



## „Komitologiesystem“ im Fokus: VCI-Position zur Verordnung 182/2011

### Kernbotschaften

- Der Verband der Chemischen Industrie e.V. unterstützt das Anliegen der Kommission das „Komitologiesystem“ zu optimieren. Klare Sachentscheidungen, die auf Basis der Gesetze, nach sorgfältiger Prüfung wissenschaftlicher Fakten und Abwägung der Sachlage getroffen werden und durch entsprechende Kommunikation auch breite Akzeptanz finden, sind für die chemische Industrie von entscheidender Bedeutung. Wissenschaftlich fundierte, unter Berücksichtigung des Innovationsprinzips getroffene Entscheidungen können das Vertrauen in die europäischen Entscheidungsprozesse stärken. Gerade die Instrumente der Besseren Rechtsetzung könnten zur Fortentwicklung der Verfahren und zur Stärkung der Transparenz einen wichtigen Beitrag leisten. Hierzu ist jedoch keine Überarbeitung der Verordnung 182/2011 notwendig.
- Das Europäische Parlament und der Rat haben die Verantwortung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens für einen politischen Interessenausgleich zu sorgen. Die Regelung **politischer Fragen** mündet in europäische Gesetze. Bei der Sicherstellung der einheitlichen Durchführung dieser Gesetze kommt dann der Kommission in ihrer Funktion als europäischer Exekutive und Verwaltungsakteur eine zentrale Rolle zu. Die Verordnung 182/2011 regelt, wie nationalstaatliche Verwaltungen die Kommission – z.B. im Zuge des Prüfverfahrens – bei ihren diesbezüglichen **Sachentscheidungen** unterstützen und kontrollieren können. Der vorliegende Überarbeitungsvorschlag der Kommission zur Verordnung 182/2011 geht aus unserer Sicht einen Schritt zu weit und gefährdet mit der direkten bzw. indirekten Institutionalisierung der Rolle des Rates im Prüfverfahren potenziell die klare Trennung, wonach politische Fragestellungen von demokratisch-legitimierten politischen Akteuren im Gesetzgebungsverfahren geregelt und Sachentscheidungen von möglichst objektiven Exekutiv- bzw. Verwaltungsakteuren getroffen werden sollten.
- Die Kommission könnte von ihrem Recht, nicht abschließend geklärte politische Fragestellungen zurück in das Gesetzgebungsverfahren zu bringen, tatsächlich Gebrauch machen. So würde eine stetige Politisierung der administrativen Entscheidungsverfahren verhindert.
- Der Verband der Chemischen Industrie e.V. unterstützt die Kommission bei ihrer Aufforderung an die mitgliedstaatlichen Verwaltungsakteure ihrer Rolle und der damit verbundenen Verantwortung gerade im Prüfverfahren aktiv nachzukommen. Es gäbe eine praktische und einfach umzusetzende Lösung, um die Verantwortung der nationalstaatlichen Verwaltungen weiter zu stärken:

- Gemäß der Verordnung 182/2011 kann die Kommission bei einer fehlenden Stellungnahme des Berufungsausschusses im Prüfverfahren selbst über eine Annahme oder Ablehnung der vorgeschlagenen Maßnahme entscheiden. Würde die Kommission vorab festlegen, dass sie – unabhängig vom Fall - auf diesen Spielraum verzichtet und bei einer fehlenden Stellungnahme der entsprechende Durchführungsvorschlag „automatisch“ angenommen wird, hätten nationalstaatliche Experten eine größere Motivation, ihr eindeutiges Votum abzugeben. Verzichten sie auf ihr Votum kann die Kommission und die Öffentlichkeit davon ausgehen, dass die nationalen Verwaltungsexperten die Entscheidung mittragen. Für diese Lösung wäre keine Überarbeitung der Verordnung 182/2011 und potenzielle Gefährdung des funktionierenden Gesamtsystems notwendig.
- Der Verband der Chemischen Industrie weist deutlich darauf hin, dass es auch praktikable Lösungen abseits einer Öffnung der Verordnung 182/2011 gibt. Sollte eine legislative Änderung politisch unvermeidbar sein, so gilt es mit größter Vorsicht und minimalinvasiv vorzugehen, um das Gesamtsystem – welches jährlich zu rund 1500 Durchführungsrechtsakten in den unterschiedlichsten Politikbereichen führt - nicht zu gefährden:
- Artikel 6 (3), wo es derzeit heißt: „Wird keine Stellungnahme abgegeben, so kann die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen.“, könnte abgeändert werden in: „Wird keine Stellungnahme abgegeben, so erlässt die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsakt“. Durch diesen Automatismus wird die Verantwortung der mitgliedstaatlichen Verwaltungsakteure weiter gestärkt.

## Hintergrund

Die Kommission hat Mitte Februar einen Überarbeitungsvorschlag für die Verordnung (VO 182/2011) vorgelegt, in welcher der Ablauf wichtiger „Komitologieverfahren“ geregelt ist.

Hintergrund für den Kommissionsvorschlag sind die Erfahrungen etwa bei der Glyphosat-Zulassung: Bei solchen Zulassungen kommt gemäß der Pflanzenschutzmittelverordnung das sogenannte Prüfverfahren zur Anwendung. Bei diesem Komitologieverfahren kann die Situation eintreten, dass bei Uneinigkeit der Experten im Berufungsausschuss die endgültige Entscheidung für die Annahme einer Durchführungsverordnung letztlich bei der Kommission liegt. Experten einzelner Mitgliedstaaten haben sich in der Vergangenheit mitunter enthalten. Nun möchte die Kommission künftig den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung zuordnen. Die Kommission versucht dies mit einer gezielten Reform des Berufungsausschusses des Prüfverfahrens zu erreichen: Konkret sollen die Regeln für die Abstimmung im Prüfausschuss geändert sowie dessen Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Während die so geschaffene Transparenz grundsätzlich zu begrüßen ist, droht mit zwei weiteren geplanten Reformschritten eine Politisierung des

verwaltungstechnischen Prüfverfahrens: Bei einem unklaren Votum soll der Prüfausschuss eine zweite Sitzung auf Ministerebene abhalten. Eine unverbindliche Stellungnahme des Rates soll einholbar werden.

Abseits der angestrebten gezielten Überarbeitung der Verordnung ist zu bedenken, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch andere Änderungen am etablierten Komitologiesystem vorgenommen oder sogar diese zentrale Stütze der europäischen Entscheidungsfindung gänzlich in Frage gestellt werden könnte.

### **Kommentierung des Kommissionsvorschlages**

Der Vertrag von Lissabon schuf hinsichtlich des Handelns der Kommission eine eindeutige Unterscheidung zwischen der Ausübung (quasi) legislativer Gewalt (mittels delegierter Rechtsakte) und der Ausgestaltung des europaweit einheitlichen Vollzugs des Unionsrechts (mittels Durchführungsrechtsakten).

Gemäß Artikel 290 AEUV kann der EU-Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zur Verabschiedung von delegierten Rechtsakten, d.h. nicht-legislativen Rechtsakten zur allgemeinen Anwendung, abtreten, wenn diese bestimmte, nicht wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsakts ergänzen oder abändern. Den EU-Gesetzgebern (und damit auch der politischen Ebene) kommt bei der Kontrolle dieses quasi-legislativen Handelns der Kommission - aus gutem Grund - eine institutionelle Rolle im Verfahren zur Annahme delegierter Rechtsakte zu.

Dieses quasi-legislative Handeln ist primärrechtlich jedoch vom europäischen „Verwaltungshandeln“ im engeren Sinne zu unterscheiden. In dessen Fokus steht die Sicherstellung der einheitlichen Bedingungen für den Vollzug mittels Durchführungsrechtsakten (Artikel 291 AEUV). Bei ihren diesbezüglichen Sachentscheidungen als Exekutivakteur wird die Kommission von Experten aus den nationalstaatlichen Verwaltungsapparaten unterstützt. Die entsprechende Einbindung wird durch die in der Verordnung 182/2011 verankerten Verfahren geregelt.

Die von der Kommission angestrebte „gezielte“ Überarbeitung der Verordnung 182/2011 bedeutet nichts weniger als eine Abkehr von dieser Logik und primärrechtlich klaren Trennung zwischen quasi-legislativem Handeln von potenziell politischer Bedeutung und dem Handeln als Exekutive und Verwaltungsakteur im engeren Sinn: Um einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, sind bei Sachentscheidungen Experten gefordert, wissenschaftliche Erkenntnisse zu beurteilen und zu bewerten. Bindet man hier den Rat mittels einer unverbindlichen Stellungnahme ein, dann wird die Politik in das sachliche Verfahren zurückgeholt. Werden Sachentscheidungen des Berufungsausschusses im Prüfverfahren im „No-opinion-Fall“ an einen Berufungsausschuss auf Ministerebene zur Letztentscheidung verwiesen, dann werden solche sachlichen Verwaltungsentscheidungen letztlich von jenen Politikern getroffen, die zugleich auch den Rat formen. Rechtssicherheit ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn Exekutiv- und Verwaltungsakteure nach sorgfältiger Faktenprüfung diese Sachentscheidungen treffen.

Der Verband der Chemischen Industrie tritt dafür ein, dass demokratisch legitimierte Politiker im Zuge eines demokratischen Gesetzgebungsprozesses einen klaren Rahmen setzen. Jedoch gilt es – im Sinne der Rechtssicherheit aller – die konkreten Sachentscheidungen innerhalb des gesetzten Rahmens den Verwaltungsakteuren zu überlassen. Die europäische und die nationalstaatlichen Verwaltungen haben den entsprechenden Unterstützungsapparat, der es ermöglicht, technische beziehungsweise wissenschaftliche Erkenntnisse zu beurteilen und zu bewerten, um dann innerhalb des gesteckten rechtlichen Rahmens objektive Sachentscheidungen zu treffen.

Sollte es bei diesen Sachentscheidungen Auffassungsunterschiede unter den nationalstaatlichen Experten geben, dann liegt es grundsätzlich in der Verantwortung der Kommission als europäischer Verwaltungsakteur, die Letztentscheidung zu treffen. Jedoch sollten sich die nationalstaatlichen Verwaltungen ihrer Verantwortung in diesem System nicht entziehen.

Gleichzeitig obliegt es der Verantwortung des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des jeweiligen „Gesetzes“, politische Sachverhalte im Gesetzgebungsprozess abschließend zu klären, damit in den „Komitologieverfahren“ reine Sachfragen behandelt werden.

Es gilt zu prüfen, inwieweit bei den diskutierten Einzelfällen politische Fragestellungen in ein für Sachfragen geschaffenes, verwaltungstechnisches Verfahren geschoben wurden. Statt aufgrund von Einzelfällen ein funktionierendes verwaltungstechnisches Verfahren – welches für Sachentscheidungen geformt wurde – abzuändern, hat die Kommission mit ihrem Initiativrecht schon jetzt jederzeit die Möglichkeit nicht abschließend geklärte politische Fragestellungen zurück in das Gesetzgebungsverfahren zu bringen.

Die Kommission hält in ihrem Vorschlag fest, dass das Komitologiesystem im Großen und Ganzen funktioniert. Die Einzelfälle, in denen die Kommission als europäischer Verwaltungsakteur die Verantwortung für die Letztentscheidung ohne klare Stellungnahme der nationalen Experten treffen muss, rechtfertigen aus unserer Sicht nicht, das funktionierende Gesamtsystem potenziell in Frage zu stellen und die Verordnung 182/2011 neu zu diskutieren. Verbesserungen bei den Verfahren sind aber notwendig:

### **Nutzung der Möglichkeiten abseits der Öffnung der Verordnung 182/2011**

Die konsequente Umsetzung der Agenda der Besseren Rechtssetzung bietet der Kommission die Möglichkeit, durch Folgenabschätzungen und Konsultationen von betroffenen Stakeholdern – auch im Rahmen der europäischen Verwaltung - qualitativ gute Sachentscheidungen zu treffen. Durch eine erhöhte Transparenz und verbesserte Kommunikation werden diese Entscheidungen für die Öffentlichkeit besser nachvollziehbar. Statt die Verordnung 182/2011 zu öffnen, sollte die Kommission die ihr bereits zur Verfügung stehenden Instrumente ausbauen und konsequent nützen, um die Akzeptanz der - von ihr als europäischer Verwaltungsakteur - getroffenen

Entscheidungen gezielt zu stärken. Darüber hinaus ist die Erarbeitung eines Kriterienkatalogs, der dem Gesetzgeber bei der Wahl zwischen der Verankerung eines delegierten Rechtsaktes oder einer Durchführungsbestimmung im Basisrechtsakt hilft, überfällig.

Die nationalstaatlichen Verwaltungsakteure müssen die Rolle, die ihnen das Komitologiesystem zuweist, aktiv wahrnehmen. Mit einer simplen und praktikablen Lösung könnte die Kommission die Verantwortung der nationalstaatlichen Verwaltungen stärken, ohne den rechtlichen Rahmen zu überarbeiten: Gemäß der Verordnung 182/2011 kann die Kommission bei einer fehlenden Stellungnahme des Berufungsausschusses im Prüfverfahren selbst über eine Annahme oder Ablehnung der vorgeschlagenen Maßnahme entscheiden. Würde die Kommission vorab festlegen, dass sie auf diesen Spielraum verzichtet und bei einer fehlenden Stellungnahme der entsprechende Durchführungsvorschlag „automatisch“ angenommen wird, hätten nationalstaatliche Experten eine größere Motivation ihre klare Einschätzung zu geben. Verzichten sie darauf, so können die Kommission und die Öffentlichkeit davon ausgehen, dass die mitgliedstaatlichen Verwaltungen die Kommissionsentscheidung unterstützen.

Der Gesetzgeber wiederum muss seiner Verantwortung nachkommen, politische Fragen möglichst abschließend im Gesetzgebungsverfahren zu klären. Die Verfahren der Verordnung 182/2011 dienen der einheitlichen sachlichen Umsetzung von EU-Recht und nicht der nachträglichen Klärung politischer Fragestellungen.

All dies sind Schritte, die ohne Öffnung der Verordnung 182/2011 möglich sind.

### **Positionen bei einer Öffnung der Verordnung 182/2011**

Der Verband der Chemischen Industrie weist deutlich darauf hin, dass es auch praktikable Lösungen abseits einer Öffnung der Verordnung 182/2011 gibt. Sollte eine legislative Änderung politisch unvermeidbar sein, so gilt es mit größter Vorsicht und minimalinvasiv vorzugehen, um das Gesamtsystem – welches jährlich zu über 1500 Durchführungsrechtsakten in den unterschiedlichsten Politikbereichen führt - nicht zu gefährden.

- Die möglichst klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung sollte beibehalten und von Artikel 3 (7) und 6 (3a) des Kommissionsvorschlages abgesehen werden.
- Artikel 6 (3), wo es derzeit heißt: „Wird keine Stellungnahme abgegeben, so kann die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen.“, könnte abgeändert werden in: „Wird keine Stellungnahme abgegeben, so erlässt die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsakt“. Durch diesen minimal-invasiven Eingriff in die Verordnung und den damit verbundenen Automatismus wird die Verantwortung der mitgliedstaatlichen Verwaltungsakteure weiter gestärkt. Ein universell anwendbares Verfahren für alle Sachverhalte wird bewahrt.

- Eine stärkere Transparenz hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens im Berufungsausschuss ist zu begrüßen.

Die Diskussion um die Verordnung 182/2011 wird sich vermutlich nur schwer auf den Kommissionsentwurf beschränken lassen. Sollte das Risiko bestehen, dass das grundsätzlich funktionierende, wenngleich verbesserungsbedürftige, Komitologiesystem in Gänze in Frage gestellt wird, dann sollte die Kommission einen weiteren Schritt über die Verordnung 182/2011 hinaus wagen und sich der Diskussion über die Einführung eines europäischen Verwaltungsrechts stellen.

Ansprechpartner: Martin Ludescher, VCI-Europabüro,  
Telefon: +32 (2) 5480690  
E-Mail: [ludescher@vci.de](mailto:ludescher@vci.de)

Internet: [www.vci.de](http://www.vci.de) Twitter: <http://twitter.com/chemieverband> Facebook: <http://facebook.com/chemieverbandVCI>

Verband der Chemischen Industrie e.V.  
Europabüro Brüssel  
Rue Marie de Bourgogne 58, 1000 BRÜSSEL, BELGIEN

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Er steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2016 rund 185 Milliarden Euro um und beschäftigte 447.000 Mitarbeiter.*