

Bryssel den 26.4.2019
COM(2019) 187 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om genomförandet av det gemensamma uttalandet och den gemensamma ansatsen om
lokalisering av säten för decentraliserade byråer

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av det gemensamma uttalandet och den gemensamma ansatsen om lokalisering av säten för decentraliserade byråer

1. INLEDNING

Denna rapport är ett svar på rådets uppmaning till kommissionen i oktober 2018¹ att senast i april 2019 tillhandahålla en analys av genomförandet av det gemensamma uttalandet och den gemensamma ansatsen om decentraliserade byråer (nedan kallad den gemensamma ansatsen)², närmare bestämt av den del som handlar om lokaliseringen av byråernas säten.

Uppmaningen gjordes i samband med omlokaliseringen av Europeiska läkemedelsmyndigheten och Europeiska bankmyndigheten. Dessa två decentraliserade EU-byråer har varit baserade i London men måste flytta till en ny värdmedlemsstat till följd av Storbritanniens beslut att lämna unionen. De kvarvarande 27 medlemsstaterna använde sig av ett särskilt förfarande för att välja nytt säte för de båda byråerna som utgick från principerna i den gemensamma ansatsen, som är en överenskommelse från 2012 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Efter de 27 medlemsstaternas beslut att omlokalisera Europeiska läkemedelsmyndigheten till Amsterdam och Europeiska bankmyndigheten till Paris antog Europaparlamentet och rådet, på förslag av kommissionen, lagstiftning om att nya säten ska införas i rättsakterna om byråernas inrättande. Under förhandlingarna begärde Europaparlamentet att den gemensamma ansatsen skulle revideras. Parlamentet uttryckte sitt missnöje med det förfarande som använts för att välja säte för de båda byråerna och krävde att ett nytt förfarande skulle införas i den gemensamma ansatsen. Rådet uppmanade då kommissionen att utarbeta denna rapport, som ska användas som *”underlag för bedömningen av hur man ska gå vidare med genomförandet av en sådan översynsprocess”*.

I enlighet med rådets begäran har ämnet för denna kommissionsrapport begränsats till den del av den gemensamma ansatsen som avser lokalisering av decentraliserade byråer. Rapporten innehåller statistik och fakta om genomförandet av relevanta delar av den gemensamma ansatsen efter det att den antogs den 19 juli 2012. Rapporten är alltså ett engångsinitiativ utöver tidigare lägesrapporter från kommissionen om genomförandet av den gemensamma ansatsen och kommissionens utvärderingar av enskilda decentraliserade byråer. Syftet är inte att utvärdera den gemensamma ansatsen eller föreslå rekommendationer inför framtiden.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0427+0+DOC+XML+V0//SV>

² https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_sv.pdf

Rapporten bygger på uppgifter för samtliga 33 decentraliserade byråer som berörs av den gemensamma ansatsen³. När det gäller den del av analysen som gäller val av säten för decentraliserade byråer omfattar dock rapporten endast de byråer där säte har valts efter den 19 juli 2012.

Som underlag för sin bedömning har kommissionen information som lämnats av rådets generalsekretariat och av 28 decentraliserade byråer via nätverket för EU-byråer.

2. DEN GEMENSAMMA ANSATSENS PRINCIPER OM SÄTEN FÖR BYRÅER

2.1. Interinstitutionell dialog för att nå en gemensam ansats

Lokaliseringen av säten för byråer är inte en ny fråga för EU:s institutioner. Europaparlamentet, rådet och kommissionen diskuterade frågan redan 2009, då kommissionen offentliggjorde en utvärdering⁴ som låg till grund för en diskussion om framtiden för systemet med EU-byråer och som senare utmynnade i den gemensamma ansatsen.

Enligt utvärderingen är lokaliseringen av säten en central fråga vid inrättandet av byråer och avgörande för en god styrning av dessa. I synnerhet konstaterades att platsens tillgänglighet med avseende på resekostnader och restider kan påverka byråernas resurser och effektivitet. Även när och hur beslut om byråernas säten fattas ansågs centralt vid fastställandet av villkoren för sätena. I utvärderingen konstaterades att det finns ett samband mellan förekomsten av ett avtal om säte mellan en byrå och dess värdland och byråns förmåga att dra nytta av vissa privilegier som hänger samman med dess säte och attrahera nya medarbetare dit.

År 2010 diskuterade de tre institutionerna åter frågan i en detaljerad analys om byråernas säte och värdlandets roll, *Agencies' seat & role of host country*⁵, som ett led i det interinstitutionella arbetet med det framtida systemet för EU-byråer. Analysen, som baserades på utvärderingen från 2009, innehöll en redogörelse för läget när det gäller val av säte för byråer samt en kritisk analys av sakfrågan.

I analysen konstaterades att sätena för de befintliga EU-byråerna hade valts i samförstånd mellan medlemsstaternas företrädare på stats- eller regeringschefsnivå⁶ eller av rådet. Det noterades dock att det inte fanns några fasta kriterier för val av säten, att byråers säten ofta

³ Se förteckning i bilagan.

⁴ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/synthesis_and_prospects_en.pdf

⁵ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/fiche_3_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf

⁶ I analogi med tillämpningen av artikel 341 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där följande fastställs: "Säte för unionens institutioner ska fastställas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd."

valts efter det att deras konstituerande akt antagits och att värdmedlemsstaterna hade helt olika sätt att hantera sina värdskap.

Den 19 juli 2012 utfärdade Europaparlamentet, rådet och kommissionen ett gemensamt uttalande, till vilket den gemensamma ansatsen fogades, på grundval av de slutsatser som dragits av en interinstitutionell arbetsgrupp.

I den gemensamma ansatsen anges de överenskomna principerna, indelade i fem avsnitt: byråernas uppgift och plats i EU:s institutionella struktur, byråernas struktur och styrelseform, byråernas drift, planering av verksamheten och resurserna och, slutligen, ansvarsskyldighet, kontroller och insyn samt förbindelser med berörda aktörer.

2.2. Den gemensamma ansatsens principer för byråers säten

I det första avsnittet i den gemensamma ansatsen, ”Organens uppgift och plats i EU:s institutionella struktur”, anges de viktigaste principerna för byråers säten.

2.2.1. Val av säte för decentraliserade byråer

I **punkt 6** i den gemensamma ansatsen fastställs flera principer för val av säte för decentraliserade byråer. Det klargörs dock att beslutet inte ska påverkas av det aktuella läget då det antas, det vill säga att politiska beslut om ett organs säte ska fattas *”efter gemensam överenskommelse mellan medlemsstaternas företrädare på stats- eller regeringschefsnivå eller av rådet”*.

I den gemensamma ansatsen erinras om medlemsstaternas överenskommelse att det är önskvärt med *”en geografisk spridning”* för byråer och att nya medlemsstater *”bör [...] prioriteras”*.

Därefter anges de viktigaste principerna för val av nya säten. Det slås fast att sådana beslut bör fattas

- 1) före *”lagstiftningsförfarandets slut för att göra det möjligt att inrätta organet så snart man fastställt var dess säte ska vara beläget”*,
- 2) på grundval av *”objektiva kriterier”* (*”däribland garantier för att organet kan inrättas på plats när rättsakten om dess inrättande träder i kraft, platsens tillgänglighet, tillgången till lämpliga utbildningsmöjligheter för personalens barn, lämplig tillgång till arbetsmarknad, socialförsäkring och sjukvård för både barn och make/maka”*),
- 3) på grundval av erbjudanden att vara värdland för ett organ, vilka läggs fram av medlemsstater som *”öppet [bör] möta dessa kriterier”*.

I den gemensamma ansatsen konstateras även att kommissionen vid behov kan hjälpa till med bedömningen av medlemsstaternas erbjudanden.

I **punkt 8** i den gemensamma ansatsen krävs vidare att värdmedlemsstaten ska göra två åtaganden gentemot de byråer som de är värd för:

- 1) att se till att de villkor som är nödvändiga för att byråerna ska kunna fungera är uppfyllda när byråerna inleder sin operativa fas,
- 2) att fortsätta att tillgodose byråernas behov och de villkor som är nödvändiga för att byråerna ska kunna fungera väl på lång sikt.

2.2.2. Förbindelserna mellan värdmedlemsstaterna och byråerna

I **punkt 7** i den gemensamma ansatsen uppmuntras de medlemsstater som för närvarande är värdland för en byrå att överväga om och hur byråernas tillgänglighet kan förbättras så att de blir effektivare och kan samverka bättre med berörda aktörer. I den gemensamma ansatsen rekommenderas också att frågan om tillgänglighet bedöms i samband med de regelbundna utvärderingarna av byråerna⁷.

I **punkt 9** i den gemensamma ansatsen anges att det bör finnas avtal för alla byråers säten och att avtalen bör ha ingåtts i god tid (innan byrån inleder sin operativa fas). Denna punkt gäller nya byråer samt byråer som redan har etablerat sig i sitt värdland.

I avtalen om säten anges de nödvändiga arrangemang som måste finnas för en byrå i värdmedlemsstaten. Som vägledning inför framtida avtal om säten uppmanas kommissionen i den gemensamma ansatsen att sammanställa en rad bestämmelser på grundval av befintlig bästa praxis. Kommissionen slutförde arbetet med dessa bestämmelser i december 2013.

3. GENOMFÖRANDE AV DEN GEMENSAMMA ANSATSENS PRINCIPER FÖR BYRÅERS SÄTEN

3.1. Val av säte för decentraliserade byråer

Fyra säten för byråer⁸ har valts sedan den gemensamma ansatsen antogs.

Det första valdes 2014. Efter Storbritanniens ensidiga beslut att inte längre vara värdland för **Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning**⁹ (Cepol) fattades beslutet att flytta byrån till Budapest. Samma år beslutades att **Gemensamma resolutionsnämnden** (SRB) skulle inrättas i Bryssel. År 2018 beslutades slutligen att **Europeiska läkemedelsmyndigheten** (EMA) skulle omlokaliseras till Amsterdam och **Europeiska bankmyndigheten** (EBA) till Paris med anledning av att Storbritannien lämnar unionen.

⁷ Då det rekommenderas i den gemensamma ansatsen att tillgängligheten ska bedömas i utvärderingarna kommer den aspekten av lokaliseringen av säten inte att behandlas i denna rapport.

⁸ I skrivande stund pågår ännu diskussionerna om inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten.

⁹ Byrån hette då Europeiska polisakademin.

Utifrån bedömningen av tillgänglig information om de fyra byråerna kan nedanstående iakttagelser göras av hur säten för decentraliserade byråer har valts sedan antagandet av den gemensamma ansatsen.

3.1.1. Erbjudanden att vara värdland för en byrå

I det lagförslag som kommissionen lade fram i juli 2013 om inrättande av **Gemensamma resolutionsnämnden** föreslogs Bryssel som säte för nämnden. Ingen medlemsstat erbjöd sig att vara värdland för byrån. Kommissionen har redan från början ansett att den bör ligga i Bryssel, med tanke på de omfattande kontakterna mellan byråns och kommissionens olika funktioner¹⁰. Framför allt ansåg man att den politiska ramen totalt sett skulle bli mer effektiv om de organ och institutioner som omfattas av resolutionsprocessen finns på samma plats.

I oktober 2013 beslutade företrädarna för medlemsstaternas regeringar i samförstånd att omlokalisera **Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning** från London till Budapest. Efter uppmaning från rådets generalsekretariat inkom sju medlemsstater med erbjudanden att vara värdland för byrån. I erbjudandena beaktades följande kriterier: 1) detaljerad information om föreslagna lokaler (inbegripet faktiska kontors- och mötesutrymmen samt övriga faciliteter som ställs till byråns förfogande), 2) platsens tillgänglighet, 3) immunitet och privilegier för byråns personal och 4) tillgången till lämpliga utbildningsanstalter för personalens barn.

I de 19 erbjudanden om omlokalisering av **Europeiska läkemedelsmyndigheten** och de 8 erbjudanden om omlokalisering av **Europeiska bankmyndigheten** som lämnades in under 2018 beaktades följande kriterier: 1) garantier för att byrån kan inrättas på plats och inleda sin verksamhet den dag då Storbritannien utträder ur unionen, 2) platsens tillgänglighet, 3) tillgången till lämpliga utbildningsanstalter för personalens barn, 4) lämplig tillgång till arbetsmarknad, socialförsäkring och sjukvård för både barn och make/maka, 5) verksamhetskontinuitet och 6) geografisk spridning.

3.1.2. Processen för val av säte för en byrå

Den 8 oktober 2013 valde företrädarna för medlemsstaternas regeringar i samförstånd Budapest till säte för **Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning**. Den 15 maj 2014 antog rådet, på initiativ av 24 medlemsstater¹¹,

¹⁰ Till Gemensamma resolutionsnämndens uppgifter hör att förbereda resolutionsbeslut om banker som ingår i bankunionen. Därefter agerar kommissionen, ofta skyndsamt, antingen som resolutionsmyndighet eller som myndighet för statligt stöd, om resolutionsbeslutet innebär att den gemensamma resolutionsfonden ska användas.

¹¹ Eftersom förordningen baseras på artikel 87.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har inte bara kommissionen utan också en fjärdedel av medlemsstaterna initiativrätt (artikel 76 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

förordning (EU) nr 543/2014¹² om ändring av rådets ursprungliga beslut i syfte att fastställa att byrån ska ha sitt säte i Budapest.

Det föreslagna sätet för **Gemensamma resolutionsnämnden**, Bryssel, fanns med i kommissionens förslag om inrättande av nämnden och behölls under hela lagstiftningsprocessen. Europaparlamentet och rådet antog förordning (EU) nr 806/2014¹³ i juli 2014.

Med tanke på det speciella läget med Storbritanniens utträde ur unionen enades de 27 medlemsstaternas stats- och regeringschefer den 22 juni 2017 först om ett detaljerat förfarande¹⁴ för val av framtida säten för **Europeiska läkemedelsmyndigheten** och **Europeiska bankmyndigheten**. Efter flera röstningsomgångar, varav den sista var sluten, valde ministrarna i EU-27 den 20 november 2017, i enlighet med förfarandet, Paris och Amsterdam till nya säten för de respektive byråerna. Därefter lade kommissionens fram två lagstiftningsförslag om att föra in byråernas nya säten i rättsakterna om inrättande av byråerna. I november 2018 antog rådet och Europaparlamentet förordningarna (EU) 2018/1717¹⁵ och 2018/1718¹⁶.

3.1.3. *Nödvändiga villkor för en byrås verksamhet*

I en oberoende utvärderingsrapport¹⁷ för perioden 2011–2015 konstaterades att **Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning** omlokaliseras inom tidsramarna. Enligt rapporten genomförde byrån och dess värdmedlemsstat Ungern hela projektet på mindre än fyra månader, och enligt de uppgifter som samlats in hade omlokaliseringen liten eller ingen inverkan på verksamhetskontinuiteten, trots att ett antal anställda valde att inte följa med byrån till dess nya säte. I rapporten lyfts också fram att omlokaliseringen var kostnadseffektiv eftersom de administrativa kostnaderna beräknades minska med 200 000 euro per år, tack vare det avtal som träffats med de ungerska myndigheterna. Lokalerna i Ceps nya säte är hyresfria och infrastrukturen tillhandahålls under minst tio år. Enligt byrån hade den anvisade byggnaden renoverats och utrustats såsom angivet i Ungerns erbjudande, och byrån fick tillträde till den inom avtalad tid. Flera avtal har ingåtts om byråns användning av vissa offentliga tjänster. På det hela taget ser byrån positivt på värdlandets insatser för att tillgodose dess behov.

