiti ponovno rješavanje problematičnih pitanja na odgovarajućoj političkoj razini. U tu svrhu predlaže se da se predvidi mogućnost da predsjednik odluči održati dodatni sastanak žalbenog odbora uz navođenje da je odgovarajuća razina predstavljenosti za taj sastanak na ministarskoj razini. Kako bi se omogućila organizacija tog dodatnog sastanka, potrebno je rok za donošenje mišljenja žalbenog odbora produljiti za mjesec dana, čime se on pomiče na tri mjeseca od dana prvog upućivanja. Odgovarajuće izmjene unijet će se u članak 3. stavak 7. Uredbe (EU) br. 182/2011.

- **Objava glasova predstavnika pojedinačnih država članica na razini žalbenog odbora**

Glasovi predstavnika država članica u žalbenom odboru trenutačno su obuhvaćeni pravilima o povjerljivosti utvrđenima u pravilniku žalbenog odbora¹⁹, kao što je to slučaj u odboru za ispitivanje i savjetovanom odboru²⁰. U članku 10. Uredbe (EU) br. 182/2011 predviđene su informacije o postupcima odbora koje se mogu objaviti, a u pogledu glasovanja navode se „rezultati glasovanja”, tj. samo ukupni rezultati glasovanja, a ne glasovi pojedinačnih država članica. Komisija smatra da je potrebna veća transparentnost u pogledu stajališta koja predstavnici država članica zauzmu u žalbenom odboru. Prijedlogom da se objave glasovi predstavnika država članica želi se povećati jasnoća u pogledu stajališta država članica. Odgovarajuća odredba za objavu glasova predstavnika pojedinačnih država članica u žalbenom odboru unijet će se u članak 10. stavak 1. točku (e) i stavak 5. Uredbe (EU) br. 182/2011.

- **Predviđanje prava upućivanja pitanja Vijeću kako bi ono dalo mišljenje**

U skladu s člankom 291. UFEU-a zakonodavac je ovlastio Komisiju za donošenje provedbenih akata pod nadzorom država članica. Europski parlament i Vijeće stoga nemaju ulogu u samom postupku odlučivanja te je u skladu s člankom 11. Uredbe (EU) br. 182/2011 njihovo sudjelovanje ograničeno na pravo na kontrolu.

U skladu s člankom 291. stavkom 1. UFEU-a države članice odgovorne su za provedbu akata Unije i nadziru Komisiju kada su joj dodijeljene provedbene ovlasti. U slučajevima u kojima u tom postupku nadzora države članice ne donesu jasno mišljenje trebala bi postojati mogućnost upućivanja tog pitanja Vijeću kao instituciji Unije u kojoj su zastupljene vlade država članica na ministarskoj razini koje imaju cjelovit uvid u sve politike Unije. Stoga se predlaže da se Komisiji nakon što žalbeni odbor nije dao mišljenje omogući da službeno uputi posebne predmete Vijeću kako bi ono dalo neobvezujuće mišljenje radi dobivanja političke orijentacije u pogledu posljedica nedavanja mišljenja, uključujući institucijske, pravne, političke i međunarodne posljedice. Komisija bi trebala uzeti u obzir svako stajalište koje Vijeće izrazi u roku od 3 mjeseca nakon upućivanja. U propisno opravdanim slučajevima Komisija može u upućivanju utvrditi kraći rok.

¹⁹ U skladu s člankom 9. stavkom 2. i člankom 12. stavkom 2. standardnog poslovnika u sažetim evidencijama sastanaka ne smiju se navoditi stajališta pojedinačnih država članica u raspravama odbora i te rasprave moraju biti povjerljive.

²⁰ Vidi članak 10. stavak 2. i članak 13. stavak 2. standardnog poslovnika odbora, SL C 206, 12.7.2011., str. 11.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Uredbe (EU) br. 182/2011 o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 291. stavak 3.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

djelujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća²¹ utvrđuju se pravila i opća načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije.
- (2) Sustav utvrđen Uredbom (EU) br. 182/2011 u praksi je općenito dobro funkcionirao te se njime održala primjerena ravnoteža među institucijama u pogledu uloge Komisije i drugih uključenih dionika. Stoga bi taj sustav trebao i dalje nepromijenjeno funkcionirati, osim u pogledu određenih ciljanih izmjena koje se odnose na posebne aspekte postupka na razini žalbenog odbora. Tim se izmjenama želi osigurati veća politička odgovornost za politički osjetljive provedbene akte, a da se ne izmijene pravne i institucijske odgovornosti za provedbene akte kako je utvrđeno Uredbom (EU) br. 182/2011.
- (3) Upućivanja žalbenom odboru predviđena su Uredbom (EU) br. 182/2011 u brojnim posebnim slučajevima. Žalbeni odbor saziva se u praksi u slučajevima u kojima u odboru u kontekstu postupka ispitivanja nije postignuta kvalificirana većina ni u korist ni protiv te stoga mišljenje nije dano. U većini slučajeva to se dogodilo u pogledu genetski modificiranih organizama i genetski modificirane hrane i hrane za životinje te proizvoda za zaštitu bilja.
- (4) Iskustvo je pokazalo da u većini slučajeva žalbeni odbor ponavlja rezultat odbora za ispitivanje, što dovodi do nedavanja mišljenja. Stoga žalbeni odbor nije pomogao u osiguravanju jasnoće stajališta država članica.
- (5) Uredbom (EU) br. 182/2011 predviđa se da Komisija u takvim slučajevima može donijeti nacrt provedbenog akta, čime se Komisiji daje diskrecijsko pravo.
- (6) Međutim, to je diskrecijsko pravo znatno smanjeno u slučajevima koji se odnose na odobravanje proizvoda ili tvari, kao na primjer u području genetski modificirane hrane

²¹ Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

i hrane za životinje, jer Komisija ima obvezu donošenja odluke u razumnom roku te odluku ne može ne donijeti.

