



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 14.2.2017 r.
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 182/2011 ustanawiającego przepisy i zasady
ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień
wykonawczych przez Komisję**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejsza inicjatywa jest kontynuacją oświadczenia przewodniczącego Komisji w jego orędziu o stanie Unii wygłoszonym w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2016 r. Powiedział on wówczas: *Nie może być tak, że kiedy państwa UE nie mogą same zdecydować, czy zakazać stosowania glifosatu w środkach chwastobójczych czy też nie, Komisja jest zmuszana przez Parlament i Radę do podjęcia tej decyzji. Zmienimy więc te zasady – bo to nie jest demokracja.*¹

Kilkakrotnie, przy okazji przyjmowania aktów objętych procedurą komitetową, Komisja znalazła się w ostatnich latach w sytuacji, gdy była prawnie zobowiązana do podjęcia decyzji upoważniającej ze względu na brak większości kwalifikowanej państw członkowskich zajmujących stanowisko (za lub przeciw) w komitecie. Sytuacje, w których nie wydano żadnej opinii, są, zdaniem Komisji, szczególnie trudne, jeżeli dotyczą kwestii delikatnych z politycznego punktu widzenia, mających bezpośredni wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa, na przykład w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin.

Większość aktów prawnych Unii przyjmowanych każdego roku to akty prawne przyjmowane przez Komisję na podstawie uprawnień przyznanych jej przez Parlament Europejski i Radę jako współprawodawców, w drodze aktów delegowanych na podstawie art. 290 TFUE lub aktów wykonawczych na podstawie art. 291 TFUE². Inaczej niż w przypadku aktów delegowanych na mocy art. 290 TFUE, przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania przez Komisję uprawnień wykonawczych na podstawie art. 291 ust. 3 TFUE ustanawiane są z wyprzedzeniem w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Takie przepisy i zasady są określone w rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 („rozporządzenie dotyczące procedury komitetowej”)³.

Niniejszy wniosek przewiduje wprowadzenie ukierunkowanych i ograniczonych zmian do rozporządzenia (UE) nr 182/2011, a tym samym dotyczy jedynie aktów wykonawczych.

W lutym 2016 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrożenia rozporządzenia (UE) nr 182/2011⁴. W sprawozdaniu stwierdzono, że rozporządzenie umożliwia skuteczne korzystanie z uprawnień wykonawczych Komisji pod kontrolą państw członkowskich. Niniejszy wniosek nie ma zatem na celu wprowadzenia zmian do procedury komitologii jako takiej. W sprawozdaniu wskazano jednak również pewną ograniczoną liczbę spraw problematycznych, zwłaszcza w odniesieniu do podejmowania decyzji w sprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO). W przedmiotowych sprawach państwa członkowskie nigdy nie osiągnęły większości kwalifikowanej, ani na korzyść projektu decyzji Komisji dopuszczającej organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO) oraz genetycznie zmodyfikowaną żywność i paszę, ani na jego niekorzyść. Wszelkie głosowania doprowadziły do tak zwanego wyniku bez opinii, to

¹ Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2016 r.: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_pl

² W 2016 r. Komisja przyjęła 137 aktów delegowanych i 1494 akty wykonawcze.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrożenia rozporządzenia (UE) 182/2011 z 26.2.2016, COM(2016)92.

znaczy komitet nie był w stanie zająć stanowiska, ani na korzyść projektu aktu, ani na jego niekorzyść. Taki wynik powtarzał się za każdym razem w Komitecie Odwoławczym, organie, którego zadaniem jest wspieranie procesu decyzyjnego w sprawach delikatnych i problematycznych. W konsekwencji decyzje w tym obszarze musiały być regularnie podejmowane bez poparcia większości kwalifikowanej państw członkowskich w Komitecie⁵.

Komisja podjęła już działania w celu uwzględnienia szczególnej sytuacji w zakresie GMO. W następstwie dyrektywy dotyczącej zezwoleń na uprawy⁶, która weszła w życie w 2015 r., Komisja przyjęła w kwietniu 2015 r. wniosek opierający się na tej samej logice, mając na celu zmianę ram legislacyjnych w odniesieniu do żywności i paszy⁷. Proponowane rozwiązanie przewiduje utrzymanie scentralizowanego procesu zezwoleń, dopuszczając jednocześnie stosowanie klauzuli „opt-out” przez poszczególne państwa członkowskie. Wniosek ten znajduje się wciąż w procesie legislacyjnym.

Dyskusje dotyczące przedłużenia okresu zatwierdzania substancji czynnej glifosatu, prowadzone latem 2016 r. w Komitecie Odwoławczym, dowiodły, że problem braku opinii nie ogranicza się do GMO. Również we wspomnianym przypadku państwa członkowskie nie zdołały zgromadzić w Komitecie Odwoławczym większości opowiadającej się za decyzją zatwierdzającą lub przeciwko takiej decyzji. W efekcie Komisja musiała podjąć decyzję bez poparcia państw członkowskich⁸. Jak wskazano powyżej, jest to o tyle bardziej problematyczne, o ile decyzje takie często dotyczą kwestii delikatnych z politycznego punktu widzenia, mających bezpośredni wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa, a zwłaszcza w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin. Komisja jest uprawniona do podejmowania decyzji w takich sprawach, jednak uważa ona jednocześnie, że ze względu na szczególną wagę kwestii, których dotyczą decyzje, państwa członkowskie powinny w takich sytuacjach w większym zakresie przyjąć na siebie obowiązki związane z procesem decyzyjnym. Nie dzieje się tak jednak w dostatecznym stopniu, gdy państwa członkowskie nie mogą osiągnąć większości kwalifikowanej, jako że niektóre z nich decydują się powstrzymać od głosu lub są nieobecne na posiedzeniach komitetów lub komitetu odwoławczego.

Komisja uważa zatem, że jest potrzeba podjęcia tej kwestii za pośrednictwem kilku dokładnie ukierunkowanych zmian w przepisach dotyczących procedur komitologii. W swoim programie prac na rok 2017 r. Komisja zapowiedziała, stosownie do tej sytuacji, inicjatywę dotyczącą modernizacji procedur komitologii⁹.

⁵ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu procesu decyzyjnego dotyczącego organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) z 22.4.2015 r., COM(2015)176.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz.U. L 68 z 13.3.2015, s. 1.

⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium, 22.4.2015 r., COM(2015)177.

⁸ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/4152/1 z dnia 29 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu.

⁹ Program prac Komisji na 2017 r. Na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni, 25.10.2016 r., COM(2016)710.

Niniejszy wniosek przewiduje cztery ukierunkowane zmiany. Jego przedmiot jest ściśle ograniczony do tych czterech ukierunkowanych zmian i nie obejmuje żadnych innych elementów rozporządzenia (UE) nr 182/2011. W rzeczywistości Komisja jest zdania, że system ustanowiony na mocy rozporządzenia (UE) nr 182/2011 sprawdził się, ogólnie rzecz biorąc, w praktyce i stworzył odpowiednią równowagę instytucjonalną, jeżeli chodzi o rolę Komisji i innych zainteresowanych podmiotów. Komisja uważa zatem za niezbędne, aby system ten nadal funkcjonował w sposób niezmienny, z wyjątkiem zaproponowanych, ukierunkowanych zmian. Wyłącznym celem tych zmian jest poprawa funkcjonowania procedur komitetowych na poziomie komitetu odwoławczego, co pozwoli zapewnić szerszą odpowiedzialność polityczną i odpowiedzialność za delikatne z politycznego punktu widzenia akty wykonawcze. Jednocześnie żadnej zmianie nie uległaby odpowiedzialność prawna i instytucjonalna za akty wykonawcze w formie, jaka została wprowadzona rozporządzeniem (UE) nr 182/2011.

• Obecne ramy prawne

W rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 ustanowiono mechanizm, z pomocą którego państwa członkowskie kontrolują sprawowanie przez Komisję jej uprawnień wykonawczych. Zgodnie z najczęściej wykorzystywaną procedurą, tak zwaną „procedurą sprawdzającą”¹⁰, przedstawiciele Komisji przedkładają projekty aktów wykonawczych komitetowi składającemu się z przedstawicieli państw członkowskich, który przedstawia swoją opinię, zazwyczaj w drodze głosowania. Głosowanie odbywa się według zasady większości kwalifikowanej, zapisanej w traktatach. Na tym etapie głosowania w komitecie możliwe są trzy scenariusze:

- Jeżeli kwalifikowana większość państw członkowskich popiera projekt aktu przedstawiony przez Komisję (opinia pozytywna), Komisja **musi** przyjąć akt.
- Jeżeli kwalifikowana większość państw członkowskich opowiedziała się przeciwko (opinia negatywna), Komisja **nie może** przyjąć aktu.
- Jeżeli nie ma kwalifikowanej większości, która przemawiałaby za lub przeciw (brak opinii), Komisja **może** przyjąć projekt aktu wykonawczego – oznacza to, że może również zdecydować o jego nieprzyjęciu.

Powodem, dla którego Komisja ma możliwość przyjmowania aktów wykonawczych, o ile większość kwalifikowana państw członkowskich nie opowiedziała się przeciwko danym środkom, jest zapewnienie skutecznego wdrażania przepisów. Przyjmowanie aktów wykonawczych przez Komisję zablokować może jedynie przeciwnie stanowisko ze strony państw członkowskich w postaci większości kwalifikowanej. W tym punkcie występuje spójność z przepisami dotyczącymi aktów delegowanych, jako że dla zablokowania wejścia w życie danego aktu, wymagana jest (kwalifikowana) większość, aczkolwiek nie w komitecie lecz w Parlamencie Europejskim lub w Radzie.

W rozporządzeniu dotyczącym procedury komitetowej¹¹ wyszczególniono jednak szereg konkretnych przypadków, w których zgodnie z prawem Komisja nie ma możliwości przyjęcia aktu wykonawczego, jeżeli na etapie rozpatrywania w komitecie występuje sytuacja braku opinii. Taka sytuacja zachodzi w trzech różnych przypadkach:

¹⁰ Procedura doradcza nie jest w danej sprawie istotna.

¹¹ Wyszczególnione w art. 5 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 182/2011.

- (1) w odniesieniu do określonych obszarów polityki (opodatkowanie, usługi finansowe, ochrona zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin, lub ostateczne wielostronne środki ochronne);
- (2) jeżeli akt podstawowy przewiduje, że projekt aktu wykonawczego nie może zostać przyjęty, w przypadku gdy nie została wydana opinia (tak zwana klauzula o braku opinii);
- (3) jeżeli zwykłą większością głosów swoich członków komitet wyraził sprzeciw wobec projektu aktu.

W takich przypadkach Komisja kieruje akt wykonawczy do komitetu odwoławczego, który również składa się z przedstawicieli państw członkowskich, jednak na wyższym szczeblu. Jeżeli w Komitecie Odwoławczym ponownie występuje sytuacja braku opinii, Komisja może przyjąć akt. Oznacza to, że w takich sytuacjach Komisja – mając na końcu procedury sprawdzającej do czynienia ze scenariuszem braku opinii – dysponuje swobodą uznania: czy przyjąć projekt aktu wykonawczego czy też nie.

Swoboda uznania Komisji w przypadku braku opinii została wprowadzona rozporządzeniem (UE) nr 182/2011. Przed 2011 r. w sytuacji, gdy komitet nie wydał opinii, oraz odpowiednio, gdy nie zareagowała Rada, Komisja nie miała wyboru i musiała przyjąć projekt aktu wykonawczego. Większa elastyczność została wprowadzona, aby umożliwić Komisji – po uwzględnieniu między innymi opinii wyrażonych przez państwa członkowskie na forum komitetu – ponowne rozważenie projektu aktu wykonawczego, tego, czy powinna go przyjąć lub przedstawić komitetowi projekt zmieniony. Zostało to podkreślone w motywie 14 rozporządzenia (UE) nr 182/2011, w którym stwierdzono, że „rozważając przyjęcie innych projektów aktów wykonawczych dotyczących szczególnie wrażliwych sektorów, zwłaszcza opodatkowania, zdrowia konsumentów, bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska, Komisja, w celu znalezienia zrównoważonego rozwiązania, będzie, tak dalece jak to możliwe, działać w taki sposób, aby unikać sprzeciwiania się jakimkolwiek dominującemu stanowisku, jakie może wyłonić się w Komitecie Odwoławczym”.

Ta elastyczność nie zwalnia jednak Komisji z obowiązku podjęcia decyzji w sprawach, które dotyczą wniosku o zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktów lub substancji. Producent, który złożył wniosek o udzielenie zezwolenia, ma prawo do otrzymania decyzji w sprawie danego wniosku, Komisja jest zatem zobowiązana do wydania decyzji w rozsądnym terminie. Sąd Unii Europejskiej orzekł, że w ramach poprzednich ram procedury komitologii Komisja nie podjęła działania, odstępując od realizacji procedury udzielania zezwoleń w następstwie głosowania w Komitecie, które nie zakończyło się wydaniem opinii¹².

Spośród 1726 opinii łącznie wydanych przez komitety w 2015 r. dwie opinie były negatywne, a w 36 przypadkach nie wydano żadnej opinii, co stanowi około 2 % wszystkich przypadków. W 10 przypadkach sprawę przekazano do komitetu odwoławczego, który również nie wydał opinii. W latach 2011–2015 spośród 40 spraw przekazanych do komitetu odwoławczego w 36 przypadkach komitet potwierdził, że głosowanie zakończyło się niewydaniem opinii. Problem dotyczy wprawdzie niskiej, ogólnie rzecz biorąc, liczby spraw, jednak sytuacja ta ma miejsce w bardzo wrażliwych obszarach. Komitet odwoławczy nie był w stanie pomóc poprzez doprowadzenie do wyraźnego stanowiska państw członkowskich i wniósł tym samym – jak do tej pory – niewielką wartość dodaną. Komisja uznaje zatem, że zasady regulujące

¹² Wyrok Sądu z dnia 26 września 2013 r. w sprawie T-164/10, Pioneer Hi-Bred International, Inc. przeciwko Komisji.

funkcjonowanie komitetu odwoławczego powinny zostać zmienione, aby mógł on w pełni odgrywać swoją rolę.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Proponowane zmiany rozporządzenia (UE) nr 182/2011 są ukierunkowane i ograniczone, dotyczą wyjątkowych przypadków na szczeblu komitetu odwoławczego. System ustanowiony rozporządzeniem funkcjonuje, ogólnie rzecz biorąc, dobrze, a zatem Komisja uważa za istotne, aby w pozostałym zakresie system ten pozostał niezmieniony.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Wniosek jest spójny z wnioskiem Komisji dotyczącym genetycznie modyfikowanej żywności i paszy¹³. Wniosek ten był częściowo podyktowany powtarzającym się brakiem opinii w tym obszarze, a proponowane we wniosku podejście pozwala państwom członkowskim na ograniczenie lub zakazanie stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na ich terytorium. Jest to podyktowane szczególną sytuacją w tym sektorze i nie odnosi się do samego procesu podejmowania decyzji. Podejście zastosowane w niniejszym wniosku dotyczy zasad proceduralnych jako takich, niezależnie od sektora. Tym samym oba podejścia są komplementarne.

Wniosek jest również spójny z dwoma rozporządzeniami, których dotyczy wniosek, dotyczącymi dostosowania niektórych aktów prawnych przewidujących stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa¹⁴. Celem rozporządzeń, których dotyczy wniosek, nie jest wprowadzenie zmian w odniesieniu do procedur podejmowania decyzji jako takich, lecz dostosowanie istniejących uprawnień do uprawnień w zakresie aktów delegowanych, i w niektórych przypadkach również aktów wykonawczych.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Niniejszy wniosek oparty jest na art. 291 ust. 3 TFUE, stanowiącym podstawę prawną rozporządzenia (UE) nr 182/2011, które niniejszy wniosek ma na celu zmienić.

- **Pomocniczość**

Na podstawie art. 291 ust. 3 TFUE Unia ma wyłączną kompetencję w zakresie ustalania przepisów i zasad ogólnych dotyczących trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

¹³ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium, 22.4.2015 r., COM(2015)177.

¹⁴ COM(2016)799: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz COM(2016)798: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego niektóre akty prawne w przestrzeni sprawiedliwości, przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zob. pkt 27 porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dz.U. L 123 z 12.5.2016 r., s. 1. Jeżeli chodzi o niektóre akty z obszaru zdrowia i bezpieczeństwa, które zostały wyłączone z powyższego, Komisja w odpowiednim czasie złoży wniosek o dostosowanie.

- **Proporcjonalność**

Proponowane zmiany są ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne dla rozwiązania problemu i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu. Zmiany są ograniczone do zmian na szczeblu komitetu odwoławczego.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

Wniosek przewiduje ograniczone zmiany w procedurze przyjmowania aktów wykonawczych na szczeblu komitetu odwoławczego. Zmiany te mają charakter czysto instytucjonalny i proceduralny, na przykład nie zmieniają przepisów określających czynniki, na podstawie których należy oceniać zatwierdzenie substancji. Zmiany te nie mają zatem, same w sobie, oddziaływania ekonomicznego, środowiskowego lub społecznego. Nie jest więc konieczne przeprowadzenie oceny skutków.

4. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Komitet odwoławczy został wprowadzony rozporządzeniem (UE) nr 182/2011, aby przenieść debatę na bardziej polityczny poziom, zwłaszcza w sytuacji, gdy komitet badający projekt nie wydał opinii. Jednakże do tej pory komitet nie zapobiegł sytuacjom, w których nie zostaje wydana żadna opinia, ani nie pomógł w wyjaśnianiu stanowisk państw członkowskich, tym samym wykazując się ograniczoną wartością dodaną. Celem proponowanych zmian jest ograniczenie ryzyka występowania sytuacji, w których na szczeblu komitetu odwoławczego nie wydawana jest żadna opinia, a także usprawnienie procesu podejmowania decyzji i zagwarantowanie politycznej odpowiedzialności państw członkowskich za niektóre szczególnie delikatne decyzje. Po przyjęciu proponowane zmiany powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie komitetu odwoławczego, który w związku z tym powinien zostać dostosowany zgodnie z art. 3 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

- **Zmiany zasad głosowania w odniesieniu do komitetu odwoławczego**

Komitety, w tym komitet odwoławczy, wydają swoją opinię w procedurze sprawdzającej na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 182/2011 większością głosów określoną w art. 16 ust. 4 i 5 TUE, a w stosownych przypadkach, w art. 238 ust. 3 TFUE. W art. 16 ust. 4 TUE oraz w art. 238 ust. 3 TFUE regulowana jest kwestia podwójnej większości. Stosownie do tego większość kwalifikowana została osiągnięta, gdy większość:

- 1) obejmuje co najmniej 55 % państw członkowskich. Oznacza to, że większość kwalifikowana musi obejmować co najmniej 16 państw członkowskich;
- 2) reprezentuje państwa członkowskie, których liczba mieszkańców stanowi co najmniej 65 % ludności Unii¹⁵.

Na wypadek sytuacji, gdy nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w głosowaniu, w art. 238 ust. 3 lit. a) TFUE zdefiniowano większość kwalifikowaną jako co najmniej 55 % uczestniczących państw członkowskich, których liczba ludności stanowi co najmniej 65 % ludności tych państw. W takich przypadkach mniejszość blokująca obejmuje co najmniej minimalną liczbę państw członkowskich reprezentujących ponad 35 % ludności

¹⁵ Dane dotyczące liczby ludności oraz odsetek, jaki liczby te stanowią, znajdują się w załączniku III do regulaminu wewnętrznego Rady, decyzja Rady 2009/937 z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE) (Dz.U. L 325 z 11.12.2009 r., s. 35), zmieniona decyzją Rady 2016/2353 z dnia 8 grudnia 2016 r., Dz.U. L 348 z 21.12.2016 r., s. 27.

uczestniczących państw członkowskich, plus jedno państwo członkowskie, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta.

Zgodnie z obecnymi przepisami, przypadki wstrzymania się od głosu lub państwa członkowskie, które nie są obecne lub nie są reprezentowane, nie są zaliczane do osiągnięcia kwalifikowanej większości opowiadającej się za lub przeciw, ale nie są też odliczane od łącznej liczby, na podstawie której wylicza się 55 % państw członkowskich oraz 65 % ludności Unii Europejskiej. Oznacza to w praktyce, że przypadki wstrzymania się od głosu wyrażone podczas głosowania, a także nieobecności państw członkowskich, które nie decydują się na obecność lub bycie reprezentowanym, zwiększają prawdopodobieństwo wyniku w postaci braku opinii, przesuwając tym samym odpowiedzialność za podjęcie decyzji na Komisję. Obecne przepisy nie zachęcają państw członkowskich do głosowania za projektem aktu wykonawczego lub przeciwko projektowi. Obecne przepisy dotyczące głosowania nie pozwalają zatem komitetowi odwoławczemu na pełnienie swojej roli.

Wnioskuje się zatem o zmianę zasad głosowania w odniesieniu do komitetu odwoławczego, aby zminimalizować ryzyko scenariusza, w którym opinia nie zostaje wydana, oraz sprecyzowanie pozycji państw członkowskich, poprzez uznanie, że państwa członkowskie, które nie są obecne lub wstrzymują się od głosu, są – na potrzeby obliczania kwalifikowanej większości – „nieuczestniczącymi państwami członkowskimi”. Oznacza to, że podwójna większość (55 % państw członkowskich reprezentujących 65 % ludności) będzie obliczana jedynie w oparciu o państwa członkowskie uczestniczące w głosowaniu, a tym samym głosujące za lub przeciw, zgodnie z art. 238 ust. 3 lit. a) TFUE. Również mniejszość blokująca będzie obliczana zgodnie z przepisami traktatu.

Dla zapewnienia reprezentatywności głosowania do rozporządzenia w sprawie procedury komitetowej¹⁶ należy wprowadzić przepis o kworum, stanowiący, że głosowanie jest uznawane za ważne jedynie wtedy, gdy członkowie uczestniczący w głosowaniu w Komitecie Odwoławczym stanowią zwykłą większość państw członkowskich. Odpowiednie zmiany zostaną wprowadzone do art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 182/2011. Tak jak ma to miejsce teraz, po upływie terminu, jaki komitet odwoławczy miał na wydanie opinii, przyjmuje się, że komitet odwoławczy nie wydał opinii. Pozwoli to uniknąć blokowania procesu w sytuacji, gdy nie osiągnięto kworum.

- **Kolejne przekazanie sprawy do komitetu odwoławczego na szczeblu ministerialnym**

Jak przedstawiono powyżej, komitet odwoławczy do tej pory nie zapobiegł, ogólnie rzecz biorąc, sytuacjom, w których nie wydano żadnej opinii, ani też nie pomógł w precyzowaniu stanowiska państw członkowskich. W rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 znajduje się odniesienie do odpowiedniego poziomu reprezentacji¹⁷, zaś regulamin wewnętrzny komitetu odwoławczego, uzgodniony przez państwa członkowskie, stanowi, że co do zasady reprezentacja w Komitecie nie powinna być na poziomie niższym niż poziom członków komitetu stałych przedstawicieli¹⁸. Doświadczenie pokazuje, że do tej pory państwa członkowskie były w większości reprezentowane przez swoich stałych przedstawicieli.

Dla wzmocnienia roli komitetu odwoławczego w szczególnie delikatnych przypadkach proponuje się możliwość kolejnego przekazania sprawy do komitetu odwoławczego w sytuacji, gdy nie została wydana żadna opinia. Pozwoli to na ponowne podjęcie

¹⁶ Obecnie regulamin przewiduje kworum i stanowi, że wymagana jest obecność większości państw członkowskich, Dz.U. C 183 z 24.6.2011, s. 13.

¹⁷ Art. 3 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

¹⁸ Art. 1 ust. 5 regulaminu wewnętrznego komitetu odwoławczego, Dz.U. C 183 z 24.6.2011, s. 13.

problematycznych kwestii na odpowiednim szczeblu politycznym. W tym celu proponuje się, aby przewodniczący miał możliwość podjęcia decyzji o zorganizowaniu kolejnego posiedzenia komitetu odwoławczego, ze wskazaniem na fakt, że odpowiednim poziomem reprezentacji na tym posiedzeniu jest szczebel ministerialny. Aby organizacja takiego kolejnego posiedzenia była możliwa, należy o jeden miesiąc przedłużyć termin, jakim dysponuje komitet odwoławczy na wydanie opinii, co daje w sumie trzy miesiące od pierwszego przekazania sprawy. Odpowiednie zmiany zostaną wprowadzone do art. 3 ust. 7 rozporządzenia Komisji (UE) nr 182/2011.

- **Upublicznienie głosowania przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich na szczeblu komitetu odwoławczego**

Głosowanie przedstawicieli państw członkowskich w komitecie odwoławczym jest obecnie objęte zasadą poufności określoną w regulaminie wewnętrznym komitetu odwoławczego¹⁹, podobnie jak ma to miejsce w przypadku komitetów badających i doradczych²⁰. W art. 10 rozporządzenia (UE) nr 182/2011 znajduje się informacja o publicznym udostępnieniu informacji o pracach komitetów, zaś w odniesieniu do głosowania mowa o „wynikach głosowania”, to znaczy jedynie o ogólnych wynikach głosowania, nie zaś o głosach oddanych przez poszczególne państwa członkowskie. Komisja jest zdania, że potrzebna jest większa przejrzystość w odniesieniu do stanowisk, jakie przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich zajmują w komitecie odwoławczym. Propozycja upublicznienia sposobu głosowania przedstawicieli państw członkowskich ma na celu zwiększenie jasności odnośnie do stanowisk poszczególnych państw członkowskich. Odpowiedni przepis dotyczący upublicznienia sposobu głosowania przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich w komitecie odwoławczym zostanie zawarty w art. 10 ust. 1 lit. e) oraz ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

- **Wprowadzenie prawa odesłania sprawy do Rady w celu uzyskania opinii**

Na podstawie art. 291 TFUE Komisja jest uprawniona przez prawodawcę do przyjmowania aktów wykonawczych pod kontrolą państw członkowskich. Parlament Europejski i Rada nie mają zatem same w sobie żadnej roli w procesie decyzyjnym, a ich zaangażowanie jest ograniczone do prawa kontroli zgodnie z art. 11 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Na podstawie art. 291 ust. 1 TFUE to państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykonywanie aktów Unii i kontrolowanie Komisji w sytuacji, gdy to jej przyznane są uprawnienia wykonawcze. W sytuacjach, gdy państwa członkowskie nie są w stanie uzyskać jednoznacznej opinii w ramach tego procesu kontrolnego, powinna istnieć możliwość skierowania kwestii do Rady, jako do unijnej instytucji, w której rządy państw członkowskich są reprezentowane na szczeblu ministerialnym, i która ma globalne spojrzenie na całą politykę Unii. Proponuje się zatem umożliwienie Komisji formalnego kierowania konkretnych przypadków, w których w komitecie odwoławczym uzyskano wynik w postaci braku opinii, do Rady w celu sporządzenia niewiążącej opinii; celem jest uzyskanie orientacji politycznej Rady dotyczącej skutków wyniku w postaci braku opinii, w tym skutków instytucjonalnych, prawnych, politycznych i międzynarodowych. Komisja powinna uwzględnić stanowisko wyrażone przez Radę w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania sprawy. W uzasadnionych przypadkach Komisja może, odsyłając sprawę, wskazać krótszy termin.

¹⁹ Zgodnie z art. 9 ust. 2 i art. 12 ust. 2 regulaminu wewnętrznego komitetu odwoławczego w sprawozdaniach zbiorczych z posiedzeń nie podaje się stanowiska poszczególnych państw członkowskich uczestniczących w obradach komitetu, a obrady komitetu mają charakter poufny.

²⁰ Zob. art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 2 wzoru regulaminu wewnętrznego komitetów, Dz.U. C 206 z 12.7.2011, s. 11.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 182/2011 ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 291 ust. 3,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011²¹ ustanawia przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.
- (2) System ustanowiony na mocy rozporządzenia (UE) nr 182/2011 sprawdził się, ogólnie rzecz biorąc, w praktyce i stworzył odpowiednią równowagę instytucjonalną, jeżeli chodzi o rolę Komisji i innych zainteresowanych podmiotów. System ten powinien zatem funkcjonować w dalszym ciągu w formie niezmienionej, z wyjątkiem kilku ukierunkowanych zmian dotyczących konkretnych aspektów procedury na szczeblu komitetu odwoławczego. Celem tych zmian jest zapewnienie szerszej odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności za delikatne z politycznego punktu widzenia akty wykonawcze, jednak bez dokonywania zmian odpowiedzialności prawnej i instytucjonalnej za akty wykonawcze w formie wprowadzonej rozporządzeniem (UE) nr 182/2011.
- (3) W szeregu określonych przypadków rozporządzenie (UE) nr 182/2011 przewiduje skierowanie sprawy do komitetu odwoławczego. W praktyce do komitetu odwoławczego zwracano się w przypadkach, gdy w Komitecie nie osiągnięto kwalifikowanej większości w ramach procedury sprawdzającej, która to większość przemawiałaby za projektem lub przeciwko niemu, a tym samym wystąpiła sytuacja braku opinii. W większości przypadków sytuacja ta miała miejsce w odniesieniu do kwestii związanych z organizmami modyfikowanymi genetycznie oraz genetycznie modyfikowaną żywnością i paszą, a także środkami ochrony roślin.
- (4) Doświadczenie pokazało, że w przeważającej większości przypadków wynik komitetu badającego projekt powtarzał się na poziomie komitetu odwoławczego, a wynikiem

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

był brak opinii. Komitet odwoławczy nie zdołał zatem pomóc w uzyskaniu jasności odnośnie do stanowiska państw członkowskich.

- (5) W rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 postanowiono, że w takich sytuacjach Komisja może przyjąć projekt aktu wykonawczego, pozostawiając tym samym Komisji swobodę uznania.
- (6) Ta swoboda uznania jest jednak znacznie ograniczona w przypadkach dotyczących udzielania zezwoleń na produkty lub substancje, jak na przykład w obszarze genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, jako że Komisja ma obowiązek podjąć decyzję w rozsądnym terminie i nie może wstrzymać się od jej podjęcia.
- (7) Komisja jest uprawniona do podejmowania decyzji w takich sprawach, jednak ze względu na szczególną wagę kwestii, których dotyczą decyzje, państwa członkowskie również powinny w pełnym zakresie zrealizować swoją odpowiedzialność związaną z procesem decyzyjnym. Nie dzieje się tak jednak w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć kwalifikowanej większości, ze względu na – między innymi – wysoką liczbę przedstawicieli wstrzymujących się od głosu lub nieobecnych w momencie głosowania.
- (8) Dla zwiększenia wartości dodanej komitetu odwoławczego należy zatem wzmocnić jego rolę, wprowadzając możliwość odbycia kolejnego posiedzenia komitetu odwoławczego w sytuacji, gdy nie została wydana żadna opinia. Odpowiednim poziomem reprezentacji na kolejnym posiedzeniu komitetu odwoławczego powinien być poziom ministerialny, co pozwoli na przeprowadzenie debaty politycznej. Aby organizacja takiego kolejnego posiedzenia była możliwa, należy przedłużyć termin, jakim dysponuje komitet odwoławczy na wydanie opinii.
- (9) Należy zmienić zasady głosowania w odniesieniu do komitetu odwoławczego, aby zminimalizować ryzyko scenariusza, w którym opinia nie zostanie wydana, oraz wzmocnić motywację przedstawicieli państw członkowskich do zajmowania wyraźnego stanowiska. W tym celu na potrzeby obliczania większości kwalifikowanej za uczestniczące państwa członkowskie należy uznawać jedynie te państwa członkowskie, które są obecne lub reprezentowane oraz które nie wstrzymują się od głosu. Dla zapewnienia reprezentatywności wyników głosowania za ważne należy uznać jedynie to głosowanie, w którym uczestniczącymi członkami komitetu odwoławczego jest zwykła większość państw członkowskich. Jeżeli przed upływem terminu, jakim dysponuje komitet na podjęcie decyzji, nie uzyskano kworum, uznaje się, że komitet nie wydał opinii, tak jak ma to miejsce obecnie.
- (10) W szczególnych przypadkach Komisja powinna mieć możliwość zwrócenia się do Rady, aby ta wskazała swoje stanowisko i orientację w odniesieniu do szerszych skutków braku opinii, w tym instytucjonalnych, prawnych, politycznych i międzynarodowych. Komisja powinna uwzględnić stanowisko wyrażone przez Radę w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania sprawy. W uzasadnionych przypadkach Komisja może, odsyłając sprawę, wskazać krótszy termin.
- (11) Należy zwiększyć przejrzystość głosowania przedstawicieli państw członkowskich na szczelbu komitetu odwoławczego i upublicznić sposób głosowania poszczególnych przedstawicieli państw członkowskich.
- (12) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (UE) nr 182/2011,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 7 dodaje się akapit szósty w brzmieniu:

„Jeżeli komitet odwoławczy nie wydał opinii zgodnie z art. 6 ust. 3 akapit drugi, przewodniczący może podjąć decyzję o zwołaniu kolejnego posiedzenia komitetu odwoławczego na szczeblu ministerialnym. W takich sytuacjach komitet odwoławczy wydaje opinię w ciągu trzech miesięcy od pierwszego przekazania sprawy.”;

2) w art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 1 dodaje się akapit drugi w brzmieniu:

„Za uczestniczących członków komitetu odwoławczego uznaje się jednak jedynie tych członków komitetu odwoławczego, którzy są obecni lub reprezentowani w momencie głosowania oraz nie wstrzymują się od głosu. Większość, o której mowa w art. 5 ust. 1, to większość kwalifikowana, o której mowa w art. 238 ust. 3 lit. a) TFUE. Głosowanie jest uznawane za ważne jedynie wtedy, gdy członkowie uczestniczący w głosowaniu stanowią zwykłą większość państw członkowskich.”;

b) dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Jeżeli w Komitecie Odwoławczym nie wydano opinii, Komisja może przekazać sprawę do Rady w celu uzyskania opinii wskazującej jej stanowisko i orientację w odniesieniu do szerszych skutków braku opinii, w tym skutków instytucjonalnych, prawnych, politycznych i międzynarodowych. Komisja uwzględnia stanowisko wyrażone przez Radę w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania sprawy. W uzasadnionych przypadkach Komisja może, odsyłając sprawę, wskazać krótszy termin.”;

3) w art. 10 wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 1 lit. e) otrzymuje brzmienie:

„e) wyniki głosowania, w tym w przypadku komitetu odwoławczego, głosy wyrażone przez przedstawicieli każdego państwa członkowskiego;”;

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W rejestrze podaje się odesłania do wszystkich dokumentów, o których mowa w ust. 1 lit. a)–d), f) i g) oraz informacje, o których mowa w ust. 1 lit. e) i h).”.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do toczących się procedur, w których komitet odwoławczy wydał już opinię w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 3

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*