I **Gemensamma resolutionsnämndens** årsrapport för 2015¹⁸ anges att byrån var ”redo att inleda resolutionsplanering för mer än 120 bankkoncerner i euroområdet och 15 andra

¹² EUT L 163, 29.5. 2014, s. 5.

¹³ EUT L 225, 30.7. 2014, s. 1.

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21497/22-euco-conclusions-agencies-relocation-sv.pdf>

¹⁵ EUT L 291, 16.11. 2018, s. 1.

¹⁶ EUT L 291, 16.11. 2018, s. 3.

¹⁷ <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/five-year-evaluation-report-2011-2015.pdf>

¹⁸ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2015_sv.pdf

gränsöverskridande bankkoncerner i januari 2015” och att ”nämndens faktiska verksamhet inleddes i mars 2015”. Detta tyder på att alla nödvändiga villkor för byråns verksamhet var uppfyllda när den inledde sin verksamhet. Byrån flyttade till sina permanenta lokaler i centrala Bryssel i april 2016 och uppger att verksamheten på det hela taget fungerar smidigt.

För **Europeiska läkemedelsmyndigheten** och **Europeiska bankmyndigheten** är det alltför tidigt att bedöma om och hur de två värdmedlemsstaterna har sett till att alla nödvändiga villkor för byråernas verksamhet är uppfyllda vid omlokaliseringen av byråerna till nya säten. Europeiska läkemedelsmyndigheten uppger att man omedelbart började samarbeta med de nederländska myndigheterna för att förbereda flytten så att verksamheten kan inledas i Amsterdam senast den 30 mars 2019.¹⁹ Båda byråerna har undertecknat avtal om säten med sina nya värdmedlemsstater före omlokaliseringen.

3.2. Förbindelserna mellan värdmedlemsstaterna och byråerna

3.2.1. Krav på avtal om säten

I den gemensamma ansatsen konstaterade de tre institutionerna att alla byråer måste ha avtal om säten. I enlighet med denna princip och för att säkra långsiktiga verksamhetsvillkor inkluderas numera krav på sådana avtal regelmässigt i kommissionens förslag till förordningar om inrättande av byråer. I dag innehåller 16 av 33 inrättandeakter bestämmelser om att byråer och värdmedlemsstater måste ingå sådana avtal.

Sedan antagandet av den gemensamma ansatsen har åtta decentraliserade byråer ingått avtal om säten med sina värdmedlemsstater. Hittills har alltså 29 av de 33 befintliga decentraliserade byråerna ingått avtal om säten med sina värdmedlemsstater. Närmare hälften av avtalen undertecknades inom två år efter valet av säte.

3.2.2. Kommissionens riktlinjer för avtal om säten

Den 10 december 2013 utfärdade kommissionen riktlinjer²⁰ som byråer och deras värdmedlemsstater bör följa när de förhandlar om nya avtal om säten. Enligt uppgifter från de decentraliserade byråerna utarbetades och undertecknades ungefär tre fjärdedelar av avtalen innan kommissionens riktlinjer utfärdades. Riktlinjerna användes dock som utgångspunkt för förhandlingarna om den återstående fjärdedelen,

Riktlinjerna utfärdades även i syfte att revidera befintliga avtal om säten. Fem avtal om säten har uppdaterats sedan de undertecknades utan att några väsentliga ändringar gjorts av originalavtalen.

¹⁹ <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/uks-withdrawal-eu/relocation-amsterdam#tracking-tool-section>

²⁰ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_hq_agreements_en.pdf.

3.2.3. Utformningen av bestämmelserna i avtalen om säten²¹

Flertalet av de befintliga avtalen har ungefär samma bestämmelser om till exempel immunitet, tillgång till sjukvård, inresa och vistelse, skatt, socialförsäkringsavgifter och tullfrihet.