- (7) Premda je ovlaštena odlučivati u takvim slučajevima, iz razloga što su ta pitanja vrlo osjetljiva i države članice trebale bi u potpunosti preuzeti svoju odgovornost u postupku donošenja odluka. Međutim, to nije slučaj kada države članice ne mogu postići kvalificiranu većinu zbog, među ostalim, velikog broja suzdržanih glasova ili neprisutnosti tijekom glasovanja.
 - (8) Stoga je kako bi se povećala dodana vrijednost žalbenog odbora potrebno ojačati njegovu ulogu predviđanjem mogućnosti organiziranja dodatnog sastanka žalbenog odbora kada mišljenje nije dano. U cilju osiguravanja političke rasprave odgovarajuća razina predstavljenosti na dodatnom sastanku žalbenog odbora trebala bi biti ministarska. Kako bi se omogućila organizacija tog dodatnog sastanka potrebno je produljiti rok za donošenje mišljenja žalbenog odbora.
 - (9) Potrebno je promijeniti pravila glasovanja žalbenog odbora kako bi se smanjio rizik od nedavanja mišljenja i kako bi se države članice potaknulo da zauzmu jasno stajalište. Zbog toga je za izračun kvalificirane većine potrebno da se državama članicama sudionicama smatraju samo države članice koje su prisutne ili zastupljene i koje nisu suzdržane. Kako bi se osiguralo da je rezultat glasovanja reprezentativan, smatrat će se valjanim samo ako običnu većinu država članica čine članovi žalbenog odbora sudionici. Prema sadašnjem stanju stvari ako se kvorum ne postigne prije isteka roka zadanog odboru za donošenje odluke, smatra se da odbor nije dao mišljenje.
 - (10) Komisija bi trebala imati mogućnost da se u posebnim slučajevima obrati Vijeću kako bi ono izrazilo svoje stavove i dalo orijentaciju u pogledu širih posljedica nedavanja mišljenja, uključujući institucijske, pravne, političke i međunarodne posljedice. Komisija bi trebala uzeti u obzir svako stajalište koje Vijeće izrazi u roku od 3 mjeseca nakon upućivanja. U propisno opravdanim slučajevima Komisija može u upućivanju utvrditi kraći rok.
 - (11) Potrebno je povećati transparentnost glasova predstavnika država članica na razini žalbenog odbora i objaviti glasove predstavnika pojedinačnih država članica.
 - (12) Uredbu (EU) br. 182/2011 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
- DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EU) br. 182/2011 mijenja se kako slijedi:

- (1) u članku 3. stavku 7., dodaje se sljedeći šesti podstavak:

„Ako se u žalbenom odboru ne donese mišljenje u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugim podstavkom, predsjednik može odlučiti da se održi dodatni sastanak žalbenog odbora na ministarskoj razini. U takvim slučajevima žalbeni odbor dostavlja svoje mišljenje u roku od 3 mjeseca od dana prvog upućivanja.”;

- (2) članak 6. mijenja se kako slijedi:

(a) u stavku 1., dodaje se sljedeći drugi podstavak:

„Međutim, članovima žalbenog odbora sudionicima smatrat će se samo članovi žalbenog odbora koji su prisutni ili zastupljeni na glasovanju i koji se nisu suzdržali od glasovanja. Većina iz članka 5. stavka 1. jest kvalificirana većina iz članka 238. stavka 3. točke (a) UFEU-a. Glasovanje se smatra valjanim samo ako običnu većinu država članica čine članovi sudionici.”;

(b) umeće se sljedeći stavak 3.a:

„3.a Ako se u žalbenom odboru ne donese mišljenje, Komisija može pitanje uputi Vijeću kako bi ono izrazilo svoje stavove i dalo orijentaciju u pogledu širih posljedica nedavanja mišljenja, uključujući institucijske, pravne, političke i međunarodne posljedice. Komisija uzima u obzir svako stajalište koje Vijeće izrazi u roku od 3 mjeseca nakon upućivanja. U propisno opravdanim slučajevima Komisija može u upućivanju utvrditi kraći rok.”;

(3) članak 10. mijenja se kako slijedi:

(a) u stavku 1. točka (e) zamjenjuje se sljedećim:

„(e) rezultate glasovanja, koji u slučaju žalbenog odbora uključuju glasove koje su dali predstavnici svake države članice; ”;

(b) stavak 5. zamjenjuje se sljedećim:

„5. Upućivanja na sve dokumente iz stavka 1. točaka od (a) do (d), (f) i (g) i informacije iz tog stavka točaka (e) i (h) objavljuju se u registru.”

Članak 2.

Ova Uredba ne primjenjuje se na postupke u tijeku u pogledu kojih je žalbeni odbor već donio mišljenje na datum stupanja na snagu ove Uredbe.

Članak 3.

Ova Uredba stupa na snagu dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Strasbourgu

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik