

Udenrigsministeriet den 26. april 2017

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 182/2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser

KOM (2017) 85

1. Resumé

Kommissionen har den 14. februar 2017 fremsat forslag om ændring af komitologi-forordningen. Kommissionen er af den opfattelse, at den ordning, der blev indført ved komitologi-forordningen i 2011 generelt har vist sig at fungere godt i praksis og har skabt en hensigtsmæssig institutionel balance for så vidt angår Kommissionens og andre aktørers respektive roller. Kommissionen ønsker imidlertid at styrke procedurerne i appeludvalget for derved at sikre bredere politisk ansvarlighed og ejerskab til politisk sensitive gennemførelsesretsakter uden dog at ændre det retlige og institutionelle ansvar for gennemførelsesretsakter. Konkret foreslår Kommissionen fire justeringer af reglerne for behandling af sager i appeludvalget for at mindske antallet af situationer, hvor der ikke afgives en udtalelse (no opinion-situation): 1) Ændring af stemmereglene, så kun stemmer for og imod tælles med, 2) involvering af ministre ved en mulig 2. behandling, 3) øge gennemsigtigheden i stemmeafgivelsen, og 4) mulighed for henvisning af sager til Rådet. Fra dansk side finder man, at appeludvalget bør medvirke effektivt og konstruktivt i vedtagelsen af gennemførelsesretsakter, og at man bør fremme åbenhed om udvalgets virke. Fra dansk side kan man derfor støtte nærværende forslag, idet der lægges vægt på, at forslaget ikke ændrer den institutionelle balance, som blev opnået i forbindelse med vedtagelsen af komitologi-forordningen i 2011.

2. Baggrund

Kommissionen har den 14. februar 2017 fremsat forslag om ændring af forordning (EU) nr. 182/2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (komitologi-forordningen). Udgangspunktet for forslaget er Kommissionens rapport fra februar 2016 til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af komitologi-forordningen. Det blev i rapporten konkluderet, at forordningen muliggør en effektiv anvendelse af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser under medlemsstaternes kontrol.

I rapporten blev der imidlertid også redegjort for et begrænset antal sager, hvor det havde været vanskeligt at opnå et kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne for eller imod et forslag til Kommissionens afgørelse. I disse tilfælde førte det til, at det pågældende udvalg ikke kunne afgive en udtalelse (en såkaldt *no opinion*-situation). Denne situation gentog sig derefter ofte i appeludvalget, som skal træffe afgørelse i sensitive og problematiske sager.

Problematikken gælder særligt mht. godkendelse af genetisk modificerede organismer (GMO'er) eller genetisk modificerede (GM-)fødevarer eller foderstoffer, men der har også været tilfælde på andre områder, hvor afgørelser har direkte indvirkning på borgere og virksomheder, navnlig hvad angår menneskers, dyrs eller planters sikkerhed og sundhed.

Kommissionen har beføjelse til at træffe afgørelse i sådanne sager, men finder at medlemsstaterne i disse specifikke situationer i højere grad bør påtage sig deres ansvar i beslutningsproceduren.

På den baggrund har Kommissionen vurderet, at der er behov for at løse spørgsmålet ved hjælp af nogle få målrettede ændringer af reglerne om udvalgsprocedurerne, dog uden at ændre rammen for udvalgsproceduren som sådan.

Kommissionen har allerede taget skridt til at tage hensyn til den særlige situation, hvad angår GMO'er. Således fremsatte Kommissionen i april 2015 et forslag om at ændre den lovgivningsmæssige ramme for fødevarer og foderstoffer med henblik på at bevare den centraliserede godkendelsesproces, samtidig med at medlemsstaterne får en række opt-out-muligheder (KOM(2015) 177 af 22. april 2015). Forslaget er endnu under behandling.

Der er endnu ikke taget stilling til, hvordan eller hvornår nærværende forslag skal behandles i Rådet.

3. Formål og indhold

Kommissionen er af den opfattelse, at den ordning, der blev indført ved komitologiforordningen i 2011 generelt har vist sig at fungere godt i praksis og har skabt en hensigtsmæssig institutionel balance for så vidt angår Kommissionens og andre aktørers respektive roller.

Ifølge Kommissionen er formålet med forslaget således at styrke procedurerne i appeludvalget for derved at sikre bredere politisk ansvarlighed og ejerskab til politisk sensitive gennemførelsesretsakter uden dog at ændre det retlige og institutionelle ansvar for gennemførelsesretsakter. Konkret foreslår Kommissionens fire justeringer af reglerne for behandling af sager i appeludvalget for at mindske antallet af situationer, hvor der ikke afgives en udtalelse om Kommissionens forslag til en given gennemførelsesretsakt (no opinion-situation):

1. Ændring af stemmereglerne, så kun stemmer for og imod tælles med

I henhold til de gældende regler tæller medlemsstater, der afholder sig fra at stemme, eller som ikke er til stede eller repræsenteret af andre medlemsstater, ikke med for at opnå kvalificeret flertal for eller imod. De fratrækkes imidlertid ikke det samlede tal, som det såkaldte dobbelte flertal beregnes på baggrund af, jf. TEUF artikel 238, stk. 3, litra a). Det betyder i praksis, at når medlemsstater afholder sig fra at stemme eller beslutter ikke at være til stede eller at lade sig repræsentere af andre medlemsstater, er der større sandsynlighed for, at der ikke afgives udtalelse, hvormed det bliver op til Kommissionen at træffe afgørelse.

Kommissionen foreslår derfor, at kun medlemmer af appeludvalget, som er til stede eller repræsenteret på tidspunktet for afstemningen, og som ikke afholder sig fra at stemme, anses for at være deltagende medlemmer i appeludvalget. Dermed beregnes det dobbelte flertal udelukkende på grundlag af de medlemsstater, der aktivt deltager i afstemningen, dvs. stemmer for eller imod.

For at sikre at en afstemning er repræsentativ, foreslås det endvidere, at en afstemning kun skal anses for gyldig, hvis et simpelt flertal af medlemsstaterne deltager i afstemningen i appeludvalget.

2. Involvering af ministre ved en mulig 2. behandling

For at styrke appeludvalgets rolle, foreslås det, at der gives mulighed for at henvise en sag endnu engang til appeludvalget, når der ikke afgives udtalelse. Det vil gøre det muligt at behandle vanskelige og sensitive spørgsmål igen på et passende politisk niveau. Derfor foreslås det, at formanden kan beslutte at holde endnu et møde i appeludvalget og anføre, at repræsentation på passende niveau til dette møde er ministerniveau.

3. Øge gennemsigtigheden i stemmeafgivelsen

Medlemsstaternes stemmeafgivning i appeludvalget er på nuværende tidspunkt omfattet af fortlighedsreglerne i appeludvalgets forretningsorden. Kommissionen finder, at der er brug for større åbenhed om, hvilken holdning medlemsstaterne indtager i appeludvalget og foreslår derfor at offentliggøre afstemningsresultaterne.

4. Mulighed for henvisning af sager til Rådet

I henhold til TEUF artikel 291, stk. 1, er det medlemsstaterne, der er ansvarlige for gennemførelsen af EU's retsakter, og som kontrollerer Kommissionen i forbindelse med de gennemførelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke når frem til en klar udtalelse inden for denne kontrolproces, bør det ifølge Kommissionen være muligt at henvise sagen til Rådet, da det er den EU-institution, hvor medlemsstaternes regeringer er repræsenteret på ministerniveau, og som har et samlet overblik over alle EU's politikker.

Kommissionen foreslår derfor, at Kommissionen får mulighed for at henvise sager til Rådet i de tilfælde, hvor appeludvalget ikke har afgivet udtalelse. Det vil give Rådet mulighed for at afgive en ikke-bindende udtalelse, hvori den kan anføre sine synspunkter for, at der ikke blev afgivet udtalelse, herunder de institutionelle, juridiske, politiske og internationale følger. Kommissionen bør tage hensyn til den holdning, Rådet giver udtryk for inden 3 måneder efter forelæggelsen af sagen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal inddrages i medfør af den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, jf. artikel 289. Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Det foreliggende forordningsudkast har til formål at tilpasse de generelle regler og principper for, hvordan medlemslandene skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser, jf. TEUF artikel 291, stk. 3. Spørgsmålet vedrører således tilrettelæggelsen af reguleringen på EU-niveau, hvorfor regeringen vurderer, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget har ikke betydning for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervs-økonomiske konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for EU-institutionelle spørgsmål den 21. april 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger endnu ikke nogen offentlige tilkendegivelser om forslaget fra andre medlemsstater.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side finder man, at appeludvalget bør medvirke effektivt og konstruktivt i vedtagelsen af gennemførelsesretsakter, og at man bør fremme åbenhed om udvalgets virke.

Fra dansk side kan man derfor støtte nærværende forslag, idet der lægges vægt på, at forslaget ikke ændrer den institutionelle balance, som blev opnået i forbindelse med vedtagelsen af komitologi-forordningen i 2011.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt. Forslaget er et ændringsforslag til komitologi-forordningen, som regeringen forelagde den 23. juni 2010.