När det gäller bestämmelserna om **immunitet** har huvuddelen av avtalen om säten skrivningar om okränkbarheten hos byråernas lokaler, tillgångar och dokument, diplomatisk behandling av officiell kommunikation och officiella handlingar samt immunitet från jurisdiktion. I alla händelser, även i de fall där avtalen om säten inte innehåller sådana villkor, omfattas alla byråer av bestämmelserna i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier²², som är tillämpligt i alla medlemsstater.

De flesta avtal om säten innehåller dessutom bestämmelser som medger **undantag från skatt och tullar**. I enlighet med dessa villkor är byråns lokaler, intäkter och fordon befriade från skatt, och detsamma gäller tillhandahållande av varor och tjänster. Byråns tullfrihet omfattar varor för officiellt bruk, publikationer och fordon.

När det gäller **socialförsäkring och sjukvård** har nästan alla avtal om säten undantag för personal när det gäller obligatoriska avgifter till nationella socialförsäkringssystem. Ungefär hälften av byråerna i fråga har också tillgång till offentliga tjänster utan diskriminering.

De flesta avtal om säten innehåller bestämmelser om **inresa och vistelse** vilka ger förenklad inresa, vistelse och utresa från värdmedlemsstatens territorium, snabb visering, undantag från invandringsregler, formaliteter eller särskilda identitetskort.

När det gäller villkoren för exempelvis byråernas lokaler eller skolor är skillnaderna stora, och färre än hälften av byråerna omfattas av sådana villkor.

Beträffande **byråernas lokaler** har en minoritet av byråerna i sina avtal om säten en bestämmelse om tillhandahållande av en lämplig och hyresfri plats, alla tjänster som byrån behöver och underhåll av lokalerna.

Endast ett fåtal byråer har i sina avtal om säten bestämmelser om tillhandahållande av **skolor**, till exempel Europaskolor eller liknande. I praktiken har 12 av de 33 decentraliserade byråerna tillgång till sådana skolor.

4. SLUTSATS

²¹ Bygger på uppgifter från de 28 byråer som ingår i underlaget från nätverket för EU-byråer.

²² EUT C 326, 26.10.2012, s. 266.

EU:s decentraliserade byråer är viktiga aktörer i Europeiska unionen. Tack vare sina specialiserade expertkunskaper bidrar de till att utforma och genomföra unionens politik. Då byråerna är lokaliserade i olika medlemsstater synliggör de unionen för allmänheten. För att unionen i sig ska fungera väl är det därför centralt att välja lämpliga platser och tillhandahålla de förutsättningar som behövs för att byråernas verksamhet ska fungera smidigt.

Inom ramen för den gemensamma ansatsen enades Europaparlamentet, rådet och kommissionen i juli 2012 om ett antal principer för ett effektivare och mer samstämmigt system för byråer i unionen, även när det gäller lokaliseringen av deras säten. Även om den gemensamma ansatsen inte påverkar sådan praxis för val av lokalisering av säten som redan var etablerad då ansatsen antogs ger den en samlad ram för hur den typen av beslut bör fattas. Principerna i denna ram omfattar kriterier för val av säten, tidsramar för sådana val och enhetliga villkor för värdskapet.

Sedan 2012 har dock möjligheterna att testa dessa principer varit begränsade. Endast fyra byråers säten har valts under perioden i fråga, och två av de berörda byråerna har nyligen omlokaliserats till nya värdmedlemsstater. För detta fåtal fall visar dock rapporten att objektiva överväganden har styrt valet av säten, främst genom tillämpning av de objektiva kriterier som anges i den gemensamma ansatsen eller genom att ta hänsyn till en byrås speciella funktioner.

Rapporten visar även att värdmedlemsstaterna, när säte väl har valts, generellt sett har ett fortsatt engagemang för att byråernas verksamhet ska fungera smidigt på längre sikt och, i de flesta fall, för att reglera det dynamiska förhållandet med byråerna i avtal om säten.

Kommissionen anser därför att principerna i den gemensamma ansatsen ger en god ram för beslutsprocessen när det gäller byråers säten och för att se till att värdmedlemsstaterna tillgodoser byråernas särskilda behov.